

CAPÍTULO 7

FORMA DE GOVERNO

7.1. Teoria do governo e forma de governo

O presente capítulo inaugura uma parte da obra que pode ser considerada como dedicada à Teoria do Governo. Esta pode ser compreendida como um conjunto de explicações científicas sobre o fenômeno do governo em diversos de seus aspectos, abrangendo, assim, temas fundamentais para a Teoria do Estado, notadamente a questão relativa às formas de governo, aos sistemas de governo e aos regimes políticos. Tais temáticas, intimamente conexas à temática do forma de Estado, constituem uma espécie de âmago ou cerne de qualquer análise contemporânea do Estado, sem diminuir a importância de outros temas, como o sistema partidário e eleitoral, por exemplo.

Em um nível bastante elementar, governo encontra-se presente em qualquer sociedade em que haja distinção entre governantes e governados, de maneira permanente, conforme já examinado previamente. Nesse sentido, ensina Adhémar ESMEIN que

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

“A palavra ‘governo’ é empregada em diferentes sentidos em Direito Constitucional, como se verá adiante. Mas em sentido próprio e geral, ela designa o exercício da autoridade pública pelo soberano; é a soberania colocada em ação. Tal exercício tende ao cumprimento das funções próprias do Estado, que são essencialmente as de garantir e defender a nação contra os ataques externos, de manter a ordem no interior e de, aí, prover justiça a todos.” (ESMEIN, 1914, p. 19).

A expressão governo traduz genericamente o exercício do poder político por órgãos da sociedade política, trazendo consigo a ideia da publicidade ou do caráter público, ou seja, estendido para além do grupo familiar e distinguindo-se, assim, do poder privado baseado em relações de parentesco, portanto. O governo relaciona-se, portanto, em um nível mais restrito, com uma ideia de exercício de poder sobre iguais.³³⁹

São diversos os aspectos a serem analisados ao se estudar os modos como se organiza o governo, tais como a forma de Estado (consistente na organização territorial do poder e já examinada em capítulo anterior), a forma de governo e o sistema de governo, entre outros aspectos. Como ensina MIRANDA,

“Formas de Estado não se confundem com formas de governo e com sistemas de governo. Forma de Estado é o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de

³³⁹ A expressão governo, como de resto várias outras expressões do vocabulário relativo aos fenômenos políticos, sofre com significativa polissemia, variando bastante seu significado entre diferentes autores. ROUSSEAU, por exemplo, definia governo como “um corpo intermediário, estabelecido entre os súditos e o soberano, para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade tanto civil quanto política. Os membros deste corpo denominam-se magistrados ou reis, isto é, *governadores*, e o corpo inteiro traz o nome de *príncipe*. (...) Chamo, pois, de *governo* ou suprema administração o exercício legítimo do poder executivo e de *príncipe* ou magistrado o homem ou o corpo encarregado desta administração.” (ROUSSEAU, 2008, p. pp. 77-78)

Sgarbossa & Iensue

coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político). Forma de governo é a forma de uma comunidade política organizar o seu poder ou estabelecer a diferenciação entre governantes e governados em harmonia com certos princípios políticos-constitucionais. Mais circunscrito, sistema de governo é o sistema de órgãos de função política, apenas se reporta à organização interna do governo e aos poderes e estatutos dos governantes.” (MIRANDA, 2004, p. 272)

A forma de Estado referia-se ao modo de organização territorial do poder (centralizada ou descentralizada) e a divisão de poderes ao modo de organização institucional do poder (distribuição entre poderes em sentido formal). A forma de governo, por sua vez, embora de complexa conceituação e embora vítima de imprecisão conceitual acentuada, corresponde, de modo geral, à questão referente ao número de titulares do poder, aos modos de investidura dos governantes no poder e à duração daquela, em seu sentido contemporâneo. Historicamente foi utilizada também para significar o modo como o poder é exercido, ou seja, o tipo de relações existentes entre governantes e governados, mas este aspecto parece corresponder mais, contemporaneamente, ao regime político.

