

Formas de Governo e Regimes Políticos

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

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

SUMARIO: § 1º — Noção de forma de Governo; § 2º — As classificações das formas de Governo; § 3º — As novas tendências em torno do exame das formas de Governo.

§ 1º — NOÇÃO DE FORMA DE GOVERNO

As noções das formas de governo são das mais remotas nas reflexões políticas. A antigüidade do tema não facilita uma definição que possa ser aceita por todos os que examinam o assunto.

A forma de governo pode ser encarada como o tipo de organização mediante a qual o Estado exercita seu poder de império. Paulo Bonavides acentua que através das formas de Governo chega-se à organização e funcionamento do poder estatal, nos termos adotados para determinação de sua natureza. Recolhe três critérios para a formulação dessa conceituação:

- a) número de titulares do poder soberano;
- b) separação de poderes, por meio da fixação de suas respectivas relações;
- c) os princípios essenciais que determinam as práticas governantes e o conseqüente exercício limitado ou absoluto do poder estatal¹.

1. SALDANHA, Nelson Nogueira. «As Formas de Governo e o Ponto de Vista Histórico, Estudos Sociais e Políticos». 11, Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Universidade Federal de Minas

A compreensão das diversas maneiras de organização do Estado, no que diz respeito às formas de Governo, concentra-se em alguns autores na sua maneira de estabelecer e distribuir as estruturas e competências dos órgãos que compõem o governo. Destaca-se no problema de quem exerce o poder e os modos de seu exercício.

A distinção entre Estado e Governo será fundamental para o reconhecimento dessa diferenciação básica das formas políticas. O Governo como organização específica do poder constituído, atua e exterioriza sua atividade própria, exercitando suas funções.

A expressão "forma de governo" é tomada na doutrina para precisar o comportamento estrutural e político dos órgãos do governo, através do conhecimento do modo como estão relacionadas.

As dificuldades para a configuração conceitual da "forma de governo" estariam superadas partindo-se da distinção entre "governo" e "estado", diferenciação que deu origem ao dualismo dessas formas. Nem todos partem dessa dicotomia, circunstância que gera confusões conceituais. Os cultores alemães da "Teoria do Estado" empregam apenas a expressão "forma de Estado" (Staats-form), utilizando-a com o mesmo significado que os autores franceses, italianos e espanhóis dão à expressão "forma de Governo". Além disso os critérios para a diferenciação entre "forma de governo" e "forma de Estado" são bem diversificadas. Apesar dessas divergências existe alguns pontos comuns, no que diz respeito à "forma de Governo" (distribuição dos órgãos políticos capazes

Gerais, Belo Horizonte, 1960, pp. 35 e ss; BONAVIDES, Paulo, «Ciência Política». Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1967, 1ª ed., pp. 151 e 152; BARILE, Paolo, «Istituzioni di Diritto Pubblico». CEDAM, Padova, 1972, p. 17; SERRANO, Nicolás Pérez. «Tratado de Derecho Político». Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1976; HERAS, Jorge Xifra. «Curso de Derecho Constitucional». Tomo II. Ed. Estado Moderno, Bosch, Barcelona, 1962, pp. 77 e ss.

de expressar a vontade do Estado) e a “forma de “Estado” (refere-se à distribuição espacial” dessa vontade)².

O tema das “formas de governo” é de grande significado na evolução do pensamento político. Visto em sua perspectiva histórica, pretende em suas formulações tradicionais tomar os aspectos “formais” e “genéricos”. Detendo-se em suas classificações e definição de qual das formas é a melhor, tornou-se preocupação dos grandes filósofos políticos. Mário Justo Lopez, ao assinalar o interesse metodológico da diferenciação que existe na classificação das “formas de governo”, inicia por determinar qual é a melhor delas. Essa teorização baseia-se nos tipos “ideais” ou “reais”, de acordo com as características de cada um. O segundo momento está no recurso aos juízos de valor, necessários para a determinação, das diversas formas e a projeção das mesmas na vida política. Convém salientar que, atualmente, ocorreram muitas modificações no que diz respeito à análise dessa problemática.³

É conveniente ressaltar que a noção da forma de Governo é incapaz de abranger toda a realidade política. Sua definição pode ocupar alguns aspectos da concretização das instituições políticas, principalmente, a nível estatal. Mas o exame do conteúdo que a expressão comporta mostra ser a mesma

2. LÓPEZ, Mário Justo. «Manual de Derecho Político». Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1973, pp. 338 e 339; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. «Teoria Geral das Formas Políticas». Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 29, n°s 26/27, maio/outubro, 1983-1984, pp. 56 e ss.; RUSSOMANO, Rosah. «Curso de Direito Constitucional». Livraria Freitas Bastos S.A., Rio de Janeiro, 1984, 4ª ed., pp. 83 e ss; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. «Teoria Geral do Federalismo». FUMARC. UCMG, Belo Horizonte, 1982.

3. LÓPEZ, Mário Justo. «Manual de Derecho Político». Ob. cit., p. 339; VIAMONTE, Carlos Sanchez. «Las Instituciones Políticas en la Historia Universal. Evolucion de las Formas de Gobierno y los Derechos Humanos hasta la Republica Democratica de Nuestro Tiempo». Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1962, 2ª ed.; SABINE, George H. «Historia de la Teoria Política». Fondo de Cultura Económica de México, México, 1945, 1ª ed.; trad. de Vicente Herrero.

insuficiente na determinação da complexidade das manifestações institucionais das formas políticas. Esses questionamentos podem ser bem delineados nas diversas vocações que ocorrem para se chegar a uma classificação completa das formas de Governo. Tipologia essa que tivesse a força de enquadrar o maior número possível de Estados, com uma abrangência conceitual bem ampla e durável.⁴

A variedade das estruturas constitucionais serve, também, como critério para a definição das formas políticas possíveis. A permanência da classificação das formas de governo pelo fundamento do poder de autoridade (monarquia, democracia, constitucionalismo, monocracia, oligarquia), está ao lado de uma classificação de conformidade com um tipo de ordem que corresponde à concepção do fim. A essa orientação Luis Sanches Agesta chama de classificação dos regimes políticos. O conceito de regime político aí entendido é considerado um termo convencional cujo significado se articula em quatro elementos:

1º — Existe em todo regime um núcleo central de idéias que constitui o princípio ou princípios denominados de sua ideologia. São compreendidos através de distintas concepções teóricas da liberdade e do fim do Estado. De acordo com essa perspectiva são colocados: o regime liberal, regime de serviço (de que constitui variedades o Estado Social), o regime do bem-estar social, o regime corporativo e o regime totalitário.

2º — Da ideologia consagrada deriva uma fórmula constitucional característica. No regime liberal estão as *declarações de direitos individuais*, como limitações da atuação estatal. O regime social ou do bem-estar social particulariza-se

4. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. «Regimes Políticos». Ed. Resenha Universitária, São Paulo, 1977; BOBBIO, Norberto. «La Teoria delle Forme di Governo nella Storia del Pensiero Politico». G. Giappichelli-Editore, Torino, 1976. pp. 23 e ss.

pelas proclamações dos *direitos sociais*. O regime corporativo configura-se pelo *pluralismo social*, como sistema de organização que parte da articulação dos homens em grupos, com a consagração dos direitos de instituições sociais: o regime totalitário fixa-se pela preeminência do dever sobre o direito.

3º — Cada regime tende a apoiar-se na legitimação do poder. No regime liberal a liberdade expressa-se na livre concorrência de opiniões. No regime administrativo social existe uma doutrina positiva da ação do Estado, enunciada como princípio da intervenção no serviço social. O regime pluralista busca sua legitimação na representação dos interesses das corporações e instituições sociais. O regime totalitário implica, mais ou menos, no predomínio oligárquico de uma classe, uma raça ou um partido.⁵

4º — A cada regime corresponde uma ordem econômica e social. A livre concorrência é o princípio político e econômico do liberalismo. A intervenção e a direção econômica ou programação, a chamada *planificação indicativa*, é a característica do que denomina regime administrativo ou de bem-estar social. O pluralismo social e econômico é a essência do corporativismo. O privilégio do partido, da classe, da raça e a *planificação centralizada* da vida econômica correspondem às manifestações do totalitarismo.

Apesar de usar a terminologia tradicional de formas de governo, a caracterização dos princípios básicos referidos revela a ampliação do conteúdo na determinação das possibilidades tipológicas apontadas.

No que denomina as “formas de regime”, com vigência histórica contemporânea, aponta os caracteres e a situação dos mesmos, como conceitos típicos. As realizações históri-

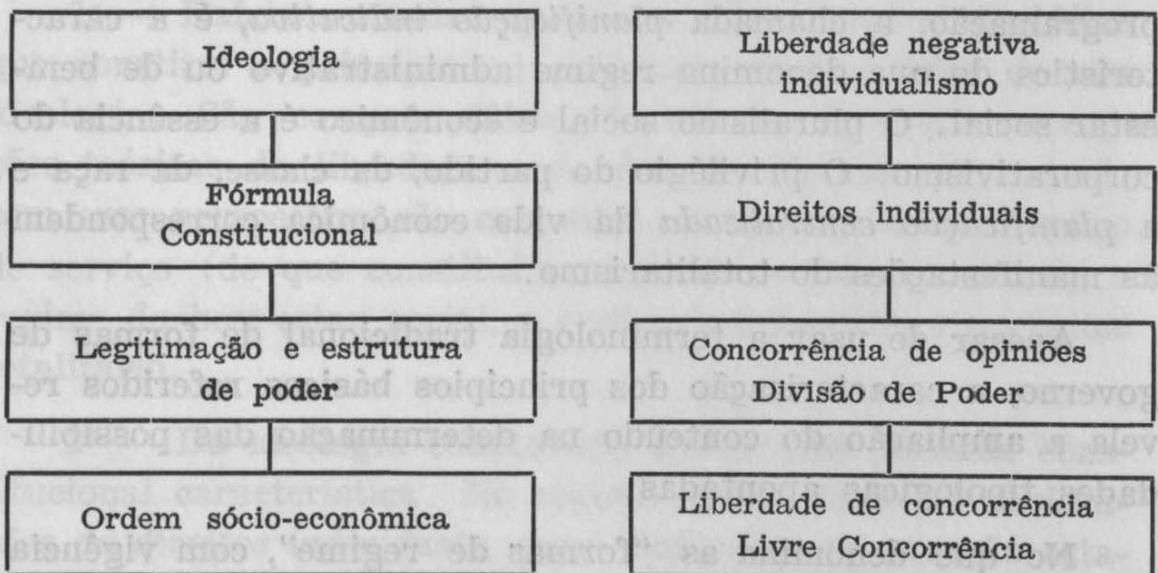
5. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. «Legitimidade do Poder». Revista de Direito Público, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, Ano XVII, N° 70, abril-junho, 1984, pp. 59 e ss.

cas respondem flexivelmente à combinação de vários tipos, desde que os regimes não se sucedem de maneira catastrófica, mas estabelecem-se através de certas penetrações, que ocasionam a transformação de uma certa ordem.⁶

Apesar de destacar novos critérios na formulação dos dados para o conhecimento dos regimes políticos contemporâneos, o publicista espanhol aponta novos indicadores para uma reformulação das formas de governo, abandonando ou não a terminologia, por uma substituição definitiva pela locução regime político.

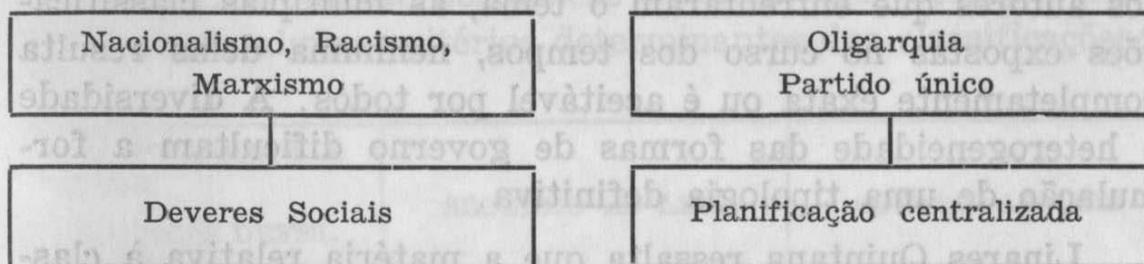
Os tipos de regimes contemporâneos apresentam novos dados que demonstram a atualização e modernização do tema, que não esquece as suas origens clássicas:

REGIME LIBERAL:

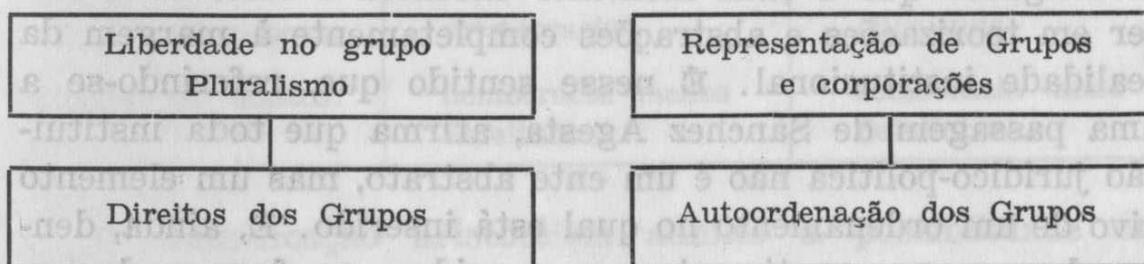


6. AGESTA, Luis Sanchez. «Princípios de Teoría Política». Editorial Nacional, Madrid, 1970, 3ª ed., pp. 489 a 491; CONDE, Enrique Alvarez. «El Régimen Político Español». Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1983; ESTEBAN, J. de. López, Guerra. Obra Coletiva, Ed. Labor, Madrid, 1980-1982, 2 vols., El régimen constitucional español.

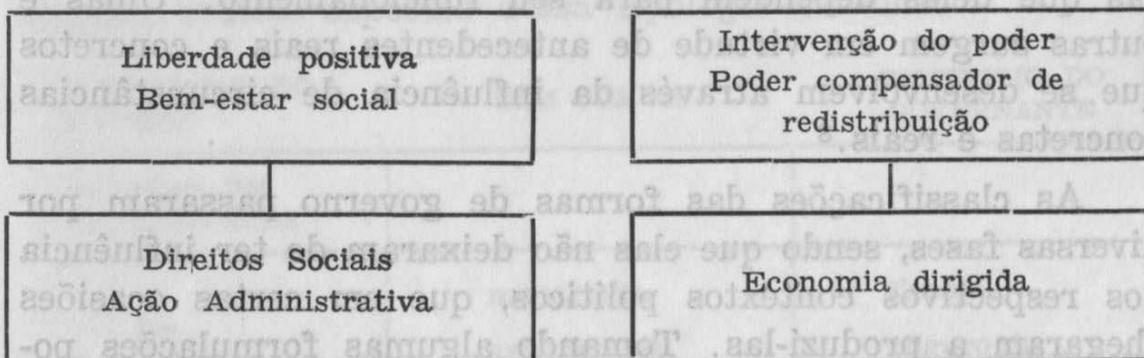
REGIME TOTALITÁRIO:



REGIME CORPORATIVO:



REGIME DE BEM-ESTAR SOCIAL



FONTE: AGESTA, Luis Sanchez. «Princípios de Teoria Política», ob. cit., p. 493.

§ 2º — AS CLASSIFICAÇÕES DAS FORMAS DE GOVERNO

As preocupações em torno das classificações das formas de Governo surgem como indagações essenciais ao tema. Nelson Nogueira Saldanha assinala as diversas tentativas para se chegar a uma tipologia adequada e ceitável. As tendências predominantes procuram a fixação do número das formas típicas, sendo que essas referem-se, normalmente, a três formas básicas.⁷

7. SALDANHA, Nelson Nogueira. «As Formas de Governo e o Ponto de Vista Histórico». Ob. cit., pp. 43 e ss.

Apesar da variedade das tipologias apontadas nos diversos autores que enfrentaram o tema, as múltiplas classificações expostas no curso dos tempos, nenhuma delas resulta completamente exata ou é aceitável por todos. A diversidade e heterogeneidade das formas de governo dificultam a formulação de uma tipologia definitiva.

Linares Quintana ressalta que a matéria relativa à classificação das formas políticas oferece inúmeros perigos ao investigador que a cada momento encontra o risco de incorrer em teorizações e abstrações completamente à margem da realidade institucional. É nesse sentido que, referindo-se a uma passagem de Sánchez Agesta, afirma que toda instituição jurídico-política não é um ente abstrato, mas um elemento vivo de um ordenamento no qual está inserido. É, ainda, dentro desse comprometimento que considera as formas de governo não como criações abstratas, nem são as forças políticas que delas dependem para seu funcionamento. Umas e outras surgem em virtude de antecedentes reais e concretos que se desenvolvem através da influência de circunstâncias concretas e reais.⁸

As classificações das formas de governo passaram por diversas fases, sendo que elas não deixaram de ter influência dos respectivos contextos políticos, que em certas ocasiões chegaram a produzi-las. Tomando algumas formulações podemos apontar certas tipologias que caracterizam fases distintas das formas de governo:

a) As classificações tripartidas das formas de governo, aceitas por Heródoto, Aristóteles, Platão, Cícero, Políbio: monarquia, aristocracia e democracia (puras).

O critério do número de governantes é utilizado para classificar as formas de governo: um (monarquia), poucos

8. QUINTANA, Segundo V. Linares. «Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Parte Especial. Tomo VI. Forma de Gobierno. Hecho y Derecho de la Revolución». Editorial Alfa, Buenos Aires, 1956, pp. 9 e ss; idem, «Derecho Constitucional e Instituciones Politicas». Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, 3 vols.

(oligarquia), todos (isonomia). No que se refere qual delas é a melhor, a questão permanece indecisa. Na ideologia clássica ocorrem alguns critérios determinantes das classificações:

A) POLÍTICA RETA E JUSTA.	SEGUNDO AS LEIS	CONTRA AS LEIS
B) POLÍTICAS DEFEITUOSAS:		
Governo de um:	realeza	tiranía
Governo de poucos:	aristocracia	oligarquia
Governo de muitos:	democracia menos defeituosa	democracia mais defeituosa

A classificação aristotélica admite a possibilidade da existência de outras formas de governo, além das que aparecem em sua enumeração das formas políticas. O quadro seguinte reflete aspectos dessa tipologia clássica:

FINALIDADE DO GOVERNO	BEM COMUM	BENEFÍCIO DO GOVERNANTE
NÚMERO DE GOVERNANTES		
um	monarquia	tiranía
poucos	aristocracia	oligarquia
muitos	politeia (democracia)	democracia (demagogia) ⁹

b) As formas mistas.

c) O dualismo Monarquia e República, que tem em Maquiavel o iniciador de novo critério de classificação.¹⁰

9. LOPEZ, Mario Justo. «Manual de Derecho Político». Ob. cit., pp. 340 e 342; idem, «Introducción a los Estudios Políticos». Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1969, 2 vols.

10. QUINTANA, Segundo V. Linares. «Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional». Vol. VI, ob. cit., pp. 17 e ss; ELORRIETA y ARTAZA, Tomás. «Tratado Elemental de Derecho Político Compa-

As formas de governo decorreram desde os primeiros sintomas do aparecimento das reflexões políticas. Smend, para demonstrar a sua importância, chegou a afirmar que elas seriam o problema capital dessas preocupações.

Os esboços em torno da evolução das teorias das formas de governo atingem perspectivas as mais amplas. Numa demonstração desse procedimento, convém destacar os estudiosos que colocam suas buscas desde a Grécia clássica até o aparecimento do Estado Liberal de Direito. Partem da tradicional classificação tripartida (monarquia, aristocracia e democracia) até os modelos mais diversificados dos dias atuais:

a) *Grécia*: forneceu para o estudo das formas de governo grande material empírico: "Por una parte, a través de su historia, se sucedieron — a veces en lapsos brevísimos — toda suerte de regímenes políticos y, además, en un mismo momento histórico coexistieron, en las diversas Poleis, distintas formas de gobierno".¹¹

As investigações teóricas ocorrem em Platão e Aristóteles. No Político, Platão apresenta a classificação das seis formas de governo. Posteriormente Aristóteles a tomará e a transformará em clássica. A idéia de que as formas de governo necessariamente degeneram-se é encontrada pela primeira vez em Heródoto. Aristóteles adota a divisão das formas de governo utilizadas por Platão, no Político, apesar de que a distinção entre formas puras e impuras não estribe,

rado. Teoria General del Estado Moderno y su Derecho Constitucional». Hijos de Reus, Editores, Madrid, 1916, pp. 223 e ss; SALDANHA, Nelson Nogueira. «As Formas de Governo e o Ponto de Vista Histórico». Ob. cit., pp. 43 e ss; BENTHAM, J. «Fragmento sobre el Gobierno». Aguilar, Madrid, 1973, trad. de Julian Larios Ramos, pp. 77 e 78.

11. REY, Juan Carlos. «Las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político (De la Antigüedad a la Aparición del Estado Liberal de Derecho)». Antologías del Pensamiento Político». Vol. VI, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1965, p. 7.

como nesse autor, na sujeição ou não à lei, mas que o governo seja exercido no interesse geral ou no particular dos governantes. A legalidade aí tomada, é sinônimo de racionalidade e generalidade.

b) *Roma*: com Políbio o ciclo histórico das diversas formas de governo e a teoria do regime misto alcança sua expressão clássica, destinada a ter grande realce.

Políbio toma a classificação das seis formas de governo — três puras e três impuras — que Platão desenvolveu e Aristóteles recorreu, integrando-as dentro de uma concepção cíclica. Parte do entendimento de que do governo monárquico cada forma pra degenerou-se, necessariamente, na forma pura correspondente, que por sua vez é substituída por outra forma. Essa idéia do ciclo integra-se na de regime misto.

c) *Na Idade Média*: a teoria das formas de governo desenvolvem através da repetição das idéias do mundo clássico, com características correspondentes à conjuntura da época. Em Santo Tomás surge argumentação adequada à justificação da monarquia, temática utilizada por Egídio, Romano, Dante, Juan de París, Álvaro Pelayo e Occam. Inspirando-se em Aristóteles, surge a classificação das formas de governo de Marcílio de Pádua.

d) *Absolutismo*: as referências às formas de governo desenvolvem-se em conexão com a problemática da soberania. Maquiavel inaugura a classificação bipartida destinada a ter grande prestígio entre os constitucionalistas modernos. Bodin passa a distinguir as formas de Estado das formas de governo. As formas de Estado referem-se ao titular da soberania. As formas de governo são as diversas maneiras sob as quais o poder soberano pode ser exercido.

e) *Teoria cíclica de Vico*: a teoria das formas de governo de Giambattista Vico merece destaque. Sua teoria das formas de governo, exposta em duas obras (*De uno iuris principio et fine uno* (1920) e *Principi di una Scienza Nuova*

d'intorno alla comune natura delle nazioni (1744), estabelece: a forma de governo da primitiva sociedade humana é teocrática, a fonte de poder provém da autoridade de Deus; a do governo aristocrático; em seguida a esse tipo de governo, surge o Estado livre, revestido da forma de república popular ou de monarquia.

Vico aceita a existência das formas mistas de governo, mas as explica como etapas de transição para uma forma pura.

f) *Democratização do Estado*: com essa nova orientação, tende-se a considerar a democracia como a melhor forma de governo. Com Montesquieu o princípio da separação de poderes converte-se no dogma do Estado Liberal: “Pero, en todo caso, como ha señalado Carl Schmitt, la constitución del Estado de Derecho liberal es mixta, pues supone una unión de los principios de la libertad burguesa con una forma de gobierno en la que se encuentran mezclados entre sí distintos principios y elementos políticos formales (monarquía, aristocracia, democracia), lo cual está de acuerdo con una antigua tradición — que, com o hemos visto, se remonta hasta Grecia — según la cual, “la ordenación ideal del Estado descansa siempre en una vinculación y mixtura de los distintos principios político-formales”.¹²

d) O surgimento de diversas classificações que propõem ampliar as referidas anteriormente. Decorrem daí inúmeras tipologias que visam ampliar as configuradas na classificação que foram surgindo. Muitas delas, sem deixar os tipos acima referidos, sugerem outras modalidades, para que possam ter em seu seio uma maior fase de abrangência. Dentre as diversas tentativas para ampliar as possibilidades classificatórias vejamos algumas delas. Nessas tentativas mais recentes podemos anotar a variedade de critérios e as novas temáticas que surgem. Mac Iver toma bases diversificadas para apontar uma classificação das formas de governo:

12. REY, Juan Carlos. «Las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político». Ob. cit., p. 29.

FORMAS DE GOVERNO 13

A BASE CONSTITUCIONAL	B BASE ECONÔMICA	C BASE COMUNAL	D ESTRUTURA DE SOBERANIA
a.1 — Monarquia	b.1 — Economia primitiva	c.1 — Tribo	d.1 — Estado unitário
a.2 — Ditadura	b.2 — Sistema Feudal	c.2 — Polis	d.2 — Império
a.3 — Teocracia	b.3 — Governo capitalista	c.3 — País	d.3 — Federação
a.4 — Chefatura plural	b.4 — Governo socialista	c.4 — Nação	
a.5 — Democracia direta	b.5 — Multinacional-capitalista	c.5 — Multinacional	
a.6 — Monarquia limitada		c.6 — Governo mundial	
a.7 — República			

FORMAS
OLIGÁRQUICAS

FORMAS
DEMOCRÁTICAS

13. MAC IVER, Robert M. Teoria del Gobierno, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1966, trad. de Agustin Gil Lasierra, p. 142; idem The Modern State, Oxford University Press, Geoffrey Cumberlege, Londres, 1947, pp. 338 e ss; idem As Malhas do Governo, Editora Civilização Brasileira, S.A., Rio de Janeiro, 1960, trad. de Octávio Alves Velho, pp. 163 e ss.

Alguns elementos permanecem nas diversas classificações que são apontadas atualmente, mas sente-se a preocupação em modernizar as novas tipologias, para que possam cobrir todas as possibilidades de definição real das formas de governo.

