

Aula 6

A GEOGRAFIA POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

META

O aluno no final da aula deverá dominar algumas expressões jurídicas básicas existentes na Constituição da República Federativa do Brasil e que tenham relação com a Geografia Política.

OBJETIVOS

Ao final desta aula, o aluno deverá:
Abordar expressões normativas dispostas na Constituição brasileira, analisando seu alcance territorial.
Analisar a organização do Estado Brasileiro: da organização dos Poderes, da defesa do Estado e das instituições democráticas.

PRÉ-REQUISITOS

O tema desenvolvido nessa aula tem como pré-requisito básico o aluno dominar a questão da formação da nação, do nacionalismo e do federalismo.

José Eloízio da Costa

INTRODUÇÃO

É estranho, mas nos livros de Geografia Política não observamos estudos sobre o que efetivamente existe na Constituição Federal e que tenha repercussão sobre o espaço territorial brasileiro.

De forma introdutória, sem grandes pretensões, desenvolvemos uma abordagem que possa extrair temas onde a relação entre Estado, Território e Ordenamento Jurídico Constitucional possa ser analisada pelo aluno de Geografia, sem necessariamente passar por uma abordagem estritamente do Direito, até porque não é da nossa alçada e sim do especialista em interpretar às normas jurídicas.

O que torna o tema interessante e instigante na medida em que questões como se organiza juridicamente o Estado Brasileiro, a questão da fronteira nacional, além de temas excepcionais como o conjunto de normas que regulam o Estado de defesa e das instituições democráticas; como tudo isso repercute no território.

No mesmo sentido o aluno deve saber noções como Soberania, Autonomia, Pacto Federativo, Forma de Estado, Forma de Governo e Sistema de Governo.

Vamos a aula

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Sem mais delongas, é importante que todo cidadão brasileiro tenha o mínimo conhecimento sobre a Constituição Federal. Todos sabem que o Brasil teve várias constituições, em função dos interesses dos “donos do poder”, ou decorrente da “revolução pelo alto” (FAUSTO, 1990). Daí o que os juristas denominam que o Brasil sempre foi marcado pela insegurança jurídica.

Uma primeira questão relaciona-se com a expressão oficial do Brasil: é uma República Federativa. República, como forma de governo. Seu oposto é a monarquia e o Brasil passou por esta fase na História. A república foi implantada, como todos sabem, no final do século XIX, substituindo justamente a Monarquia.

Já a organização Federativa tem a ver como forma de Estado. O oposto é o Estado Unitário. Esse tema já foi visto na aula que aborda o federalismo.

Quanto ao sistema de governo, o Brasil escolheu o Presidencialismo, eleito diretamente pelo povo. O oposto e que o Brasil teve uma pequena experiência no início da década de 60 do século passado, é o parlamentarismo.

A Constituição brasileira em vigência foi promulgada em 1988 e foi conhecida como constituição cidadã, por apresentar o conjunto de normas juridicamente bem avançadas; e considerada também muito mais avançada em relação às constituições anteriores.

Todo país moderno tem a Constituição como a Carta que organiza suas instituições, os direitos e garantias, as relações econômicas e os direitos sociais das pessoas que residem, inclusive envolvendo as normas para estrangeiros.

O QUE A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA REGULA?

Primeiro, o aluno deve saber que as normas dispostas na Carta são as normas maiores e nenhuma outra norma deve contrapor, a exceção de mudanças excepcionais na própria Carta realizado através por emendas constitucionais ou que seja realizado uma “nova Constituição”.

Em termos gerais a Constituição é dividida em nove títulos e que regula temas como os direitos individuais, a organização do Estado, dos Poderes, da Defesa do Estado, a Ordem Econômica e Social; entre outras.

Para a nossa disciplina, iremos extrair apenas os temas que tenham como objeto a questão do Estado, da defesa do território e como isso é regulado pela Constituição.

DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: ASPECTOS TERRITORIAIS

Como já vimos anteriormente, o Estado brasileiro é Federal. O que significa que temos várias entidades federativas autônomas (mas não soberanas) formadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Todos possuem suas próprias leis, porém subordinadas a Constituição.

O nosso modelo foi copiado do modelo norte-americano e respeita a autonomia de cada entidade. A União não poderá interferir na competência legal dos Estados e das demais entidades. Apenas em casos excepcionais é que essa intervenção poderá ser feita (arts. 34 a 36).

Esse modelo é territorialmente democrático na medida em que os agentes do Estado eleitos (ou seja, os políticos) são legitimados, mesmo que seja de partidos diferentes, tem autonomia e essa autonomia ela não é feita apenas politicamente, mas também legislativa, econômica e financeiramente.

Ou seja, fica difícil estabelecermos políticos autoritários, até porque a Constituição impede esse poder concentrado. Como dizem os juristas: a Constituição estabelece freios e contrapesos, justamente para materializar o Estado Democrático de Direito.

A UNIÃO FEDERAL; é una e exerce o poder sobre todo o território brasileiro, sendo Brasília, a capital federal e sede do governo da União, dos poderes da república e das representações diplomáticas que representam os outros países no Brasil (as embaixadas).

Na dicção de Cunha Jr. (2009, p. 855), “A União...tem autonomia política, responsável pelo comando do governo central e pelo exercício das

competências lhe foram enumeradas na Constituição, para o atendimento dos assuntos de predominante interesse nacional”.

Lembrar que a União tem autonomia e não soberania. Mesmo que tenha poder territorial em âmbito nacional, a soberania tem como único e exclusivo titular a República Federativa do Brasil. E o que isso significa?

A soberania é exercida pelo Estado Brasileiro, em especial quando se relaciona com os outros Estados. Com a soberania todos são iguais na comunidade internacional. Já a União atua internamente, porém não possui soberania perante as demais entidades da Federação.

Do ponto de vista geográfico alguns “bens territoriais” pertencem a União, como os lagos, rios e correntes de água que banhem mais de um Estado. Assim, o rio São Francisco é um rio que pertence a União, é um rio federal.

Podemos citar outros bens de natureza territorial, como os lagos e ilhas em áreas de divisas de países, bem como as praias marítimas e as ilhas oceânicas e costeiras, a exceção quando estas forem sede municipal.

Desses bens da União, dois são bem conhecidos: a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, além do mar territorial.

Lembrar ao aluno que o Brasil não possui soberania sobre as 200 milhas. Isso é um equívoco. Na verdade, o Brasil tem soberania apenas por 12 milhas (que equivale a 20 km em linha reta a partir da linha do litoral), e que chama de Mar Territorial.

Agora a chamada Zona Econômica Exclusiva chega até a 200 milhas (380 km), e o Brasil tem liberdade para sua exploração econômica. Tem apenas autonomia.

Não esquecer que as riquezas do subsolo também pertencem a União, bem como os recursos hidráulicos.

Finalmente é importante o aluno também saber em relação à questão das fronteiras brasileiras, em especial suas fronteiras terrestres, a União tem o poder de intervir por ser área de defesa nacional. E para isso essa área compreende uma faixa de segurança de até 150 km de largura, que, em casos de guerra, as forças federais podem ocupar sem necessariamente pedir autorização.

Já em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, seu poder de natureza territorial é bem restrito. O que demonstra que o Estado, representado pela União Federal em um nível mais elevado, praticamente exerce todo o poder legal em termos territoriais.

Os Estados Federados, por exemplo, exercem seu poder sobre ilhas oceânicas e costeiras, excluídas aquelas da União, Municípios e Terceiros. Na mesma esteira o mesmo seu poder sobre as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União.