O sistema de governo, por sua vez, um pouco menos sujeito aos problemas de imprecisão conceitual, corresponde genericamente ao tipo de relações institucionais mantidas entre os órgãos integrantes do poder legislativo e executivo, envolvendo também aspectos relativos à investidura e à manutenção ou destituição dos governantes do poder, conectando-se de maneira significativa ao tema da responsabilidade política.

O regime político, por fim, embora também seja noção assolada por significativa indeterminação semântica, corresponde ao modo como se

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

relacionam governantes e governados em diversos aspectos, tais como investidura, titularidade do poder e o modo de exercício deste. Compreende principalmente questões como a presença ou ausência de mecanismos de efetiva participação dos governados no poder (tais como os direitos políticos) e a presença ou ausência de efetivos mecanismos que assegurem liberdades políticas básicas e competitividade na esfera pública. Os temas referidos serão objeto do presente capítulo nas próximas sessões, revelando-se essenciais para uma compreensão mínima dos Estados contemporâneos. A temática da democracia, no entanto, possuirá um capítulo próprio, dada sua importância, embora esteja compreendida conceitualmente no tópico dos regimes políticos.

O presente capítulo examinará as formas de governo, sua aceção, suas classificações tradicionais e contemporâneas, entre outras questões. Os capítulos seguintes continuarão o exame de elementos integrantes da Teoria do Governo, notadamente a sistema de governo e regime político.

7.2. Tipologia clássica das formas de governo

Como já mencionado, a forma de governo se relaciona com vários fatores referentes ao poder político em uma sociedade, tendo seu significado sido bastante variável na história do pensamento político. Apesar disso, da análise do conceito percebe-se serem particularmente importantes quanto a temática o número de titulares ou pessoas que exercem o poder, a forma de aquisição e transmissão do poder, e, ainda, a forma ou maneira como é exercido, embora os aspectos abrangidos pela

Sgarbossa & Iensue

forma de governo variem de autor para autor e ao longo do tempo. Assim são várias as classificações e tipologias das formas de governo encontradas ao longo da história do pensamento político:

“As tipologias clássicas radicam em Platão e Aristóteles e através de Cícero, S. Tomás de Aquino, Maquiavel, Bodin e outros, prolongam-se até nosso tempo. E é usual contrapor tipologia tripartida e tipologia bipartida. Na tipologia tripartida distinguem-se *monarquia*, *aristocracia*, *democracia* (república, *políteia*, na expressão de Aristóteles. Na tipologia bipartida, ligada a Maquiavel, *monarquia* (principado) e *república*. (MIRANDA, 2004, p. 325).³⁴⁰

O critério mais elementar frequentemente adotado para uma classificação muito difundida do conceito mais simples de forma de governo consistia no número de titulares ou de pessoas que exerciam o poder, tratando-se, portanto, de um critério quantitativo (BONAVIDES, 2009). Assim, distinguam-se três formas de governo, a saber, o governo de um (monarquia ou equivalente), o governo de poucos (aristocracia ou equivalente) e o governo de muitos (democracia, república³⁴¹ ou equivalente).

³⁴⁰ Jorge MIRANDA faz algumas observações bastante pertinentes sobre as diversas tipologias propostas sobre formas de governo e afins que cabe, portanto, frisar. Nas referidas tipologias mesclam-se com frequência elementos descritivos e elementos prescritivos ou valorativos, além de serem historicamente situadas, o que explica em parte suas variações e sua eventual desatualização. A expressão tipologias clássicas é utilizada para se referir às tipologias cujas origens encontram-se na Antiguidade e na Idade Moderna, que normalmente constituem tipologias simples (baseadas em um critério), enfatizam a titularidade do poder e contemplam elementos prescritivos. As tipologias atuais ou contemporâneas, segundo Miranda, adotam critérios variados ou múltiplos, são predominantemente democráticas e são mais descritivas do que axiológicas ou valorativas (MIRANDA, 2004, p. 325).