A permanência das indagações em torno das formas de governo é constante. Alessandro Pace ressalta que o tema é de toda atualidade e evidência. Entende tal locução como o modo pelo qual a atividade do "indirizzo politico" estatal é distribuída e organizada nos diversos órgãos constitucionais. É de outra visão o modo de ser das relações entre Parlamento e Governo, sob o concreto funcionamento do executivo e do legislativo. Nesse trabalho surge uma indagação interessante, que revela as flexibilidades que o tema aponta: a forma de governo atual é igual aquela consagrada na Constituição há quase trinta anos ou está subjetivamente modificada? A forma de governo parlamentar que a Constituição adotou é um valor "prescritivo" ou um valor meramente "cognoscitivo"?¹⁴

§ 3º — AS NOVAS TENDÊNCIAS EM TORNO DO EXAME DAS FORMAS DE GOVERNO

As preocupações em torno de classificações que pudessem acobertar um maior número de formas de governo, a complexidade da conjuntura política contemporânea, a insuficiência de tipologias formais e abstratas ou o aparecimento de novos Estados, com características bem diferenciadas, le-

14. PACE, Alessandro. «Disegno Costituzionale e Mutamenti della forma di Governo, Giurisprudenza Costituzionale». Casa Editrice Dott. Antonino Giuffrè, Milão, Ano XX, Fascículo 2, 1975, pp. 1.132 e 1.133; CARULLO, Vincenzo. «La Costituzione della Repubblica Italiana». Ilustrata con I Lavori Preparatori, Dott. Cesare Tuffi Editore, Bologna, 1950, pp. 13 e ss; MONACO, Riccardo. CANSACCHI, Giorgio. «La Nuova Costituzione Italiana». G. Giappichelli, Editore, Torino, 4ª ed., pp. 23 e ss; ESPOSITO, Carlo. «La Costituzione Italiana». Saggi. CEDAM, Padova, 1954, pp. 1 e ss; AMORTH, Antônio. «La Costituzione Italiana. Commento Sistemático». Dott. A. Giuffrè, Editore, Milão, 1948, pp. 85 e ss; PALLIERI, G. Balladori. «Diritto Costituzionale». Dott. A. Giuffrè, Editore, Milão, 1957, 5ª ed., pp. 67 e ss.

variam ao surgimento de novas tipologias que pudessem atender melhor a realidade política de nossos dias. Ao lado delas ocorrem preocupações em torno de uma exata configuração da diversidade que é possível ser encontrada na multiplicidade de organizações políticas.

De acordo com essas averiguações percebe-se que as formas de governo não são figuras abstratas, não podem ser examinadas, apenas, dentro dos critérios tradicionais. Forma de governo refere-se ao ordenamento funcional, abrangendo a coordenação ou subordinação dos diversos órgãos no processo de determinação da vontade estatal.

As várias classificações que foram surgindo procuraram atender as reformulações que vêm ocorrendo na vida política. A permanência da expressão forma de governo, em muitos autores, com a conservação da nomenclatura tradicional básica, veio acompanhada de diversas sugestões que tinham como objetivo superar os padrões clássicos definidos. Formulações que preferem a designação de "tipos de governo" conservam, também, a expressão formas de governo. Mas ao lado dessas opções empregam termos já consagrados e outros novos: monarquia ou república; governos diretos, semi-diretos ou representativos; "democracia" e "regime totalitário".¹⁵

O objetivo de atualização e reformulação de alguns padrões tradicionais são constantes. Mas ao lado dessas intenções, não ocorreu o abandono das formas de governo, mesmo que relacionadas com novas expressões. É dentro dessas preocupações que Pinto Ferreira fala que a monarquia é a forma histórica de maior repercussão na pragmática dos regimes políticos. Ao lado dessas afirmações, Dalmo de Abreu Dallari diz que "*forma de governo e regime político* são expressões sinônimas". Ou, ainda, como esclareceu Nelson Nogueira Saldanha: "Na realidade é impossível uma classificação em tipos estanques, pois, sobretudo hoje em dia, a regra é haver for-

15. CHAPRAT, Jean. «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1968, pp. 32 e 33.

mas diversificadas em regimes que as tornam aparentemente mais dessemelhantes em suas várias versões entre si, que com outras formas; ou então intercâmbios e transições de traços".¹⁶

A permanência das investigações em torno das formas de governo, não impediu que os estudos a respeito do assunto encontrassem novos caminhos.

A teoria da "forma" ou "tipo de Estado", em Mortati, vem acompanhada de várias considerações. É sob a designação de "forma de Estado", entretanto, que passa a observar as variações ocorridas na organização estatal, desde as suas primeiras fases de elaboração histórica. Não foge o publicista italiano das preocupações que surgem naqueles que consagram a denominação "formas de governo".

Essa noção de "forma de Estado" no sentido aí empregado fala na sinonímia da dita expressão com as conhecidas como "*Constituição material*" e de "*regime político*". Sem empregar as denominações que ocorrem nas classificações de formas de governo, o publicista italiano menciona outras como: Estado moderno; Estado aristocrático; Estado liberal; Estado intervencionista; formas de regimes atuais na Europa ("democracia progressiva" e "democracia popular"; forma "totalitária ou Estado Totalitário").¹⁷

O conceito jurídico de forma permanece como essencial, na publicística. É uma noção que resguarda não apenas a exterioridade de um ente. Mesmo tratando-se de uma entidade abstrata, não será possível individuar apenas através de sua forma exterior, mas também, pelo conhecimento de sua essência.

Emílio Crosa, como outros autores italianos, engloba em seus estudos de "formas de Estado" o que constitui conteúdo

16. FERREIRA, Pinto. «Teoria Geral do Estado». Tomo II, José Konfino Editor, Rio de Janeiro, 1957, 2ª ed., pp. 79 e ss; DALLARI, Dalmo de Abreu. «Elementos de Teoria Geral do Estado». Edição Saraiva, São Paulo, 1979, 5ª ed., p. 196; SALDANHA, Nelson Nogueira. «As Formas de Governo e o Ponto de Vista Histórico». Ob. cit., p. 56.

17. MORTATI, Costantino. «Istituzioni di Diritto Pubblico». CEDAM, Padova, 1969, vol. I, 8ª ed., pp. 126 e ss.

das indagações sobre as “formas de governo”. De acordo com este pressuposto, afirma que o problema da forma de Estado é antigo, mencionando as classificações de Aristóteles e Maquiavel.

O conceito de forma que interessa a esse autor procura definir o Estado em sua integralidade. A forma de Estado estudada prende-se às bases da estrutura jurídica dos elementos fundamentais do Estado. Empregando essa metodologia passa a configurar o Estado italiano, ocasião que diz ser o “tipo” de Estado ou a “forma típica de Estado” de importância decisiva para a consideração da verdadeira forma essencial que o fenômeno Estado assume em certo período histórico.

Na sua estrutura, reconhece o Estado italiano como uma República do tipo parlamentar, no padrão da “forma de Estado” do continente europeu, distinta da forma pura observada na Inglaterra. Essa forma parlamentar italiana associa-se com o instituto da democracia direta; o controle da constitucionalidade; a garantia dos cidadãos, através da tutela de seus direitos subjetivos e interesses legítimos; a garantia da magistratura; o sistema da garantia política e jurídica da Constituição. É sob a denominação geral de forma de Estado que examina a República italiana como “Estado unitário”. Convém anotar que hoje fala-se em “Estado regional”.¹⁸

A existência de mais de 150 Estados soberanos, com suas ordens jurídico-políticas definidas, sendo que a maioria deles têm constituições escritas, dificulta a definição e classificação de suas diferentes formas e instituições. A tipologia das formas políticas, a observação das múltiplas experiências

18. CROSA, Emílio. «Diritto Costituzionale». Unione Tipografica-Editrice Torinese, Torino, 1955, 4ª ed., pp. 190 e ss; Regimes Parlamentares. Regimes Convencionais. Regimes Previdencialistas. *Regimes Marxistas*, em *Regimenes Politicos Actuales*. J. Fernando Badia (Coordenador), E. Alvarez Conde, F. Fernandez Segado, J. Garcia Cotarelo, J. C. Gonzalez Hernandez, C. Nuñez Rivero, M. Pastor Lopez, R. Sanchez Ferriz. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1985.

constitucionais, com a formação de sistemas ou famílias de Direito Constitucional, dificultam uma definição exata de todas essas variações das experiências: "Pelo que tange à tipologia das formas políticas, ela consiste em inserir as múltiplas Constituições em esquemas classificatórios de regimes e sistemas de governo, em distribuir os diferentes sistemas constitucionais em razão dos sistemas políticos correspondentes.

Oferece, no entanto, o óbice de as formas políticas, não esgotarem, de modo algum, os sistemas constitucionais. As Constituições não se reduzem à sua regulamentação, ocupam-se de outras matérias, desde a estrutura do Estado e os direitos fundamentais à sua própria garantia e revisão".¹⁹

A permanência das formas políticas como centro de investigações leva, assim, às formulações mais diversificadas. Mas os critérios para a sua reformulação nem sempre apontam conceituações definitivas.

Nota-se que os conceitos que serviram para determinar as formas básicas são insuficientes. Essa constatação leva à procura de novos domínios que possam responder a variedade que as conotações políticas tomam, principalmente, tendo em vista as preocupações em torno da definição de suas formas e os processos de institucionalização.

O conceito e a classificação das formas de governo não podem ter a intenção de formulações absolutas e minuciosas. Com essa proposta, Linares Quintana sugere dois tipos genéricos e compreensivos de inúmeras variantes particulares: o constitucionalismo (democrático) e o autoritarismo.²⁰

19. MIRANDA, Jorge. «Manuel de Direito Constitucional». Vol. I, tomo I, Preliminares. «A Experiência Político-Constitucional. Introdução à Teoria da Constituição». Coimbra, Editora, Limitada, Coimbra, 1981, p. 88.

20. ROJAS, Andrés Serra. «Ciência Política. Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas». Tono Segundo. Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971, pp. 487 e ss.; BLUNTSCHLI, J. Gaspar. «Derecho Público Universal». Tomo Primeiro, Centro Editorial de Gongora, Madrid, pp. 136 e ss.; CHECCHINI, Anton Luigi. «Istituzioni di Diritto Pubblico. Il Diritto e lo Stato».

A dicotomia (forma de Estado e forma de governo), mesmo em autores que têm grande realce na atualização da publicística contemporânea, é preservada.

Paolo Biscaretti di Ruffia fala na preferência de diversos autores por “forma de Estado”, “regime político” ou “forma de organização sócio-econômica”. Ressalta, também, que os autores franceses de “Institutions Politiques et Droit Constitutionnel” preferem “regimes políticos”, sem diferenciarem claramente as duas distintas noções de “forma de Estado” e “forma de Governo”. Destaca, ainda, que os autores socialistas preferem falar em “forma de organização sócio-econômica”.

Para o publicista italiano a doutrina sempre intentou enquadrar dogmaticamente as distintas formas de governo em classificações sistemáticas, para determinar as aproximações significativas entre os diferentes tipos oferecidos pela realidade, baseando-se em dados externos.

É difícil uma classificação completa que contenha todas as diversas formas históricas. Pode-se, quando muito, chegar-se à descrição de formas típicas. Para o seu entendimento, a classificação das formas de governo depende da determinação prévia das principais formas de Estado. Até a primeira Guerra Mundial a doutrina dominante distinguia, cronologicamente, desde a Idade Média até nossos dias, algumas formas típicas de Estado: Patrimonial, de Polícia, Moderna ou de Direito. Posteriormente surge a figura típica do Estado Moderno ou de Direito.

Como outros autores, não deixa de postular a sua classificação, partindo de dois segmentos para distribuí-los em:

a) uma tipologia mais antiga, cujo valor considera sobretudo formal;

CEDAM, Padova, 1969, pp. 53 e ss.; QUINTANA, Segundo V. Linares. «Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional». Vol. VI, ob. cit., pp. 9 e ss.; VIRGA, Pietro. «Diritto Costituzionale». Giuffrè Editore, Milano, 1979, 9ª ed., p. 67; BORJA Y BORJA, «Teoría General del Derecho y del Estado». Depalma, Buenos Aires, 1977, p. 194.

b) uma outra tipologia mais recente e muito mais significativa.

A primeira classificação das “*forma de governo*” toma às suas mais antigas origens doutrinárias na divisão aristotélica, baseada no critério do número dos governantes (monarquia, aristocracia e democracia).

A classificação fica reduzida ao esquema bipartido, com Maquiavel e outros (monarquia e república).

A segunda classificação, tida como mais recente, pode facilmente combinar com a primeira, já que considera como critério discriminante a “competência para fixar a orientação política geral”.

Nessa classificação das formas de governo surgem: a constitucional pura (monarquia ou republicana, esta chamada de presidencial); constitucional parlamentar; constitucional diretorial.

Utilizando expressões como Estado de democracia clássica, forma de Estado socialista ou Estado autoritário, o autor pretende equacionar todas as formas políticas possíveis e institucionalizadas.

Com denominações de Estado de democracia clássica; forma de governo do Estado socialista; forma de governo do Estado autoritário; equaciona todas as formas políticas concretas”.²¹

21. RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. «Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato. Le «Forme di Stato» e le «Forme di Governo. Le Costituzioni Moderne». Dott. A. Giuffrè Editore, Milão, 1969, pp. 31, 38, 39, 51 e ss; idem, «Derecho Constitucional». Editorial Tecnos, Madrid, 1965, trad. de Pablo Lucas Verdu, pp. 223 e ss; ACHAVAL, Carlos Tagle. «Derecho Constitucional. Tomo I. Introducción». Depalma, Buenos Aires, 1976, pp. 163 e ss; NATALE, Alberto A. «Derecho Político». Depalma, Buenos Aires, 1979, pp. 151 e ss; SANGUINETTI, Horacio. «Curso de Derecho Político. Historia del pensamiento político universal y argentino. Ciencia Política». Editorial Astrea, Buenos Aires, 1980, p. 298 e ss; FRIEDRICH, J. «Constitutional government and democracy». Boston, 1950; BADIA, Juan Fernando. «La Democracia en transformación». Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1973; MEERSCH, W. J. Ganshof Van Der. «La primante de l'Executif». (Rapport géné-

As reelaborações, mesmo as mais definitivas, no que diz ser um reexame das diversas experiências políticas institucionalizadas, têm procurado definir os processos da organização estatal, através de todos os levantamentos necessários para sua melhor compreensão. Com uma nomenclatura variada, ora conservando denominações clássicas, ora propondo expressões novas, muitos desses estudos pretendem atualizar e redefinir institutos clássicos do sistema do constitucional tradicional, ao lado das variantes contemporâneas do constitucionalismo econômico e social.

Essas preocupações são evidentes com a constância com que a expressão forma de governo aparece ao lado de “regimes políticos” ou de “sistemas políticos”.

A formulação de sistematizações, para ordenar as diferentes formas de estruturação do poder, tem levado a critérios distintos e tipologias diversificadas. Críticas são feitas a muitas das classificações que estariam mais preocupadas com a estrutura jurídica do poder ou as formas de seu exercício, assentadas no número dos ocupantes do mesmo.

A procura de novos e mais seguros processos de apreensão da realidade política irão determinar as novas buscas em torno de “regime político” e “sistema político”. Sendo que a tendência norte-americana, bem expressa em David Easton desenvolve-se através da teoria geral dos sistemas políticos.

A multiplicidade de critérios propostos para classificar as formas de governo, nem as possibilidades de conceitos diversificados, devem levar a um abandono do assunto. É con-

rale au VII Congrès International de Droit Comparé), Upsala, agosto, 1966; GULTINGER, P. e MESTRE, A. «Constitutionnalisme Jacolin el Constitutionnalisme Soviétique». Paris, 1971; RAMÍREZ, M. España, 1939-1975. «Régimen Político y Ideología». Guadarrama, 1978; FABRE, M. H. «Théorie des démocraties populaires». Paris, 1949; MATHOT, André. «Le régime politique britannique». Paris, 1955; LARCHE, Jacques. «Les Institutions Politiques de la Grande-Bretagne». Blond y Gay, Paris, 1965.

veniente reexaminá-lo, colocando-o nas diversas conotações oferecidas pela complexidade da estrutura estatal contemporânea. As novas fórmulas sob as quais os Estados surgem atualmente decorrem das transformações ocorridas nos diversos tipos concretos, que não poderiam ficar imobilizados.²²

Martin Kriele, no que menciona ser os tipos de conceitos do Estado, mostra até em que ponto são distintos os problemas jurídico e fenomenológico do Estado. De acordo com essa perspectiva ao jurista interessa o conceito de Estado na medida em que dependem dele as decisões políticas ou jurídicas. Interessa estabelecer delimitações e alternativas, não a descrição exaustiva, a determinação da essência ou a sua definição. Para o jurista a questão não é: que é o Estado? Ela é outra: que elementos do conceito de Estado são decisivos, do ponto de vista do Direito Internacional, para a diferença entre Estado e regime de fato, entre Estados com soberania (externa) e Estados dependentes? Do ponto de vista do direito estatal: que elementos decidem sobre a diferença entre um Estado federal e um Estado federado, entre Estados com ou sem soberania (interna)? O interesse nessas questões é bem claro: da resposta dependem conseqüências práticas. A discussão jurídica do conceito de Estado significa considerar e ponderar racionalmente essas conseqüências do modo mais completo possível. Essas ponderações incluem, também, um elemento ético: deve-se levar em conta as prioridades que determinam a ponderação. O conceito jurídico de Estado está

22. MONTAÑO, Salvador M. Dana. «Teoría General del Estado. Derecho Público General». Edição da Universidad de Carabobo, Valencia (Venezuela), 1963, pp. 207 e ss; KRANENBURG, R. «Teoria Política». Fondo de Cultura Económica, México, 1941, 1ª ed., trad. de Juan Bazant, pp. 75 e ss; VERDU, Pablo Lucas. «La Lucha por el Estado de Derecho». Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonha, 1975, pp. 13 e ss; PETOT, Jean. «Les Grands Étapes du Regime Républicain Français (1792-1969). Études d'histoire politique et constitutionnelle». Éditions Cujas, Paris, 1970; VALDOUR, Jacques. «Organização Monárquica do Estado». Reconquista, São Paulo, 1956, tradução de Arlindo Veiga dos Santos.

delimitado pragmaticamente. O conceito fenomenológico do Estado ao contrário intenta descrever exaustivamente a essência do Estado.²³

O posicionamento que o Estado adquiriu no correr dos tempos, na sua conceituação sociológica ou jurídica, influenciou na própria estruturação dos diversos aspectos de sua organização. A própria complexidade da sociedade contemporânea passou a exigir novas formas, para tornar mais eficientes os mecanismos de atuação estatal. Vários fenômenos peculiarizam e tipificam o desenvolvimento constitucional moderno, tanto no que diz respeito a sua recepção nos textos constitucionais que os oficializam, quanto nos freqüentes casos em que a vida política compactua com essas transformações, que não obstante permanecem alheias às mudanças impostas pela realidade.

As especulações em torno do Estado permitem várias interrogações que chegam a questionar sua natureza e perguntar qual a sua finalidade. Muitas dessas soluções irão

23. KRIELE, Martin. «Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos Históricos de la Legitimidad del Estado Constitucional Democrático». Depalma, Buenos Aires, 1980, trad. de Eugênio Bulygin, pp. 102 e 103; IRIBARNE, Manuel Fraga. «La Crisis del Estado». Aguilar, Madrid, 1955; VANOSSI, Jorge Reinaldo. «Las Perspectivas del Estado Democrático: Democracia Constitucional, Pluralismo y Control». Revista del Instituto de Derecho Político y Constitucional, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, nº 1, 1978, pp. 87 e ss; VECCHIO, Giorgio Del. «Teoria do Estado». Edição Saraiva, São Paulo, 1957, trad. de Antônio Pinto de Carvalho; HEROLE, Jesús Reyes. «Tendências Actuales del Estado». Depalma, Buenos Aires, 1945; BONAVIDES, Paulo. «Do Estado Liberal ao Estado Social». Edição Saraiva, São Paulo, 1961; LACAMBRA, Luis Legaz Y. «Humanismo, Estado y Derecho». Bosch, Barcelona, 1960; PERTICONE, Giacomo. «Il Diritto e lo Stato nel Pensiero Italiano Contemporaneo». CEDAM, Padova, 1950; DEL VECCHIO, Giorgio. «Direito Estado e Filosofia». Livraria Editora Politécnica Ltda., Rio de Janeiro, 1952; SAMPAYO, Arturo Enrique. «La Crisis del Estado de Derecho Liberal». Burgués, Editorial Losada, S.A., Buenos Aires, 1942; KELSEN, Hans. «Forma de Estado y Filosofia, Apêndice de: Esencia y Valor de la Democracia». Barcelona, 1934, trad. de L. Legaz Lacambra.

ter conseqüências nas formas de governo e nas formas de Estado ou mesmo nos regimes políticos.²⁴

Ê dentro dessas interrogações que ocorrem pronunciamientos como, o de que não se pode falar no Estado contemporâneo, sem tratar da sociedade, pois é ele que a dirige, através de suas diversas maneiras de estruturação.

Será o estado diluído por uma concepção bem genérica de "sistema político" ou através do enfraquecimento do poder, decorrente de uma diversidade de "*pluralismos de poder*" e de "*micro-poderes*"?

Apesar de todas essas interrogações, que irão influenciar, decisivamente, na concepção de formas de Governo e de regime político, o Estado permanece como objeto central das preocupações de muitos estudiosos.

As transformações estruturais do Estado, a crise da concepção jurídico-constitucionalista do Estado e o crescimento das análises sociológico-políticas do Estado constituiram

24. SALDANHA, Nelson. «O Estado Moderno e o Constitucionalismo». José Bushatsky, Editor, São Paulo, 1976; GIORGIANNI, Virgílio. «Studio sul Concetto di Stato». Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1975; MIAILLE, Michel. «L'État du Droit. Introduction à une Critique du Droit Constitutionnel». Presses Universitaires de Grenoble/François Maspero, Grenoble, 1978; CHANTEBOUT, Bernard. «Do Estado, Uma Tentativa de Desmistificação». Editora Rio, Rio de Janeiro, 1977, trad. de José Antônio Faria Corrêa; CHEVALLIER, Jean-Jacques. «História do Pensamento Político. Tomo 1, da Cidade — Estado ao Apogeu do Estado — Nação Monárquico». Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982, trad. de Roberto Cortes de Lacerda; CHÂTELET, François. PISIER KOUCHNER, Évelyne. «As Concepções Políticas do Século XX. História do Pensamento Político». Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1983, tradução de Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder; CASSIRER, Ernest. «O Mito do Estado». Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1976, trad. de Álvaro Cabral; JOUVENEL, Bertrand de. As origens do Estado Moderno. Uma história das idéias políticas no século XIX». Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978, trad. de Mamede de Souza Freitas; DALLARI, Dalmo de Abreu. «Da Atualização do Estado». São Paulo, 1963; BURDEAU, Georges. «O Estado». Publicações Europa-América, nº 157, Coleção Saber, trad. de Carcais Franco; BURGOA, Ignácio. «El Estado». Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, 1ª edição.

para o reexame das clássicas formas de governo. Essas modificações institucionais ocorridas nos Estados sugerem novas formas de organização. Os processos de formação do Estado influenciam na diversidade de suas formas.

As distintas formas de governo levam às análises do Estado em geral e ao Estado contemporâneo em particular, com uma nova interpretação de noções tradicionais. Nessa perspectiva atualizada percebe-se os múltiplos processos que ocasionam o nascimento de tipos particulares do Estado.

O conteúdo do conceito de formas sofreu várias ampliações. A experiência menciona que a forma de Estado pode ser definida como autoritária, ou democrática; capitalista ou socialista. Essa discriminação está bem distinta das componentes que procuravam traçar a dicotomia forma de governo e forma de Estado.

O sistema estatal, visto como o conjunto de todas as instituições, toma nas configurações teóricas e concretas de regimes políticos uma nova dimensão. Essa perspectiva nem sempre é destacada nos recentes estudos sobre formas de governo. A formação do Estado, como modo universal e específico de estruturar a vida política, passa a ser explicada em sua natureza, formas e fins, dentro da perspectiva funcional.

As formas definidas de governo, mesmo como formas típicas dotadas de relativa permanência, sofrem, nos dias de hoje, modificações bem mais rápidas. As classificações tradicionais suportaram um longo período. Deixaram, apesar de tudo, muitas questões importantes sem resposta. É difícil chegar-se a uma classificação adequada das formas políticas de governo, sem examiná-las sob vários critérios, além dos institucionais e constitucionais.²⁵

25. CHATELET, François. «L'origine et la fonction de l'État». *Le monde diplomatique*, fevereiro, 1978; STATE, artigo da *International Encyclopedia of Social Sciences*, 1968, vol. 15; NETTL, J. P. «The State as a Conceptual Variable». *World Politics*, vol. XX, 1968, pp. 559-592; MACPHERSON. «Do we need a theory of the State?». *European Journal of Sociology*, vol. XVIII, 1977; JOUVENEL, Bertrand de.

Com o surgimento das preocupações sobre regime político apareceram novas perspectivas para o exame das formas de exercício do poder. Surgem duas tendências fundamentais, no que diz respeito às modernas investigações em torno de regimes políticos:

a) Uma tendência que mostra o esforço de elaboração doutrinária e metodológica, com a preocupação em conceituar regime político. Essa orientação não exclui a forma de governo. É a tendência característica de publicistas italianos do período fascista.

b) A segunda orientação surge com os franceses, tendo como particularidade metodológica o autônomo desenvolvimento do tratamento do regime político. Esses estudos absorvem o lugar ocupado pelos estudos de formas de Governo.²⁶

A preocupação com a definição e classificação das formas de governo, independentemente, da nomenclatura consagrada, permanece como indagação que tem o objetivo de descrever as múltiplas maneiras de estruturação das sociedades políticas contemporâneas, para chegar-se à conclusão de como são regidas.

«Du Pouvoir». Genève, Constant Bourquin, 1945; BADIE, Bertrand. BIRNBAUM, Pierre. «Sociologie de l'État». Grasset, Paris, 1979; ANDERSON, Perry. «L'État absolutiste». Maspero, Paris, 1978, 2 tomos; LAVAN, Georges. «A propos de trois livres sur l'État». Revue Française de Science Politique, vol. 30, n° 2, abril, 1980; LAPIERRE, Jean-William. «Vivre sans État? Essai sur le pouvoir politique et innovation sociale». Senil, Paris, 1977; MACKENZIE, W. J. M. «Política y Ciencia Social». Aguilar, Madrid, 1972, trad. de José Cazorla Perez, pp. 332 e ss.

26. CAMPOS, Germand Bidart. «El Regimen Político De la *Politeia* a la *Res-Pública*». Ediar, Buenos Aires, 1979; HORTA, Raul Machado. «Regime Político e a Doutrina das Formas de Governo». Revista Brasileira de Estudos Políticos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n° 3, janeiro, 1958; pp. 39 e 40; PAIVA, Alfredo de Almeida. «Regimes Políticos e Sistemas de Governo». Revista Forense, Rio de Janeiro, Ano 60, vol. 203, Fascículos 721-722-723, jul./ago/set, 1963, pp. 25 e ss; REIS, Palhares Moreira. «Os Regimes Polí-

A relatividade das instituições políticas e as inúmeras combinações possíveis são fatores presentes nos levantamentos em torno das formas de governo. Mesmo entre os que procuram designações novas, como Samuel E. Finer permanece a expressão formas de Governo.

Ao abranger as formas de governo moderno, parte da distribuição em alguns tipos principais. Sem desprezar a terminologia clássica moderniza as expressões consagradas, dando destaque ao vocábulo Governo. Reconhece, como outros, a fragilidade de sua classificação, que pode ser assim enumerada:

- a) Estado Liberal Democrático.
Democracia Liberal (Governo da Grã-Bretanha, Governo dos Estados Unidos e Governo da França).
- b) Estado Totalitário. Tipo Totalitário.
Totalitarismo do Governo da URSS.
- c) Estados do Terceiro Mundo.
- d) Autocracia e Oligarquia.
Democracia de Fachada.
Quase-Democracia.
Regime Militar.
- e) Visão geral dos regimes: onde enquadra várias das espécies acima mencionadas e suas variações.²⁷

tigos». Nomos, Revista dos Cursos de Mestrado, Ano 2, nº 2, Fortaleza, 1980, pp. 203 e ss; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. «Regimes Políticos». Ob. cit., pp. 115 e ss.

