

E fosse qual fosse o resultado, a nação poderia ficar partida e magoada, com feridas que levariam décadas para cicatrizar. Mas quando a Suprema Corte falou com firmeza, aquele Presidente renunciou em praticamente duas semanas. Tal coisa só poderia

Teoria Geral das Formas Políticas

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Livre Docente e Doutor em Direito.

§ 1º — FORMAS POLÍTICAS

A Teoria das formas políticas constitui tema clássico da Ciência Política, da Teoria Geral do Estado e do Direito Político. Pressupõe-se, também, como indagação preliminar da Teoria Geral das Instituições Políticas, da Teoria da Constituição e do Direito Constitucional.

As considerações em torno da natureza das formas políticas conduzem a diversos significados e tipologias que a expressão pode abranger. O conceito de «forma» está ligado ao ocidente. Em suas múltiplas inflexões é grego, sendo que obteve o maior número de matizes naquela cultura.

Elas estão em Adolfo Posada, mas merecem detalhada elaboração em Francisco Javier Conde, Carlos Ollero, Pablo Lucas Verdú, Norberto Bobbio, Enrique Alvarez Conde e outros.

A idéia de forma é geral, pode ser aplicada às mais distintas ordens da realidade, mas a que será objeto de nossas indagações é a ordem política. É nesse sentido que Francisco Javier Conde entende que a forma política é a forma de uma ordem, que é sempre de relações. Esse conceito não pretende recorrer a dados concretos específicos que levam a um gênero de Estado, válido eternamente, para todas as épocas. Esse conceito de «forma política» não fica indiferente aos conteúdos históricos, nem pretende apanhar apenas uma comunidade política singular. Capta

a estrutura essencial da realidade histórica globalmente. Não coincide com o de «tipo ideal», concebido ao modo de Jellinek ou de Max Weber. Desde que esses «tipos puros» não são conceitos concretos, nem representam uma realidade, mas correspondem a produtos da abstração lógica idealizadora.

Não se atribue a essa definição de «forma» sentido puramente espacial, desde que seu âmbito não está determinado em razão do espaço, mas do tempo. A realidade examinada é, por essência, altamente móvel e transformável, sem que ocorra a ausência de unidade, decorrente da coexistência que se configura em uma organização mais ou menos consistente, devido à idéia de direito.

O conceito de organização política não é pura noção formal, obtida por abstração do material histórico. Abrange o âmbito da realidade política e compreende todas as possibilidades de convivência política. Essa totalidade das «formas» ou «figuras» da vida organizada constitui um sistema. O estudo dessas formas e de suas articulações conduz ao repertório de possibilidades que a vida política sugere e efetiva.

O pensamento jurídico-político dará conteúdo a cada um dos modos de organização política, no intuito de definir a própria realidade política. Essa passa a ter valor e sentido através da idéia do direito.

O sistema das formas políticas reais, desde que o autor confessa não pretender estudar todas elas, concentra-se em figuras que representam modos valiosos e distintos da coexistência política: a Polis, o Império Romano, a Civitas Christiana e o Estado moderno.¹

O sentido de «forma» atingiu plenitude na Grécia. No comentário ao fragmento 165 de Demócrito, Aristóteles mostra a visão antropológica da forma. Com o tempo a forma despenheu-se de seus elementos plásticos para converter-se em momento

1. CONDE, Francisco Javier. Teoría y Sistema de las Formas Políticas, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1953, 4ª edição pp. 83 e ss.; idem, Introducción al Derecho Político Actual, Madrid, MCML III, pp. 34 e ss.

metafísico. Carlos Ollero, aplicando o esquema de Aristóteles à Teoria do Estado, salienta que a «polis» é uma comunidade configurada.

A conversão das formas (monarquia, democracia, aristocracia) de puras e impuras não é apenas um processo de imperfeições ético-políticas, mas a decomposição da «polis». A combinação dos elementos hoje denominados governamentais, na forma mista concebida em Aristóteles surge estruturalmente como autêntica nova forma total da «polis», realizável de matéria harmonizada e homogeneizada.

A forma política — a **civitas** — surge não de maneira absoluta, mas em termos de ordem. A **civitas** concebida como forma é unidade na ordem.

Os contrastes e fracionamentos medievais levam a uma organização política fluída e dotada de imprecisão formal.

Maquiavel ocupa lugar de relevo quando constata empírica e descritivamente a realidade política. Vê como distintas duas figuras definitivas. São as formas sob as quais todos os Estados se constituem: a Monarquia e a República. A visão de Maquiavel das formas políticas como «figuras» correspondem a: Monarquia como figura de unidade, frente à República como a multiplicidade.

A forma que em Aristóteles configura a **polis**, em Santo Tomas «ordena a civitas, em Maquiavel a figura do **Estado** passa a ser o resultado da ação do Direito sobre o Poder. Organizar o Poder é limitá-lo, de acordo com Montesquieu.

As clássicas formas vão articular um sistema de pesos e contrapesos. As duas formas políticas por excelência, a Monarquia e a República passam a ser vistas juridicamente, através de sua relação com a vontade estatal. Jellinek as distingue pela existência de um órgão superior que vincula a vontade estatal.

O Estado passa a ser considerado como forma, mas «forma jurídica», sujeito de direito e portador de vontade jurídica. A forma de Estado fica vinculada à distribuição especial de sua vontade como forma jurídica. O problema das formas de Estado é o da distribuição das esferas de aplicação da vontade estatal e da divisão entre Estados unitários e federais.

As formas de governo surgem da distribuição dos órgãos políticos capazes de expressar a vontade do Estado. É nesse sentido que Carlos Ollero destaca as diversas possibilidades de classificação dessas formas, mencionando três trabalhos: o de Delbez (**Recherches sur la classification des formes politiques**, 1929), o de Andersen (**Der Einteilungsgrund der Staatsformen**, 1933) e o de Crossa (**Sulla teoria delle forme di Stato**, 1931).

Maquiavel é apontado como um dos responsáveis de uma das etapas mais significativas na elaboração do conceito de política.