³⁴¹ Como advertido a indeterminação semântica no particular é significativa. Desse modo, em alguns textos encontra-se o governo de muitos denominado de democracia ou equivalente, em outros, de república. Atualmente parece preponderar a concepção

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Esse tipo de classificação é encontrada nos mais diversos autores, tais como HOBBS e ROUSSEAU, entre outros. Este último, por exemplo, ensina que

“O soberano pode, em primeiro lugar, delegar a função de governo a todo o povo ou à maior parte do povo, de modo que haja mais magistrados que simples cidadãos particulares. Denomina-se esta forma de governo de *Democracia*. Ou então pode restringir o governo às mãos de um pequeno número, de modo que haja mais simples cidadãos do que magistrados e esta forma tem o nome de *Aristocracia*. Finalmente, pode concentrar todo o governo nas mãos de um único magistrado, no qual todos os demais tenham poder. Esta terceira forma é a mais comum e se denomina *Monarquia* ou governo real.” (ROUSSEAU, 2008, p. 88).³⁴²

ARISTÓTELES, valendo-se de dois critérios – um quantitativo, outro qualitativo – e submetendo a análise moralizante das formas de governo estabeleceu sua famosa tipologia com seis formas de governo clássicas (BONAVIDES, 2009). O critério quantitativo dizia respeito ao número de pessoas que exercem o poder em uma sociedade política, como visto, ao passo que o critério qualitativo correspondia à forma como o poder político seria exercido.

Sob tal classificação, se do ponto de vista quantitativo o governo poderia ser exercido, conceitualmente, por um único indivíduo, por uma

segundo a qual democracia seria regime político (contraposto a autocracia), e não forma de governo, como se verá.

³⁴² Um critério quantitativo semelhante é adotado por HOBBS, por exemplo: “Conforme acabei de mostrar, embora as espécies de soberania sejam apenas três, ou seja, a monarquia, em que pertence a um só homem, a democracia, em que pertence à assembleia geral dos súditos, e a aristocracia, em que reside numa assembleia de certas pessoas designadas ou de qualquer outra forma distinguidas das restantes, apesar disso, aquele que examinar os Estados que efetivamente existiram e existem no mundo, talvez não encontre facilidade em reduzi-las a três.” (HOBBS, 2006, p. 145).

Sgarbossa & Iensue

minoría ou por muitos indivíduos, do ponto de vista qualitativo, por outro lado, o governo poderia ser exercido, de acordo com o pensamento aristotélico, com vistas ao bem-comum (de forma ética ou virtuosa) ou com vistas a interesses particulares (de forma desvirtuada, viciada). Tal classificação prende-se, evidentemente, à tradição filosófica socrático-platônico-aristotélica e à distinção entre vício e virtude. Nesse contexto, o critério qualitativo referido serviria para distinguir as formas virtuosas de governo – dirigidas ao bem-comum – das formas desvirtuadas – voltadas à satisfação de interesses particulares ou diversos do bem-comum.

Assim, seriam formas virtuosas de governo, de acordo com a célebre classificação mencionada, a monarquia, a aristocracia e a república; seriam formas desvirtuadas de governo a tirania, a oligarquia e a demagogia.³⁴³ A monarquia consistiria, conceitualmente, no governo exercido por um único indivíduo (*mono*) no sentido do bem-comum; a aristocracia (*aristoi*: os virtuosos ou melhores, do grego, *areté*, virtude) seria o governo de uma minoria (os “melhores”) com vistas ao bem-comum. A república, por sua vez, (*res publica*, do latim, coisa pública, coisa do povo) seria o governo exercido por muitos, também com vistas ao bem-comum.³⁴⁴

³⁴³ A terminologia aqui também se revela variável, podendo aparecer democracia em lugar de república, o demagogia em lugar de democracia.