27. FINER, Samuel E. «Governo Comparado». Pensamento Político, nº 20, Editora Universidade de Brasília, pp. 19 e ss; TELLES, Ignácio da Silva. «A Experiência da Democracia Liberal». Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977; MACPHERSON, C. B. «A Democracia Liberal. Origens e Evolução». Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978, trad. de Nathanael C. Caixeiro; LASKI, Harold J. «Le Libéralisme Européen du Moyen Age a nos jours. Essai D'Interprétation». Éditions Emile-Paul Frères, Paris, 1950; UNGER, Roberto Mangabeira. «Conhecimento e Política». Farense, Rio de Janeiro, 1978, trad. de Edyla Mangabeira Unger; CUNHA, Fernando Whitaker da. «Democracia e Cultura» (A Teoria do Estado e os Pressupostos da Ação

A variedade de critérios, na elaboração das formas de Estado, é bem diversificada. Mas nem todas elas são capazes de apontar uma tipologia completa e mesmo durável. Alguns autores dão saliência a certos doutrinadores que envolveram em suas indagações, as formas de organização estatal (Hobbes, Locke, Rousseau, Béntham, Mill, Hegel, Marx e Engels).²⁸

Em seus levantamentos sobre o regime político espanhol, Enrique Alvarez Conde aceita que a expressão "forma política" engloba tanto a forma de Estado como a forma de governo. De acordo com esse sentido, indica que o Estado espanhol, como forma política que é, configura uma forma de governo — ou um sistema de governo — de Monarquia parlamentar. A Monarquia teve um papel transcendental na configuração do Estado moderno. Apresenta diversas formas históricas. Após as formas arcaicas como as monarquias teocráticas e patrimoniais, ocorreram outras experiências: a monarquia absoluta, a monarquia limitada, a monarquia constitucional e a monarquia parlamentar.²⁹

A diferença entre forma de governo e forma de Estado, apesar da ampliação que o tema possa obter, é encontrada em exposições recentes. Ocorre algumas inovações terminológicas. Bidart Campos destaca que desde o início da evolução do pensamento político surgiu o problema morfológico da forma de governo. No sentido amplo diz que é clássica a pergunta: quem exerce o poder? Quem está investido da qualidade de órgão do Estado? E dentro dessas indagações que a forma de governo faz outra pergunta: como se exerce

Política). Forense, Rio, 1973, 2ª ed., pp. 406 e ss.; DANTAS, Ivo. «Estrutura Ontológico-Histórica da Organização Política Moderna: O Estado Liberal, em Ciência Política. Teoria do Poder e da Constituição». Editora Rio, Rio de Janeiro, 1976, pp. 99 e ss.

28. MACFARLANE, L. J. «Teoria Política Moderna, Pensamento Político, nº 35». Editora Universidade de Brasília, trad. de Jório Danster M. e Silva, pp. 215 e ss.

29. CONDE, Enrique Alvarez. «El Regimen Político Español». Ob. cit., pp. 49 e ss.

o poder? Numa demonstração da variedade conceitual e terminológica, convém dar destaque a essa sua afirmativa: nossa concepção pessoal é a de que a democracia é uma “forma de Estado”, pelo que critica os supostos doutrinadores que apoiam a tese de que a democracia é “forma de Governo”.³⁰

Herman Finer destaca as preocupações da Ciência Política em classificar as formas de Governo. Entende que o Estado expressa-se através de muitas atividades e opera sob várias formas. O sucesso dessa atividade depende da propriedade dos mecanismos que são consagrados. Numa demonstração das dificuldades colocadas para uma classificação, toma dois critérios: as tipologias que tomam como base a localização “legal” da autoridade; ou, os julgamentos sobre as fontes “atuais” do poder.³¹

As questões gerais sobre a essência do Estado, seu desenvolvimento e instituições, a distinção do que se entende por Governo, permanece na maioria dos estudiosos do Direito Público ou da Ciência Política. Esse entendimento coloca-nos, permanentemente, frente à dicotomia, mesmo entre aqueles que alcançaram mudanças substanciais em seus questionamentos de temas clássicos e modernos. Como tema prévio de todas essas reflexões acentua-se a importância das discussões em torno de seu ser, motivação, sentido, variedade de aspectos e as formas que assume. Aqueles que antagonizam o Estado ou querem diminuir a sua importância, ainda não conseguiram superar o enfoque estatal nos temas políticos. Posada já considerava o conceito de Estado como núcleo

30. CAMPOS, German José Bidart. «Derecho Político». Aguilar, Buenos Aires, 1967, 2ª ed., pp. 373 e ss.

31. FINER, Herman. «The Theory and Practice of Modern Government». Mathuen & Co. Ltd., Londres, 1954, 1ª ed., p. 67; FISCHBACH, Oskar Georg. «Teoría General del Estado». Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1934, 3ª ed., trad. de Rafael Luengo Tapia, pp. 165 e ss.

central para os estudos do Direito Político e de todo o Direito Público: importa ao autor bosquejar a visão panorâmica do processo que através dos tempos, doutrinas e formas políticas seguiu o fenômeno Estado.³²

Entre os autores brasileiros a dicotomia vem sendo consagrada. Eusébio de Queiroz Lima, partindo da conceituação de governo, aponta alguns aspectos da questão que merecem ser destacados, por ter ido além das referências às classificações tradicionais: "Assim, se explica o motivo por que, invariavelmente, a discriminação das formas de governo se faz tendo-se em vista as diferenças de composição dos órgãos incumbidos do exercício das funções de mando.

Essa classificação do autor brasileiro está assim exposta:

a) *Governo de direito*: é o que se mantém em consequência de um processo estável de equilíbrios políticos e vive de harmonia com a ordem jurídica dominante.

b) *Governo de fato*: a autoridade é implantada por um processo artificial e ilegítimo, de fraude ou violência, contra os princípios capitais de direito pelos quais a sociedade política se rege.

c) *Governo legal*: toma como base as relações entre governantes e governados. É aquele em que a autoridade de dominação subordina-se à observância de preceitos de direito.

d) *Governo despótico*: é aquele que não se sente adstrito a um regime preestabelecido de regras de conduta, utiliza de medidas arbitrárias e que lhe convém, com o intuito de permanência e defesa próprias.

e) *Governo constitucional*: decorre da divisão da extensão dos poderes dos respectivos órgãos. É também mencionado o "regime da legalidade". É uma categoria à parte do

32. TAYABAS, Jorge Reyes. «Bases para el Estudio del Estado». México, 1966; POSADA, Adolfo. «La Idea Final del Estado». Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, pp. 18 e 19; BALICKI, Sigismond. «L'État Comme Organization Coercitive de la Société Politique». V. Giard & E. Brière, Paris, 1896; POSADA, Adolfo. «La Crisis del Estado y el Derecho Político». C. Bemejo, Impresor, Madrid, 1934.

governo legal. A ordem legal assegura um processo de divisão da autoridade suprema entre os vários órgãos.

f) *Governo absoluto*: o poder supremo concentra num mesmo órgão. Não encontra limites à sua ação política.

g) Monarquia, Aristocracia e Democracia.

h) Monarquia (hereditária, eletiva, absoluta, limitada); República (oligárquica, aristocrática, representativa, de governo direto e de governo semi-direto).

i) Formas representativas de governo: regime presidencial e regime parlamentar).³³

Muitos dos questionamentos permanecem na procura da definição das diversas formas políticas. Os critérios consagrados pelas teorias que abraçaram o tema, nem sempre são suficientes para proporcionar classificações duvidosas. Cris-

33. LIMA, Eusébio de Queiroz. «Teoria do Estado». Distribuidora Record Editora, Rio de Janeiro, 1957, 8ª ed., pp. 218 e ss; CALMON, Pedro. «Curso de Teoria Geral do Estado». Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1954, 4ª ed., pp. 257 e ss; PAUPÉRIO, A. Machado. «Teoria Geral do Estado» (Direito Político). Forense, Rio de Janeiro, 7ª ed., pp. 213 e ss; MENEZES, Aderson de. «Teoria Geral do Estado». Forense, Rio, pp. 199 e ss; SOUSA, J. P. Galvão de. «Iniciação à Teoria do Estado. Roteiro de Princípios». José Bushatsky, Editor, São Paulo, 1967, pp. 61 e ss; CAVALCANTI, Themístocles Brandão. «Teoria do Estado». Editor Borsoi, Rio de Janeiro, 1969, 2ª ed., pp. 247 e ss; MALUF, Sahid. «Curso de Direito Constitucional, volume 1º, Parte Geral, Teoria Geral do Estado». Sugestões Literárias S.A., São Paulo, 1970, 6ª ed., pp. 168 e ss; AZAMBUJA, Darcy. «Teoria Geral do Estado». Editora Globo, Porto Alegre, 5ª ed., pp. 203 e ss; idem, «Introdução à Ciência Política», Editora Globo, Porto Alegre, 1969, pp. 199 e ss; SILVEIRA NETO, Honório. «Teoria do Estado». Max Limonad, 1972, 5ª ed., pp. 233 e ss; BENFICA, Francisco Vani. «Curso de Teoria do Estado». Forense, Rio, 1970, 1ª ed., pp. 135 e ss; LIMA, Paulo Jorge de. «Curso de Teoria do Estado». José Bushatsky, Editor, São Paulo, 1971, 2ª ed., pp. 25 e ss; ALVIM, Décio Ferraz. «Teoria Geral do Estado». Editora Vozes Limitada, Petrópolis, 1968, pp. 31 e ss; SAMPAIO, Nelson de Sousa. «Ideologia e Ciência Política». Livraria Progresso Editora, Bahia, 1953, pp. 250 e 251; BONAVIDES, Paulo. «Política e Constituição. Os Caminhos da Democracia». Forense, Rio de Janeiro, 1985; BISPO, Luiz. «Direito Constitucional Brasileiro». Edição Saraiva, São Paulo, 1981, pp. 49 e ss.

talizar o momento histórico, social, político e jurídico em uma certa tipologia que conseguisse consolidar todos os aspectos da realidade política, nos diversos Estados existentes, não é fácil. Mesmo que o processo utilizado ficasse circunscrito aos textos constitucionais. Metodologia que seria incompleta, tendo em vista o confronto entre a forma prescrita nas normas constitucionais e o funcionamento das instituições políticas consagradas.

Os pontos comuns entre as diversas formas políticas e as maneiras como eles se diferenciam será sempre um método empregado para chegarmos a tipologias razoáveis, mas não definitivas.

Noções como as de conflito, consenso, estrutura, procedimento, atos, decisões, diretivas, legitimidade, são sempre lembradas para a configuração dos numerosos e diferentes tipos de organização política. Variadas experiências políticas, em diversas épocas e lugares, procuram justificar sua legitimidade. Todas elas sofreram mudanças ocasionadas por revoluções ou transformações constitucionais.

Está bem claro que as formas políticas podem ser classificadas e conceituadas de maneiras diferentes, tendo em vista a multiplicidade das experiências conhecidas. As instituições políticas são os meios através dos quais essas experiências chegam a efetivação de seus fins.

As controvérsias entre as formas existentes levam a indagações sobre a eficiência das diversas experiências, na objetivação plena de seus fins.

Apesar da variedade dos critérios utilizados para a classificação das formas de governo, com o aparecimento de muitas inovações, ocorre na maioria delas a presença constante de conceitos que se repetem. Nas múltiplas tipologias os vocábulos Estado e Governo estão presentes. Nessa busca de uma expressão mais adequada, Pinto Ferreira ao denominar de novas classificações das formas de governo, menciona Thomas, Hermens e Kelsen: "Nesse sentido, a ciência política levanta, numa perspectiva puramente lógico-experimental, a seguinte tipologia das formas governamentais: Estados com

prerrogativas de soberania ou Estados de privilégio, e Estados sem semelhantes prerrogativas ou Estados democráticos. É, até certo ponto, a aplicação da tipologia dual de Toennies, Vierkandt, Thurnwald, Wach, à ciência do direito político: Estados senhoriais e Estados igualitários (democracia). Com o que, aliás, concordam alguns dos mais insignes mestres da teoria geral do Estado contemporâneo, como Richard Thomas, Rudolf Laun, Kelsen, Hermens etc. Assim Thomas denomina todos os Estados que não são democráticos como “Estados de privilégios” (*Privilegien-Staaten*), e Laun como “Estados de dominação” (*Herrschaftstaaten*), opondo ambos a esse tipo ideal o chamado Estado democrático).³⁴

É com razão que Rudolf Laun afirma que não existe um direito público uma *opinio doctorum* reconhecida, a respeito da democracia e outras formas de governo: “Até a própria classificação das formas de governo permanece discutida”.³⁵

As dificuldades persistem. Friedrich, após reconhecer que alguns critérios de classificação são problemáticos, conclui que o problema da Democracia como “forma política” deve partir das distintas espécies de Democracia, ressaltando o contraste entre “democracia representativa” e “plebiscitária”.³⁶

Muitas das dificuldades para a elaboração de uma nova teoria das formas políticas decorrem de que, normalmente, partimos do procedimento da eleição de alguns modelos teóri-

34. FERREIRA, Luís Pinto. «Teoria Geral do Estado». Edição Saraiva, São Paulo, 1975, 2º vol., 3ª ed., p. 530; idem, «Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno». Tomo I, Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo, 1971, pp. 177 e ss; LAUN, Rudolf. «A Democracia. Ensaio Sociológico, Jurídico e de Filosofia Política». Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1936, trad. de Albino Camargo.

35. LAUN, Rudolf. «A Democracia». Ob. cit., p. 14.

36. FRIEDRICH, Carl J. «La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida». Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1966, 2ª ed., p. 40; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. «Curso de Direito Constitucional». Edição Saraiva, 1973, 4ª ed., pp. 45 e ss; CAPITANT, R. «Démocratie et participation politique». Bordas, Paris, 1972.

cos, orientados pela investigação empírica. Esses são incapazes de absorver a diversidade de estruturas estatais contemporâneas.

A explosão da Política Comparada, a independência e desenvolvimento de tantos Estados do Terceiro Mundo levaram à busca de novos conceitos, enfoques e métodos, com o objetivo de atualização dos procedimentos tradicionais. A descrição institucional e legalista procurou ampliar as suas perspectivas. O tratamento comparado, em escala mundial, dos grandes temas referentes ao Estado e ao governo, enriqueceu os métodos de investigação. Essa perspectiva universalista ampliou os esquemas classificatórios. Novas dificuldades surgem, devido a necessidade de uniformizar a terminologia, codificar os dados e ampliar a informação. Também as preferências e os interesses políticos contribuem para as constantes modificações das instituições políticas, daí a dificuldade de que os governos venham receber, indefinidamente, o apoio da população sobre a qual exerce sua jurisdição.

REGIMES POLÍTICOS

SUMARIO: § 1º — Regime Político e Sistema Político; § 2º — A Definição de Regime Político; § 3º — As Classificações de Regime Político; § 4º — As Perspectivas em Torno dos Estudos sobre Regimes Políticos.

§ 1º — REGIME POLÍTICO E SISTEMA POLÍTICO

As expressões “formas de Governo”, “formas de Estado” e “regimes políticos” são freqüentemente utilizadas como sinônimos, sendo que em certos casos são mencionados “sistema político” e “forma política”.

Convém, apesar dessa dificuldade em esclarecer o entendimento de cada uma delas, preservar na medida do possível significados precisos. A denominação “forma de governo” é considerada como a mais antiga e correspondente ao conceito

e a preocupação mais remota relativa à modalidades dos governos. Alude aos modos de estabelecer quais são os ocupantes dos cargos de governo e como devem exercê-lo. É de caráter prescritivo, desde que traduz em “instituições-norma”; define as “instituições-órgão” e as respectivas competências.

Primeiramente, é necessário fixar que o conceito de regime político é distinto e mais amplo do que o de forma de governo. Engloba, no entender de Mario Justo López, a “constituição natural”, a “constituição real”, bem como a “constituição jurídica”.

A denominação sistema político é muito utilizada, nos dias de hoje, especialmente por autores norte-americanos (*political system*). David Easton considera o sistema político como um conjunto de fenômenos que pode receber outras designações como política, governo ou Estado. Loewenstein aceita o conceito de sistema político, com compreensão bem próxima daquela dada pelos autores europeus a regime político. Nesse sentido afirma que o conceito de sistema político adotado em sua *Teoria da Constituição* nada tem de comum com o utilizado por David Easton, em *The Political System*. Reconhece que o penetrante estudo do cientista político americano procura atender à totalidade da vida política. Essa expressão não é sinônima de regime político ou de forma de governo, pois significa o conjunto ou a totalidade dos fenômenos sociais e políticos que se manifestam na sociedade estatal. Reflexo da generalidade conceitual de sistema político e a aceitação de que o mesmo abrange uma série de tipos de governo que estão unidos pela identidade ou afinidade de suas ideologias e as instituições que lhes correspondem.³⁷

37. LOPEZ, Mario Justo. «Manual de Derecho Político». Ob. cit., p. 337 e ss; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. «Regimes Políticos». Ob. cit., pp. 97 e ss; IZAGA, P. Luís. «Elementos de Derecho Político». Tomo II, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1952, 2ª ed., p. 3; LOEWENSTEIN, Karl. «Teoría de la Constitución». Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, 2ª ed., trad. esp. de Alfredo Gallego Anabitarte, p. 30; idem, «Les Systèmes, les Idéologies, les Institutions Politiques et de Problème de leur Diffusion». Revue Française de Science Politique, Paris, out./dez., 1953, vol. III, nº 4, p. 677.

Os estudos de sistemas políticos realizam investigações em diversos setores não formais. Procuram dar relevo as funções e estruturas políticas que passam a ocupar os levantamentos em torno das instituições governamentais. Gabriel Almond indica como, em termos de análises sistemáticas, procurou-se fazer substituições de ordem terminológica e conceitual nos entendimentos de termos focalizados tradicionalmente. Esse conceito foi criado para abranger, analiticamente, as estruturas que executam funções políticas em qualquer que seja a sociedade.³⁸

Entendem esses estudiosos que o sistema político deve servir ao objetivo para o qual foi criado: classificar analiticamente as estruturas que exercem funções políticas em todas as sociedades. Sem uma definição clara será impossível comparar os sistemas políticos modernos, bem diferenciados. Os sistemas políticos exercem funções de manutenção da integração de uma sociedade, adaptando e alterando os diversos elementos que a compõem. O sistema político é o sistema legítimo que mantém ou modifica a ordem em uma determinada sociedade.

A inclusão dos sistemas não-ocidentais, nos trabalhos dos autores americanos referidos, resultou em extraordinário enriquecimento da Ciência Política, devido às interdependências

38. ALMOND, Gabriel A. Coleman James S. Editores. «The Politics of the Developing Areas. Coautores (James S. Coleman, Lucian W. Pye, Myron Weiner, Dankwart A. Rustow, George I. Blauksten, Gabriel A. Almond). Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1970, pp. 4 e 5; DAHL, Robert A. «Who Governs? Democracy and Power in an American City». Yale University Press, New Haven, 1966, 8ª ed., pp. 1 e ss; ALMOND, Gabriel. «A Developmental Approach to Political Systems». World Politics, vol. XVII, nº 2, jan., 1965, pp. 183 a 214; LASSWELL, H. D. KAPLAN, Abraham. «Power and Society». New Haven Coun, 1950; EASTON, David. «The Political System: An Inquiry into the State of Political Science». New York, 1953; ALMOND, Gabriel A. «Comparative Political Systems». Journal of Politics, vol. XVII, nº 3, agosto de 1956; EASTON, David. «A Framework for Political analysis». Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1965; BERNARD S. «Esquisse d'une théorie structurelle fonctionnelle du système politique». Revue de l'Institut de Sociologie, 3, Bruxelas, 1963.

entre os diferentes componentes do sistema político e dele com os outros sistemas sociais. Essas indagações partem de dados essenciais como: todos os sistemas políticos têm estrutura política. Com essa interpretação, mesmo as sociedades mais simples possuem todos os tipos de estrutura política identificáveis nas sociedades mais complexas. Devem ser comparadas entre si, de acordo com o grau ou forma de especialização estrutural.

As análises sistêmicas centram-se nas elaborações de uma teoria funcional da política, já percebida em Frank J. Goodnow, em 1900. Seu trabalho teve orientação metódica e criadora. Os temas da função e estrutura política foram tomados por David Easton (*An Approach to the Analysis of Political Systems*) e Harold D. Lasswell (*The Decision Process*). Easton apresentou a concepção do sistema político fazendo a distinção do insumo (*input*), que divide em exigências e apoios, de consumos (*output*), as decisões autoritárias ou políticas adotadas.

O método funcional de Easton deriva da teoria geral dos sistemas. Lasswell parte dos esforços empíricos de comparação de processos judiciais e da crítica da teoria funcional da separação de poderes. As suas categorias de análise funcional foram testadas em estudos de ciência política comparada e jurisprudência.

A metodologia em termos de sistema, empregada pela ciência política americana, é bem distinta daquela utilizada tradicionalmente para o exame das formas de governo. O mesmo ocorre no que diz respeito mesmo aos regimes políticos.³⁹

39. GOODNOW, Frank J. «Politics and Administration». New York, 1900; EASTON, David. «An Approach to the Analysis of Political Systems». *World Politics*, vol. IX, nº 3, abril, 1957; LASSWELL, Harold D. «The Decision Process». Bureau of Governmental Research, University of Maryland, 1956; ALMOND, G. A. Powell (L), G. B. «Política Comparada. Una concepción evolutiva». Editora Paidós, Buenos Aires, 1972, trad. de Juan F. Marsal; LASSWELL, Harold D. «The Analysis of Political Behaviour. An Empirical Approach». Routledge & Kegan

A identificação tradicional do *político* com o *estatal* é criticada pelas *teorias sistêmicas* que utilizam a noção de *sistema político* e não a de Estado para centro de suas análises desde que:

a) o político pode existir independentemente do Estado: “Este aspecto é acentuado pela *antropologia política* que acusa de etnocêntricas a maior parte das teorias políticas, dado que estas se centram principalmente sobre o Estado, desconhecendo as formas de governo das “sociedades primitivas” e esquecendo que o Estado é apenas uma das manifestações históricas do político”.

b) próxima da crítica enunciada, estão os autores americanos (Easton, Dahl, Almond) que deslocam o seu fulcro conceitual do Estado para o sistema político.⁴⁰

Esse deslocamento do Estado como palco das investigações políticas, modifica a metodologia empregada para o seu exame e de suas formas.

O problema central das investigações políticas e jurídicas é a natureza do Estado, conforme observou A. Ross (*On the Concepts “State” and “State Organs” in Constitutional Law*”, in *Scandinavian Studies in Law*, 1961, p. 113). Da mesma maneira expõe H. L. A. Hast (*Definition and Theory in Jurisprudence*, Oxford, 1953).

Paul Ltd., Londres, 1951, 3ª ed.; GROTH, Alexandre J. «Comparative Politics». A Distributive Approach, The Macmillan Company, New York, 1971.

40. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. «Direito Constitucional». Livraria Almedina, Coimbra, 1977, 1ª ed., pp. 43 e 44; KRADER, Lawrence. «A Formação do Estado». Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970, tradução de Regina Lúcia M. Morel. Revisão técnica, notas e bibliografia suplementar: Prof. Evaristo de Moraes Filho; ROGGI, Gianfranco. «A Evolução do Estado Moderno». Uma introdução sociológica. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1981, trad. de Alvaro Cabral; APTER, David E. «Política de la modernización». Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972, trad. de Enrique Molina de Vedia e Sara Maria Llosa de Molina; DAHL, Robert A.; LINDBLOM, Charles E. «Política, economia y bienestar». Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971, trad. de Eduardo Prieto.

Desse entendimento surge uma série de elaborações doutrinárias que procuram dar profundidade ao problema da natureza do Estado. Essas preocupações levam a uma *teorização de suas formas*, aceitando-se ou não a dicotomia *Estado e Governo*. Mas num ponto essas investigações estão acordes: o que diz respeito à própria significação do Estado e o seu relevo em todos os sistemas de organização política.

Alessandro Passerin D'Entrèves chega a falar que essa noção, igualmente difusa, quanto vaga, dessa entidade misteriosa e ao mesmo tempo onipresente, de um poder indefinido e ao mesmo tempo imperioso e irresistível, é a do Estado.⁴¹

O próprio debate das formas políticas pressupõe o Estado, decorre de locuções como a "nação", "a teoria do Estado", os "tipos de Estado". Mesmo que não admitamos o uso dessa palavra moderna, pelas diferenças substanciais que existem daquelas estruturas políticas, como a *polis*, a *res publica romana* ou a *communitas perfecta* medieval, é difícil abandoná-la.

É nesse sentido que a visão sistemática das formas políticas, adotando uma atitude inconciliável com a noção de Estado e as outras que daí decorrem, torna-se de difícil aceitação.

A colocação do Estado como centro de muitas das explicações em torno das formas políticas, não impediu que surgissem as formulações sistêmicas.

O estudo de um sistema político em sua acepção ampla ou estrita será compreensivo pela sua colocação no contexto social global. O sistema político é visto pelo exame de sua dimensão estrutural. Juan Fernando Badía considera-o como

41. D'ENTRÈVES, Alessandro Passeurin. «La Dottrina dello Stato. Elementi di Analisi e di Interpretazione». G. Giappichelli Editore, Torino, 1967, 2ª ed., p. 1; MASPÉTIOL, Roland. «Qu'est-ce que l'État?». *Revue Politique et Parlementaire*, Paris, Ano 53, nº 613, dezembro, 1951, pp. 343 e ss; D'ENTRÈVES, Alessandro Passerin. «La Notion de L'État». Éditions Sirey, Paris, 1969, trad. de Jean R. Weilland, pp. 37 e ss.

parte integrante de um sistema social global, investido de função social específica, sendo que sua dimensão dinâmica constitui um conjunto de relações funcionais entre variáveis.

O sistema político em sua acepção ampla é o sistema social global, visto da perspectiva das estruturas políticas. A função essencial da atividade política e das estruturas políticas interrelacionadas em um sistema político, consiste em coordenar, dirigir, representar e resolver os conflitos a nível de sociedade global, dos interesses divergentes dos grupos sociais parciais.

Entende Juan Ferrando Badía que são fatores do "sistema" ou do "regime", o poder, a autoridade, a decisão e a força. Esses combinam com os conceitos de situação, atitude, comportamento, motivação e ideologia.

Todo sistema e regime político são susceptíveis de uma definição institucional, formal e estática e por uma definição de variáveis.