Com o emprego da expressão «formas políticas», Carlos Ollero destaca o posicionamento de Jellinek e Kelsen, dentro dessa mesma problemática. Esclarece Kelsen o que Jellinek esforçou por deslindar: a diferença entre a vontade jurídica da vontade psíquica. A vontade do Estado não pode ser outra senão a vontade jurídica. O querer ser do Estado é o dever ser de seu ordenamento jurídico positivo. A vontade estatal não vai além da imagem do sistema normativo unitário da ordem estatal. A forma de Estado é o método possível de criação da referida ordem; é forma jurídica, isto é, método de criação do direito. Para Kelsen as «formas estatais» são a autocracia e a democracia. Essas têm natureza puramente formal, desde que são tipos ideais, independentes do conteúdo jurídico, pois todo conteúdo jurídico pode ser criado por métodos opostos. Para Carlos Ollero essa radical formalização do conceito de forma de Estado leva a conclusões logicamente trabalhadas, mas não evita conclusões contraditórias.

Esse processo é denominado de **desfiguração do Estado**. Encerra para o publicista espanhol todo um grande período no que diz respeito ao problema das formas políticas: poder-se-ia concluir que inclusive encerraria o período da «forma» na política.

Jellinek chegou a dizer que a determinação das «formas de Estado» e dos gêneros deste, constituía um dos problemas mais antigos da Ciência Política, tendo desempenhado relevante papel em Platão e Aristóteles. Na mesma linha, Kelsen afirma que a moderna doutrina acerca das formas de Estado teve a influência decisiva da antiga teoria política, especialmente a aris-

totélica. É mantida em todos os pontos essenciais, principalmente no que diz respeito ao conceito mesmo de «forma de Estado». A importância metódica desse entendimento consiste em que ele expressa a substância do Estado, desde que a divisão das formas estatais equivale a uma divisão dos Estados. A que se compreende e determina como forma estatal, leva-nos a inferir sobre a natureza genuína do que se compreende como Estado. Ainda, para Kelsen, a antiga Ciência Política não desconheceu que o Estado era uma ordem, ao mesmo tempo que deu conta de que a divisão das formas de Estado é jurídica. A doutrina das formas de Estado, em qualquer de suas épocas, não foi outra coisa senão as distintas possibilidades de criar a ordem estatal como ordem jurídica. O problema da forma de Estado é de conteúdo jurídico. Revela a relatividade da antítese conteúdo e forma. O que em certo sentido é forma, em outro é conteúdo. A forma de Estado é um conteúdo possível da Constituição em sentido estrito e originário. É ela o método de criação da ordem estatal. Como forma jurídica é o método de criação do Direito.²

O tema das formas políticas permanece em vários estudiosos contemporâneos. Pablo Lucas Verdú entende por forma política a configuração normativa e institucional da organização e exercício do poder político, de acordo com uma interpretação ideológica, em uma estrutura social. Sua consistência descansa em bases jurídicas (normativo-institucionais) e de seu exercício (sistemas de governo) e em princípios ideológicos e sócio-econô-

2. OLLERO, Carlos. La Forma Política. Revista de Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, nº 75, maio/junho, 1954, pp. 3 e ss.; KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, Editora Nacional, S.A., México, 1951, trad. de Luís Legaz-Lacambra, pp. 408 e 409; idem, Teoría General del Derecho y del Estado, Imprensa Universitária, México, 1949, trad. de Eduardo García Maynez, pp. 297 e ss.; JELLINEK, Giorgio. Teoría General del Estado, Editorial Albatroz, Buenos Aires, 1954, trad. de Fernando de Los Rios, pp. 501 e ss.; JELLINEK, Giorgio. ORLANDO, V. E. La Dottrina Generale del Diritto dello Stato, Dott. A. Giuffrè-Editore, Milão, 1949, trad. de Modestino Petrozziello, pp. 209 e ss.; PELAYO, Manuel García. Las Formas Políticas en Antigo Oriente, Caracas, Monte Ávila Editores, 1969.

micos (regimes políticos). Nesse sentido, as formas de Estado referem-se à interrelação dos três elementos da estrutura estatal: poder, povo e território.

Essas formas políticas não petrificam o dinamismo político. Estão sujeitas a transformações, conforme indica a teoria da circularidade das formas políticas, focalizada por Políbio e outros.

Pablo Lucas Verdú trata da expressividade das formas políticas como a capacidade que têm de manifestar, significativamente, a interconexão e dinâmica dos fatores sócio-econômicos e ideológicos que sobre elas incidem e as condiciona. A definição e classificação das formas políticas estabelecidas por Platão, Aristóteles, Políbio, na antigüidade; e por Maquiavel, Montesquieu, nos tempos modernos, bem como das mantidas pela dogmática jurídica alemã do século passado, foram em geral expressivas em seus tempos.

O publicista espanhol refere-se às estruturas políticas e à incidência das ideologias sobre elas. Metodologia que entende facilitar a identificação das diversas formas políticas.

Convém acentuar que nessas indagações ocorre uma ampliação do significado da expressão das formas políticas. Percebe-se, de imediato, a procura de diferentes maneiras para o processo de configuração e diversificação das formas políticas. Elas, aí, encontram expressividades e denominações até então, não atingidas dentro das reflexões anteriores: monarquia constitucional, república, federalismo, democracia liberal, Estados totalitários, democracia marxista.

A incidência das diferentes correntes políticas, das ideologias e outros fatores passa a ser encarada como necessária à compressão das formas políticas. Dentro dessa ampliação de significados Pablo Lucas Verdú fala em um **estilo monárquico e monarquizante**, responsável nessas formas políticas que acentuam os critérios de tradição, continuidade, respeito à ordem transmitida por herança e prescrição, sobre a conservação de valores estabelecidos na esfera privada e pública. Quanto ao **estilo republicano**, ou **republicanizante**, recai sobre a limitação dos poderes, a racionalização do poder, a responsabilidade dos

governantes e o respeito às leis. Não deixa de acentuar que a secularização e racionalização da vida política favoreceram ao espírito e ao estilo republicanos.