Observar o aluno que esse poder que estamos falando tem a ver com bens de natureza territorial e que pertencem as entidades federativas. Os particulares não podem ocupar ou invadir, e jamais podem ser usados para fins de usucapião. São bens do Estado Brasileiro, que é dividido em entidades

federativas, e que formam o Pacto Federativo entre eles.

Tanto o Distrito Federal, como os Municípios, seus bens territoriais praticamente não existem, mesmo que a Constituição de 1988 tenha ampliado de forma significativa as competências constitucionais dessas duas entidades.

Entretanto, devemos observar que os Municípios estão mais próximos da população e consideramos a entidade como de grande significado social, político e econômico. Mas duas atividades dos municípios “produzem o território”.

A primeira tem a ver com o poder de criar, organizar e suprimir distritos. Veja que não estamos falando de povoado, estes podem aparecer espontaneamente, inserindo como “povoamento rural” (podendo ser disperso ou concentrado), podendo ser incorporados para fins de planejamento territorial.

A outra tem a ver em promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, através do uso do instrumento do planejamento, bem como do controle do uso e parcelamento e ocupação do solo urbano.

Nesse aspecto, o Poder Municipal grande importância para controlar, por exemplo a especulação imobiliária urbana e de certa forma democratizar o espaço público da cidade, e do exercício do direito à cidade a todos. É a menor das escalas políticas, pois onde o cidadão vive e trabalha.

Sobre a questão do município na federação brasileira, assim aborda CASTRO (2005, p. 135), destacando a importância da escala (grifos nossos):

O debate sobre o município no Brasil é oportuno e necessário para levantar alguns pontos importantes para uma agenda atualizada das discussões sobre ele. Em primeiro lugar, este é um recorte federativo, com importante grau de autonomia – o que significa atribuições e recursos próprios –; em segundo, trata-se de uma escala política, ou seja, um território político por excelência, e constitui um distrito eleitoral formal para vereadores e prefeitos e informal para todas as eleições, com conseqüências importantes para a sociedade local e para o território; em terceiro, é no município que todos habitamos e exercemos nossos direitos, e deveres, da cidadania, onde buscamos os serviços a que temos direito como cidadãos, (...)

Veja como a Geografia Política é importante e que necessariamente não deve ficar restrita ao debate teórico de Estado, Nação, Federalismo. Elementos do nosso dia a dia e que tenham conotação territorial devem ser também estudados pelos alunos de Geografia.

Agora vamos examinar o tema “Organização dos Poderes”.

ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

O Brasil atende ao princípio da divisão dos poderes, evitando assim a centralização do Poder e o controle entre eles.

Assim, todos sabem que temos três poderes instituídos e que formam o Estado Brasileiro: O Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Nesse aspecto, o que tem a ver a Geografia Política com a questão da Divisão dos Poderes? Acreditamos que tem tudo a ver, na medida em que o sistema político tem bases territoriais e que se materializa na representação política dos atores eleitos pelo povo.

Infelizmente à Geografia Política pouco estuda essa abordagem, articulando o Estado, a representação política, escalas de poder e do papel das instituições, isso presente principalmente do Poder Legislativo. Para esse tema; podemos apreciar os comentários de CASTRO,(2005, p. 169), abaixo transcrito:

A discussão dos fundamentos territoriais da representação política é importante na elaboração de uma agenda de pesquisa para a geografia política brasileira, especialmente num momento de reestruturação do pacto federativo, do redimensionamento das escalas de poder no país e das disputas regionais por maior representação no sistema proporcional em vigência. Esta discussão é oportuna pela necessidade de se obter maior visibilidade do sistema político e de sua instrumentalização possível sobre alocações de recursos que afetam a organização da sociedade, seus meios de vida e suas atividades produtivas em territórios específicos.

O Poder Legislativo seria o mais representativo do ponto de vista das representações políticas regionais e territoriais.

Em nível federal temos o Congresso Nacional que representa duas casas: a Câmara de Deputados e o Senado.