³⁴⁴ As classificações e os conceitos relativos às formas de governo podem variar intensamente. Ensina MIRANDA que a classificação de Aristóteles, que remontaria a Heródoto, baseada no duplo critério quantitativo e qualitativo mencionada identificava as formas da monarquia, aristocracia e *politeia*, tirania, oligarquia e democracia. Em Platão, encontramos monarquia, aristocracia, *politeia*, democracia, oligarquia, tirania (MIRANDA, 2004, pp. 327-328). É assim, em diferentes autores e momentos, encontram-se diferentes classificações, diferentes formas de governo e mesmo a variação dos conceitos designados pelas mesmas expressões.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

A tirania consistiria no governo exercido por um único indivíduo com vistas a interesses particulares; a oligarquia, no governo de uma minoria com vistas a interesses particulares e, por fim, a demagogia, no governo de uma maioria, embora visando interesses particulares. Desse modo, de acordo com o pensamento aristotélico, a cada forma virtuosa de governo corresponderia uma forma desvirtuada: a tirania seria a forma corrompida da monarquia; a oligarquia seria a forma corrompida da aristocracia; a demagogia, a forma corrompida da república (ou da democracia).³⁴⁵

ARISTÓTELES não é o único autor a formular uma classificação das formas de governos com base em elementos quantitativos combinados com elementos qualitativos. POLÍBIO faz o mesmo, embora classifique como formas boas de governo aquelas baseadas no consenso (que corresponderiam, no pensamento do mesmo, ao reino, à aristocracia e à democracia) e como formas más aquelas baseadas na força, correspondentes à tirania, à oligarquia e à oclocracia (MIRANDA, 2004, p. 328).³⁴⁶

³⁴⁵ Aristóteles e outros pensadores, como POLÍBIO, também se preocupava em discutir os aspectos positivos e negativos de cada uma dessas formas de governo (ou “constituições políticas”) e em classificá-las de um ponto de vista de pretensa superioridade de umas em face das demais.

³⁴⁶ Outra contribuição de POLÍBIO ao pensamento político foi a ideia da possibilidade de uma constituição mista (governo misto) que consistiria em uma síntese entre reino, aristocracia e democracia, cuja virtude seria o equilíbrio e cujo arquétipo seria a constituição ou governo romano. Uma contribuição adicional foi, ainda, a teoria dos ciclos do governo, como recorda MIRANDA, que ensina que segundo POLÍBIO “as formas boas e más sucedem-se em ciclos, deste modo: a monarquia decai em tirania; daqui passa-se a aristocracia, que depois degenera em oligarquia; segue-se a democracia, que, por sua banda, cai em *oclocracia* (ou governo de multidão); volta-se à monarquia (...).” (MIRANDA, 2004, p. 328). BODIN (assim como HOBBS) questiona a teoria dos

7.3. Tipologia moderna das formas de governo

Embora concepções como as de ARISTÓTELES e POLÍBIO sejam importantes tanto para evidenciar a origem e os significados dos termos utilizados para descrever as formas de governo e para refletir sobre o número de pessoas que exercem o poder, quanto sobre a forma ou modo como o poder é exercido – o que é uma reflexão filosófica importante –, possuem alguns problemas para sua utilização no campo científico. O mais evidente deles é a combinação de elementos descritivos (número de titulares ou exercentes do poder) com elementos normativos ou valorativos (exercício virtuoso ou desvirtuado do poder baseado no consenso ou na força). Além das dificuldades severas em definir o bem comum (ou mesmo aceitar que o mesmo exista) ou afirmar que um governo se apóie, de fato, no consentimento dos governados, tais classificações que contemplam elementos qualitativos permanecem reféns de uma concepção moralizante da política, que submete esta à Ética, concepção esta abandonada há muito no estudo científico do fenômeno político e do Estado.³⁴⁷ Assim, como ensina KELSEN,

governos mistos, afirmando sempre haver um princípio que gozaria de supremacia frente aos demais (MIRANDA, 2004, p. 330). Formula sua própria classificação, a partir da distinção em titularidade exercício da soberania, observando que a titularidade pode caber a um órgão e o exercício a outro, o que redundava em nove formas derivadas da combinação das três formas clássicas, a saber, monarquia monárquica, monarquia aristocrática e monarquia democrática; aristocracia aristocrática, aristocracia monárquica e aristocracia democrática; democracia monárquica, democracia aristocrática e democracia democrática (MIRANDA, 2004, p. 329).