Mesmo que as formas políticas e seus conteúdos ideológicos, organizativos e estruturais, cooperam poderosamente para imprimir um estilo determinado na maneira de se exercer o poder político, os homens, dentro de seus condicionamentos, exercem influência, em última instância, no modo de exercício de cada uma delas.

As particularidades das formas políticas exteriorizam-se pela expressividade, alcance ideológico e estilo. Elas evidenciam as diversas maneiras de exercício do poder político. Constituem a configuração jurídica do exercício e organização do poder político, envolvido por uma interpretação ideológica, dentro de certa estrutura estatal.

Essa ampliação dos postulados que podem envolver as formas políticas, com referências aos elementos sociológicos que as condicionam, leva a novos caminhos para uma teoria e prática das formas políticas, com a crescente possibilidade de ampliação de suas variedades tipológicas. É dentro dessa nova perspectiva que ultrapassa a todas as referidas anteriormente, que Pablo Lucas Verdú chega a precisar o caráter sucessivo das diversas formas políticas, nos termos do que denomina de uma progressão: Forma de Estado; Forma de Governo; Sistema de Governo; Regime Político.³

Em curso dedicado à Teoria das formas de Governo, afirma Bobbio a razão de curso de filosofia da política distinto daquele dedicado à história das doutrinas políticas e da ciência política, pela necessidade das análises dos temas propostos e discutidos pelos escritores políticos, em especial dos que elaboraram ou esboçaram teorias gerais ou parciais da política. Esses temas servem para identificar algumas categorias gerais que levam a fixação de vários aspectos do fenômeno político, sua compa-

3. VERDU, Pablo Lucas. *Princípios de Ciência Política*. Volume Segundo. *Estructura y Dinamica Políticas*. Editorial Tecnos, Madrid, 1969, pp. 55 e ss.

ração e a construção de sistemas conceituais coerentes e compreensivos, bem como a determinação das afinidades e diferenças entre as diversas teorias políticas, de épocas distintas. Destaca Bobbio a tipologia das formas de governo. Salienta que quase todos os escritores políticos propuseram e defenderam uma certa tipologia. Por meio delas alguns conceitos gerais foram elaborados e examinados (os de oligarquia, democracia, despotismo, governo misto, etc.). Considerando a sociedade política como a forma mais intensa e vinculante de organização da vida coletiva, reconhece que existem vários modos de determinar essa organização, de acordo com o lugar e a época.

Parte da indagação de quantos são esses modos e quais são eles: «La domanda cui risponde la tematica delle forme di governo é la seguente: «Quali e quanti sono questi modi?»».⁴

Para Norberto Bobbio as teorias sobre as formas de governo apresentam dois aspectos: um descritivo e outro prescritivo. Pela função descritiva, o exame das formas de governo leva a uma tipologia, através da classificação dos vários tipos de constituição política que aparecem na experiência histórica. Reconhece que não há tipologia que se contente com uma função, apenas, descritiva. O posicionamento axiológico leva-nos a questionar perante a variedade das formas de governo aquela que melhor satisfaz. Daí a freqüência das formulações em torno de uma teoria da melhor forma de república, ou do melhor Estado. Distingue pelo menos três maneiras diversas com as quais já se elaboraram modelos do melhor Estado:

- a) por meio da idealização de uma forma histórica;
- b) combinação em uma síntese ideal dos vários elementos positivos de todas as formas boas, de modo a eliminar seus defeitos, conservando-lhes as qualidades;

4. BOBBIO, Norberto. *La Teoria delle Forme di Governo nella Storia del Pensiero Politico*. Anno Accademico 1975-76. G. Giappichelli Editore, Torino, 1976, p. 2. Existe tradução brasileira: *A Teoria das Formas de Governo*, Pensamento Político, Editora Universidade de Brasília, nº 17, Brasília, 1980, trad. de Sérgio Bath. Com Nota para a edição brasileira de Néilson Saldanha. Prefácio de Celso Laffer.

c) a construção da melhor república pode ser uma pura elaboração intelectual, completamente abstrata, em relação à realidade histórica.⁵

A palavra forma serve para apelidar também o que Werner Naf designa como «a primeira forma do Estado moderno». No século XIII encontra o que denomina o moderno Estado ocidental, caracterizado de modo aproximado do Estado moderno, como Estado post-feudal. A estrutura do Estado que se formou progressivamente é vista de uma maneira global, na sua generalidade de forma política complexa, ainda não distinta de governo.⁶

Adolfo Posada, ao equacionar a teoria das formas políticas, recorda o significado próprio e distinto entre Estado e Governo. Esse procedimento é apontado como o mais apropriado para diferenciar «forma de Estado» e «forma de Governo». As duas espécies, convenientemente relacionadas, são recolhidas pelo que concebe como a idéia mais compreensiva da forma política.⁷

Com essa distinção ocorre a diferenciação entre a classificação das formas de governo e das formas de Estado.

Estado e Governo apesar de usados como sinônimos, não são termos equivalentes. O Estado compreende a unidade de todos os poderes, como titular da soberania. O governo exprime o complexo dos poderes, dos órgãos, aos quais é solicitado o exercício da soberania. O Estado representa o todo, o governo um elemento seu.⁸

Essa distinção entre formas de governo e formas de Estado é de elaboração recente. As fórmulas clássicas referiam-se, exclu-

5. BOBBIO, Norberto. *La Teoria delle forme di governo*, ob. cit., pp. 6 e 7.

6. NAF, Werner. *Le prime forme dello «Stato moderno» nel basso Medioevo*, em *Lo Stato moderno. I. Dal Medioevo all'està moderna*. Obra coletiva sob direção de Ettore Rotelli e Pierangelo Schiera, Società editrice il Mulino, Bolonha, 1971, pp. 51 e ss.

7. POSADA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político. Tomo Primeiro, Introducción y Teoría del Estado*. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1935, 5ª ed., p. 469.