Suas indagações prolongam-se através da Teoria Geral dos Sistemas que se assenta na noção de totalidade. Essas preocupações fogem às intenções de uma metodologia jurídica limitada. Ela está vinculada à análise estrutural funcional, também, associada à teoria sociológica norte-americana nos escritos de Talcott Parsons, Edward Shils, Robert K. Merton, Marion J. Levy e Charles P. Lomis. Os sociólogos tanto funcionalistas como estruturalistas procuram dotar a sua metodologia de um aparato teórico rigoroso e coerente. Estudam a realidade social com uma totalidade, isto é, um conjunto orgânico e ordenado, cujos princípios e leis de ordenação são necessárias de se indagar.

Citando J. Conde, reconhece Juan Ferrando Badía que o conceito central de sistema político não pode ser o Estado, mas deve partir de uma noção maior capaz de abranger maior espaço de tempo: a organização política. Conclui, ainda, que o Direito Político atual não pode ser a *"teoria concreta do Estado"*, mas a *"teoria da organização política"*.

Em seus trabalhos, Juan Ferrando Badía destaca simultaneamente "regime" e "sistema". No que diz respeito à idéia

concreta de regime político, emprega essa expressão com dimensões sociológica, jurídica e deontológica, implícitas no conceito de política, mas que abarca as atividades políticas exercidas pelos poderes de fato que vêm configurar, também, o regime político.

Esse entendimento do regime político abrange não só as estruturas dos governantes e governados (relação política) e os demais supostos e estrutura (supostos físicos ou territoriais, estrutura técnico-econômicas e sociais) mas também seu funcionamento e os comportamentos humanos.

O conceito de regime político é mais amplo que o de ordem constitucional. Toma não apenas as normas jurídico-constitucionais, mas fundamentalmente a organização concreta e real de uma sociedade global. Corresponde mais à realidade que o ordenamento constitucional. Ordem constitucional e regime político coincidem parcialmente, desde que nenhuma Constituição configura plenamente a vida política de um Estado. Esse entendimento de regime político procura atrair todas as noções fundamentais da Ciência Política como poder, atividade política, ordem jurídico-constitucional, estrutura e estratificação social, governados, forças sociais e políticas etc.

No entendimento acima apontado, não se confunde o conceito de Estado com o de regime político. A noção de Estado, enquanto poder institucionalizado juridicamente, implica dois elementos que designa de essenciais: Poder e Constituição ou Leis. Regime é muito mais amplo. Na interpretação feita por Juan Ferrando Badía reconhece-se também a distinção entre sistemas e regimes. O sistema político constitui o resultado de um conjunto de respostas abstratas ou "puras" às seguintes perguntas: Quem (que é o sujeito da atividade política?); como se estrutura os governantes? Por que? Para que? (com que objetivo empreende essa atividade?); como? (que procedimentos utiliza para lograr esse objetivo?). De acordo com essa perspectiva, o regime define-se como um conjunto de respostas históricas ou impuras. O sistema político é um conjunto coerente e específico de estruturas, isto é, de determinadas instituições interrelacionadas. O sistema político, suas estruturas e instituições cum-

prem relevante papel na sociedade global, através de dois grandes tipos de estruturas políticas: a) estruturas políticas dos governantes; b) estruturas políticas dos governados.

Cada sistema e regimes políticos tem uma determinada ideologia que o tipifica: sistema democrático-liberal, sistema marxista e sistema autoritário.

Ao apontar as diversas tipologias dos sistemas políticos reconhece a existência dos vários critérios para a classificação dos mesmos:

a) primeiro critério atende a origem do poder e o princípio da legitimidade (de acordo com esse ponto de vista existem três classes de sistemas políticos: o sistema democrático liberal, o sistema marxista e o sistema autoritário);

b) segundo critério aponta a inserção dos governados na vida política (sistemas pluralistas, sistemas monistas ou totalitários): "En efecto, a lo largo del siglo XX han estado vigentes, en Europa, tres categorías de sistemas políticos: el democrático-liberal, el social-marxista, y el sistema autoritario. Cada uno de ellos cristalizó en una pluralidad de *regímenes políticos* que, no obstante su divergencia, guardaban una íntima analogía en cuanto a sus principios inspiradores y a su fundamental estructura política".⁴²

As democracias liberais consideram o poder político limitado por sua própria função: *garantir* as liberdades dos cidadãos. O sistema autoritário e o social-marxista desconhecem, ainda que em diversos graus, as limitações do poder dos governantes. Seus limites derivam do próprio fim do poder que pode ser a grandeza da nação, da raça ou, ao menos teoricamente, a libertação da classe proletária do sistema econômico capitalista.

42. BADÍA, Juan Ferrando. «Democracia Frente a Autocracia. Hacia una democracia económica, social y política». Editorial Tecnos, Madrid, 1980, pp. 28 e 29, 17 a 67; idem «Estudios de Ciencia política». Tecnos, Madrid, 1982, 2ª ed., pp. 19 e ss, 145 e ss; idem, «Métodos en el estudio de la Ciencia Política». Separata de la «Revista Española de la Opinión Pública», núm. 31, janeiro/março de 1973.

Esses conceitos de sistema e regime políticos e suas tipologias não abandonam muitas das perspectivas apontadas em estudos que dão saliência aos valores institucionais ou formais, mas ampliam a perspectiva adotada por estudos clássicos. Essa metodologia possibilita a compreensão não apenas institucional da vida política, mas os seus aspectos de funcionamento, através da análise profunda de suas estruturas. Essa espécie de indagação é percebida quando o publicista espanhol examina os três grandes sistemas políticos e suas diferenças.

No que toca ao conceito de sistema e regime, bem como as suas diferenças, aceita o publicista espanhol a relação que existe entre os dois termos: As traduções históricas, concretas, dos sistemas políticos desembocam em pluralidade de regimes políticos, que se reconduzirão a uma mesma "família-sistema político".

Podemos reservar, pois, a expressão sistema político para indicar um conjunto de estruturas coordenadas pelo mesmo ponto de vista formal, mas que, na realidade, necessariamente, não existem, pelo menos em estado simples; assim, a expressão *regime político* poder-se-ia reservar aos distintos tipos de organizações políticas que tenham existido ou que existam na atualidade e que são mais complexas que os sistemas políticos, já que se compõem pela justaposição ou por combinação de vários sistemas políticos. É esta complexidade o que os expõe a uma falta de coerência em certos pontos.

Esta distinção é, pois, a do abstrato (*sistema*) e a do concreto (*regime*), da "pureza e da simplicidade, por um lado, e da impureza e complexidade, por outro".

O sistema se situa em um nível de abstração mais elevado que o regime. Mais adequado que o regime, demasiado complexo, o sistema serve de base à teoria política".⁴³

43. BADIA, Juan Ferrando. «Dinâmica política e progresso político». Revista Brasileira de Estudos Políticos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, julho, 1969, nº 27, trad. de Lúcia Rosa de Queiroz, pp. 15, 16 e 17; RUIZ-RICO, Juan J. «Teoría de los sistemas generales en Ciencia Política; el problema del sistema político

Vedel é dos poucos autores franceses que dão relevo, simultaneamente, às expressões regimes e sistemas políticos. Reconhece que são dois títulos diferentes de que irá tratar. Essa distinção para o autor francês não aparece no vocabulário da Ciência Política e do Direito Constitucional, reconhece-as como extremamente flutuantes. Os regimes políticos são aí considerados, como o conjunto de elementos que, de fato ou de direito, concorrem para a tomada de decisões coletivas essenciais. São os elementos que condicionam o exercício do poder. Exemplifica, tomando o caso do regime político britânico: estudá-lo é examinar a maneira como as decisões coletivas britânicas dependem do corpo eleitoral, da Câmara dos Comuns, do Governo, da Coroa e dos partidos políticos.

O termo sistema político é tomado, por Vedel, em um sentido mais abstrato. É a tradução em linguagem ideológica de um certo tipo de regime político. Essa interpretação está à base de justificações e explicações. Traduz o fato de que as decisões finais devem ser submetidas ao corpo eleitoral.⁴⁴

Nos últimos tempos ocorre uma certa penetração do vocabulário e das conceituações de sistema político, mesmo na França. Roger-Gérard Schwardzenberg dá relevo à análise sistêmica, ou análise em termos de sistemas. Constitui toda pesquisa, teórica ou empírica que parte do postulado de que a realidade social apresenta os caracteres de um *sistema*, para interpretar e explicar os fenômenos sociais pelos laços de

particular». Revista Española de la Opinión Pública, Instituto de la Opinión Pública, Madrid, nº 38, out./dez., 1974, pp. 31 a 43; DUVERGER, Maurice. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. 1 — Les grands systèmes politiques». Presses Universitaires de France. Paris, 13ª ed., 2 vols.

44. VEDEL, Georges. «Cours de Droit Constitutionnel et D'Institutions Politiques, Les Cours de Droit». Paris, 1958-1959, p. 59 e 60; VERGOTTINI, Giuseppe de. «Derecho Constitucional Comparado». Espasa-Caple, Madrid, 1983, trad. de Pablo Lucas Verdú; DUVERGER, Maurice. «Introdução à Política». Estúdios Cor, Lisboa, 1964, trad. de Mário Delgado; idem, «La Democracia Sin el Pueblo». Ediciones Ariel, Caracas-Barcelona, Paris, 1967, trad. de Juan Ramon Capella.

interdependência que os ligam e que os constituem em uma totalidade. O sistema é um conjunto de elementos interdependentes ou que se encontram em interação.

Seguindo essa orientação, Maurice Duverger acrescenta ao seu livro "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel", o subtítulo "os grandes sistemas políticos".

Duverger explica que o aspecto jurídico das instituições políticas que constitui o Direito Constitucional não forma o essencial de seu livro. Ao lado das instituições oficiais estabelecidas pela Constituição e de outros textos jurídicos, examina as instituições de fato, como os partidos políticos e os grupos de pressão. Quando dedica-se às instituições oficiais não os focaliza apenas sob o prisma jurídico, analisa seu funcionamento, a importância real, seu lugar e significação na sociedade. A metodologia empregada nesse trabalho assenta-se na dupla visão das instituições políticas: a jurídica e a sociológica. Essa visão simultânea, para Duverger, caracteriza o método europeu e, principalmente, francês de análise dos fenômenos governamentais. Ela opõe-se radicalmente ao método empregado nos Estados Unidos, onde os ensinamentos de Direito Constitucional de uma parte, e aqueles de "Governo" e de "Política", de outra parte, são rigorosamente separados e não apontam relações entre eles: o Direito Constitucional abrange o aspecto essencialmente jurídico e processual.⁴⁵

A metodologia francesa das instituições políticas freiam o desenvolvimento de uma verdadeira Ciência Política, apesar de ela tornar-se um antídoto útil contra certos excessos "funcionalistas" ou "sistêmicos" da Ciência Política contemporânea. Apresenta esse procedimento, para Burdeau, grande vantagem para a formação jurídica. O estudo simultâneo do

45. LUCHAIRE, François. «De la Méthode en Droit Constitutionnel». *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, nº 2, março/abril, 1981, pp. 275 e ss; HAIMBRAUGH, Jr. George D. «The Teaching of Constitutional Law in American Law Schools». *Journal of Legal Education*, Association of American Law Schools, vol. 31, nºs 1-2, 1981, pp. 38 e ss.

Direito Constitucional e das Instituições Políticas permite examinar o direito em seu contexto sociológico e mensurar a sua verdadeira significação.

Duverger destaca as “instituições”, “regimes” e “sistemas”, definindo cada um desses termos. As instituições constituem o conjunto de formas e estruturas fundamentais da organização social, tal como são estabelecidas por lei ou pelo costume, de um agrupamento social.

Denomina *regime político* como o subsistema constituído pelo conjunto de instituições políticas de um determinado sistema social. Considera o regime parlamentar, o regime presidencial, o regime de partido único como tipos de regimes políticos. Eles são definidos, um pouco, de acordo com o que Max Weber conceitua de “tipo ideal”. É a partir da análise comparativa dos regimes concretos que elabora um modelo comum a vários entre eles, de caráter abstrato e sistematizado.⁴⁶

Reconhece Duverger que para certos autores “regime político” e “sistema político” são expressões sinônimas. Uma e outra designam o conjunto coordenado das instituições políticas, que constituem o subsistema político de um sistema social.

Para Duverger, o termo sistema político designa um conjunto mais amplo do que regime político. Estudar um sistema político não é apenas analisar as instituições políticas e seu funcionamento coordenado em um certo regime político.

46. DUVERGER, Maurice. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. 1 — Les Grands Systèmes Politiques». Presses Universitaires de France, Paris, 1973, 13ª ed., pp. 7 e ss; ATTALI, Jacques. «Les Modèles Politiques». Presses Universitaires de France, Paris, 1974; SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. «Sociologie Politique, Éléments de Science Politique». Éditions Montchrestien, Paris, 1974, 2ª ed., pp. 99 e ss; FERROL, Francisco Murillo. «Estudios de Sociología Política». Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1963, pp. 49 e ss; ABENDROTH, Wolfgang. LENK, Kurt. «Introducción a la Ciencia Política». Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, trad. de Miguel Faber-Kaiser, pp. 29 e ss; WEBER, Max. «Law in Economy and Society». Org. de Rheinstein, 1954.

É examinar, também, as relações entre esse regime e todos os outros elementos do sistema social: econômicos, técnicos, culturais, ideológicos, históricos etc. Já o sistema político abrange o conjunto do sistema social, estudado no que concerne a seus aspectos políticos. Tal compreensão é justificada pelo fato de que o sistema político está inscrito no quadro geral do sistema.

As transformações ocorridas na metodologia clássica, com a ampliação temática e conceitual de muitas instituições antigas e novas, ampliariam as perspectivas dos estudos referentes às reflexões sobre as melhores formas de convivência, através da definição de adequada ordem política.

O discurso cotidiano sobre as instituições políticas está cheio de indagações de preferência de valores e de julgamento normativo. Muitas das classificações procuram descrever a distribuição do poder político e outras a função do governo.

As formas políticas em geral têm sido submetidas a uma evolução e transformação constantes nos últimos tempos. Em certos Estados a transformação política ocorreu de modo gradual, ordenado e evolucionário. Em outros as transformações foram abruptas, freqüentemente violentas ou revolucionárias.

Muitas das reformulações ocorridas ultimamente procuram acrescentar certas particularidades às designações tradicionais. É assim que a Constituição italiana afirma que a Itália é uma República democrática fundada no trabalho. Vincenzo Uccellatore, ao configurar esse regime, caracteriza democracia como uma forma típica de governo. Recorrendo à expressão "tipos de democracia", anota que a doutrina mais recente vem aceitando a distinção da democracia política em "*democracia formal*" e "*democracia substancial*". A primeira é o tipo tradicional ou clássico, acolhido nos ordenamentos dos Estados ocidentais. A essência desse tipo está na adoção de normas que asseguram a participação direta ou indireta, por meio de representantes do povo no governo do Estado. Do ponto de vista geral, a essência da democracia é identificar-se com a participação consensual do povo em um regime de liberdade e igualdade na formação dos órgãos de poder e

o seu exercício. No sentido político ou como método de governo, no entendimento jurídico como disciplina normativa, essa acepção de democracia contrapõe-se, nitidamente, à autocracia.⁴⁷

As transformações ocorridas nas instituições políticas determinaram inúmeros questionamentos, em vários de seus mecanismos formalmente estabelecidos. Essas circunstâncias ocasionaram mudanças essenciais em algumas das formas conservadas, gerando especulações sobre a temática tradicional. A pura descrição formal de algumas instituições básicas tornou-se insuficiente para análises sobre o funcionamento dos regimes políticos.

Essas alterações lograram modificações na perspectiva das especulações. O puro exame da estabilidade das formas políticas consagradas era insuficiente, daí as preocupações com as estruturas sociais. As sociedades que se modernizam procuram buscar novas formas de governo. As próprias instituições democráticas passaram a sofrer transformações profundas, que as buscas tradicionais eram incapazes de absorver totalmente. O exame do sistema formal passou a ser insuficiente.

As formas de governo, principalmente as que estão mais próximas com os tipos de legitimidade, assentam-se na representação constitucional, abrangendo a autoridade piramidal e a descentralização de poder.

O desenvolvimento das indagações em torno dos tipos universalizados dos regimes políticos são cada vez mais constantes.

47. SARAGAT, Giuseppe. «La Costituzione fondata sul Lavoro, em La Costituzione Italiana». *Storicità ed Attualità*, Anuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi. Istituto Italiano di Studi Legislativi, Roma, volume único, 1979, p. 35; UCCELLATORE, Vincenzo. «Notazioni sul Contenuto Giuridico del Principio Democratico Nella Costituzione Italiana, Sociologia». *Revista di Scienze Sociali*, Istituto Luigi Sturzo, Roma, Ano XV, Nova Série, nº 1, janeiro/abril, 1981, pp. 3 e ss; CRISAFULLI, «La Costituzione e le sue disposizioni di principio». Giuffrè Editore, 1952; ESPOSITO. «La Costituzione Italiana». *Commento all'art. 1 CEDAM*, Padova, 1954.

O tema da estruturação política demanda esforço de revisão e reflexão, para que possa atender a multiplicidade de soluções encontradas.

Os componentes do sistema institucional passam por sérias modificações, que alteram as formas políticas consagradas. A multiplicação de solicitações da sociedade contemporânea contribui para reformulações em muitos dos esquemas políticos tradicionais, com o objetivo de melhor aparelhar o Estado para o crescimento de suas atribuições. É nesse momento conjuntural que muitas das instituições passam a ser questionadas.

Os diversos sistemas institucionais contemporâneos, apesar de estarem assentados em mecanismos consagrados, há muitos anos, necessitam de alterações.⁴⁸

É particularmente importante o conhecimento desses autores para que tenhamos idéia das modificações que ocorreram nos últimos anos. A utilização de muitos dos conceitos

48. MAUS, Didier. «Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la Cinquième République». La Documentation française, CNRS, Paris, 1978; LUCHAIRE, François. CONAC, Gérard. «La Constitution de la République; analyses et commentaires». Paris, Economica, 1979, 2 vols.; CADART, J. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. L. G. D. J., 2 vols., 2ª ed., 1978-1980, Paris; CHANTEBOUT, B. «Droit Constitutionnel et Science Politique, Economica». Paris, 1980, 2ª ed.; HAURIOU, A. GICQUEL, J. GÉLARD, P. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». Montchrestieu, Paris, 1980, 7ª ed.; PACTET, P. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». Masson, 1978, 4ª ed.; LECLERCO, Cl. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». Ed. Techniques, 1979, 3ª ed.; CABANNE, J. C. «Introduction à l'étude du Droit Constitutionnel». Privat, Paris, 1981; GABORIT, P. GAXIE, D. «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, P.U.F., Paris, 1976. BARTHÉLÉMY, Joseph. DUEZ, P. «Traité de Droit Constitutionnel». Paris, 1933, 2ª ed.; LAFERRIÈRE, J. «Manuel de Droit Constitutionnel». Domat — Montchrestien, Paris, 1943; PINTO, R. «Eléments de Droit Constitutionnel». Moral et Corduant, Paris, 1952, 2ª ed.; VEDEL, G. «Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel». Sirey, Paris, 1949; LALUMIÈRE, P. DEMICHEL, A. «Les Régimes parlementaires européens, P.U.F., Paris, 1978, 2ª ed.

já consagrados, para determinados tipos padrões de formas políticas, tornar-se-ia insuficiente para outras realidades políticas, muitas em fase de transição.

As transformações tiveram influência, não apenas sobre o plano institucional, mas igualmente no funcionamento geral das formas políticas, qualquer que seja a expressão consagrada: forma de governo, forma de Estado, regime político ou sistema político.

Novas etapas de institucionalização aparecem nas diversas alterações ocorridas. Algumas delas são de natureza constitucional, isto é, estruturais e permanentes. Outras são impulsionadas pelas forças políticas. Todas essas ocorrências irão refletir nas definições das múltiplas formas políticas.

§ 2º — A DEFINIÇÃO DE REGIME POLÍTICO

A variedade conceitual ou terminológica, bem como a multiplicidade de classificações, não evitam que os doutrinadores procurem uma noção de regime político.

As definições que decorrem das exposições doutrinárias ou mesmo as que são encontradas nos dicionários de termos políticos, nem sempre são suficientes para chegarmos a uma exploração de todo o conteúdo que a expressão pode comportar.

Em certas explicações, é o regime político tomado como conceito de base da tipologia dos modos de organização e exercício do poder político, no qual o conteúdo compreende essencialmente as regras determinadas pelo Direito Constitucional, no que diz respeito àquelas relativas ao poder.

Os aspectos formais e jurídicos desse conceito remetem hoje às indagações em torno de seu valor operatório e a busca da noção de sistema político.

Com as alterações que ocorrem nas diversas definições que surgem, o regime político em sentido amplo corresponde à estrutura governamental com suas conotações ideológicas. Em uma compreensão estrita, indica a modalidade de escolha dos governantes. Entende-se que com essa última acepção tem sido confundido com forma de governo: "Do latim

“*regimen*, de *regere* (reger, dirigir, governar), exprime a ação de *conduzir* ou de *governar*.”

No sentido jurídico, *regime* importa no sistema ou no modo de regular, por que as coisas, instituições ou pessoas se devem conduzir.

E, assim, é indicativo da própria *forma* por que a administração, o governo, a gestão ou a direção se cumprem, ou da *ordem*, que se deve seguir.

Regime. No conceito do Direito Público e Constitucional, exprime o sentido de *sistema*, *forma*, *governo* ou *organização política* de um Estado.

E, nesta acepção, empregamos as expressões: *regime republicano*, *regime democrático*, *regime monárquico*, *regime constitucional*, para designar as *formas políticas* adotadas e vigentes nos Estados, pelos quais se regem e são governados”.⁴⁹

Pablo Lucas Verdú, já em 1958, perguntava o que é regime político? Naquela oportunidade destacava duas definições. Uma de Giuseppe Chiarelli para quem regime político é um conjunto de instituições jurídicas coordenadas com o fim de realizar uma determinada concepção política do Estado e da Sociedade. A outra é a do Burdeau em que regime político é o estado de equilíbrio em que se fixa, em um momento dado, uma sociedade estatal e que caracteriza as soluções em que se detém a fonte, o objeto e o modo de estabelecimento do direito político.

A conexão entre forma de Estado, forma de governo, sistema de governo e regime político, para Lucas Verdú, é clara mas variável. Considera que existe um caráter sucessivo entre as diversas formas políticas acima mencionadas.

49. DEBBASH, Charles. «DADERT, Yves. «Lexique de Termes Politiques. États. Vie Politique». Relations Internationales, Dalloz, Paris, 1981, 3ª ed., p. 294; «Lexique de Termes Juridiques». Dalloz, Paris, 1972, 2ª ed., Vários autores colaboradores. Direção de Raymond Guillien et Jean Vincent, p. 285; MELO, Osvaldo Ferreira de. «Dicionário de Direito Político». Forense, Rio de Janeiro, 1978, pp. 53, 54, 111. SILVA, De Plácido e. «Vocabulário Jurídico». Volume III — J — P, volume IV — Q — Z, Forense, Rio de Janeiro, 1982, p. 66.

Entende o expositor espanhol que das definições destacadas conclui-se que o regime político presta dinamicidade ao ordenamento constitucional, na medida que a coordenação institucional realiza uma concepção política.

A doutrina italiana ressaltou, em certa fase, principalmente, com mais intensidade a interconexão entre as instituições jurídicas, sem esquecer o lado funcional do mesmo, porém, o uso do método técnico-jurídico prejudicou a análise do aspecto estrutural. Segundo esses entendimentos, na doutrina italiana o regime refere-se não somente a algum aspecto da atividade estatal, mas afeta o ordenamento jurídico inteiro. Aí o regime político distingue-se da forma de governo, não apenas por exigir maior amplitude para sua qualificação, mas por expressar maior profundidade. O regime político contém vários elementos que devem ser relacionados:

a) Um perfil *ideológico* (*liberal, socialista, comunista, democrata-cristão, fascista*) que alude às afirmativas ideológicas capitais sobre o modo de relação entre a sociedade política eo indivíduo; sobre a regulamentação da economia nacional e certas instituições.

b) Um modo concreto de *organização política* (*Estado unitário, regional, federal*). O aspecto ideológico e a organização política, em geral, apareceu intimamente unidos. A estrutura bicameral do Parlamento manifesta a vertente estrutural da ideologia liberal. Os modos de organização política do sufrágio seguem postulados políticos concretos. A representação corporativa ajusta-se a sistemas autoritários. As formas concretas de organização política implicam-se e condicionam-se reciprocamente. Fator importante para qualificar o regime político é a estrutura, função e fins dos partidos políticos.

c) A *estrutura social* enquanto modo arquitetônico configura a sociedade política.

O regime político supõe uma síntese de elementos ideológicos e de organização política, com uma determinada estrutura social, que torna mais expressiva a caracterização das diferentes formas políticas existentes. Essa compreensão

entende que todo regime político tem caráter dinâmico, sendo o momento de sua instauração de grande importância.

Vincenzo Guelli esclarece que o regime político é o resultado de um processo mediante o qual uma concepção política fundamental surge na Constituição de um Estado. A doutrina italiana esforçou-se, na época fascista, para oferecer uma visão formal do Direito Constitucional vigente, salvo alguma exceção como a de Panunzio e Costamagna.

Diversas são as orientações que têm sido dadas à concepção de regime político, sendo que para publicistas espanhóis os elementos sociológicos ou estrutural e teleológico ou ativo fornecem os fundamentos para precisar a noção.

Para eles, regime supõe a existência de um conjunto de instituições e princípios políticos que dão substância a uma determinada concepção política do Estado e da Sociedade. De acordo com esse entendimento, o regime afeta toda a estrutura política, daí o erro apontado em autores como Costamagna, que o concebem como um dos elementos constitutivos do Estado, ao lado do território, do povo e do Direito.

Criticam as noções que definem no regime simplesmente um sistema de instituições jurídicas, pois não se pode abandonar as forças políticas reais, que são consideradas mais importantes do que o complexo jurídico-normativo, que inspiram.

Regime pressupõe, de acordo com esse entendimento, um conceito ativo, desde que o fator estrutural superpõe-se ao funcional, que implica uma atividade e um fim. Apesar do regime pressupor dinamismo, não se deve identificá-lo com a simples atividade do governo.

Convém destacar que, as estruturas do governo e suas formas, são reflexos dos regimes políticos.

Reunindo-se esses aspectos, regime político é um complexo estrutural de princípios e forças políticas que configuram determinada concepção do Estado e da sociedade e que inspiram seu ordenamento jurídico.

A doutrina italiana do período fascista refletiu a superposição de instituições e de estruturas novas sobre as velhas, como podemos perceber pelo exame do Estado fascista e pelo

funcionamento do regime. O rei continua teoricamente o primeiro personagem do Estado, em princípio pode usar a prerrogativa, que lhe era reconhecida pela Constituição de 1848, isto é, demitir o Primeiro Ministro e designar o seu sucessor. Essa integração ocorrida naquele período, levou à elaboração doutrinária do conceito de regime político, com reflexos das limitações ideológicas, favorecendo desígnios interessados em afirmar a superioridade do regime fascista sobre a forma de governo monárquica, embora não se tenha doutrinariamente preconizado a absorção da forma de governo pelo regime político.