A Câmara de Deputados representa diretamente a população e o sistema de escolha é proporcional. Ou seja, a partir dos dados populacionais obtidos no IBGE, cada estado define o total de deputados federais a serem escolhidos a cada quatro anos. Os escolhidos cumprem o mandato por quatro anos.

Para o Senado Federal, o processo de escolha visa cumprir o princípio federativo do Estado, e o número de senadores são iguais para todos os Estados (três). A Constituição define três senadores para cada Estado, elegendo um terço em uma eleição e dois terços (dois senadores) na eleição em seguida. Seus mandatos são de oito anos.

Na questão do sistema político proporcional e que se aplica ao Legislativo Federal, entendemos que aí seria o verdadeiro território da disputa política em nível nacional, na medida em que os deputados eleitos em seus respectivos estados defendem seus interesses corporativos para dividir recursos entre os mesmos. O que dificulta os estados com menor número de deputados garantirem recursos na arena dessas disputas.

Claro que existem recursos que a própria Constituição já garante para os estados e municípios (como os fundos de participação e a repartição de alguns impostos, ou ainda os Fundos Regionais, como aqueles voltados para

regiões mais pobres); mas existem outros recursos, que dependem de projetos do governo ou de emendas parlamentares. E nisso está o fundo da disputa.

Assim, o sistema proporcional territorializa o poder político no Legislativo Federal. A Constituição três elementos centrais para a definição numérica de deputados para cada estado.

O primeiro seria o total de deputados: 513, para todo o Brasil. O segundo é o máximo de deputados por estado: 70. O que corresponde ao estado de São Paulo, e terceiro o mínimo de deputados: 8; para os estados menos populosos; que são os casos de Sergipe, Acre, Rondônia, Amapá e Roraima.

É evidente que os paulistas não gostam dessa limitação, mínima e máxima, em função do total de votos de paulistas para eleger um deputado federal ser bem maior que o total de votos para eleger um deputado federal nos estados menos populosos.

Ou seja, enquanto em São Paulo, um deputado federal para ser eleito precisa de no mínimo de 200 a 300 mil votos; em Rondônia, por exemplo, com pouco mais de 20 mil votos, a eleição está garantida.

No âmbito dos Estados, os interesses eleitorais e territoriais, também são reproduzidos em função dos deputados estaduais eleitos representarem determinados municípios ou regiões do estado. O que torna as Assembleias Legislativas se tornarem territórios de disputas dos atores políticos como protagonistas.

Na mesma escala referimos as Câmaras de Vereadores, onde a disputa também se realiza.

Mas duas questões interessantes podem ser extraídas no processo político do poder legislativo em suas escalas. A primeira relaciona-se com a dificuldade de um candidato se eleger um das três casas legislativas. Por incrível que pareça, a eleição de um vereador é muito difícil do que a de um deputado estadual, até porque a quantidade de candidatos é muito maior e o conhecimento do eleitor é determinante.

Por outro lado, como eleição é dinheiro, gasta-se muito mais dinheiro para eleger um deputado federal do que um deputado estadual. É óbvio. O que torna a figura do vereador relevante na medida em que os recursos despendidos são bem menores e o eleitor tem maior proximidade com o vereador eleito, além de fazer melhor eficiência em termos de pressão e cobranças políticas.

No que se refere ao Poder Executivo, é também importante fazer nossa leitura geográfica a partir das escalas.

Nesse aspecto, o que importa nesse poder é como se organiza administrativamente, pois todos sabem que o Presidente da República, os Governadores e Prefeitos são as autoridades máximas.

É o Poder responsável pelos resultados da gestão do Estado e da relação com os demais Estados. Tem uma complexa função, exercendo atividades estatais e públicas; além de ser responsável pela chave do cofre e da defesa nacional. Na escala federal, em termos organizativos, temos a figura máxima: os ministérios. Na escala estadual, as secretarias, como também na escala municipal.