8. GROPALI, Alessandro. *Dottrina dello Stato*, Dott. A. Giuffrè — Editore, Milão, 1952, 8ª ed., p. 203.

sivamente, às formas de governo. Em certos autores reina a confusão no que diz respeito à utilização das expressões formas de governo e formas de Estado. Os alemães denominam de formas de Estado o que os franceses conhecem com a designação de formas de Governo.⁹

Mesmo assim, formas políticas ou tipos históricos permanecem, para designar as organizações políticas. Com a denominação de formas políticas, Marcel Prélot examina as diversas fases de sua evolução. Acrescenta que as instituições de Governo são, na terminologia clássica, estudadas sob a seguinte rubrica: formas de governo (A. Esmein) ou formas políticas. Reconhece que, historicamente, todas as grandes obras políticas contêm a análise e uma classificação das formas políticas. A sagacidade e engenhosidade dos autores levam ao recurso de múltiplos critérios. Dentre as classificações mais recentes destaca-se a de Charles Eisenmann (**Essai de classification théorique des formes politiques, Politique**, 1968).¹⁰

Apesar da permanência das designações, para as experiências políticas de formas políticas, ocorre a predominância em torno da dicotomia «formas de Estado» e «formas de Governo», entre a maioria dos estudiosos dos assuntos ora referidos.

Em recente trabalho de Enrique Alvarez Conde, permanece a nomenclatura «forma política do Estado». Reconhece que a teoria das formas políticas é um tema clássico que recebe elaborações diversas. Toma como premissa geral a afirmativa de que a forma política é um conceito que engloba tanto as formas de Estado como as formas de Governo.¹¹

9. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Regimes Políticos, Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1977, p. 35; BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. Forense, Rio de Janeiro, 1978, 4ª edição, p. 223.

10. PRÉLOT, Marcel. BOULOUIS, Jean. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 1972, 6ª ed., p. 41; PRÉLOT, Marcel. Histoire des Idées Politiques, Dalloz, Paris, 1970, 4ª ed., pp. 15 e ss; FAYT, Carlos S. Derecho Político, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1973, 4ª ed., pp. 149 e ss.

11. CONDE, Enrique Alvarez. El Regimen Politico Español, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 48 e 49.

§ 2º — TIPOS DE ESTADO

Os tipos constituem objeto da Teoria do Estado. De acordo com essa compreensão, afirma Jellinek, que o problema da ciência do Estado e das instituições do mesmo em geral, consiste na busca dos elementos típicos nos fenômenos do Estado e as relações que daí decorrem. O conceito de «TIPO» surge da compreensão de ser a expressão da mais perfeita essência do gênero. Pode ser visto como um «tipo ideal» que tem valor essencialmente teleológico. A representação dos «tipos ideais» é necessária à Teoria do Estado. Para Jellinek existem dois gêneros de tipos ideais a distingüir: o que é produto da livre especulação, como a forma de Estado de que falam as utopias políticas; ou os tipos ideais que decorrem de Estados que existem ou de instituições particulares desse Estado.

Ao «tipo ideal» opõe-se o «tipo empírico». O tipo empírico distancia-se fundamentalmente do ideal. Essas preocupações são essenciais à Teoria Geral do Estado. Sendo ela a teoria da estrutura do Estado é, também teoria dos tipos e formas do Estado.¹²

Dentro dessa compreensão, Orlando M. Carvalho admite a Teoria Geral do Estado como ciência dos tipos. Ressalta o modo como Jellinek enfrentou a questão da teoria dos tipos. O valor dos tipos ideais é considerado como restrito para as pesquisas que empreende. Ao tipo ideal contrapõe-se o tipo médio.¹³

Pietro Virga distingue Tipo de Estado, de forma de governo. Entende que a forma de governo deve ser, também, distinta do «tipo de Estado», com a qual se designa a qualificação do

12. JELLINEK, Georg. Teoria General del Estado, ob. cit., pp. 25 e ss.; JELLINEK, Giorgio. ORLANDO, Vittorio Emanuele, La Dottrina Generale dello Stato, vol. Primeiro, Studi Introduttivi — Dottrina Generale Sociale dello Stato, Società Editrice Libreria, Milão, 1921, trad. de Dott. Modestino Petrozziello, pp. 534 e ss; VILANOVA, Lourival. O Problema do Objeto da Teoria Geral do Estado, Recife, 1953, p. 208.

13. CARVALHO, Orlando M. Caracterização da Teoria Geral do Estado, Kriterion, Belo Horizonte, 1951, pp. 55 e ss.

Estado em suas relações com o indivíduo. Debaixo dessa compreensão distingue cinco diversos tipos de Estado, sendo que alguns só apresentam interesse histórico:

a) Estado patrimonial: típico da época feudal, no qual não apenas o elemento material do Estado (território), mas o pessoal (povo) é considerado como integrante do patrimônio do soberano.

b) Estado de polícia: no qual o súdito deixa de ser objeto de poder de disposição do soberano. Contrapõe-se o soberano como titular do poder jurídico sobre o súdito, o de «fisco», titular de direito patrimonial.

c) Estado de direito: reconhece-se ao cidadão a titularidade do direito público subjetivo.

d) Estado autoritário: aquele em que o Estado instaura um novo regime diverso do consagrado na Constituição e limita os direitos fundamentais do cidadão.

e) Estado totalitário: os cidadãos passam a ser enquadrados em rígida disciplina; a liberdade limita-se a apenas a ideologia oficial.¹⁴

Biscaretti di Ruffia denomina-as como «**formas típicas de Estado**», mas conclue que a sucessiva evolução dos tempos conferiu a todas as formas indicadas, valor puramente histórico.¹⁵

§ 3º — FORMAS DE ESTADO

A dicotomia formas de Estado e formas de Governo, apesar de perder o seu significado inicial, permanece em muitos dos autores contemporâneos.

Apesar dessa elaboração constituir um dos temas constantes das ciências que examinam a natureza do Estado, nem sempre ocorre uma distinção entre as mesmas, sendo utilizadas como sinônimas.