³⁴⁷ A principal referência na amoralização da Política e considerado como precursor de seu estudo de um ponto de vista mais descritivo e realista do que filosófico é,

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

“A teoria política da Antiguidade distinguia três formas de Estado: monarquia, aristocracia e democracia. A teoria moderna não foi além dessa tricotomia. A organização do poder soberano é apresentada como o critério dessa classificação. Quando o poder soberano de uma comunidade pertence a um indivíduo, diz-se que o governo, ou a constituição, é monárquico. Quando o poder pertence a vários indivíduos, a constituição é chamada republicana. Uma república é uma aristocracia ou uma democracia, conforme o poder soberano pertença a uma minoria ou a uma maioria do povo.” (KELSEN, 2005, p. 405).

Na atualidade predominam classificações das formas de governo menos complexas do que as propostas por autores como ARISTÓTELES, POLÍBIO e BODIN, sendo decisiva a influência de MAQUIAVEL no particular, pois já no início de sua obra mais conhecida (*O Príncipe*, de 1513), o autor florentino distingue duas formas básicas de

sabidamente, MAQUIAVEL. A partir de seu pensamento, a tendência predominante foi a amoralização do estudo da política e dos fenômenos a ela correlatos, de modo que concepções como a das seis formas de governo de ARISTÓTELES restaram em grande medida desacreditadas, passando a ser tratadas como capítulos importantes da História do Pensamento Político ou da Filosofia Política, mas não como capazes de descrever os modos empíricos de organização do poder político. Em HOBBS encontramos também uma concepção que rejeita a introdução de tais elementos na descrição dos sistemas políticos, chamando a atenção para sua valoratividade, seu caráter emotivo e sua subjetividade: “Quando o representante é um só homem, o governo chama-se monarquia. Quando é uma assembleia de todos os que se uniram, é uma democracia ou governo popular. Quando é uma assembleia apenas de uma parte, chama-se-lhe aristocracia. Não pode haver outras espécies de governo, porque o poder soberano inteiro – que já mostrei ser indivisível – tem de pertencer a um ou mais homens ou a todos. Outras espécies de governos encontramos, como tirania e oligarquia, nos livros de história e de política. Não se trata, todavia, de nomes de outras formas de governo, e sim das mesmas formas quando são detestadas. Aqueles que estão descontentes com uma monarquia chamam-lhe tirania. Aqueles a quem desagradam uma aristocracia chamam-lhe oligarquia. Do mesmo modo, os que se sentem prejudicados por uma democracia chamam-lhe anarquia – o que significa ausência de governo, embora, creio eu, ninguém pense que a ausência de governo seja uma nova espécie de governo. Pela mesma razão, também não devem as pessoas pensar que o governo é de uma espécie quando gostam dele e de uma espécie diferente quando o detestam ou quando são oprimidos pelos governantes.” (HOBBS, 2006, pp. 140-141).

Sgarbossa & Iensue

governo, a saber, as monarquias (que denomina principados) e as repúblicas³⁴⁸. A partir de tal dualismo de formas de governo, portanto, a aristocracia foi reduzida a uma subespécie das repúblicas.³⁴⁹

Assim, o panorama básico das formas de governo em uma perspectiva contemporânea seria a que contempla monarquias e repúblicas, considerando as últimas como compreensivas de duas subespécies, a saber, as repúblicas democráticas e as repúblicas aristocráticas, conforme a maioria do povo ou uma minoria tomem parte no poder do Estado, respectivamente, como será melhor examinado adiante.

Há que se observar, porém, que embora a denominação tenha permanecido a mesma, os conceitos correspondentes à monarquia e à república modificaram-se, sendo evidente que a monarquia não é definida

³⁴⁸ “Todos os Estados, todos os governos que tiveram e ainda têm poder sobre os homens, são repúblicas ou principados. (MAQUIAVEL, 2009, p. 21). Como ensina MIRANDA (2004, p. 329), para MAQUIAVEL “A república é o governo de vários, sejam alguns (aristocratas) ou muitos ou todos (democracia). O principado ou monarquia o governo de um só. Na república tem de se formar uma vontade colectiva, na monarquia não há senão uma vontade individual. Divide os principados em *hereditários* e *novos* (estes provenientes de uma recente conquista do poder, num conceito que se aproxima do moderno conceito de ditadura). Para além disso, não deixa de elogiar os governos mistos, exaltando, a esse propósito, também a República Romana.”