O Poder Judiciário, o menos conhecido de todos, tem grande importância enquanto parte do Estado e para a vida republicana. Funciona quando é impulsionado por quem acha que seu direito é violado. É o poder que guarda e defende a Constituição, além de manter a legalidade do Estado Democrático de Direito. É essencial para Democracia, e seus quadros devem ser altamente qualificados, bem remunerados (para não serem corrompidos) e com amplos conhecimentos jurídicos e de reputação “ilibada”

Sua estrutura organizativa é um pouco complicada para o público leigo. Mas basicamente é dividida na perspectiva estadual e federal e o órgão “supremo” é o Supremo Tribunal Federal. Existe poder judiciário na esfera da União e dos Estados; mas existe poder judiciário na escala municipal. É bom atentar-se para essa questão.

Agora vamos fechar nossa aula com a questão da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas..

A QUESTÃO DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Na Constituição Federal existe um conjunto de normas que regula a questão da defesa do estado e de suas instituições, de fundamental importância para o funcionamento do Estado, como forma excepcional de superação de crises e de ameaças a ordem, a soberania, do equilíbrio dos poderes e da defesa das instituições.

Como dissemos acima, são normas a serem aplicadas em exceção. Portanto, devem ter aplicação temporária. Essas são as duas espécies de exceção: o Estado de Defesa e do Estado de Sítio.

É claro que não queremos esse quadro, mas devemos nos precaver de qualquer instabilidade que possa acontecer no Brasil.

O Estado de Defesa só pode ser aplicado em determinados locais onde efetivamente exista instabilidade, como a ordem pública, do perigo do funcionamento das instituições ou por calamidades da natureza.

Para CUNHA (2009, p. 1051):

O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes: (I) restrições aos direitos de: a) reunião, ainda que exercida no seio das associações; b) sigilo de correspondência; c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica; (II) ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública...

Outra importante questão é o prazo determinado do Estado de Defesa é que deve ser no máximo de trinta dias, podendo ser prorrogado por mais de uma vez.

Já o Estado de Sítio tem outra conotação jurídica e institucional, sendo aplicado para situações mais graves que o Estado de Defesa. São duas as situações para a aplicação desse estado de coisas:

1. Comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa.
2. Declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Com estas medidas, alguns direitos e prerrogativas do cidadão, das organizações da sociedade e até mesmo das instituições públicas; sofrem restrições. Vamos exemplificar algumas: obrigação do cidadão permanecer no local onde estiver (restrição do direito de ir e vir), quebra de sigilo, como o de correspondência, de comunicações, liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão (restrição da inviolabilidade e da liberdade de imprensa).

Também o estado de sítio tem prazo determinado, e todos os procedimentos o Congresso Nacional deve ser convocado em caráter de urgência.

O objetivo dessa aula foi apenas discutir algumas questões em nível de normas constitucionais e sua relação com a Geografia Política

CONCLUSÃO

A presente aula teve sua importância. Primeiro, é porque temos poucas referências bibliográficas no âmbito da Geografia Política sobre questões políticas e normativas que estejam dispostas na Constituição Federal.

A obra de Iná de Castro (esta referenciada na bibliografia abaixo) segue essa linha, em especial na questão da atuação do Estado nas diversas escalas de poder e o papel das instituições. Tentamos seguir também essa linha, mas dando um caráter positivista, o que talvez tenha dificultado o aluno.

Esperamos que não, até porque tentamos explicar expressões ligadas ao mundo jurídico a partir de uma linguagem mais acessível, e saber como extrair elementos relacionadas a questão territorial em nível constitucional.

E acreditamos que atingimos o objetivo, descobrindo, em especial na questão da organização do Estado e dos poderes, como a questão territorial aparece no corpo das normas jurídicas.

Precisamos apenas aprofundar ainda mais essas questões.