14. VIRGA, Pietro. Distrito Costituzionale, Giuffrè Editore, Varese, 1979, 9ª edição, pp. 68 e 69.

15. RUFFIA, Paolo Biscaretti di. Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1965, trad. de Pablo Lucas Verdú, p. 226.

A distinção entre formas de Estado e formas de Governo, no dizer de Groppali, delineou-se nitidamente com o progresso dos estudos de direito público. Esse posicionamento não era concebido na antiguidade e mesmo na Idade Média, quando os autores se limitaram a considerar o Estado apenas na sua expressão concreta de complexo de órgãos.

Ao aceitar essa distinção, parte do pressuposto de que as várias formas de Estado podem ser reduzidas em duas fundamentais: quando entende que um Estado ou é simples ou é composto. Não deixa de apontar uma terceira possibilidade, referindo-se a Ambrosini, ao mostrar uma nova figura caracterizada pela autonomia regional.

O Estado simples ou unitário é aquele no qual há somente uma soberania, sobre um único povo e um único território. O Estado composto, complexo ou Federal é formado por outros Estados abrangidos por ele. Compreende entre seus elementos constitutivos outros Estados, o que denomina de Estado de Estados.¹⁶

Não é essa a metodologia empregada por Kelsen ao referir-se à Teoria das formas de Estado. Ao estabelecer o conceito jurídico de «formas de Estado» assenta-se no dualismo autocracia e democracia, numa antecipação dos estudos contemporâneos sobre regimes políticos. Essa orientação leva às indagações sobre as formas de Estado para as divisões tripartidas ou bipartidas, iniciando pelo dualismo: Monarquia e República.

A questão de como devemos encetar uma classificação das formas de Estado foi enfrentada pelos antigos, que consagraram uma divisão tripartida: Monarquia, aristocracia e democracia. Ressalta que posteriormente preferiu-se a formulação dicotômica.

Ao comentar essas tipologias, reconhece que na divisão tripartida clássica prevalecia a tendência para destacar tipos reais, ao passo que na divisão bipartida pretende-se os tipos ideais. A primeira traça linhas divisórias visíveis dentro da multiplicidade de constituições positivas, pelo que estava disposta

16. Groppali, Alessandro. *Dottrina dello Stato*, ob. cit., pp. 203 e ss.

a aceitar outras categorias que surgissem. O fundamento de que partiam era o número de pessoas que exerciam o poder. Apesar de ser inicialmente exato, não era completamente correto. Não destacava suficientemente a relação do governado com a criação das normas, apesar da dita relação ter desempenhado papel preponderante nas teorias políticas da antiguidade. Nela baseia-se precisamente o conceito clássico de liberdade política. A classificação que denomina de moderna, parte de um princípio sistemático básico. O conceito de República é um tipo real. A monarquia ocorrem um Estado em cuja legislação corresponde um parlamento eleito sobre a base amplíssima do sufrágio universal igualitário. Ela configura-se apenas porque um órgão importante, que é o monarca, tem o direito de veto suspensivo contra as resoluções do parlamento, no qual os poderes legislativos e executivos correspondem a um pequeno grupo de pessoas, representantes da plutocracia ou da aristocracia.

A esse Estado contrapõe-se a República, na qual os poderes legislativos e executivos correspondem a um grupo maior de pessoas.

A moderna divisão tripartida, aí apontada, refere-se a uma antítese fundamental de dois tipos.¹⁷

Jellinek ressalta que o desenvolvimento das ciências políticas acarreta esforços para superar as categorias aristotélicas do Estado. Afirma que são possíveis uma infinidade de divisões, devido as peculiaridades que podem oferecer os exames em torno dos Estados. Considera que uma das idéias geniais da ciência antiga do Estado foi pensar que as formas deles se identificam com as formas da Constituição.

Para o publicista alemão, a oposição entre monarquia e república aparece desde os mais remotos tempos do Estado: historicamente, trata-se dos dois tipos fundamentais e originários do Estado.

17. KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, ob. cit., pp. 418 e ss; idem, Teoría General del Derecho y del Estado, ob. cit., p. 297 e ss.

A distribuição dos Estados em monarquia e república é a divisão suprema. Ambas podem ser subdivididas. Através deste procedimento chegamos a todas as distintas maneiras possíveis da organização do Estado. No que diz respeito à natureza da monarquia é ela dirigida por uma vontade física. A doutrina considera como essencial ao monarca que ele tenha um direito próprio, originário, não derivado da soberania. A natureza da monarquia moderna está vinculada aos tipos históricos fundamentais no que diz respeito à relação do monarca com o Estado. São colocados dois tipos essenciais: o monarca está sobre a força do Estado ou dentro do mesmo. Na primeira hipótese ocorrem duas espécies: o monarca constitui uma autoridade superior ou como proprietário do Estado. Surgem daí três concepções: o monarca considerado como Deus ou como representante da divindade; o monarca como proprietário do Estado; o monarca como membro do Estado e órgão do mesmo.

Para Jellinek, da mesma maneira que as formas de Estado, a monarquia tem sido objeto de diversas divisões (monarquia eletiva, monarquia hereditária, monarquia ilimitada, monarquia limitada).

A natureza da república é vista em oposição à monarquia. Do ponto de vista jurídico formal só são considerados como tipo de república distinções quantitativas, mas não qualitativas. As diferentes classes de república decorrem, juridicamente, da consideração do número e natureza de seus órgãos imediatos (são repúblicas que só têm um órgão único, imediato e primário; os tipos principais dessas são as democracias absolutas ou imediatas da Grécia).

De acordo com a natureza dos órgãos imediatos surgem as seguintes formas de república: repúblicas em que o soberano tinha um caráter corporativo; repúblicas oligocráticas; repúblicas aristocráticas; repúblicas democráticas (democracia antiga e moderna).¹⁸

18. JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*, ob. cit., pp. 501 e ss; JELLINEK, Giorgio. ORLANDO, Vittorio Emanuele. *La Dottrina Generale del Diritto dello Stato*, ob. cit., pp. 209 e ss.