A teoria do regime político na Itália teve grande número de expositores, que objetivaram mostrar o conteúdo, o caráter e o sentido do novo Estado italiano, através da extensa bibliografia fascista e corporativa. Esse regime pretendeu fornecer uma concepção global da existência, segundo a fórmula de Rocco em discurso de março de 1933, quando propunha a criação de um Estado ético, religioso e social.

As instituições italianas foram acompanhadas de conceitos sobre regime, formulados por Chimienti, Ferri, Chiarelli, Panunzio e Guelli, dentre outros. Os publicistas procuram ir além de noções formais, por isso relacionam as instituições jurídicas com a importância que a orientação pública e ideológica pode dar à Sociedade e ao Estado.

Vincenzo Guelli, em ensaio sobre regime político, dizia que esse conceito é controvertido, como o são outros, que tentam reduzir a alguns tipos fundamentais a inesgotável variedade das formas concretas, assumidas pelas organizações políticas. Para esse publicista é necessária a precisa determinação da noção de regime político, para que se possa fazer uso dessa categoria conceitual, na reconstrução da dogmática do Direito Público. Assinala que as investigações sobre o conceito de regime político tinham-se multiplicado na literatura jurídica italiana, tendo as novidades trazidas à estrutura constitucional do Estado, despertado interesse à determinação dos tipos de Estado. Aquelas investigações assumiram autonomia em relação às usuais indagações sobre as formas de Estado e do Governo.

O conceito de regime político pressupõe um levantamento completo e sintético dos elementos substanciais e formais do Estado, seu desprezo ao elemento político.

A concepção de regime político propiciou uma série de formulações que surgiram na literatura jurídica publicística.⁵⁰

Entre os publicistas franceses, de há muito, vem ocorrendo a preocupação na atualização dos estudos de Direito Constitucional. É dentro dessa nova perspectiva que Maurice Duverger entende que a *Teoria Geral do Direito Constitucional* tenta definir e classificar as diferentes formas de instituições políticas, as várias formas de governo, mostrando as razões práticas de cada uma delas e as circunstâncias históricas de seu aparecimento.

Mesmo antes de lançar a *Teoria Geral dos Regimes políticos* utilizou procedimento idêntico de investigação que será repetido posteriormente. Para as suas análises levanta três grandes categorias de problemas:

1º — Questões relativas a *escolha dos governantes*: como são designados os indivíduos que recebem a incumbência e o poder de governar um Estado. Os processos de seleção dos governantes constituem uma das bases essenciais do que

50. VERDÚ, Pablo Lucas. «Princípios de Ciência Política, Tomo II, Estructura y Dinamica Políticas». Editorial Tecnos, Madrid, 1969, p. 102 e ss; PANUNZIO, Sergio. «Teoria Generale dello Stato Fascista». CEDAM, Padova, 1937; CHIARELLI, Giuseppe. «Il Concepto de «Regime» nel Diritto pubblico en Archivo Giuridico». Fasciculo II, outubro, 1932, Modena; BURDEAU, Georges. «Traité de Science Politique». Tomo IV, Les Regimes Politiques, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952; FERRI, Giuseppe D. «Alcune Considerazioni sulla teoria delle forme di governo, en Ressegna di Diritto pubblico». Ano I, Fasc. II, abril/julho, C.E.M. Nápoles, 1946; VERDÚ, Pablo Lucas. «Introducción al Derecho Político». Bosch, Editor, Barcelona, 1958, pp. 119 e ss; GUELI, Vincenzo. «Il Regime Político». La Scienza Editrice, Roma, 1949; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. «Regimes Políticos, ob. cit., pp. 173 e ss; HORTA, Raul Machado. «Regime Político e a doutrina das formas de governo». Ob. cit., pp. 39; «La Estructura del Estado. Curso de Formación Política». Serviço Español del Profesorado de Enzeñanza Superior Universidad de Barcelona, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1958.

denominará, mais tarde, regime político. A mais profunda diferença que separa as diversas categorias de regimes políticos repousa na circunstância de serem os governantes ou não originários de eleições gerais e francas. Numerosos procedimentos são empregados para designar os governantes de um Estado, desetacando-se entre esses: herança, eleição, cooptação, sorteio, conquista etc.

2º — Problemas relativos à *estrutura do governo*: a existência de vários órgãos de governo leva a questionamentos sobre qual a forma de cada um deles e as relações que ocorrem entre os mesmos. De acordo com a estrutura dos organismos de governo são apontados três grandes tipos de regimes políticos: o regime monocrático, o regime diretorial, o regime dualista.

3º — Problemas relativos à *limitação dos governantes*: esse problema é considerado de grande importância, tendo em vista o poder dos governantes.

Examinando cada um dos três problemas, Duverger afirma que surgem duas indagações essenciais, sobre as relações recíprocas entre o indivíduo e o Estado: a concepção liberal, que tende a limitar a autoridade dos governantes em benefício da liberdade dos governados; a concepção autoritária que reforça a primeira em detrimento da segunda.

Em sua *Teoria Geral da Escolha* Duverger aponta dois métodos:

- processos democráticos;
- processos autocráticos.⁵¹

Para o publicista francês, no sentido amplo, chama-se regime político a forma que, num certo grupo social, assume a distinção geral entre governantes e governados. Em um

51. DUVERGER, Maurice. «Cours de Droit Constitutionnel». Sirey, Paris, 1946, 3ª ed., pp. 23 e ss; Manuel de Droit Constitutionnel et de Science Politique, Presses Universitaires de France, Paris, 1948, 5ª ed., pp. 30 e ss; idem, «Les Régimes Politiques». Presses Universitaires de France, Paris, 1960, pp. 9 e ss.

sentido mais restrito, regime político aplica-se tão somente à estrutura governamental de tipo particular da sociedade humana: a nação.

Essa compreensão leva à conclusão de que todo regime político é um conjunto de respostas a cada uma das questões que surgem sobre a existência e a organização dos governantes em um determinado grupo social. A palavra “teoria” utilizada por Duverger não quer dizer que ele pretenda ensaiar aprioristicamente o esquema de um governo ideal, mas examinar as soluções positivas, efetivamente aplicadas, isto é, aquelas que os povos experimentam, dando soluções aos seus problemas governamentais.

Ao conjunto de instituições políticas que funcionam em um Estado, em certo momento, constitui um “regime político”. Duverger dando destaque ao assunto, dizia que a sua obra estava centrada sobre o estudo dos regimes políticos: esses formam conjuntos coerentes e coordenados de instituições, sendo artificial separar os diferentes elementos. Há uma interpenetração estreita entre todas as instituições de um mesmo regime; da mesma maneira existe interdependência entre os regimes políticos e as instituições sociais e econômicas. Para a compreensão da originalidade da estrutura de cada regime político, é indispensável analisar cada uma de suas instituições.⁵²

Em outras edições e trabalhos esse autor utiliza também, como outros franceses, a expressão os “grandes sistemas políticos”.

A interdependência entre o regime político e o contexto social leva esse publicista a empregar, também, sistema político. Mas destaca que as expressões “sistema político” e “regime político” são praticamente sinônimas, daí empregá-las em seu livro de acordo com essa compreensão. Os sistemas políticos que funcionam, atualmente, no mundo são numerosos.

52. DUVERGER, Maurice. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». Presses Universitaires de France, Paris, 1960, 5ª edição, pp. 13 e ss.

Essa variedade não impede classificá-los em algumas grandes categorias: democracias liberais, regimes socialistas, ditaduras conservadoras, monarquias tradicionais etc.

A primeira distingue-se das outras pelo pluralismo e a renovação regular dos governantes, por meio de eleições livres. Os regimes socialistas, as ditaduras conservadoras e as monarquias tradicionais são muito distintas um dos outros, tanto pelo contexto sócio-econômico e ideológico, como pelas instituições consagradas. Têm um ponto em comum, são sistemas autoritários, mais ou menos, monolíticos, donde os governantes não podem ser afastados do poder por meios legais.⁵³

Burdeau foi outro publicista francês que deu destaque ao exame dos regimes políticos. Após análise do Poder, da natureza que ele reveste no Estado, do estatuto que ele está submetido pela Constituição, entende que o objetivo de quem pretende estudar as instituições políticas é naturalmente, o exame das modalidades do exercício do poder.

Ao formular uma noção de regime político aceita que o mesmo não é integralmente assimilável às formas de governo, apenas exteriorizam-se através delas.

Aceita que a noção de regime político surge em uma época recente, para compreensão das instituições governamentais. Compreende que é dentro desse entendimento que se fala em regime representativo ou regime presidencial. Mas compreende que alguns elementos heterogêneos vêm enriquecer a substância do conceito puramente jurídico, notadamente no que se refere a natureza e intensidade das liberdades públicas. Mas no conjunto, o regime permanece aí, essencialmente solidário à forma de governo. Essa concepção formal, para Burdeau, não desapareceu. Apenas não passa de um elemento, entre os outros, da definição de regime político. A postulação assenta-se, também, no reconhecimento de

53. DUVERGER, Maurice. «Instituciones Politicas y Derecho Constitucional». Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, 5ª ed., trad. de Jorge Solé-Tura, pp. 65 e 66; idem, «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». 1 — Les Grands Systèmes Politiques, ob. cit.

que todo regime político está duplamente situado: no meio físico e na evolução histórica. É inevitável que sua estrutura sofra a influência dos dados geográficos do território do Estado e dos fatores históricos, onde o Poder sugere.⁵⁴

O lugar que os regimes políticos ocupam na obra de Burdeau, pode ser demonstrado através de suas referências às questões de metodologia. Numa procura da determinação dessa noção, esclarece que o conjunto de instituições no interior das quais repartem-se os mecanismos da decisão política forma o que se chama de regime político. O conjunto desses mecanismos, seu lugar no processo de tomada de decisão, as relações entre eles, só podem ser conhecidos pelo exame do regime.

A Ciência Política não pretende substituir, o Direito Constitucional, para tais análises. É ele que estuda o modo de formação, a estrutura e o funcionamento dos órgãos que participam na elaboração das decisões. O regime político depende do sistema de governo, mas ele engloba também outros dados necessários ao conhecimento da fórmula governamental.

O regime político é um complexo onde interpenetram valores, meio social e técnicas jurídicas. Os valores são os que encarnam os fins que o Poder estabelece para o comportamento dos indivíduos e para as atividades coletivas. Não há regime sem filosofia oficial ou tácita. O meio não é apenas a sociedade tal como revela o tipo de hierarquia que ela comporta e que as instituições privadas ou públicas que disciplinam as relações sociais, mas toda a atmosfera espiritual que traduz a originalidade do grupo.

As técnicas jurídicas são os instrumentos através dos quais são estabelecidas as regras de direito.

54. BURDEAU, Georges. «Cours de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques». Le Cours de Droit, Paris, 1956-1957, pp. 198 e ss; idem «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1957, 7ª ed., pp. 133 e ss; idem, 15ª ed., 1972, pp. 163 e ss; idem, 19ª ed., 1980, pp. 185 e ss.

A heterogeneidade dos elementos que reúnem os regimes políticos mostra que só uma ciência de síntese estará qualificada para defini-los e classificá-los.

É com esse objetivo esclarecedor, que Burdeau estabelece um esquema de estudo do regime político, através do encaminhamento de modos de análise para as diferentes espécies:

1. Lugar do regime na evolução histórica de determinado Estado;
2. Bases de sustentação do regime;
3. Filosofia político-social do regime;
4. Organização constitucional.⁵⁵

Descrever o regime político de um Estado é indispensável, para ultrapassarmos uma visão superficial do mesmo. Não ficamos apenas no conhecimento das formas governamentais, mas, ainda, na estrutura social do grupo.

Para Burdeau é praticamente impossível dar às diversas formas políticas, hoje em dia, uma definição suficientemente objetiva. Um regime político é definido pelo conjunto de regras, receitas ou práticas segundo as quais, em um certo Estado, os homens são governados. Nesse sentido regime corresponde a modalidade do exercício do Poder. Em sua realidade concreta, apresenta uma diversidade de aspectos que é difícil chegarmos a uma classificação definitiva.⁵⁶

O regime consiste no efetivo funcionamento das instituições políticas, dentro da perspectiva do Direito Constitucional material. Bidart Campos assinala certa preferência pela substituição de "regime" por "processo".

Em sua teoria do regime político destaca quatro elementos que a compõem: a convivência entre os homens; um marco territorial; um poder; um governo. São quatro ele-

55. BURDEAU, Georges. «Méthode de la Science Politique»: Dalloz, Paris, 1959, pp. 435 e ss.

56. BURDEAU, Georges. «Traité de Science Politique». Tomo IV, ob. cit., pp. 7 e ss.

mentos que integram uma estrutura, que têm um fim e apresentam uma organização.⁵⁷

Vários critérios apareceram para as definições em torno dos regimes políticos, principalmente no que diz respeito aos que surgiram nos últimos tempos. Com justificação diversa, Raymond Aron diz que a ideologia do regime soviético reclama para si o primado da economia, ao passo que os ocidentais colocam a política. Vincula a caracterização do regime às classes sociais e ao modo de exercício da autoridade. O regime político é a organização do Poder, a concepção que os governos fazem de autoridade. Distingue Raymond Aron o estudo sociológico dos regimes políticos, dos que são filosóficos ou jurídicos. Acrescenta que a filosofia estuda os regimes políticos com o propósito de avaliar os méritos próprios de cada um deles. Procura determinar o melhor regime e o princípio de legitimidade de cada um ou de todos eles; tem sempre intenção axiológica.

A sociologia é essencialmente estudo do fato, sem pretender emitir juízo de valor. Enquanto que as estimativas propriamente jurídicas concentram atenção e interesse na Constituição, ocasião em que o jurista interroga acerca de como são eleitos os governantes, votadas as leis, elaborados os decretos. O jurista prende-se às questões como a conformidade de um acontecimento com as leis constitucionais.

Partidário de uma teoria dos regimes políticos para os dias atuais, Aron indica que devemos ir além da pura descrição do funcionamento, pois a teoria deve conduzir à determinação das características mais importantes, por meio das quais a lógica interna de cada regime pode ser compreendida.⁵⁸

57. CAMPOS, German J. Bidart. «El Regimen Politico de la Politeia a la Res Publica». Ediar, Buenos Aires, 1979, pp. 9 e ss.

58. ARON, Raymond. «Démocratie et Totalitarisme». Editions Gallimard, Paris, 1965; HAMON, Léo. «Mort des dictatures»? Obra coletiva sob a direção de Léo Hamon. Association Française de Science Politique. Université de Paris I, Economica, Paris, 1982.

As preocupações sobre a configuração do regime político aparece em muitos autores. Jimenez de Parga levanta algumas questões essenciais, ao propor essa tarefa. Entende que o verdadeiro regime político de um povo tem uma estrutura complexa, determinada em parte pelos poderes públicos oficiais e pela ideologia que estes propugnam. Não desconhece, também, os efeitos dos poderes fácticos que operam à margem dos esquemas constitucionais. De acordo com sua perspectiva, o regime político não coincide com a organização descrita nas leis fundamentais. Os pressupostos acima fixados levam à conclusão de que a disciplina que pretende chegar ao conhecimento da verdade política de um regime tem que empregar métodos realistas de análises. Será uma metodologia jurídica, desde que o direito é um princípio configurador do político. A exegese da Constituição e das normas complementares aprimora o conhecimento dos regimes. Mas deve ser um procedimento que não desconhecera o funcionamento efetivo das instituições e das bases que contribuem para as distintas soluções políticas.

Ao formular a Teoria do regime político, Parga inicia com duas conclusões preliminares: a verdadeira configuração política de um povo não é sempre o que aparece nos textos constitucionais; a Ciência política experimenta, atualmente, profunda renovação, daí ter iniciado uma via de conhecimento mais realista dos fatos políticos.

Para definir o âmbito do regime político parte do seguinte pressuposto: qual é a realidade que qualificamos de "regime" e que elementos formam essencialmente essa realidade.

O regime político adotado não deve identificar-se com o Estado. O político é considerado como uma realidade mais extensa que o Estado. A ampla realidade que pode abranger todas as manifestações políticas de um povo é o que se deve entender por regime político. Não é, também, apenas o poder que configura o regime.

Com o exame dessa variedade de aspectos que o tema sugere, chega-se a indagação sobre a natureza do regime político.

O regime é a solução política que se dá de fato aos problemas políticos de um povo:

a) Como tal solução efetiva, o regime pode coincidir ou não com o sistema de soluções estabelecidas pelo direito fundamental, isto é, pela Constituição.

b) Com tal solução política, o regime poderá valorar-se sempre com normas jurídicas e com critérios morais.

Para essa compreensão interveem poderes oficiais e poderes fácticos. A compreensão dos distintos regimes políticos tem que ir além da exegese das Constituições.

O autor espanhol destaca outras concepções de regimes políticos que surgem na publicística contemporânea, destacando o posicionamento dos italianos e dos franceses.

No exame da estrutura do regime político ressalta dois aspectos: os supostos e os princípios estruturais.⁵⁹

A variedade dos regimes políticos dificulta a precisão conceitual e até mesmo as investigações. Ao mesmo tempo, a realidade política contemporânea, por sua complexidade e permanente modificação transforma-se rapidamente.⁶⁰

A ampliação do campo de investigação do Direito Constitucional e da Ciência Política trará profundas alterações nos estudos das formas políticas. O instrumental teórico criado no ocidente passou a ser utilizado para o exame de múltiplas realidades políticas. Hauriou chega a afirmar que o Direito Constitucional é um produto do ocidente, adotado por todo o mundo. É dentro dessa disposição que insiste sobre o carácter ocidental do Direito Constitucional, sobretudo em sua época clássica.⁶¹

59. PARGA Y CABRERA, Manuel Jiménez de. «Los Regimenes Políticos Contemporáneos. Teoría General del Régimen. Las Grandes Democracias con tradición democrática». Editorial Tecnos, Madrid, 1968, 4ª ed., pp. 14 e ss; idem, 1971, 5ª ed., pp. 13 e ss.

60. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. «Regimes Políticos». Ob. cit., p. 196.

61. HAURIOU, André. «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques». Éditions Montchrestien, Paris, 1970, 4ª ed., p. 31.

A ampliação do campo de indagação da realidade política contemporânea, possibilitou o aparecimento das investigações as mais variadas, enfocando em seus temas os mais diversos regimes políticos.⁶²

A conceituação de regimes políticos fornece várias sugestões para estudos. Maurice Duverger, em notas para uma "tipologia das ditaduras", indaga: "A ditadura: regime de exceção ou novo tipo de regime político?"

As formas políticas estão em constante remodelação. Deve-se acentuar a busca permanente pela mais adequada solução das formas políticas contemporâneas.

O conceito de ditadura nasceu e desenvolveu, historicamente, ao mesmo tempo que os regimes políticos que baseiam sua legitimidade na eleição. Ele aparece no VII século antes de Cristo, na Grécia, sob a forma de tirania". O conceito tradicional de ditadura foi elaborado sobre esse modelo, um pouco mais do que em torno da noção romana de "ditadura", que corresponde mais tarde ao "estado de necessidade", que

62. CHARLOT, M. «Le Système politique britannique». Armand Colin, Paris, 1976; ROCHÈRE, Dutherd de la. «Le Royaume-Uni». L.G.D.J., Paris, 1979; LARCHÉ. «Les Institutions politiques de la Grand-Bretagne». Blond et Gay, Paris, 1965; LASKI, H. «Le Gouvernement parlementaire en Angleterre». P.U.F., Paris, 1950; MATHIOT, M. «Le Regime Politique Britannique». Armand Colin, Paris, 1958, 2^e ed.; LERNEZ, «Le Cabinet-Fantôme: L'Opposition institutionnalisée en Grand-Bretagne». Pouvoirs, Paris, 1980, n^o 12; MATHIOT. «La désignation du leader du parti conservateur en Grand-Bretagne». Mélanges Jean-Jacques Chevalier, Cujas, Paris, 1978; DENENBERG. «Introducción aux système politique des États-Unis». Economica, Paris, 1978; MATHIOT. «La continuité de la fonction présidentielle aux États-Unis». Mélanges Trotabas, L.G.D.J., Paris, 1970; LOEWENTEIN, K. Réflexions sur le vieillissement de la constitution fédérale américaine, R.D.P., 1972; LAVAN, Georges. «Réflexions sur le régime politique de la France». Presses Universitaires de France, Paris, vol. VII, n^o 4, dez., 1962, pp. 813 e ss; LABAUNE, Patrick. «Démocratie Tribale et Système Politique en République Arabe du Yémen». Revue Française de Science Politique, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques; ORLANDO, M. «O Mecanismo do Governo Britânico». Os Amigos do Livro, Belo Horizonte, 1943.

é encontrado sob formas variadas em muitas Constituições democráticas modernas. Em Roma, as verdadeiras ditaduras surgiram no fim da República, com Marius, Silla, César, em que o Império é um pouco o prolongamento.

As ditaduras renascem nas cidades italianas, suíças, flamengas e germânicas ou se encarnam na Idade Média em regime mais ou menos representativo. Com o surgimento do Estado nacional aparece a ditadura de Cromwell, as de Robespierre, de Napoleão. No século XIX, para Duverger, ressurgem a segunda grande epidemia de ditaduras, correspondentes às tiranias gregas. A segunda é mais extensa. Cobre a América Latina, onde o mal é fortemente enraizado. No século XX, as inquietações ocorridas entre as duas grandes guerras, multiplicam as ditaduras na Europa, sobretudo no Leste, mas também no Oeste (Itália, Portugal, Alemanha, Espanha). Na África e Ásia nascem novos Estados independentes, acompanhados, em geral, pelo nascimento de novas ditaduras.

Dentro dessa diversidade tipológica, Duverger coloca uma série de ditaduras que não descartam da legitimidade democrática. Continuam a reclamá-la. Explicam mesmo que sua base é assegurar a salvaguarda, a consolidação e o desenvolvimento das instituições representativas. Reconhecem que essas últimas são violadas pela investitura e métodos da ditadura. Mas afirmam que essa violência é necessária para permitir a manutenção da democracia. Apresentam-se oficialmente, como regimes de exceção e transitórios que desaparecerão algum dia, com o restabelecimento do sistema democrático. As dificuldades de manutenção ou de desenvolvimento explicam e justificam o caráter autoritário, senão despótico, dos meios empregados pela ditadura.

Nasce, assim, uma ideologia de legitimação da ditadura, sempre considerada como um sistema provisório, destinado a manter, a restabelecer ou a fundar um sistema democrático cuja estrutura lhe é oposta. A diferença não está somente no fato de que a teoria da "saúde pública" é mais conservadora, do que a nova teoria que é revolucionária.

A “teoria da ditadura revolucionária” leva a regimes mais prolongados. A construção de uma sociedade nova demanda tempo.

A “teoria da fase transitória” marca uma evolução justificada pelo prolongamento da ditadura.

Mostra Duverger a possibilidade de se reconhecer a ditadura como um “novo tipo de regime político”. A situação é diferente quando as ditaduras procuram a própria legitimação, como regime “definitivo”, sem qualquer referência a outro tipo de regime, em relação ao qual seria um remédio no caso de crise grave, como meio para estabelecer uma nova sociedade. Surge uma categoria nova: são as ditaduras que estabelecem um estatuto provisório do conceito tradicional, para surgirem como regimes estabelecidos.

O termo *ditadura* serve para designar, não apenas os regimes excepcionais e provisórios destinados a fazer face às crises excepcionais, mas também a regimes autocráticos, não monarquistas. Xifra Heras, ao examinar a ditadura como fenômeno histórico, afirma que assim como a democracia é uma instituição de origem grega, a ditadura é um “sistema político” tipicamente romano.⁶³

Essas observações demonstram as dificuldades em torno de uma terminologia adequada e uniforme, para vencermos a variedade de tipologias preconizadas por muitos expositores. A realidade política é complexa e multifacetária.

Nem sempre será possível fazer uma classificação, que comporte todas as variedades de estruturas políticas, válida a nível universal.

A palavra ditadura utilizada para determinar certos tipos, corresponde ao que doutrinadores denominam de regimes autocráticos.

63. DUVERGER, Maurice. «La Dictature: Regime D'Exception ou Nouveau Type de Regime Politique». (Note pour une typologie des dictatures), em HAMON, Léo. Mort des dictatures? Études et confrontations dirigées par Léo Hamon, Obra coletiva, Collection Politique Comparée, Association Française de Science Politique, Université de Paris I, Economica, Paris, 1982, pp. 9 e ss.

A variedade terminológica, com o objetivo de ultrapassar certos critérios de discriminação das formas políticas, ocorre a todo momento. Revela essa perplexidade o emprego de “*estrutura ou forma de Governo*” e “*estrutura ou forma de Estado*”, por Linares Quintana. A estrutura ou forma de Governo aí referida designa os modos de formação dos órgãos essenciais do Estado, seus poderes e relações. A estrutura ou forma de Estado alude à distribuição e ordem que ocorre no Estado; as relações que se estabelecem entre o povo, o território e a soberania; a concentração em um ente estatal único, ou a distribuição ou de contraligação em diversos ordenamentos estatais, da organização do poder político.⁶⁴

Essas denominações, apesar da atualização que efetuam, em termos de ampliação do conteúdo das expressões invocadas, não atingem a plenitude que a noção de regime político pode comportar.

A elaboração de uma *Teoria Geral do Regime Político* ocorre, também, em Linares Quintana. Para definir o seu posicionamento, destaca as novas orientações que prevalecem,

64. QUINTANA, Segundo V. Linares. «Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Teoría Empírica de las Instituciones Políticas». Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, p. 11; COLE, G. D. E. «Doctrinas y formas de la organización política». Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1944, trad. de Alfonso Reyes; SOUZA JÚNIOR, César Saldanha. «A Crise da Democracia no Brasil» (Aspectos Políticos). Forense, Rio de Janeiro, p. 2 e ss; BIELSA, Rafael. «Reflexiones sobre sistemas políticos». Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, Rosario, Janeiro/abril, 1944; LACAMBRA, Luís Legáz y. «Introducción a la Teoría del Estado Nacional-sindicalista». Ed. Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1940; MANOILESCO, Michael. «El partido único: institución política de los nuevos regimenes». Ed. Biblioteca de Estudios Sociales, Ed. Editorial Heraldo de Aragón, Zaragoza, 1938, trad. de Luís Nordana de Pozas; BADÍA, Juan Ferrando. «Formas de Estado desde la perspectiva regional». Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965; LUCATELLO, G. «Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato, em Atti dei primo convegno di studi regionali». Padova, 1955; JENNINGS, W. Ivor. «El Régimen Constitucional Inglés». Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1943, trad. de José Rovira, idem, Governo de Gabinete, Senado Federal, Brasília, 1979, trad. de Lêda Boëchat Rodrigues.

atualmente, no campo da Ciência Política e da Ciência Constitucional que colocam em evidência, com nitidez até hoje não conhecida, a diferença existente entre “*ordem constitucional*” e “*ordem política*”, isto é, entre o que está escrito na Constituição e o que ocorre na realidade politicamente vivida. Esta não coincide exatamente com o molde jurídico determinado pela Constituição do Estado.