RESUMO

É estranho, mas nos livros de Geografia Política não observamos estudos sobre o que efetivamente existe na Constituição Federal e que tenha repercussão sobre o espaço territorial brasileiro. O nome oficial do Brasil: é “República Federativa do Brasil”. República, como forma de governo. Seu oposto é a monarquia e o Brasil passou por esta fase na História. A republica foi instalada, como todos sabem, no final do século XIX, substituindo justamente a Monarquia. Já a organização Federativa tem a ver como forma de Estado. O oposto é o Estado Unitário. Esse tema já foi visto na aula que aborda o federalismo. Não devemos esquecer do sistema de governo, que é o presidencialismo (o oposto é o parlamentarismo). Todo país moderno tem a Constituição como a Carta que organiza suas instituições, os direitos e garantias, as relações econômicas e os direitos sociais das pessoas que residem, inclusive envolvendo as normas para estrangeiros. O nosso modelo foi copiado do modelo norte-americano e respeita a autonomia de cada entidade. A União não poderá interferir na competência legal dos Estados e das demais entidades. Apenas em casos excepcionais é que essa intervenção poderá ser feita (arts. 34 a 36). Esse modelo, federativo, é territorialmente democrático na medida em que os agentes do Estado eleitos (ou seja, os políticos) são legitimados, mesmo que seja de partidos diferentes, tem autonomia e essa autonomia ela não é feita apenas politicamente, mas também legislativa, econômica e financeiramente. O Poder Legislativo seria o mais representativo do ponto de vista das representações políticas regionais e territoriais e abordagem do sistema proporcional e observado em escalas de poder tem na Geografia Política grande importância analítica. Finalmente existe na Constituição um conjunto de normas que regula em caráter excepcional as situações de crise, conhecido como estado de defesa e estado de sítio. São prerrogativas institucionais para situações politicamente anormais.



ATIVIDADES

1. Responda a questão abaixo e envie ao sistema CESAD para verificação do Tutor da disciplina. Estamos extraindo do texto acima a seguinte dicção: a Constituição estabelece freios e contrapesos, justamente para materializar o Estado Democrático de Direito. O que significa Freios e Contrapesos, bem como o chamado “Estado Democrático de Direito”?

Faça essa pesquisa pela internet.

2. Responda também a seguinte questão: Quais os fatores que contribuíram para a transferência do Rio de Janeiro para Brasília? Existem elementos de natureza geográfica que contribuíram para essa transferência?

COMENTÁRIO SOBRE AS ATIVIDADES

Nas duas atividades que apresentamos acima tem sua importância, face à uma questão central que o aluno deve saber: a riqueza analítica que o território incorpora em nossos dias. Mais ainda: no domínio de algumas definições e conceitos. Essa foi à primeira questão, e expressões como freios e contrapesos devem fazer parte como temas da Geografia Política.

Já na segunda questão, inclusive já existe literatura sobre a temática, e certamente o aluno responderá com segurança esse item, na medida em que isso tem a ver não apenas com a urbanização litorânea, ou da “ocupação do interior do Brasil”. Outras questões suscitam, e todas têm natureza geográfica.



PRÓXIMA AULA

Na próxima vamos estudar um tema também pouco estudado na disciplina Geografia Política: o comportamento eleitoral e sua distribuição espacial e a relação com o poder.



A avaliação que podemos extrair dessa aula é a possibilidade de desenvolvermos uma abordagem geográfica, na perspectiva territorial, tomando como base de estudo os “elementos de natureza territorial” dispostos na Constituição Federal. Mas será possível desenvolvermos de forma mais profunda essa questão?

REFERÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: editora Saraiva, 2010.

CASTRO, Iná Elias de. Geografia e Política, território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro, editora Bertrand Brasil, 2005.

CUNHA JR. Dirley. Curso de Direito Constitucional. Salvador: editora JusPODIVM, 2009.

FAUSTO, Boris. A Revolução de 30. São Paulo: editora Companhia das Letras, 2005.