As análises em torno das formas políticas têm revelado diversas expressões que as vezes focalizam conteúdos bem aproximados. Nesse sentido convém ressaltar que no tratamento das diferentes espécies de Estado, Hauriou examina os Estados simples e os Estados compostos.

A publicística contemporânea aponta a importância e o interesse das formas de Estado. Vistas em seu aspecto jurídico, constitucional ou internacional trazem profundas conseqüências que repercutem na definição das competências e no funcionamento do Estado. A expressão tradicional «formas de Estado» enriquece as possibilidades de relações entre as coletividades que surgem em determinado Estado, ampliando as possibilidades do surgimento dos entes federais. Preocupando-se com a estrutura interna do poder estatal, a prática distingue duas variantes de Estado (Estado unitário e Estado composto), sendo que a segunda espécie apresenta vários sistemas federais.

A variedade terminológica ocorre a cada momento, circunstância que dificulta uma precisão adequada dos diversos aspectos ou formas que o Estado apresenta.¹⁹

A própria configuração das formas de Estado têm permitido, atualmente, o surgimento de novas figuras como o Estado Regional e o Estado Autônomo, situados entre o dualismo tradicional dos Estados unitários e dos Estados federais. O Estado unitário tende a transformar-se de Estado rigidamente concentrado, em Estado descentrado, no qual garante-se a preexistência da autonomia local, mediante a criação de entes, as regiões, aos quais confere-se o poder legiferante em determinadas matérias e o

19. HAURIOU, André. *Derecho Constitucional y Instituciones Políticas*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, trad. esp. de José António Gonzalez Casanova, pp. 173 e ss; CADOUX, Charles, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Théorie Générale des Institutions Politiques*, Cujas, Paris, 1980, 2ª ed., pp. 41 e ss; DABEZIES, Pierre. *Cours de Droit Constitutionnel et D'Institutions Politiques*, Les Cours de Droit, Paris, 1979/1980, pp. 21 e ss; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*, FUMARC/UCMG, Belo Horizonte, 1982.

correspondente poder administrativo, com exclusão da função jurisdicional.²⁰

Para demonstrar a falta de uma uniformidade terminológica, recapitulamos os dizeres de Temistocle Martines ao enfrentar o problema. Referindo-se ao Estado-instituição e sua evolução histórica ou «forma de Estado», menciona a seguinte distinção: Estado feudal, absoluto, moderno e social. Constitui, ainda, dizeres do mesmo autor: limitando o nosso exame da «forma de governo» do Estado contemporâneo, podemos reduzi-la a três tipos: a forma de governo parlamentar; a forma de governo presidencial; a forma de governo diretorial.²¹

Esses e outros posicionamentos conduzem a múltiplos questionamentos sobre a estrutura de muitos dos Estados contemporâneos, com o objetivo de melhor definir as diversas formas que têm surgido no processo de institucionalização estatal. Do ponto de vista da teoria clássica das formas jurídicas de Estado ocorrem muitas dúvidas quanto à colocação de certos Estados nas categorias que vêm sendo elaboradas e definidas.²²

Apesar das modificações que vêm ocorrendo, as indagações em torno das formas de governo e de Estado, permanecem em muitos doutrinadores. Tal circunstância não impediu que houvesse

20. MARTINES, Temistocle. *Diritto Costituzionale*, Dott. A. Giuffrè — Editore, Milão, 1981, 2ª ed., p. 157; Barile, Paolo, *Istituzioni di Diritto Publico*, CEDAM, Padova, 1972, pp. 18 e 19; BADÍA, Teoría y Realidad del Estado Autonómico, Separata de «Revista de Política Comparada», Universidad Internacional Menendez Pelayo, nº III, Inverno, 1980-1981; idem, *Las Comunidades Preautónomicas*, Separata de la Revista de Estudios Regionales, III Jornadas de Estudios Andaluces, Granada, out., 1979, *Las Autonomías*, Revista de Estudios Regionales. Extraordinário, vol. II, 1980; idem, *La Potestad Legislativa de las Comunidades Autónomas*, Revista de Estudios Regionales, nº 7, jan./junho, 1981; idem, *Del Estado Unitario al Estado Autonómico: su Proceso*, Revista del Departamento de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, nº 5, Inverno, 1979-1980, pp. 7 e ss.

21. MARTINES, Temistocle. *Diritto Costituzionale*, ob. cit., pp. 151 e 191.

22. ALVAREZ, Manuel B. Garcia. *La «Forma de Estado» del Reino Unido*, Revista Española de la Opinión Pública, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, nº 50, out./dez., 1977, pp. 121 e ss.

grande alteração metodológica no que diz respeito aos assuntos pertinentes a essa distinção: o aparecimento de muitos Estados, a mudança na maneira de fixação do objeto a ser estudado têm gerado novas perspectivas que impõem uma visão renovada dessa temática. Ela opera-se com maior amplitude em certas reflexões sobre as formas de governo e as conceituações acerca de regimes políticos.²³

Os vários critérios determinados para diferenciar as formas de Estado e as formas de governos não têm obtido a unanimidade dos assentimentos. A estrutura do Estado em certos posicionamentos é tomada como uma questão mais ampla do que a estrutura do governo, entendimento que hoje nem sempre é aceito. Na forma de Estado toma-se o conceito de soberania em função do território. Na forma de governo procura-se equacionar o jogo dos órgãos políticos.

Apesar dessas conotações, nos estudos sobre as instituições constitucionais vistas sob a perspectiva das formas de Estado e formas de Governo, Maurice Hauriou utiliza denominações diferenciadas, com critérios mais amplos na definição das formas que examina tendo como base essa dicotomia. No que diz respeito às formas de Estado (Simples e Compostas) acerta a terminologia, usualmente, consagrada.

É outro o posicionamento ao referir-se às principais variedades do «governo representativo», tomando o que denomina a teoria fundamental da separação de poderes. Essas diversificações acarretam subdivisões como o regime parlamentar ou de gabinete e o regime presidencial americano.