³⁴⁹ Para MONTESQUIEU as formas de governo seriam a república, a monarquia e o despotismo, sendo a primeira o governo de todos, passível de ser exercido por um colégio, integrado por alguns ou por todos (ou seja, ser aristocrática ou democrática). A monarquia consistiria no governo por um só, mas baseado no equilíbrio em com vistas ao bem comum. O despotismo, governo imperfeito, seria aquele normalmente exercido por um só sem levar em conta o bem comum (MIRANDA, 2004, p. 330). Nesse sentido, MONTESQUIEU: “Eu disse que a natureza do governo republicano é que, nele, o povo em conjunto ou certas famílias, possuem o poder soberano; a do governo monárquico, que o príncipe nele possui o poder soberano, mas exerce-o segundo leis estabelecidas; a do governo despótico, que um só nele governa, mas segundo suas vontades e seus caprichos.” (MONTESQUIEU, 2005, p. 31).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

contemporaneamente como a forma de governo em que o poder é exercido por um único homem com vistas ao bem comum, e que a república tampouco costuma ser definida atualmente como a forma de governo em que o poder é exercido por muitos no sentido do bem comum. Assim, faz-se necessário tentar identificar traços individualizadores das monarquias e das repúblicas para, após, tentar identificar algumas das subespécies principais de tais formas de governo – tarefa que pode ser árdua, pois as monarquias e as repúblicas transformaram-se significativamente durante sua existência plurimilenar. A despeito de tal dificuldade, parece ser possível evidenciar alguns traços normalmente associados a uma forma ou outra de governo, fazendo algumas observações e adaptações.

Entende-se que a monarquia é a forma de governo caracterizada por alguns traços historicamente a ela associados, em particular a unipessoalidade do soberano, a vitaliciedade da investidura no poder, a hereditariedade como critério de transmissão do poder, o patrimonialismo e a irresponsabilidade do soberano (BONAVIDES, 2009).

A unipessoalidade significa que em tal forma de governo o poder é exercido, em princípio, por um único indivíduo, o rei, príncipe, monarca ou imperador. A figura política central nas monarquias, em suas origens ao menos, é a do monarca, a quem cabe uma ampla gama de poderes. Como ensina CAETANO, “a monarquia é uma forma política em que a soberania é exercida por uma só pessoa em nome de um direito próprio” (CAETANO, 2009, p. 357).

Sgarbossa & Iensue

Há que se ressaltar, de todo modo, a coexistência, em muitos casos, de poderes paralelos ao do rei, como os órgãos de representação estamental na Idade Média e início da Modernidade (Cortes ou Estados Gerais) ou, mais recentemente, os Parlamentos. Há que se ressaltar, igualmente, que por vezes os poderes do monarca passam para outros órgãos, de maneira concorrente ou até mesmo quase total (caso das monarquias parlamentares, em que a Chefia de governo passa ao Primeiro Ministro, como se verá).³⁵⁰

A vitaliciedade significa que não existe um período de tempo fixo ou pré-determinado para o exercício do poder pelo monarca (mandato), sendo ele exercido, em princípio enquanto o monarca viver, terminando apenas com a morte do monarca, salvo intercorrências excepcionais tais como a superveniência de incapacidade grave ou a abdicação ao trono. Há que se ressaltar, de todo modo, que não é inconcebível uma monarquia a prazo certo, embora a regra, historicamente falando, seja a das monarquias vitalícias.