Xifra Heras que distingue os conceitos de “forma política” e “regime político”, vê nesse a noção mais geral de quantas pretendem descrever a estrutura de uma realidade política. Engloba o meio social, valores e técnicas jurídicas. É um conceito amplo, assentado em ideologias e instituições. Cabem nessa enunciação os sistemas de governo e até formas de Estados diferentes. Configura a realidade política em sua totalidade. Um mesmo regime político pode englobar distintos sistemas de governo ou formas de Estado diversas.⁶⁵

§ 3º — AS CLASSIFICAÇÕES DE REGIMES POLÍTICOS

Ao lado da preocupação com a conceituação de regime político, surge as diversas tendências para classificá-los. Burdeau já assinalou que um inventário dos dados que condicionam a existência e a diversidade dos regimes políticos não pode pretender ser completa. Existe uma infinidade de fatores que podem ser tomados como básicos para o surgimento de uma tipologia adequada a revelar as diversas espécies políticas.

65. HERAS, Jorge Xifra. «Formas y fuerzas políticas». Ed. Bosch, Barcelona, 1958; idem «Introducción a la política». Ed. Credsá, Barcelona, 1965; idem, «En torno a la ciencia política». Revista del Instituto de Ciencias Sociales, Barcelona, nº 3, 1964; idem, «La Sociedad Política, estructura de poder y de sentido». Revista de Estudios Políticos, Madrid, setembro/outubro, 1964, nº 137; idem, «Instituciones y Sistemas Políticos». Ed. Bosch, Barcelona, 1961; «Curso de Derecho Constitucional». Bosch, Barcelona, 1957, 2º vol.; idem, «Introducción al Estudio de las Modernas Tendencias Políticas» (Ensayo sobre la intensidad y subjetivación del Poder). Bosch, Barcelona, 1954; ROMERO, César Enrique. «Técnicas Políticas: Formas de Estado y Formas de Gobierno». Revista de Estudios Políticos, julho/agosto, nº 202, 1972.

O esforço para elaborar as tipologias das formas políticas acompanha, conforme já demonstramos anteriormente, todas as indagações da Teoria Política. Os critérios tomados para a variedade possível é que são diversificados. A multiplicidade das fórmulas empregadas e sua imprecisão gera dificuldades em fixar tipologia indiscutível, desde que a linguagem corrente utiliza indiferentemente expressões como forma de Estado, forma de governo, regime ou sistema político.⁶⁶

Burdeau aponta quatro grandes questões, que no seu entendimento, determinam os critérios inerentes aos regimes políticos:

- a questão da titularidade da soberania;
- a questão da expressão da soberania;
- a questão das forças e dos fins que são a energia do regime;
- a questão das técnicas governamentais.⁶⁷

O publicista francês sempre deu destaque ao exercício do poder no Estado, considerando que a Constituição determina as formas de seu uso. E nesse sentido aceita que todos os fenômenos políticos, como a noção de regime político, são encarnações concretas que se articulam em torno do Poder. Os regimes são percebidos em um meio físico e de conformidade com a evolução histórica.

Burdeau não abandona uma dicotomia sempre presente nas classificações dos regimes políticos.

Regimes autoritários que não apresentam uma fórmula política única, daí distinguir vários desses tipos:

1º) *Cesarismo empírico*. É um sistema que não reclama uma filosofia política, mas centra-se em uma fórmula simples, isto é, aquela cujo chefe se faz obedecer. O instrumento normal do cesarismo é o plebiscito.

66. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. «Regimes Políticos». Ob. cit., pp. 197 e ss.

67. BURDEAU, Georges. «Cours de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques». Les Cours de Droit, Paris, 1956-57, p. 202.

2º) *Ditadura ideológica*. É uma forma mais elaborada de autoritarismo. O Poder não se satisfaz pelo seu estabelecimento por golpe de Estado, recomenda-se através de uma filosofia político-social que o legitima.⁶⁸

Regimes Democráticos. A apontar as diversas possibilidades do que denomina de "dilema democrático", Burdeau salienta ser supérfluo evocar a divisão que, sob todos os planos, separa o mundo ocidental, do universo que assenta-se na interpretação marxista. Em todos os dois lados afirma-se a fidelidade ao princípio democrático, cada um deles destaca como indiscutível o valor do primado da vontade popular. Reconhecem como objetivos variáveis da atividade governamental atender as exigências de uma democracia social.

Observa a existência de duas categorias de democratas. Os primeiros recorrem à liberdade, com salvaguarda da pessoa humana. Os outros colocam como dado fundamental para o regime democrático, a subordinação da lei como regra obrigatória para todos. Sobretudo no domínio econômico e social, devem ocorrer restrições à liberdade dos indivíduos, para a plena efetivação democrática.

A democracia torna-se possível, apenas com a efetivação de condições econômicas e sociais preliminares.

A socialização da democracia pelos instrumentos da democracia política, constitui uma opção da realização de um novo conteúdo ideológico dos regimes democráticos contemporâneos.

A complexa tipologia de Burdeau permite o desdobramento de sua classificação em novos exemplos típicos. Convém destacar a variedade de terminologia para a adequação da variedade das formas apontadas. Utiliza o autor da expressão "fórmulas governamentais", enquadrando-as em duas grandes categorias que são susceptíveis de subdivisões:

68. BURDEAU, Georges. «Manuel de Droit Constitutionnel». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952, 6ª ed., p. 74; pp. 151 e 152.

1ª Categoria: *Governos monocráticos*. São aqueles que têm governantes, como agentes de um poder fechado. Sua qualificação de monocracia decorre o apego à unidade da idéia de direito, que proclama a hostilidade a todas as formas de pluralismo. A experiência dos regimes contemporâneos acarreta o surgimento de duas variedades de governantes monocráticos:

a) *Monocracia autoritária*. É o regime onde a totalidade do Poder encarna-se em um chefe, sem a utilização dos processos democráticos de designação dos governantes, isto é, sem eleição em qualquer degrau de poder.

b) *Monocracia popular*. É o regime onde a totalidade da força política, tem sua eficácia oficialmente reconhecida pelo Direito Constitucional em vigor, concentrada no partido único que assume o Poder por técnicas próprias de representação eleitoral.

A segunda categoria é formada pelos "*governos deliberativos*". Sua característica distintiva reside na existência de oposição, onde as possibilidades de resistência são garantidas pela Constituição. O qualificativo de deliberativo atribuído a esse regime é a possibilidade da oposição. A política governamental é obrigatoriamente passível de debates. Está sujeita a revisões. Dentro do quadro dos governos deliberativos, a distinção tradicional entre os regimes, fundados sobre as relações entre os poderes, tem grande significado. Ela ficou mais complexa com a existência dos partidos políticos. Nessas espécies podemos constatar:

a) Quando as forças políticas permitem a formação de uma autoridade política homogênea, de conformidade com os diferentes modos de constituição do governo, podem ter: Governo de Gabinete (Inglaterra); Governo presidencial (Estados Unidos) ou Governo diretorial (Suíça).

b) Se, ao contrário, a multiplicidade de partidos e suas intransigências são tais que o governo repousa sobre coalisões

instáveis, surge um governo por delegação parlamentar, como o Governo de assembléia.⁶⁹

Burdeau preocupa-se em chegar a uma classificação realista dos regimes políticos contemporâneos, através do levantamento de alguns segmentos básicos:

- a) quadro geográfico: território;
- b) quadro histórico;
- c) as forças: povo, classes, partidos, grupos de interesses, poderes de fato, sindicatos;
- d) fins do regime: cidadão e o homem situado, direitos políticos e direitos sociais;
- e) os meios: técnicas governamentais.⁷⁰

Com o levantamento de novos dados, Burdeau enriquece as análises em torno da realidade política, não contendo a sua exposição apenas aos dados institucionais, constitucionais e jurídicos. Levanta fatores dinâmicos que impulsionam os regimes políticos e lhes dão configurações diferentes.

A natureza que o poder reveste no Estado, o estatuto ao qual ele está submetido, as modalidades de seu exercício são pressupostos essenciais dessa classificação. Considera Burdeau, conservando a terminologia clássica, que os regimes políticos não são sem dúvida integralmente assimiláveis às formas de governo, apesar de elas, mais ou menos, exteriorizarem-se neles.

Essa metodologia considera os princípios gerais e abstratos e suas respectivas aplicações. Parte de uma Teoria Geral do Direito Público, das instituições do Direito Constitucional, prolongando suas reflexões sobre o Poder político, através da descrição das "modalidades concretas" de seu exercício. A

69. BURDEAU, Georges. «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1957, pp. 149 e ss; idem, 1972, pp. 189 e ss.

70. BURDEAU, Georges. «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1957, pp. 165 e ss.

maneira de abordar os regimes políticos pretende chegar à substância e à realidade que eles assumem. As análises que partiam essencialmente das rubricas de técnica constitucional são enriquecidas por novos procedimentos. Os diversos processos de designação dos governantes, através da comparação das competências de que estão investidos, a definição das diferentes maneiras do exercício de suas funções, leva-nos à particularidades de cada forma governamental e sugere um esquema teórico susceptível de servir de base a uma classificação dos regimes. Determinar o fundamento da autoridade dos governantes, procurar as respostas aos mecanismos técnicos das instituições governamentais, constituem aspectos que respondem a outras indagações: a idéia democrática não aparece senão através de processos jurídicos como representação, modos de sufrágio, governo direto; os fins do Estado são absorvidos pela classificação jurídica de suas funções; o indivíduo e o grupo devem reverter a uniformidade jurídica das liberdades individuais ou da soberania popular para serem admitidas no edifício dos regimes políticos.

Os regimes políticos são tomados como a encarnação, também, de uma filosofia social. A descrição e classificação dos regimes políticos, sob pena de apresentar uma imagem superficial dos mesmos, não pode contentar-se, apenas, com a análise das formas governamentais, mas, também da estrutura social do grupo, considerado na sua atualidade presente e no estilo de poder estabelecido e naquele que se pretende imprimir no futuro. As formas constitucionais delimitadas pelas regras que presidem a organização e funcionamento dos poderes públicos, por elas mesmas, não têm um significado global e definitivo. Não são apenas elas que definem o regime, mas a maneira como a doutrina governamental concebe o valor e a posição do indivíduo, a orientação dada às relações sociais, os fins assinalados às atividades individuais, a idéia de direito ou a síntese das idéias de direitos concorrentes, que os governantes consagram um princípio diretor de sua ação. Em torno de uma filosofia social, as instituições constitucionais não têm outro valor senão como instrumento destinado a traduzir-se em atos.

A politização universal, a diversidade das experiências do constitucionalismo contemporâneas, as extensões das noções de regime político conduzem a uma variedade de classificações e padrões tipológicos. Burdeau fala na concepção restrita que associa a idéia de regime político à de estrutura constitucional. Observa que a noção de regime político deve levar em conta dados novos. Tal renovação de perspectivas, entende o publicista francês, pode criar perigos para aqueles que se propõem a analisar as novas formas da vida política. Ao método descritivo que centra suas indagações sobre a atividade política, nos procedimentos constitucionais e no funcionamento dos poderes públicos, devemos acrescentar os esclarecimentos acerca das intenções finais, a consideração dos fins com tudo o que ele comporta no que diz respeito às possibilidades de erro, as parcialidades involuntárias e as lacunas no conhecimento dos fatores que atuam na composição da realidade política.

Seu plano concentra-se na análise das formas contemporâneas dos regimes políticos. Ressalta que sob a perspectiva da Ciência Política, notadamente, parece que cada uma das fórmulas políticas antigas estão em via de desaparecer ou, pelo menos, de transformação. Dentro dessa conjuntura, conclui que o momento atual não é muito propício a uma classificação. Essa afirmativa não antepõe à sua conclusão pela necessidade de uma revisão das classificações tradicionais.

Com novas incursões sobre regimes políticos, Burdeau toma como suporte o Poder de origem popular, para distinguir suas grandes categorias de regimes democráticos:

- democracia governada,
- democracia governante.

Essas duas formas da democracia não correspondem às duas concepções que se opõem no mundo contemporâneo. A democracia governada não existe mais em seus traços puros. Desde o fim do século XVIII e aos últimos anos do século XIX, ela foi o tipo segundo o qual a democracia instalou-se entre

as formas políticas modernas. O estudo da democracia governada não apresenta aí, senão um interesse retrospectivo, quando se propõe uma classificação dos regimes presente-mente em vigor. A democracia contemporânea é sobretudo uma democracia governante.⁷¹

Duverger, antes de preferir a denominação regimes políticos, distinguia três tipos de governo, tendo em vista o modo de escolha dos governantes:

— Os *governos autocráticos*, formas de governo autocrático. Têm como caráter comum a escolha dos seus membros, sem a participação dos governados. Os governantes promovem o recrutamento entre eles mesmos, daí o termo autocracia.

— Os *governos democráticos*. Com a denominação de *Teoria Geral da Democracia*, Duverger examina os fundamentos teóricos, práticos e históricos da democracia em geral. Explica que do exame dos fundamentos da autocracia chegasse, por via da comparação, aos fundamentos do regime democrático.

— Os *governos mistos*. Os membros são escolhidos pelos métodos intermediários entre os da democracia e os da autocracia. Essa classificação parte da idéia do emprego simultâneo de governos autocráticos e processos democráticos. De acordo com as maneiras de combinação surgem as hipóteses de: *governos mistos por justaposição*, por “*combinação*” e por “ *fusão*”.

71. BURDEAU, Georges. «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques». L. G. D. J., Paris, 1980, 19ª ed., pp. 185 e ss; idem, «Traité de Science Politique». Tomo IV, Les Régimes Politiques, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952, pp. 7 e ss; idem, Tomo V, «L'État Liberal et les Techniques Politiques de la Démocratie Gouvernée». 1953; idem, Tomo VI, «La Démocratie Gouvernée». Son Assise Sociale et sa Philosophie Politique, 1956; idem, Tomo VII, «La Démocratie Gouvernée». Ses Structures Gouvernementales, 1957; idem, «A Democracia». Ensaio Sintético, Publicações Europa-América, Lisboa, 1962, trad. de Paulo Antônio dos Anjos.

Em Duverger, a classificação apontada decorre do dualismo *Autocracia e Democracia*, critério que está em Burdeau e já era encontrado em Kelsen.⁷²

Por ocasião da elaboração da *Teoria Geral dos Regimes Políticos*, ao determinar “os grandes tipos de regimes políticos”, reconhece a dificuldade em apontá-los.

Cada regime é original em grande medida, pela influência dos fatores históricos, geográficos, da estrutura sócio-econômica, e por um conjunto de elementos que conduzem a uma situação única. Essa diversidade de situações, entretanto, apresenta analogias mais ou menos acentuadas. Para a época contemporânea, Duverger apresenta uma classificação que distingue:

- as democracias clássicas;
- as ditaduras.

Com outra terminologia, designa os grandes sistemas políticos, classificando-os em algumas grandes categorias: democracias liberais, regimes socialistas, ditaduras conservadoras, monarquias tradicionais.

As democracias liberais operam por meio do pluralismo e pela renovação regular dos governantes, por meio de eleições livres. Os regimes socialistas, as ditaduras conservadoras e as monarquias tradicionais são bem distintas umas das outras, tanto pelo contexto sócio-econômico, como pelas ideologias e

72. DUVERGER, Maurice. «Cours de Droit Constitutionnel». Sirey, Paris, 1946, 3ª ed., pp. 24 e ss; idem, «Manuel de Droit Constitutionnel et de Science Politique». Presses Universitaires de France, Paris, 1948, 5ª ed., pp. 33 e ss; idem, «As Modernas Tecno-Democracias. Poder Econômico e Poder Político». Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975, trad. de Max da Costa Santos; BENDA, Julien. «A Democracia e os Princípios Democráticos». Livraria Progresso Editora, Salvador, 1941, trad. de P. Aguiar e F. Pedrão; MACPHERSON, C. B. «A Democracia Liberal. Origens e Evolução». Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978, trad. de Nathanael C. Caixeiro; CAMPOS, German José Bidart. «Doctrina del Estado Democrático». Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1961.

instituições. O ponto comum que o assemelha é serem sistemas autoritários, mais ou menos monolíticos.

As democracias liberais funcionam na Europa Ocidental, na América do Norte (Estados Unidos e Canadá), no Japão, Austrália e Nova Zelândia.

Para Duverger existem diversos critérios para classificar as democracias liberais. As discriminações podem partir de novos critérios que entram, atualmente, para determinar as diferenças das formas políticas como: sobre a base dos sistemas eleitorais; o sistema de partidos políticos (bipartidarismo, pseudopartidarismo e multipartidarismo).

As classificações anteriores assentam-se na técnica das instituições. Mas existem outros elementos para estabelecer as diversas possibilidades políticas: o contexto sócio-econômico, as ideologias e as formas de vida política.

No desenvolvimento que o tema comporta, Duverger destaca os "*regimes de tipo europeu*" (regime britânico, regime político do Canadá, regime político da Austrália, regime político da Índia), categoria de democracias liberais, definidas por suas estruturas e não por sua implantação geográfica, desde que incluem o Japão. Os "*regimes de tipo continental*" que surgem nos Estados continentais da Europa ocidental, adotam instituições políticas imitadas das da Grã-Bretanha. Os regimes do tipo continental são bem variados: 1º) os regimes próximos ao bipartidarismo (Alemanha, Áustria); 2º) os regimes de multipartidarismo moderado pela existência de grandes coligações (Suécia, Dinamarca, Noruega); 3º) os regimes de multipartidarismo puro e simples (França, Japão, Países Baixos, Bélgica).

As democracias liberais constituem uma categoria homogênea no quadro geral dos regimes políticos. Apesar de reconhecer as notáveis diferenças entre o regime presidencial americano e o regime parlamentar europeu, ou entre o sistema britânico e o sistema italiano, Duverger as considera secundárias. Trata-se de variedades de uma mesma espécie, cuja unidade aparece no que se refere ao mecanismo das instituições e no que diz respeito ao contexto social. Têm os

mesmos caracteres fundamentais: regimes pluralistas, baseados em eleições livres; separação de poderes e controle parlamentar; regimes capitalistas, fundados na propriedade privada; os meios de produção, que se dão nas nações industriais de grande desenvolvimento técnico; regimes inspirados pela ideologia liberal.

Na segunda tipologia estão os *regimes autoritários* que têm grande heterogeneidade. Apresentam várias espécies diferentes. As ditaduras socialistas baseiam-se na dominação de um partido único, que funciona dentro das características constitucionais de um regime de assembléia, fundado em eleições monolíticas. Apoiam a propriedade coletiva dos meios de produção. Inspiram-se na ideologia marxista. As ditaduras conservadoras funcionam no contexto capitalista, geralmente em Estados subdesenvolvidos ou semidesenvolvidos, ainda que, excepcionalmente podem ocorrer em Estados desenvolvidos. Podem ser inspirados em uma ideologia fascista ou condenam qualquer ideologia. Descansam sobre uma autoridade pessoal de um chefe providencial, que pode apoiar no exército ou num partido único.

Os distintos tipos de regimes autocráticos podem ser englobados em uma mesma categoria, desde que guardam certas características comuns, oponentes à democracia liberal: combate o pluralismo; proibição ou limitação da oposição; supressão das eleições competitivas; partido único; ausência das liberdades públicas e de suas respectivas garantias.

As condições acima lembradas definem algumas características inerentes à noção do sistema político autoritário, em contraste o sistema liberal. Entre os regimes autoritários, alguns proclamam que seu autoritarismo é provisório, tem o objetivo de preparar a implantação de uma democracia autêntica. Consideram o autoritarismo como um mal necessário, em fase de transição que permitirá chegar a um regime definitivo. Certos regimes autoritários consideram-se definitivos. Denominam a democracia e o liberalismo como manifestações impotentes.

Nessa tipologia encontramos a seguinte variedade: ditaduras socialistas; regimes derivados do modelo soviético;

regimes socialistas do Terceiro Mundo; regimes autoritários capitalistas; ditaduras conservadoras; ditaduras militares; ditaduras de partido único; semiditaduras.

Sem remodelação profunda da terminologia utilizada, Duverger passa a empregar, também, o vocábulo “*modelo*”. É assim que passa a configurar a sua tipologia:

1 — Elementos do modelo democrático: os tipos de democracias liberais.

2 — Os regimes socialistas: o modelo socialista. Os tipos de regimes socialistas.

3 — Os regimes autoritários capitalistas: monarquias tradicionais; monarquias africanas e asiáticas.

4 — Ditaduras conservadoras.

Para Duverger todos os regimes socialistas atuais são ditaduras, o que não quer dizer da impossibilidade da existência de regimes socialistas democráticos.

Apesar da variedade terminológica e da riqueza temática que ocorre nos diversos trabalhos de Duverger, o dilema democracia e autoritarismo (ditaduras) permanece como dado essencial à configuração e classificação dos regimes políticos.⁷³

As possibilidades de distinção das categorias ou tipos de regimes políticos repetem-se em cada autor, nos capítulos que focalizam a classificação dos regimes.

73. DUVERGER, Maurice. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». Presses Universitaires de France, Paris, 1960, 5ª ed., pp. 235 e ss; idem «Instituciones Politicas y Derecho Constitucional». Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, trad. de Jorge Solé. Tura, 5ª ed., pp. 65 e ss; idem, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». 1973, pp. 68 e ss; «Introduction a une Sociologie des Régimes Politiques, em Traité de Sociologie». Presses Universitaires de France, obra coletiva sob direção de Georges Guvitch, Paris, Tomo II, 3ª ed., 1968; idem «Les Régimes Politiques». Ob. cit.; ATTALI, Jacques. «Les Modèles Politiques». Presses Universitaires de France, Paris, 1972.

Tratando de uma classificação ou tipologia, Charles Cadoux refere-se à posição e evolução do problema. Afirma que não há classificação perfeita, nem definitiva, em razão da transformação dos regimes, com a evolução das civilizações, das ideologias e das estruturas econômicas e sociais.

Em observações sobre a terminologia, destaca a palavra "classificação" ou "tipologia". Estabelecer uma classificação é determinar conceitos e categorias abstratas, baseando-se em critérios específicos que permitem identificar e caracterizar a espécie política. As classificações comportam um interesse específico e um interesse pedagógico. Fornece os dados de referência e de reflexão para melhor análise e compreensão do assunto estudado.

Para definir e classificar os regimes políticos não basta apenas conhecer os tipos de estrutura governamental, mas os dados ideológicos, as doutrinas que inspiram o regime. O conjunto completo dos mecanismos constitucionais, o jogo das forças políticas sobre seu funcionamento e os espíritos das instituições fornecem dados para uma classificação.

O esforço de classificação está presente em numerosas tentativas antigas e contemporâneas. Os primeiros ensaios classificatórios começam com os antigos: os autores retornam, constantemente, a um conjunto de critérios variáveis: o número de governantes (um só, um pequeno número, um grande número); o fim perseguido pelos governantes (interesse geral ou pessoal); a estrutura do poder (separação de poderes ou não). Outros critérios são apontados e utilizados nas diversas tentativas classificatórias.

Cadoux, sem utilizar a expressão formas de governo, aponta o que denomina classificações célebres de regimes políticos:

Os Ensaio Antigos de Classificação:

- a) Classificação proposta por Aristóteles.
- b) Classificação proposta por Locke e Montesquieu.
- c) Classificação proposta por J.-J. Rousseau.

Os Ensaio de Classificação Moderna:

Observa Cadoux como a divisão do mundo em dois campos ideológicos principais, entre Estados industrializados e subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, dificultam classificações suficientemente compreensivas e coerentes.

Destaca que uma tipologia dos “sistemas políticos” feita do ponto de vista da Ciência Política não têm o mesmo objetivo que uma tipologia dos “regimes políticos” em Direito Constitucional.

À procura de um critério de classificação, o publicista francês acentua que, atualmente, os critérios exclusivamente jurídicos não são mais satisfatórios. Também os critérios políticos não são suficientes.

Após as considerações em torno das dificuldades pendentes de uma classificação segura, aponta três tipos de regimes políticos contemporâneos:

- 1 — Regimes pluralistas.
- 2 — Regimes autoritários.
- 3 — Regimes mistos.⁷⁴

As concepções tradicionais não deixam de atuar nas diversas tentativas de classificação dos regimes políticos modernos. Chegar às fórmulas contemporâneas, depende de análises simultâneas de concepções e estruturas tradicionais que ainda existem, mas passaram por transformações. O estudo dos princípios, da concepção, das instituições políticas,

74. CADOUX, Charles. «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Théorie Général des Institutions Politiques». Cujas, Paris, 1980, 2ª ed., pp. 245 e ss; PORPER, Karl. «La Société ouverte et ses ennemis». Paris, 1945; MOULIN, R. «Le présidentielisme et la classification des régimes politiques africains». Paris, 1978; BELTRAN, Luís. «Los Fundamentos Tradicionales de la Unicidad del Poder en el Regimen Politico del Zaire». Revista de Estudios Politicos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Nova Época, nº 26, 1982, março/abril, pp. 35 e ss.

na maioria das vezes parte da dicotomia que salientamos anteriormente. O conjunto entre os tipos autocráticos e democráticos permanece em muitas das classificações.

Juan Ferrando Badía entende que a *tipologia* dos sistemas refere-se aos diversos tipos puros de organização, em que cristalizam os sistemas ou os vários tipos de sistemas em estado puro. A tipologia dos sistemas, em sua acepção ampla, deve levar em conta que todo fato social não é apenas histórico, geográfico, político, jurídico, ético e religioso, mas é um conjunto de todos esses segmentos. Para isso, todo intento de estabelecer classificações deverá ter em conta as diversas estruturas que compõem um todo social. Com essas reflexões, chega a uma classificação (referindo-se mais a sistemas do que a regimes), tomando A. Marshall como base:

- sistemas históricos ou arcaicos;
- grandes sistemas atuais ou contemporâneos: sociedade dirigida (Gurvitch); sistema de economia capitalista (Marshall); sociedade planificada (sociedade de economia coletivista integralmente planejada (Gurvitch);
- sistema transitório (economia corporativa).

As diversas tipologias dos sistemas políticos apresentam vários critérios de classificação, com metodologia diferente daquela empregada em torno dos regimes políticos. Mas convém assinalar que, apesar das diferenças que são apontadas entre regime e sistema, muitos dos temas essenciais são comuns. Dentro dessa orientação, Ferrando Badía destaca dois critérios:

a) Um primeiro critério atende à "*origem do poder*", ao "*princípio da legitimidade*". Dele decorrem três classes de sistemas políticos:

- o sistema democrático-liberal;
- o sistema marxista;
- o sistema autoritário.

b) Um segundo critério toma a inserção dos governados na vida política. Desse ponto de vista distingue-se:

- os sistemas pluralistas;
- os sistemas monistas ou totalitários.