A consagração das «formas de governo representativo», absorve as variedades das formas de Governo, mas dá maior

23. PEREZ, Francisco Porrua. Teoria del Estado, Editorial Porrua, S.A., México, 1969, 5ª ed., pp. 433 e ss.; CAMACHO, Miguel Galindo. Teoria del Estado, Editores Mexicanos Unidos S.A., México, 1969, pp. 345 e ss.; ROJAS, Andres Serra. Teoria General del Estado, Libreria de Manuel Porrua, S.A., México, 1964, pp. 339 e ss.; BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1ª ed., 1967, pp. 151 e ss.; CATALÁN de Ocón, Carlos Ruiz del Castillo y Catalán de. Manual de Derecho Politico, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1939, pp. 241 e ss.

saliência ao que se denomina de «regimes ou sistemas de governo» (parlamentarismo e presidencialismo).²⁴

Numa revelação da inquietante variedade das denominações e critérios que ocorrem, Raymond Barraine ao consagrar as «formas políticas», estuda-as ao lado das «formas de Estado». Parte das indagações do regime representativo (majoritário e da representação proporcional); do governo de Assembléia; do que denomina regime de separação de poderes; do regime parlamentar; do governo semi-direto e o referendun; dos modos de designação dos representantes. Esse posicionamento não impede que em outro trabalho o publicista francês trate de formas de governo (republicana, monárquica e ditatorial). Entende, ainda, que através da visão das formas políticas e da estrutura dos órgãos do governo chega-se a distingüir vários sistemas políticos distintos (regime parlamentar, regime presidencial, governo direto ou semi-direto e finalmente regime assentado sobre uma orientação política determinada).²⁵

Os estudos empíricos conduzem normalmente a indagações comparatistas: comparação entre as Constituições, entre os sistemas de partidos, entre os próprios partidos de uma mesma espécie e entre o funcionamento dos parlamentos ou dos regimes tomados globalmente. Essas comparações levam espontaneamente a dar resposta as duas espécies de questões que colocam os partidários e adversários de um determinado tipo de regime: por que o regime constitucional — pluralista funciona de maneira

24. HAURIUO, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1927, 2ª ed., trad. de Carlos Ruiz del Castillo, pp. 356 e ss; LASKI, Harold J. El Gobierno Parlamentario en Inglaterra, Editorial Abril, Buenos Aires, 1947; trad. de Eugenio Ingster; idem, El Sistema Presidencial Norte-americano, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948, trad. de Eduardo Warchaver.

25. BARRAINE, Raymond. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1927, pp. 25 e ss; idem Droit Public. Droit Constitutionnel — Droit Administratif — Législation Fiscale, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1965, 2ª ed., pp. 26 e ss; idem Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1962, pp. 21 e ss, 37.

satisfatória nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e na França? Um regime desse tipo é autenticamente democrático ou é, como afirmam os marxistas-leninistas, uma dissimulação do exercício do poder para preservação de certos interesses de classes ou grupos dominantes?²⁶

Desde quando Tocqueville aliou o método comparatista com o exame dos tipos ideais, ficou demonstrado que as sociedades modernas democráticas têm modalidades de comportamentos extremamente diferenciados, devido as circunstâncias físicas e históricas. Com o segundo tomo, principalmente, «**De la Démocratie en Amérique**», descreve o tipo ideal da sociedade democrática elaborada. Com «**L'Ancien Régime et la Révolution**» temos dois modelos para exame de realidades políticas concretas, que permitem importantes estudos comparatistas.

As modificações que vêm ocorrendo em várias das instituições políticas, com debates constantes sobre o funcionamento e as transformações das mesmas, têm propiciado múltiplas interrogações sobre a melhor maneira de definir as formas ou estruturas que têm influenciado na definição das organizações estatais.

Os questionamentos que surgem a partir da própria definição do Estado, as menções sobre a crise da democracia parlamentar, o surgimento de novas ideologias para justificar certas transformações políticas, econômicas e sociais, dificultam a previsibilidade e a definição das formas estatais, bem como uma classificação válida para todas as épocas e circunstâncias.²⁷

26. ARON, Raymond. A propos de la Théorie Politique, *Revue Française de Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, vol. XII, n° 1, março, 1962, pp. 15 e 16; JOUVENEL, Bertrand de. Théorie Politique Pure, *Revue Française de Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, vol. XI, n° 2, junho, 1961, pp. 364 e ss; VEDEL, Georges. Rapport Général sur le problème des rapports du législatif et de l'exécutif présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique, *Revue Française de Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, vol. VIII, n° 4, dez., 1958, pp. 757 e ss.

27. ROCHE, Emile. Science et Politique. *Revue Politique et Parlementaire*, Paris, Ano 61, n° 695, outubro, pp. 217 e ss; PARAF, Pierre. L'Afrique Noire devant la Constitution, *Revue Politique et Parlementaire*, Paris, Ano 60, n° 684, novembro, 1958, pp. 346 e ss; ARON, Raymond.

Essas outras indagações conduzem a múltiplas reflexões sobre as remodelações de ordem institucional e constitucional, fatores relevantes para definições ligadas às formas políticas.

Marcel Waline ao examinar a natureza do regime político francês, em trabalho de 1982, questiona se o mesmo é parlamentar ou presidencial. Convém destacar que as ponderações ali levantadas estão limitadas às discussões, apenas, no que diz aos sistemas de governo. Esse critério demonstra as linhas que delineiam as formas ou tipos consubstanciados através da organização estatal.