CAETANO define ainda a monarquia como “a forma política em que existe um Chefe de Estado hereditário” (CAETANO, 2009, p. 358). A hereditariedade traduz-se na transmissão do poder de ascendente para descendente, normalmente do monarca para o filho homem mais velho (critério da primogenitura), variando, no entanto, as regras de sucessão ao

³⁵⁰ Nota-se, portanto, que a forma de governo monárquica pode ser muito mais uma questão de forma do que efetivo exercício do poder, na atualidade. Em monarquias parlamentaristas diz-se muitas vezes que “o rei reina, mas não governa”, ou seja, não exerce efetivo poder (BONAVIDES, 2009). Isso é verdadeiro na atualidade quanto à maior parte das monarquias (devido ao parlamentarismo), mas algumas são exceções nas quais o rei ainda possui significativos poderes de governo (tal como é o caso do Reino da Espanha sob a Constituição de 1978).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

trono segundo os costumes e as tradições de cada reino³⁵¹, embora alguns critérios (como o da proximidade de parentesco) sejam muito difundidos.³⁵² Há que se ressaltar, aqui também, que embora o monarca normalmente não seja eleito, mas investido no poder de maneira hereditária, existiram monarquias eletivas.³⁵³ CAETANO explicita as origens (patrimonialistas) da noção de hereditariedade e seu significado atual:

“A hereditariedade nasceu (...) da ideia de que sendo a soberania direito próprio de uma família, deve transmitir-se nela por herança como os demais bens e direitos do seu patrimônio. Mas em muitos Estados monárquicos a hereditariedade é hoje aceite com exclusão de qualquer pensamento de propriedade da soberania, por consideração pragmática da vantagem de subtrair a chefia do Estado às disputas dos partidos, aos azares da eleição e às soluções de continuidade na orientação do seu exercício.” (CAETANO, 2009, p. 358).³⁵⁴

³⁵¹ “A hereditariedade regula-se pela ordem legal da sucessão numa mesma família, excluindo os incapazes e os indignos. (...)” (CAETANO, 2009, p. 237).

³⁵² É comum que se considere, em monarquias não hereditárias, que o soberano pode designar seu sucessor, em vida ou por testamento. HOBBS menciona alguns critérios comumente observados na sucessão hereditária ao trono: “Quando não há costume ou testamento anterior, todavia, deve entender-se, primeiro, que a vontade do monarca é que o governo continue sendo monárquico, dado que aprovou essa forma de governo para si mesmo. Segundo, que seu próprio filho, homem ou mulher, seja preferido a qualquer outro, dado que se supõe que os homens tendem por natureza a favorecer mais seus próprios filhos do que os filhos dos outros homens. Entre seus filhos, mais os do sexo masculino do que os do feminino, porque os homens são naturalmente mais capazes do que as mulheres para as ações que implicam esforço e perigo. Terceiro, caso falte sua própria descendência, mais um irmão do que um estranho, e mesmo assim o de sangue mais próximo de preferência ao mais remoto, dado que sempre se supõe que o parente mais chegado é também o mais chegado em afeto. É evidente que sempre se recebe, por reflexo, mais honra devido à grandeza do parente mais próximo.” (HOBBS, 2006, pp. 148-149).

³⁵³ O exemplo mais importante talvez seja o do Sacro-Império Romano Germânico, no qual o imperador era eleito pelos Príncipes Eleitores.

³⁵⁴ Além das monarquias, a hereditariedade é por vezes estabelecida como critério de sucessão em aristocracias, embora naquela isso ocorra com relação ao trono enquanto nestas ocorra no âmbito dos órgãos legislativo, observa CAETANO. Ainda segundo

Sgarbossa & Iensue

Ou seja, da aplicação de normas relativas à sucessão hereditária em geral, a hereditariedade evoluiu no sentido de consistir em um mecanismo capaz de evitar a insegurança decorrente da morte do soberano e da indefinição acerca da sucessão no poder (bem como de perpetuação do poder na família real e na nobreza).³⁵⁵

O patrimonialismo traduz-se na característica bastante comum nas monarquias mais antigas de que o monarca era considerado o proprietário de todos os recursos do reino, inexistindo distinção entre os bens do reino (bens públicos) e os bens pessoais do príncipe (bens particulares), distinção esta que surge apenas em uma fase posterior, com o advento da noção de Fazenda Pública, consistente no conjunto de bens de propriedade do reino (Estado), distinta e inconfundível com o patrimônio do monarca. É evidente que nas monarquias mais recentes e nas contemporâneas há clara distinção entre patrimônio público e patrimônio privado do monarca, mas durante bastante tempo o patrimonialismo foi um traço das monarquias.