O autor afirma que não desdenha de nenhuma das tipologias apontadas, inclusive mencionando a de Loewenstein, nem inclina suas preferências para qualquer delas. Mas faz uso de outra classificação dos sistemas políticos: democrático-liberal, social, marxista e autoritário. Acrescenta que ao longo do século XX têm surgido na Europa três categorias de sistemas políticos: o democrático-liberal, o social-marxista e o sistema autoritário. Cada um deles cristaliza em uma *pluralidade de regimes políticos*, que não obstante sua divergência, guardam íntima analogia no que diz respeito a seus princípios inspiradores e sua estrutura política fundamental.⁷⁵

Rogér-Gérard Schwartzberg consagra a expressão tipologias desenvolvimentistas. Apesar da novidade na exposição, existem elementos consagrados nas classificações que decorrem dos estudos sobre regimes políticos. Menciona a operacionalização da tipologia de Edward Shils. A classificação é utilizada freqüentemente. Foi aplicada a quatro Estados asiáticos, em obra publicada por B. B. Burch e A. B. Cole (*Asian Political Systems, Readings on China, Japan, India, Pakistan* (Princeton, 1968), que define a China como “*totalitarian oligarchy*”, a Índia e o Paquistão como “*modernizing oligarchies*” e o Japão como “*maturing democracy*”.

Em artigo intitulado “Political Systems and Political Change”, em *The American Behavioral Scientist* (junho, 1963), Gabriel Almond achou que deveria ser apurada, ainda mais, a tipologia de Shils, apontando sete tipos principais de sistemas políticos:

75. BADÍA, Juan Ferrando. «Democracia Frente a Autocracia. Hacia una democracia económica, social y política». Editorial Tecnos, Madrid, 1980, pp. 25 e ss; idem, «El Regimen de Franco: Un Enfoque Político-Jurídico». Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1984; idem, «Democracia Frente a Autocracia». Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1980.

— *sistemas tradicionais* (traditional systems): categoria que comporta variedade infinita, desde a tribo primitiva a sistema tão complexo como o império otomano. Ponto comum: falta de especialização estrutural;

— *sistemas autoritários em via de modernização* (modernizing authoritarian systems): nestes a autoridade está concentrada e a ênfase encontra-se centrada na integração e na modificação (Gana, Egito, Paquistão);

— *democracias tutelares* (tutelary democracies): nestes, devido a um partido dominante, a integração e a liberdade são combinadas com êxito (Índia, México);

— *democracias "imobilistas"* (immobilist democracies): velhas nações, mais integradas e mais avançadas, nas quais a história afigura-se que parou;

— *sistemas autoritários conservadores* (conservative authoritarian systems), que procuram a conservação autoritária da ordem social existente (Espanha e Portugal de então, essa referência não é mais aceitável, com as modificações ocorridas nesses Estados).

Esses dois regimes sofreram profundas transformações, que geraram o surgimento de novas e modernas fórmulas democráticas. O preâmbulo da Constituição da República Portuguesa, depois da primeira revisão constitucional, proclama: "A 25 de abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas, coroando a longa resistência do povo português e interpretando os seus sistemas profundos, derrubou o regime fascista."

Libertar Portugal da ditadura, da opressão e do colonialismo representou uma transformação revolucionária e o início de uma viragem histórica da sociedade portuguesa.

A Revolução restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais. No exercício destes direitos e liberdades, os legítimos representantes do povo reúnem-se para elaborar uma Constituição que corresponde às aspirações do País.⁷⁶

⁷⁶ «Constituição da República Portuguesa. Depois da primeira revisão constitucional. Verificação do Texto e Notas de Jorge Miranda e M. Vilhena de Carvalho». Editor Rei dos Livros, Lisboa, 1982, p. 7;

A Constituição espanhola de 29 de dezembro de 1978 teve o intento de estabelecer naquele Estado um sistema democrático. É o produto de uma transição política de um sistema autoritário para um democrático.⁷⁷

— *Sistemas totalitários* (totalitarian systems): sistemas de tipo comunista ou fascistas que impõem a sua visão global e tendem a absorver e controlar a totalidade das atividades sociais.

— *Democracias estáveis* (stable democracies): tipo que está presente na Grã-Bretanha, nos Estados da Commonwealth de mais antiga independência, nos Estados Unidos, na Escandinávia, na Suíça, na Holanda etc.⁷⁸

Em todos os momentos da evolução política e institucional, deparamos com as constantes preocupações, em torno de uma tipologia adequada à sistematização das várias formas políticas. A variedade terminológica acompanha as múltiplas tentativas de novas classificações dos regimes políticos. Os dados que são tomados para a variedade dessas classificações variam, tendo em vista a conceituação e o âmbito de abrangência dos regimes políticos. A permanência da dicotomia “regimes democráticos” e “regimes autocráticos” não impede o aparecimento de novas formas, que trazem vários elementos para as classificações.

Parga, ao apontar as tipologias contemporâneas, menciona forma de Estado, forma de Governo e regimes políticos. Refere-se aos “regimes autoritários” e “regimes democráticos”. Ao destacar a tipologia seguida em seu livro, afirma

MIRANDA, Jorge. «A Constituição de 1976. Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais». Livraria Petrony, Lisboa, 1978, idem, «Constituição e Democracia». Livraria Petrony, Lisboa, 1976.

77. AGESTA, Luís Sánchez. *El Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Ensayo de un sistema (Diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*. Editora Nacional, Madrid, 1980; CONDE, Enrique Alvarez. «El Regimen Político Español». Tecnos, Madrid, 1983.

78. SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. «Sociologie Politique. Éléments de Science Politique». Éditions Montchrestien, Paris, 1974, 2^a ed., p. 236.

que a classificação toma diversos elementos, estruturadores das soluções políticas contemporâneas: os supostos e os princípios. Reconhece que certos critérios podem levar a uma tipologia mais detalhada:

a) a maneira de formalizar juridicamente a vida política: Constituição escrita ou consuetudinária, rígidas ou flexíveis, etc.;

b) a eficácia das Constituições; normativas, nominais e semânticas;

c) a organização dos poderes constituídos: presidencialismo, parlamentarismo etc.;

d) articulação dos poderes de fato; etc.⁷⁹

Como inúmeros autores, Jimenez de Parga propõe uma classificação, tomando dados que são levados em conta em outras tipologias: regimes democráticos com tradição democrática; regimes democráticos, sem imediata tradição democrática; as monocracias marxistas; o mundo hispanolusoamericano; os países recentemente descolonizados.

Entre as inúmeras classificações existem alguns critérios e temas que se repetem, mesmo através de nova interpretação ou adequação de conceitos aos tempos atuais. Pietro Virga considera que a primeira classificação científica das formas de governo provém de Aristóteles. As classificações contemporâneas tendem à consagração de pressupostos históricos, institucionais ou ideológicos. Numa necessária menção aos grandes tipos de regimes políticos, ocorre a constante referência aos regimes democráticos (democracia clássica e democracia social e econômica) e às ditaduras, materializadas em um homem ou uma equipe, através do poder absoluto.⁸⁰

79. PARGA, Manuel Jimenez de. «Los Regimenes Políticos Contemporaneos». Editorial Tecnos, Madrid, 1971, 5ª ed., p. 150 e ss.

80. VIRGA, Pietro. «Diritto Costituzionale». Giuffrè Editore, 1979, p. 69; AGESTA, Luís Sánchez. «Derecho Constitucional Comparado». Editora Nacional, Madrid, 1968, 3ª ed., pp. 62 e ss; WIGNY, Pierre.

O estudo dos fundamentos que justificam o poder, constitui tema essencial para a definição e classificação dos múltiplos regimes políticos. A questão está presente ao problema clássico, que é o da tipologia dos regimes. Sobre a natureza e espécies dos diversos fundamentos do poder as doutrinas chegam a várias conclusões, que refletem nos critérios discriminadores das formas políticas. Esses fundamentos têm estreita relação com a estrutura histórica das variadas formas de organização política. Essas dependem de ideários políticos que invocam os respectivos conteúdos, através de critérios finalísticos. Essa objetivação justificadora de uma forma, adequadamente, ideológica, compõe o perfil de certos regimes políticos.

As democracias ocidentais, o bloco comunista que de certa maneira perdeu o rígido esquema monolítico (União Soviética, Estados satélites europeus, China Popular, Cuba castrista) e as diversas formas autoritárias concretas (América Latina, Ásia, África, Estados árabes) compõem um quadro de difícil classificação.⁸¹

Os diversos princípios que surgem através de declarações dogmáticas da ordem jurídica fundamental do Estado e nas instituições jurídico-políticas, nem sempre, têm origens comuns. Temístocle Martines ao caracterizar o regime político italiano, após utilizar a locução Estado intervencionista afirma: a nossa Carta Constitucional é fruto, como é notório, do encontro de três grandes correntes ideológicas: a corrente

«Droit Constitutionnel. Principet et Droit Positif». Tomo Primeiro, Établissements Émile Bruylant, Bruxelas, 1952, pp. 251 e ss; ZURINI, S. y M. Lopes. «Nociones de Historia de Derecho Político». Cooperativa de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1971, pp. 183 e ss.

81. AGESTA, Luís Sánchez. «Derecho Político». Librería Pietro, Granada, 1951, 4ª ed., pp. 439 e ss; URIBE, Héctor González. «Teoría Política». Editorial Porrúa, S.A., México, 1972, pp. 567 e ss; COLEMAN, James S. ROSBERG, Jr. «Political Parties and National Integration in Tropical Africa». University of California Press, Berkeley e Los Angeles, 1966; FLORY, Maurice. MANTRAN, Robert. «Les Régimes Politiques des Pays Arabes». Presses Universitaires de France, Paris, 1968.

marxista, a católica e a liberal. O compromisso resultante dessas correntes ideológicas é verificável em muitas normas constitucionais, e, em especial naquelas contidas no título terceiro da parte primeira da Constituição, relativo às relações econômicas. Indaga, ainda, que tipo de Estado foi criado por essa Constituição. Uns falam de Estado intervencionista; outros de Estado social. Define o Estado intervencionista, configurado naquela Constituição, como um Estado que conserva o tradicional instituto da propriedade privada e da liberdade de iniciativa econômica privada, considerados não mais como um “mito”, de valor intangível. Proclama ser necessária a intervenção nos setores das relações econômicas, com o objetivo de coordenar a atividade econômica e, dirigí-la para propiciar melhores benefícios ao bem comum.⁸²

É um dado que não pode ficar ausente das atuais classificações dos regimes políticos. O “discurso intervencionista” é inerente às tipologias contemporâneas. Menciona Washington Peluso Albino de Souza a locução, hoje consagrada, Constituição Econômica como “ordenação da propriedade”, do contrato, do trabalho, da forma e extensão da intervenção do Estado, assim como da organização e da técnica da produção e da distribuição”. Apesar das resistências, a expressão parece ganhar terreno e aceitação na medida em que vai sendo mais claramente delineada, chegando mesmo a receber tratamento específico para diferentes formas de ideologias, quando revelaria a capacidade, no discurso constitucional em que se insere, de definir o conjunto de regras e instituições políticas, tomando uma “ordem econômica” que traduza um sistema, como por exemplo, o “direito da economia capitalista”. É assim que se apresentaria como o “conjunto de normas fundamentais, dos princípios constituintes da ordem econômica, isto é, que a estruturam num todo, num sistema”.⁸³

82. MARTINES, Temístocle. «Diritto Costituzionale». Dott. A. Giuffrè Editore, Milão, 1981, 2ª ed., pp. 243 e ss.

83. SOUZA, Washington Peluso Albino de. «O Discurso Intervencionista» nas Constituições Brasileiras, em Caderno de Direito Econômico. Disciplina jurídica da Iniciativa Econômica. Nº 1, Obra Coletiva.

A crise da "democracia governada", a ampliação dos temas que são propostos para a definição das tipologias políticas contemporâneas multiplicam as opções classificatórias dos regimes políticos. Essas não ficaram indiferentes às transformações que ocorreram no contexto da sociedade atual, com influência decisiva nas instituições.

As novas teorias sobre a *Constituição em sentido material* (Smend, Schmitt), o aparecimento de novos Estados, pela descolonização, o augúrio do realismo constitucional e a expansão das Constituições socialistas, revelam a projeção ideológica e teórica na marcha do movimento constitucional. Esse realismo constitucional convive com os avanços da Sociologia e da Ciência Política (Loewenstein, Hermens, Friedrich, Duverger, Vedel, Burdeau) e corrige a imagem formalista dos constitucionalistas clássicos.⁸⁴

As mudanças ocorridas no conteúdo do constitucionalismo não deixaram de ter influência decisiva na tipologia dos regimes políticos. Essas modificações foram assim fixadas por Pablo Lucas Verdú: ao lado dos temas clássicos (limitação do poder, garantia de Direitos e liberdades) aparecem sucessivamente a institucionalização de soluções:

Co-edição Centro de Estudos de Extensão Universitária». Editora Resenha Tributária, São Paulo, 1983, pp. 159 e 160; idem, «Direito Econômico». Edição Saraiva, 1980, pp. 268 e ss; GRAU, Eros Roberto. «O Direito: sua formação e os fatos econômicos, justitia». Órgão do Ministério Público de São Paulo, Serviço de Documentação Jurídica do Ministério Público, São Paulo, Ano XXXVI, vol. 86, 3º Trimestre, 1974, pp. 119 e ss; idem, «Elementos de Direito Econômico». Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981, pp. 58 e ss.

84. RIVERO, Jean. VEDEL, Georges. «Les Principes Économiques et sociaux dans la Constitution de 1946». Collection Droit Social, Cahier XXXI; PERNIA, Hermman Petzold. «Constitución y Ciencia Política». Estudios de Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Ano XXXVII, Segunda Época, vol. XXXV, n°s 89-90, março/set., 1976, pp. 15 e ss; LUNA, Ricardo Mercado. «Derecho Constitucional». Astrea, Buenos Aires, 1980, pp. 204 e ss.

- federais;
- das realidades sócio-econômicas (trabalho, sindicalismo, direito de folga, cogestão, nacionalizações, socializações, comités sócio-econômicos, de gestão, de empresa);
- políticas (partidos);
- fatores ideológicos (desmoliberalismo, socialismo);
- filosofias religiosas (proteção de crenças religiosas e de convicções filosóficas, liberdade de expressão).⁸⁵

Canotilho destaca a natureza e função da Constituição nos regimes socialistas, posicionamento bem diferente daquele que elas ocupam na definição dos regimes democráticos. A articulação entre a Constituição e a realidade sócio-política não desfiguraria a sua reconhecida supremacia.⁸⁶

A influência do constitucionalismo na evolução dos diversos regimes políticos foi bem examinada por Jorge Miranda, ao delimitar os sistemas e famílias constitucionais em geral. Ressalta, inicialmente, a complexidade constitucional atual: "Com mais de 150 Estados soberanos ou independentes na atualidade, todos com suas ordens jurídico-políticas e quase todos revestidos de Constituições escritas, não é fácil surpreender um panorama suficientemente largo e preciso não só das diferentes formas e instituições como das grandes coordenadas do Direito Constitucional, das tendências comuns e das aproximações para além das disseminhanças".⁸⁷

85. VERDÚ, Pablo Lucas. «Curso de Derecho Político». Vol. I, Editorial Tecnos, Madrid, 1972, p. 403; VIAMONTE, Carlos Sanchez. «El Constitucionalismo. Sus Problemas. El Orden Jurídico Positivo. Supremacia, Defensa y Vigencia de la Constitución». Editorial Bibliografica Argentina, Buenos Aires, 1957.

86. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. «Direito Constitucional». Livraria Almedina, Coimbra, 1980, 2ª ed., pp. 95 e ss.

87. MIRANDA, Jorge. «Manual de Direito Constitucional. Tomo I. Preliminares. A Experiência Político-Constitucional. Introdução à Teoria de Constituição». Coimbra, Editora, 1981, p. 87 e 88.

Está configurada a preocupação desse jurista com a tipologia das formas políticas, a observação de experiências constitucionais, a formação de sistemas e famílias de Direito constitucional. A tipologia das formas políticas consiste em:

- a) inserir as múltiplas Constituições em esquemas classificatórios de regimes e sistemas de governo;
- b) Distribuir os diferentes sistemas constitucionais em razão dos sistemas políticos correspondentes.

Os critérios apontados são de grande relevância para a discriminação dos regimes políticos, fornecendo dados teóricos e práticas para a configuração dos mesmos:

- 1 — sistemas constitucionais de matriz britânica;
- 2 — Sistemas constitucionais de matriz americana;
- 3 — Sistemas constitucionais de matriz francesa;
- 4 — Sistemas constitucionais de matriz soviética.

Numa orientação que pode ser tomada para enquadramento de um maior número de regimes políticos, que apresentem certas particularidades em seu constitucionalismo, coloca outros sistemas constitucionais:

Sistem constitucional suíço.

Sistemas constitucionais alemão e austríaco.

Sistemas constitucionais dos regimes fascistas e fascizantes.

Sistemas constitucionais dos países da África e da Ásia.

Sistema constitucional brasileiro.⁸⁸

Essa variedade de sistemas constitucionais fornece elementos essenciais para uma tipologia dos regimes políticos, através do conhecimento da evolução do “*constitucionalismo clássico*” e do “*constitucionalismo social*”. Eles fornecem material de grande importância, para o estudo comparativo dos muitos regimes políticos existentes.

88. MIRANDA, Jorge. «Manual de Direito Constitucional». Tomo I, ob. cit., pp. 94 e ss.

Os mecanismos criados institucionalmente, através da evolução do constitucionalismo, levam ao conhecimento das estruturas dos diversos regimes políticos, contribuindo, também, para determinar as tipologias mais importantes. As referências aos princípios dominantes do Direito Constitucional, em seu período clássico, reúnem traços essenciais para a formulação de grande parte das tipologias consagradas.

O moderno processo de constitucionalização que tem início nos fins do século XVIII, estendeu-se por quase todo o mundo. Apresenta certas características importantes na evolução dos diversos regimes políticos. Esses movimentos refletem nas tipologias que aparecem. André Hauriou apresenta quatro grandes períodos:

— O que sucedeu à Independência americana e à Revolução francesa de 1789.

— O que seguiu às revoluções francesas de 1830 e 1848.

— O que se produziu depois da primeira guerra mundial, isto é, após a queda da Alemanha, o desmembramento do Império austro-húngaro, do Império otomano e do Império czarista, com o fenômeno da Revolução soviética e o nascimento da U.R.S.S.

— Por último, o que se desenrola desde o fim da segunda guerra mundial e que está no fundamental, ligado com a descolonização do Terceiro Mundo.⁸⁹

O constitucionalismo clássico foi consideravelmente transformado, a partir do momento que entrou em contato com novas realidades. Hauriou fala na transformação que sofreu, desde há alguns anos, ao entrar em contato com novos mundos e meios. Referindo-se ao movimento constitucional clássico reconhece-o como produto do Ocidente. Por "*movimento constitucional*" entende o impulso de origem nacional, através do qual um povo se esforça em limitar o arbítrio do

89. HAURIOU, André. «Derecho Constitucional e Instituciones Políticas». Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, trad. de José Antônio González, Casanova, pp. 97 e ss.

poder que o dirige, reivindicando a "liberdade política", isto é, o direito dos cidadãos de participar do governo. Não ocorre apenas um movimento constitucional, mas alguns movimentos constitucionais diferentes, em certos Estados e em épocas variadas. Os movimentos podem ter aspectos comuns, com as diferenças peculiares. Esses múltiplos fatores acarretam o surgimento de tipologias dos regimes políticos. As classificações dos sistemas constitucionais é, em certas oportunidades, feita de acordo com a origem dos órgãos constitucionais. Essa metodologia chega a uma distinção fundamental, semelhante a que é feita sobre os regimes políticos: regimes autocráticos (denominados de monocráticos, indica que o poder político pertence a uma única pessoa); regimes democráticos.

Os problemas econômicos da sociedade contemporânea têm produzido várias tensões nos sistemas constitucionais, que provocam profundas alterações. A universalidade dos princípios e práticas do constitucionalismo levou-o a combinar-se com uma considerável variedade de sistemas econômicos, que passaram a ser levados em conta nas classificações dos regimes políticos.⁹⁰

Dabiez parte do exame das formas de poder no Estado, para chegar a uma enumeração dos regimes políticos.

Ao apontar a sua classificação, reconhece a possibilidade de outras distinções: oposição entre regimes liberais e regimes socialistas ou autoritários; regimes constitucionais e os estabelecidos pela força etc. Mas contenta-se em manter o que denomina de uma tipologia simples:

90. HAURIUO, André. «Droit Constitutionnel et Institution Politiques». Éditions Montchrestien, Paris, 1970, 4ª ed., pp. 159 e 160; idem, «Cours de Droit Constitutionnel et D'Institutions Politiques». Les Cours de Droit, Paris, 1965-1966; AUBY, Jean-Marie; DUCOS-ADER, Robert. «Droit Public. Droit Constitutionnel. Libertés Publiques. Droit Administratif». Éditions Sirey, Paris, 1975, pp. 27 e 28; FRIEDRICH, Carl J. «Teoría y realidad de la organización constitucional democrática (En Europa y America)». Fondo de Cultura Económica, México, 1946, trad. de Vicente Herrero, pp. 29 e ss.

1 — As *monocracias*: o titular do poder é sempre aquele que o criou, o autocrata. As formas de monocracias outrora reconhecidas são:

- tirania,
- ditadura,
- monarquia absoluta.

Acrescenta que mais recentemente qualifica-se de “monocracia popular” a versão do século vinte das ditaduras, que repousam sobre um vasto consenso popular, uma personalização cientificamente calculada, sobre um partido único.

2. *As oligarquias*

- governos pluripessoais,
- as aristocracias,
- as oligarquias financeiras,
- as oligarquias dos partidos políticos.

3. *As democracias*⁹¹

O publicista francês acrescenta ao seu trabalho, indagações sobre os grandes sistemas políticos estrangeiros, com a descrição e análise dos sistemas seguintes:

1. o modelo britânico e o seu desenvolvimento em outros Estados: República Federal da Alemanha; República Italiana; outros regimes parlamentares da Europa ocidental; Bélgica, Holanda, Estados Escandinavos;
2. o sistema presidencial dos Estados Unidos;
3. as instituições socialistas: U.R.S.S.; a diversificação do modelo: Checoslováquia, Polônia, Hungria, Bulgária, Romênia, Albânia, Iugoslávia. A China popular;
4. as instituições políticas do Terceiro Mundo.

91. DABEZIES, Pierre. «Cours de Droit Constitutionnel et D'Institutions Politiques, Les Cours de Droit». Paris, 1979-1980, pp. 34 e ss; 547 e ss.

As variedades ocorrem mesmo nos tipos de regimes que apresentam um esquema monolítico. Michel-Henry Fabre classifica os Estados marxistas, sob o ângulo da unidade do poder do Estado em:

— Primeiro tipo de Estado marxista: Estado Post-capitalista.

— Segundo tipo de Estado marxista: Estado Pré-socialista e pluralista.

— Terceiro tipo de Estado marxista: Estado Pré-socialista monista.

— Quarto tipo de Estado marxista: Estado socialista.⁹²

Os critérios tomados para as classificações em torno dos regimes políticos são variáveis. Os regimes democráticos procuram ampliar as suas perspectivas econômicas e sociais, ultrapassando o conteúdo até então definido em sua ideologia. No penúltimo parágrafo do Preâmbulo da Constituição Espanhola de 1978, ficou consignado o objetivo de se "*estabelecer uma sociedade democrática avançada*". Pablo Lucas Verdú considera-a como uma frase típica do arsenal semântico da esquerda. Procurando chegar ao seu significado, afirma o publicista espanhol que a "sociedade democrática avançada é uma decisão política do constituinte que marca um aspecto radical do "*telos*" da Constituição. Proclama o texto as preocupações com uma ordem econômica social justa, assegurando uma digna qualidade de vida. A fórmula política da Constituição sugere:

a) Telos ideológico: justiça, liberdade, segurança, bem-estar dos espanhóis, império da lei, direitos humanos.

b) Organização jurídica: Estado de Direito.

c) Estrutura sócio-econômica: ordem econômica e social justa; promoção do progresso da cultura e da economia para

92. FABRE, Michel-Henry. «Principes Républicains de Droit Constitutionnel». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1970, 2ª ed., p. 194 e ss.

assegurar a todos uma digna qualidade de vida; estabelecer uma sociedade democrática avançada.⁹³

Essa expressão e outras mostram a complexidade de uma classificação dos regimes políticos contemporâneos, tendo em vista o intenso conteúdo econômico e social que procuram consolidar em seus textos maiores. As preocupações sócio-econômicas ampliam a metodologia da ciência clássica do Direito Constitucional. As doutrinas jurídico-constitucionais, após as duas grandes guerras mundiais desse século, na França, Alemanha, Itália e, hoje, na Espanha e Portugal, têm propiciado um corpo doutrinário excelente. Os constitucionalistas estão traçando um quadro nítido e sugestivo das normas e instituições políticas da democracia liberal, que tem contribuído para novas perspectivas sobre as classificações dos regimes políticos. O formalismo, a abstração e o distanciamento da realidade constitucional não constituem as tônicas dessas indagações. É bem verdade que Hauriou ou Duguit já condenavam aspectos de certos tipos de formalismo, com os indícios sobre instituição e o conceito de solidariedade. O mesmo ocorria com a doutrina do ordenamento jurídico de Santi Romano.

As modificações na metodologia jurídica contribuíram para sugestões que ultrapassam os modelos teóricos e as interpretações tradicionais. Pablo Lucas Verdú fala em uma "*leitura progressista da Constituição*", expressão de alto significado ideológico na atualização da *Teoria da Constituição*.

Pierre Avril chega a dizer que uma Constituição define um regime político. Ela exprime-se, *não somente na letra dos textos escritos, mas na origem e na prática do poder*. O estudo do funcionamento de um regime é elemento essencial para a sua compreensão e classificação. Georges Lavau refere-se às

93. VERDU, Pablo Lucas. «Constitución Española de 1978 y Sociedad Democrática Avanzada». Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, nº 10, 1981, Verão, pp. 7 e ss.

diversas modalidades de regimes possíveis, mencionando a locução regimes “constitucionais pluralistas”.⁹⁴

O aparecimento de muitas novas expressões para configurar certas características das formas políticas contemporâneas, leva-nos a insistir na precariedade de uma classificação definitiva das formas políticas contemporâneas: “*regime dos direitos constitucionais*”, “*monarquia republicana*”, “*presidência imperial*”, “*simples ostentação de poder*” ou “*democracia tribal*”. Essa variedade de perspectivas e variações terminológicas mostram, também, a preocupação em uma definição dos tipos concretos e das transformações que ocorrem, atualmente, nas diversas possibilidades da experiência política dos dias atuais.⁹⁵

Os reflexos das Constituições nos diversos sistemas de garantias constitucionais deram motivo a princípios essenciais para a elaboração de teorias acerca da classificação dos

94. AVRIL, Pierre. *Le Régime Politique de la V.e République*. Librairie Générale de Droit de Jurisprudence, Paris, 1967, 2ª ed., p. 1; TAY, Hugues. «Le Régime Présidentiel et la France». *Étude d'histoire des idées juridiques et politiques*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1967; LAVAU, Georges. «Réflexions sur le régime politique de la France». Presses Universitaires de France, Paris, vol. XII, nº 4, dez., 1962, pp. 813 e ss; AMPHOUX, Jean. «Le Chancelier Federal dans le Regime Constitutionnel de la République Federale D'Allemagne». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1962.