Idées Politiques et Vision Historique de Tocqueville, Revue Française de Science Politique, Presses Universitaires de France, Paris, vol. X, n° 3, setembro, 1960, pp. 509 e ss; LAMOTTE, Pierre. Un essai de réforme de l'État. La tentative de 1934, Revue Politique et Parlementaire, Paris, Ano 60, n° 680, julho, 1958, pp. 19 e ss; idem, La réforme de l'État au XVIIIe Siècle, n° 683, outubro, 1958, pp. 231 e ss; BOURGIN, Georges. Réflexions sur les Républiques populaires, Revue Politique & Parlementaire, Paris, Ano 51, n° 586, março, 1949, pp. 238 e ss; PHILIP, André, La Crise de la démocratie parlementaire, Revue Politique et Parlementaire, Paris, Ano 55, n° 632, novembro, 1953, pp. 225 e ss; FAURE, Edgar. Lé référendum de législature, Revue Politique et Parlementaire, Ano 63, n° 712, maio, 1961, pp. 8 e ss; MAYER, René. Vers un régime Présidentiel? Revue Politique et Parlementaire, Ano 63, n° 710, fevereiro/março, 1961, pp. 3 e ss; ROCHE, Emile. La crise de l'esprit démocratique, Revue Politique et Parlementaire, Paris, Ano 63, n° 718, dezembro, 1961, pp. 26 e ss; LASSAIGNE, J. — D. La succession du Général de Gaulle: régime présidentiel ou régime parlementaire? Le point de vue d'un juriste. Entretien avec Georges Burdeau, Revue Politique et Parlementaire, Paris, Ano 71, n° 799, maio, 1969, pp. 23 e ss; DAILLY, Etienne. Le référendum dans la Constitution de 1958, Revue Politique et Parlementaire, Ano 71, n° 797, março, 1969, pp. 43 e ss; BERLIA, Georges. Le Problème de la Constitutionnalité du Referendum du 28 octobre de 1962, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger, Librairie de Droit et de Jurisprudence, Paris, n° 5, set./out., 1962, pp. 936 e ss; LUCHAIRE, François. Les Fondements Constitutionnels de la Décentralisation, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, n° 6, nov./dez., 1982, pp. 154 e ss; WALINE, Marcel. Quelques Réflexions sur les Institutions de la Ve République, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, n° 3, maio/julho, 1982, pp. 597 e ss.

A audiência de uma nomenclatura básica é constante. Rafael Bojina Villegas, ao formular o conceito de forma estatal, entende que a forma de Estado é, em realidade, um conceito sociológico-jurídico. Como outros autores, no desenvolvimento do tema, passa a considerar: autocracia e democracia; monarquia e república; monarquia e oligarquia e democracia. Propõe em seguida, uma classificação das formas de Estado:

- * a) formas heterônomas puras;
- * b) formas relativamente autônomas;
- * c) formas heterônomas autônomas.²⁸

O exame da própria natureza do Estado convoca-nos para observar as formulações que adquire, sendo que as indagações em torno de seus fins sirvam para ampliar as perspectivas sobre as interrogações existentes mesmo quanto à sua natureza. Pois a forma de Estado e a forma de governo, no seu funcionamento, podem sofrer influência dos fatores teleológicos que vão decidir nos seus objetivos.²⁹

A confusão que paira sobre a exata determinação entre formas de governo e formas de Estado, não deve levar ao desalento, aqueles que se dedicam ao estudo da matéria. Certos autores chegam a falar que aquilo que começou sendo o problema fundamental da Ciência Política, perdeu a sua excepcional importância. A questão não está dentro dessa conclusão, mas numa necessária modificação do enfoque que lhe vem sendo dado.³⁰

28. VILLEGAS, Rafael. Teoría General del Estado, México, 1968, 2ª ed., pp. 385 e ss.

29. IZAGA, P. Luis. Elementos de Derecho Político, tomo I, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1952, 2ª ed., pp. 220 e ss; LA CUEVA, Mario de. La Idea del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975.

30. IZAGA, P. Luis. Elementos de Derecho Político, tomo II, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1952, pp. 1 e ss.

Georges Burdeau, pela significação que tem na elaboração doutrinária dos estudos de regimes políticos, merece destaque quando estabelece as correlações e distinções entre formas de Estado e regimes políticos.

Compreende que as formas de Estado correspondem às formas do Poder Estatal. Apenas esse Poder pode ser determinado quanto à sua estrutura, quanto aos seus fins e quanto às modalidades do seu exercício. É assim que um Poder estatal pode ser unitário ou federal (estrutura), liberal (fins), presidencial (modalidade de exercício). Para termos uma visão total da situação política de uma coletividade estatal, torna-se obrigatório considerar o Estado sob esse tríplice ponto de vista. É correto que entre os fins do Poder e suas modalidades de exercício existe uma correlação: as instituições constitucionais são, senão inteiramente, mas em grande parte, comandadas pelas finalidades que lhes designa o Poder.

Ressalta o publicista francês que a terminologia corrente confunde «forma de Estado» e «regime político», falando indiferentemente de um Estado ou de um governo parlamentar, de um Estado ou de um regime liberal. Acha que para evitar equívocos prejudiciais e esclarecer as idéias, convém distinguir as expressões: forma de Estado corresponde à definição da natureza interna do Poder no qual a instituição estatal está assentada.³¹

O conhecimento ordenado dos fenômenos concernentes ao Estado são de importância significativa. Mas não podem ser apenas vistos em seus aspectos formais. Existem fatores que contribuem para as suas modificações e que não podem ficar despercebidos.

Diversos setores contribuem para a manipulação das instituições ou da máquina estatal. Esses não constituíam preocupação das formulações tradicionais. A essa metodologia eram indiferentes muitas das implicações que hoje são necessárias para os levantamentos sobre a realidade política institucional ou não.

31. BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Tomo II, L'État, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1967, 2ª edição, pp. 347 e 348.

As formas políticas contemporâneas fazem face a muitos problemas, cujas soluções são susceptíveis de colocar em jogo a sua própria permanência.

Os Estados constituem formas institucionalizadas da sociedade política, na qual o Poder adquiriu a faculdade de criar e de modificar muitas das relações sociais. Ao mesmo tempo orienta de maneira decisiva a economia global. As transformações ocorridas nos Estados contemporâneos ocasionaram muitas modificações em sua face, circunstâncias que conduziram a novas elaborações em torno das formas que ele vinha e vem apresentando.