95. GUAITA, Aurélio. «Regimen de los Derechos Constitucionales». *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, nº 13, Primavera, 1982, pp. 75 e ss; Em colaboração com a Faculdade de Direito de Paris-Sul; *Un Bilan Constitutionnel du Septennat: Monarchie républicaine, en présidence impériale ou simple ostentation du pouvoir?* *Revue Politique et Parlementaire*, Paris, nº 891, março, abril, 1981, pp. 3 e ss; SCHLESINGER, Arthur M. «The Imperial Presidency». Houghton Mifflin, Boston, 1973; PIOUS, Richard. «The Power to Govern: Assessing Reform in the United States». *The Academy of Political Science*, vol. 34, nº 2, New York, 1981; LABAUNE, Patrick. «Démocratie Tribale et Système Politique em République Arabe du Yémen». *Revue Française de Science Politique*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, vol. 31, nº 4, agosto, 1981, pp. 745 e ss.

regimes políticos. As técnicas do constitucionalismo (supremacia das normas jurídicas fundamentais (Constituição), as declarações de direito, a distinção entre poder constituinte e poderes constituídos, rigidez constitucional), temas da democracia clássica, não desapareceram nas mais modernas formulações em torno dos tipos de regimes políticos.

Os instrumentos processuais internos dirigidos à proteção dos direitos humanos assumem papel relevante nos diversos ordenamentos contemporâneos. O conceito e a "*praxis*" do Estado de Direito consolidam-se em novos termos. Não é apenas uma construção teórica formulada pelos juristas em alguns países, de modo patente e expresse. Ele passa a ser determinado através de cada Constituição, pelo exame de cada sistema constitucional concreto. A primazia da Constituição é juridicamente imperfeita, se carece de garantia jurisdicional e, concretamente, se a constitucionalidade das decisões e atos dos poderes públicos não são examinados por órgãos distintos daqueles que são seus próprios atores.

A "*jurisdição constitucional*" é a garantia institucional básica do Estado Constitucional de Direito. A inserção da jurisdição constitucional na vida estatal assegura e aperfeiçoa o Estado de Direito. Exige uma instância equipada com poder de controlar a vinculação dos poderes superiores do Estado e as normas, os valores e os princípios constitucionais.

Quais são os órgãos competentes para conhecer jurisdicionalmente das normas constitucionais é assunto ligado aos ordenamentos constitucionais. A sua estruturação depende dos dados essenciais que informam os pressupostos dos regimes políticos. O modelo ocidental europeu iniciado na Áustria, seguido pela República Federal da Alemanha, pela República italiana e outros Estados, é a fórmula de um Tribunal de Jurisdição especializada. Manuel Garcia-Pelayo chega a dizer que o Tribunal é a garantia jurisdicional, sem a qual não há verdadeiro Estado constitucional de Direito. A natureza do Tribunal Constitucional, como órgão essencial da Constituição, mostra sua posição e função no sistema da divisão de poderes.

O Tribunal Constitucional é uma peça criada pelo constitucionalismo norte-americano e reelaborado pelos juristas europeus, a partir de Kelsen. Sua projeção na estrutura dos regimes democráticos contemporâneos, a efetivação dos direitos humanos, é traço essencial para a designação e classificação dos regimes políticos.⁹⁶

O desenvolvimento de todos esses temas tem que refletir na classificação dos regimes políticos, quando pretendemos atualizá-los e enriquecê-los. Novos dados são fornecidos pela dinâmica política, a qual os juristas não podem ficar indiferentes. As tipologias de uso comum, normalmente, assentam-se em certos dados da estruturação do poder, para criação de certa tipologia. Mas nem sempre são configurados por temas essenciais para a definição das formas políticas, em diversas épocas e em lugares diferentes.

96. FIX-ZAMUDIO, Héctor. «Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos». Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980; AGESTA, Luis Sanchez. «La Justicia Constitucional». «Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, nº 16, Inverno 1982-1983, pp. 7 e ss; BACHOF, Otto. «Estado de Direito e Poder Político: os Tribunais Constitucionais entre o Direito e a Política». Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, vol. LVI, 1980, pp. 1 e ss; GARCIA-PELAYO, Manuel. «El Status del Tribunal Constitucional». Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, vol. 1, nº 1, janeiro/abril, 1981, pp. 11 e ss; CAPPELLETTI, Mauro. «Il Controllo Giudiziario di Costituzionalità delle Legge nel Diritto Comparato». Dott. A. Giuffrè Editore, Milão, 1973; LOPEZ, Mario Justo. «Manual de Derecho Político». Ob. cit., pp. 379 e ss; FAVOREU, Louis. PHILIP, Loïc. «Les Grands Décisions du Conseil Constitutionnel». Sirey, Paris, 1979, 2ª ed.; VIGORITTI, Vincenzo. «Garanzie Costituzionali del Processo Civile. Due Process of law e art. 24 Cost.». Dott. A. Giuffrè Editore, Milão, 1983; DRAN, Michel. «Le Contrôle Juridictionnel et la Garantie des Libertés Publiques». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1968; FIX-ZAMUDIO, Héctor. «Los Instrumentos Procesales Internos de Protección de los Derechos Humanos en los Ordenamientos de Europa Continental y su influencia en outros países». Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nova Série, Ano XII, nº 35, maio/agosto, 1979, pp. 337 e ss.

Os regimes políticos e as instituições políticas, contemporâneas, apesar da diversidade dos critérios, concentram-se em algumas experiências típicas: a democracia liberal, o sistema socialista e os do Terceiro Mundo. Mas nem sempre são analisados, de maneira detalhada, para que possamos fazer uma distinção minuciosa e retiramos uma tipologia válida para um período longo.

O conhecimento das "instituições organismos" e das "instituições mecanismos", em seu conjunto, pode levar a uma adequada classificação dos regimes políticos. Prélot, de acordo com essa metodologia, focalizando as instituições governantes, chega à seguinte classificação:

A) *As Democracias*: regime de liberdade, com pluralismo ideológico, decisão majoritária, pluralismo institucional.

B) *As Monocracias*: predominância do poder pessoal, princípio da autoridade, princípio da ortodoxia, princípio da exclusividade. Reconhece que a doutrina e historicamente as formas monocráticas apresentam variações, daí a classificação que sugere:

- monarquia absoluta,
- tirania,
- ditadura.

Nessas três manifestações apontam alguns dados concretos que as configura:

- a perpetuidade,
- o apelo às massas,
- o partido único,
- união pessoal da conduta do Estado e do partido,
- o totalitarismo.

C) *As oligarquias*: o governo de uma classe social privilegiada, a aristocracia. Distribui essa espécie em: aristocracia, plutocracias censitárias e partidocracias.

D) *Os regimes mistos:*

3 — *As democracias*

1. Regimes mistos por sistema ou por princípio (monarquia limitada, aristocracia e oligarquia censitária, cesarismo democrático).

2. Regimes mistos circunstanciais.

Divide os tipos dominantes em duas categorias, cuja misticidade reparte entre democracia e monocracia:

a) Regimes mistos derivados da democracia

— Por derivação, como o *presidencialismo americano*

— Por reação, respostas mais ou menos violentas à debilidade das experiências democráticas:

— “Estado autoritário” austríaco ou polonês,

— “Estado corporativo” português,

— “Estado nacional” espanhol.

b) Regimes mistos derivados da monocracia, quase todos procedem, principalmente nos dias atuais, das monocracias populares de inspiração marxista:

— A U.R.S.S., após Stalin,

— China Popular,

— Iugoslávia,

— As democracias populares.⁹⁷

97. PRÉLOT, Marcel. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». Dalloz, 1969, 4ª ed., pp. 49 e ss; ACUÑA, Eduardo Rozo. «Introducción a las Instituciones Politicas, Universidad Externado de Colombia, 1978, pp. 125 e ss; SANGUINETTI, Horacio. «Curso de Derecho Politico». Editorial Astrea, Buenos Aires, 1980, pp. 293 e ss; SANI, Giacomo. SARTORI, Giovanni. «Polarización, Fragmentación y Competición en las Democracias Occidentales». Revista del Departamento de Derecho Politico, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, nº 7, outono, 1980, pp. 7 e ss; LIJPHART, A. «Typologies of Democratic Syrte», en Comparative Political Studies, I, 1968; ENTERRIA, Eduardo Garcia de. «La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional». Editorial Civitas, Madrid, 1982.

As classificações mencionadas, muitas vezes, são ultrapassadas, em pouco tempo. As constantes mudanças que ocorrem nas múltiplas experiências políticas, ocasionam alterações nas classificações apresentadas por diversos doutrinadores. Ao lado dessas transformações, ocorre o enriquecimento da temática básica para configurar os tipos concretos de experiências políticas (sem com isso proceder o abandono do substancial material fornecido pelas exposições e tipologias clássicas).

A configuração dos tipos concretos de experiências políticas é de grande importância, apesar da transitoriedade das classificações. Pelo conhecimento e interpretação dos mesmos, podemos chegar a um aprimoramento das fórmulas assumidas pelas diversas sociedades políticas. Servem para orientar e definir novos rumos, alertar contra situações ultrapassadas ou inconvenientes da rica experiência política dos diversos Estados.

Em mais uma explicitação da variedade de critérios que podem ser tomados, para uma discriminação das formas políticas, empregando o vocábulo regime ou sistema, convém lembrar o relacionamento que faz Dahl entre esses tipos e o posicionamento da oposição. O seu reconhecimento a respeito é um dado importante para a definição da natureza do regime político e as suas divergências. Coloca como preposição elementar a afirmativa: não há governo que receba indefinidamente o apoio do povo sobre o qual ele exerce sua jurisdição. Distingue três categorias gerais, assentadas nas seguintes conclusões:

a) Regimes que impõem as mais manifestas limitações à expressão, organização e representação das preferências políticas e das oportunidades de acesso aos opositores ao governo. A esses sistemas designa de "*hegemonias*", proíbe-se aos indivíduos expressarem publicamente sua oposição aos dirigentes, a sua política e ideologia, bem como às principais estruturas sociais, econômicas e políticas. Impede-se qualquer forma de desacordo e oposição organizadas.

b) Regimes que impõem menores restrições à expressão, organização e representação das preferências políticas e as oportunidades de acervo das oposições ao governo. Garante, efetivamente, à maioria dos indivíduos o direito de expressão, privado ou público, da oposição ao governo. Possibilita a organização e formação de partidos, através da competição eleitoral, por meio do voto secreto. As eleições ocorrem sem intimidação, são apuradas dentro de clima de honestidade e autenticidade. Proibe-se o uso de meios violentos. São denominadas de “*poliarquias*”.

c) Regimes mistos adotam preceitos que existem nas fórmulas consagradas nas hegemonias e nas poliarquias. São os mais numerosos. Divide-as em “quase-hegemonia” ou “quase-poliarquia”, dependendo da predominância de um ou de outro modelo padrão. A *oligarquia competitiva* proporciona grandes oportunidades de impugnação pública a uma elite reduzida.

Esses tipos de regimes decorrem da importância dada à oposição, na estruturação das múltiplas fórmulas políticas. Está ligado a outros padrões que compõem e diversificam os regimes políticos. É assim que é impossível examiná-lo sem mostrar seus vínculos com os partidos. É dentro dessa maneira de valorização dos componentes dos regimes, que Jean Charlot afirma que o partido político constitui elemento natural de todo sistema político: está presente nos regimes autoritários e nos liberais, nos dos Estados em desenvolvimento, bem como nos industriais. Difícil é apontar Estado em que não haja, pelo menos, um partido. A Teoria dos Partidos Políticos aponta as características que assumem na França, nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na Alemanha nazista, no Japão, nos Estados da África, da América Latina, da Ásia, nas democracias escandinavas e nas democracias populares.⁹⁸

98. DAHL, Robert A. «Tipos de Régimen y Oposición». Boletín Informativo de Ciencia Política, Madrid, Número 11-12, dezembro-1972, abril-1973, pp. 35 e ss; CHARLOT, Jean. «Les Partis Politiques». Librairie Armand Colin, Paris, 1971, pp. 3 e ss; DUVERGER, Maurice. «Les Partis Politiques». Librairie Armand Colin, Paris, 1958, 3ª ed.,

A importância que os mesmos atingem em todas essas formas de institucionalização política, faz Jean Charlot propor a seguinte indagação: são os partidos que fazem os regimes políticos, ou os regimes mudam os partidos a seu gosto? Duverger conclui que o desenvolvimento dos partidos transforma, profundamente, a estrutura dos regimes políticos. As ditaduras contemporâneas, apoiadas num partido único, só têm semelhança, longínqua, com as tiranias pessoais, ou militares, assim também as democracias modernas, baseadas no pluripartidarismo de partidos organizados e disciplinados, são muito diversas dos regimes individualistas do século XIX. (Mario Justo López. *Partidos Políticos. Teoría Geral y Régimen Legal*. Depalma, Buenos Aires, 1982, 3ª ad.).

Os componentes para a classificação dos regimes políticos são assim, bem variados. Essa diversidade tem acarretado o aparecimento de inúmeras tipologias, que podem dar relevo a um ou outros dos componentes dos regimes políticos.

Ao lado da variedade temática, existem particularidades regionais que contribuem para a diversificação dos regimes políticos. Loewenstein analisou os problemas decorrentes da aplicação do "estado de exceção" na América Latina, fornecendo detalhada classificação dos sistemas adotados pelas vinte e uma repúblicas americanas, tomado como ponto de origem a suspensão ou restrição dos direitos individuais e as garantias sociais. Disse que uma classificação baseava-se de forma exclusiva nos textos constitucionais, sem conferir maior relevância aos acontecimentos políticos. Formulou a seguinte classificação:

pp. 387 e ss; SARTORI, Giovanni. «Partidos e Sistemas Partidários». Zahar Editores, Editora Universidade de Brasília, Rio de Janeiro, 1982, trad. de Waltensir Dutra; PEREZ, Jorge Enrique Romero. «Partidos Políticos, Poder e Derecho». Eds. Syntagma, São José, Costa Rica, 1979, 1ª ed.; SARTORI, Giovanni. «Tipología dei Sistemi di Partito». Estratto dai Quaderni di Sociologia, vol. XVII, nº 3, 1968; MARAVALL, José María. «Los Apoyos partidistas en España: polarización, fragmentación y estabilidad, en Número Monográfico sobre Partidos Políticos y Participación Política en España». Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Nova Época, set./out., 1981.

A) Segundo a faculdade geral de *suspender ou limitar as garantias constitucionais*, durante as situações de emergência:

1º) Estados em cujas constituições não se autorizava expressamente a suspensão, nem a limitação: Chile, Equador, Estados Unidos, Haiti, Paraguai e Uruguai. Sem embargo, em alguns desses Estados limitava-se a liberdade individual, na medida em que podia impedir os suspeitos de recorrer a procedimentos estabelecidos por lei.

2º) Estado em que podia *suspender algumas garantias expressamente* enumeradas: Brasil, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Peru e República Dominicana.

3º) Estados em que se podiam *suspender todos os direitos individuais*, exceto os que se consideravam fundamentais (inviolabilidade da vida humana e prescrição da escravidão): Argentina, Bolívia, Colômbia, México, Nicarágua e Venezuela.

B) Segundo a autoridade governamental a quem correspondia o direito de *suspender as garantias ou de declarar o estado de sítio*:

1º) Em termos gerais o procedimento era assim: se o Congresso encontrava-se em funcionamento, declarava o estado de sítio; estando em recesso, o presidente tinha o exercício dessa faculdade, em geral com a colaboração do Conselho de Ministros. Normalmente, o Congresso era convocado de imediato, muitas vezes através do mesmo decreto presidencial em que se declarava o referido Estado — e uma vez reunido tinha o direito de aprovar ou não a decisão do Executivo. Era esta a regra na Argentina, Bolívia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Honduras, México, Panamá e República Dominicana. Com certas reservas, Loewenstein incluía, também, o Uruguai, no mesmo grupo.

2º) Outro procedimento era o seguinte: o Executivo, debaixo de sua estrita responsabilidade e tendo somente a obrigação de informar ao Congresso as decisões que adotasse,

podia declarar o estado de sítio. Assim ocorria em Haiti, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela.⁹⁹

A classificação de Loewenstein, acima destacada, dá relevo a aspecto fundamental para a configuração dos regimes políticos e suas respectivas tipologias. Entretanto, constitui apenas um dos elementos para distinção das formas políticas. Além do mais, a instabilidade dos regimes políticos da América Latina ocasiona constantes modificações e alterações constitucionais, que geralmente desnatura o modelo tomado como típico, em certa ocasião.

§ 4º — AS PERSPECTIVAS EM TORNO DOS ESTUDOS SOBRE REGIMES POLÍTICOS

As indagações sobre regimes políticos promovem, a todo momento, a ampliação de seus temas. O elenco de assuntos consagrados, pelas reflexões clássicas, permanece. Mas a complexidade da sociedade contemporânea, não poderia deixar de ter influência decisiva nos atuais estudos sobre as formas políticas concretas, estabelecidas a nível mundial.

As novas tendências sobre os próprios fins do Estado, trouxeram o seu componente modificador, com grande repercussão nas análises em torno da multiplicidade de regimes políticos.

O surgimento de diversos livros e artigos que examinam as tendências do Estado contemporâneo, bem como sua capacidade e limitações em fornecer instrumentos legais para resolver os problemas de pobreza, desenvolvimento econômico, contradições entre a estrutura legal do Estado Clássico e uma nova ordem legal, que se torna necessária de ser revista, servem para apontar a importância que o tema assume em nossos dias.

99. VALADES, Diego. «La Dictadura Constitucional en America Latina». Instituto de Investigaciones Juridicas, UNAM, México, 1974, pp. 5 e 6.

As falhas de uma nova ordem econômica internacional, que não conseguiu estabelecer melhores formas de relações entre os Estados industrializados e os do Terceiro Mundo, a Nova Ordem Interior que surge progressivamente em certos Estados ricos, onde o desemprego, a inflação e a contestação dos modelos e valores aceitos, constituem questões que levam a diversas indagações sobre as novas perspectivas dos regimes políticos contemporâneos.

Fala-se em crise da democracia, quando os sistemas liberais, cheios de reais inquietudes, frente a situações novas, apelam para outros meios de controle social, que podem levar a um eventual regresso das liberdades políticas. Muitas das providências a não ser aquelas que podem causar impacto, são tomadas sem que os cidadãos tomem consciência da profundidade de suas repercussões.

Temas como a ordem econômica, política, judiciária, às quais o cidadão se vê ligado, pelas exigências de um sistema que amplia as possibilidades de controle, passam a ser objeto de questionamentos que, naturalmente, decorrem da posição que assumimos na fixação da projeção do Estado, na estruturação dos aspectos políticos e econômicos da sociedade atual.

O modelo de certos regimes, considerados por muitos como de um Estado Neo-Liberal, que sustenta um capitalismo em crise, será a solução para a nova sociedade que se procura construir?

O sistema americano é visto como um modelo de reorganização econômica e social, que nos anos 30 apresentou a fórmula de Estado Providência, inaugurado por F. D. Roosevelt.

Esta experiência legitima a participação maior do Estado. O sistema econômico passa a ser regulamentado e a paz social é assegurada por um Estado intervencionista, que procura se assentar sobre o desenvolvimento econômico e a colaboração de classes.

Grupos marxistas, por sua vez, também ocupam da Teoria marxista em geral e da Teoria do Estado em particular, com exame da relação entre a revolução socialista e o Estado,

com análises do lugar que ocupa o Estado no processo da reprodução global da sociedade, a estrutura e os mecanismos do Estado, bem como as maneiras de utilização do Estado como instrumento de ação revolucionária.

A utilização do Estado para transformar a sociedade atual, parte de vários doutrinadores, do exame da "Forma Clássica", ou dos regimes políticos democráticos.

A proteção social, a participação do Estado no processo econômico, a redistribuição das rendas, constituem alternativas que demonstram algumas das tendências que surgem no processo político contemporâneo.

A temática de certos livros vem demonstrar a procura de caminhos que não são aqueles, tradicionalmente, aceitos nas indagações sobre o Estado e suas próximas tendências: LAPIERRE (J. W.), *Vivre sans État? Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale*. Paris, Le Seuil, 1977; LEFEBRE, Henri. De L'État, t. IV. *Les contradictions de l'État Moderne: la dialectique de L'État*. Paris, U.G.E., 1978. NEGRI, Antônio, *La classe ouvrière contre L'État*, Paris, Ed. Galilée, 1978; GIANFRANCO POGGI, *The Development of the modern State*, Stanfor University Press, 1978.

As diversas experiências que ocorrem nos últimos anos, ainda não forneceram um modelo definitivo de regime político. Possivelmente, esta conclusão não será atingida, desde que as instituições estão sempre à procura de melhor estruturação.

As denominações que foram sendo acrescentadas à palavra Estado, procuram dar-lhe um conteúdo social e econômico, que geram dificuldades em análise sobre os pontos principais que determinam quais os elementos que configuram a forma que irá atingir nos próximos anos.

As influências de fatores econômicos e de ordem internacional devem ser examinadas, em oportunidade que as colocações em torno do Estado não podem desprezá-las.

A participação do Estado na Economia, com a conseqüente ampliação da ação estatal, a delineação das diferentes nuances do papel a ser desempenhado pelo mesmo, têm gerado

a necessidade de relacioná-lo com outros aspectos que não eram objeto dos exames tradicionais desta instituição fundamental da ação política e social.

Os aspectos econômicos são cada vez mais investigados, quando surgem estudos sobre as opções colocadas para o comportamento do Estado.

Com a internacionalização do capital e da mão-de-obra, o lucro é assegurado pelos investimentos no estrangeiro e a utilização da força de trabalho local e o bom mercado.

O desenvolvimento da produção e do consumo interiores, muitas vezes em benefício de certos Estados, acarretam o surgimento de grandes desequilíbrios na sociedade internacional, fatos que repercutem em várias ordens internas e por sua vez na própria sobrevivência do Estado, nos moldes como vinha sendo definido pelos autores clássicos.

Essas circunstâncias têm profundas repercussões na noção da democracia como um típico regime político, como método político de governo e do exercício do poder. A essência da democracia identifica-se com um regime de participação consensual do povo, em clima de liberdade, com igualdade na formação dos órgãos do poder e o seu exercício. A doutrina tradicional elaborou toda uma sistematização institucional dos principais objetos que configuraram as formas políticas, impregnadas de conteúdo jurídico e político.

A ideologia jurídica como componente básico de muitas indagações sobre os regimes políticos, não impediu que novas metodologias ampliassem o seu campo de investigação. Esses procedimentos enriqueceram a temática tradicional, que aglutina diversos princípios que formalizam as tipologias do sistema democrático.

São várias as possibilidades que decorrem das análises sobre a realidade política, no que diz respeito à configuração dos regimes políticos.

Muitas das denominações consagradas permanecem, apesar das revisões que são encetadas no que diz respeito ao conteúdo das mesmas.

A variedade terminológica e mesmo a quase imprecisão de certos termos, que são utilizados de acordo com certos pretextos, levam-nos a dificuldades na configuração dos regimes. A confusão conceitual e terminológica está expressa com a utilização de expressões que levam a interpretações equívocas: democracia liberal e democracia autoritária. Daí decorrem certas conclusões que destacam as dificuldades na caracterização do regime democrático, apesar do reconhecimento, quase unânime, de certos elementos básicos para a sua definição.

As formas políticas acarretam sempre a diversidade, daí a impossibilidade de reduzir todos os elementos que as condicionam, a uma só unidade. As doutrinas políticas e suas respectivas teorizações, que se materializam institucionalmente, devem perceber que surgem de um conjunto de propostas coerentemente integradas, de maneira a possibilitar a conciliação das necessidades sociais autênticas, com as soluções institucionais. Os regimes políticos não podem desprezar os processos de discussão, pelo exercício da dialética política. A discussão acerca dos regimes políticos devem ser genuínas e proveitosas, desde que delas podem ocorrer o aprimoramento das instituições. A legitimidade do regime é essencial para a sua própria configuração. O sistema político dos Estados ocidentais expressam-se através do poder político que recebe sua legitimação do corpo eleitoral, cuja extensão produziu modificações essenciais na natureza de seus regimes.¹⁰⁰

100. ZAMPETTI, Pier Luigi. «La Participación Popular en el Poder». Ediciones y Publicaciones Españolas, S.A. (EPESA), Madrid, 1977, p. 19; REYES, R. «La Defensa Constitucional». Epasa Calpe, Madrid, 1934; HAMON, L. MALILEAN, A. «La personalisation du pouvoir». P. U. F., Paris, 1964; COLLIARD, J. C. «Los regímenes parlamentarios contemporáneos». Ed. Blume, Barcelona, 1981; GAUDEMET, J. M. «Le pouvoir executif dans les pays occidentaux». Éditions Montchrestien, Paris, 1966; BLONDEL, J. «Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos». Revista de Occidente, Madrid, 1972.

A importância do exame dos regimes políticos é inegável, pois através deles chegamos a definir os aspectos essenciais da organização política. A riqueza do tema e as amplas possibilidades que decorrem de sua apreensão, são necessárias ao aprimoramento das decisões políticas fundamentais. Em nosso estudo não seria o caso de propor mais uma nova tipologia. Elas existem em grande quantidade. Fornecem os elementos básicos para a compreensão da essência dos regimes políticos. Mas convém ressaltar, mais uma vez, que a dicotomia *Autocracia* e *Democracia* constitui o dado fundamental de qualquer classificação.

RESUMO

O Autor aprofunda-se no estudo da noção das formas de governo oferecendo de início quadros referentes aos regimes liberal, totalitário, corporativo e de bem-estar social. Passa à classificação das formas de governo que examina na Grécia, Roma, Idade Média, Absolutismo e Democratização do Estado tomando-as pela base constitucional, base econômica, base comunal ou pela estrutura de soberania e passando em seguida às novas tendências em torno do exame das formas de governo. Passa aos regimes políticos retomando a diferença entre regime e sistema e penetrando ao estudo das instituições. A seguir cuida das classificações dos regimes políticos, indo das mais antigas as mais atuais para terminar com considerações sobre as perspectivas em torno dos estudos dos regimes políticos na atualidade.

tais, principalmente diante dos diferentes meios com que se podem estabelecer as relações que necessariamente devem existir entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

MONTESQUIEU, interpretando a filosofia política do Século XVIII, estabeleceu a teoria da separação dos poderes, como instrumento necessário para evitar os abusos e tendências naturais de todo governante abusar do poder que lhe é

1. Trabalho apresentado ao Curso de Doutorado da Faculdade de Direito da UFMG, cadeira de «Direito Político».