Por fim, a irresponsabilidade consiste na impossibilidade de responsabilizar o monarca por quaisquer de seus atos, considerando-se sua pessoa inviolável e seus atos insuscetíveis de controle ou censura (*the*

aquele autor, o aspecto positivo da hereditariedade é a ausência de disputas pelo poder e a possibilidade de educação do príncipe para o governo. Pontua, porém, um importante aspecto negativo, a saber, a possibilidade do acesso de pessoas sem vocação ao trono, o que implica a criação de soluções nas quais o “rei reina mas não governa”. (CAETANO, 2009, p. 237).

³⁵⁵ Foi concepção difundida que nas monarquias o poder transmitir-se-ia na família real hereditariamente e, em caso de fim de uma dinastia sem haver sucessor, que haveria uma eleição do novo monarca entre a nobreza. Nota-se aqui a combinação dos critérios de eletividade e hereditariedade.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

king can't do wrong, le roi ne peut mal faire). Tal concepção parece traduzir-se tanto numa decorrência de doutrinas como a da natureza divina dos governantes e da investidura divina (BONAVIDES, 2009), quanto da ideia de soberania absoluta do príncipe.³⁵⁶

É evidente que estes cinco traços historicamente relacionados às monarquias – unipessoalidade, vitaliciedade, hereditariedade, patrimonialismo e irresponsabilidade – não se encontram presentes na maioria das monarquias contemporâneas. Estas costumam caracterizar-se, atualmente, pela simples existência de uma família ou casa real, dentro da qual a chefia de Estado cabe a um único indivíduo, transmite-se hereditariamente e exerce-se vitaliciamente. Mas, especialmente em função do advento do parlamentarismo (que será estudado logo adiante, ainda neste capítulo), os monarcas na atualidade não costumam ter efetivos poderes de governo, o que torna a questão a irresponsabilidade secundária (pois como geralmente não governam, não há muito pelo que poderiam ser responsabilizados). O patrimonialismo (confusão entre patrimônio público e privado do monarca) igualmente não costuma mais se fazer presente.

A forma de governo republicana, por sua vez, é caracterizada por traços diametralmente opostos à monarquia (BONAVIDES, 2009),

³⁵⁶ Confirma-se, uma vez mais, o pensamento de Thomas HOBBS: “Em quarto lugar, posto que todo súdito é por instituição autor de todos os atos e decisões do soberano instituído, deduz-se que nada feito por este pode ser considerado injúria para com qualquer de seus súditos. E nenhum deles pode acusá-lo de injustiça. Quem faz alguma coisa em nome da autoridade de um outro não pode nunca causar injúria àquele em virtude de cuja autoridade está agindo.” E, mais adiante, “o detentor do poder soberano não pode justamente ser morto, nem de qualquer outra maneira pode ser punido por seus súditos. Posto que cada súdito é autor dos atos de seu soberano, cada um estaria castigando outrem pelos atos cometidos por si mesmo.” (HOBBS, 2006, p. 135).

Sgarbossa & Iensue

associando-se àquela as ideias de pluralidade de governantes, eletividade como critério de investidura no poder, temporariedade no exercício do poder, distinção entre patrimônio público e privado e, ainda, responsabilidade dos governantes. Por oposição conceitual à monarquia, CAETANO define a república como “uma forma política em que o poder supremo do Estado reside na vontade de um colégio de indivíduos, cuja composição e cuja actuação são regulados por lei”, aduzindo que tal colégio “pode ser de um duunvirato ou triunvirato³⁵⁷, um directório³⁵⁸, um parlamento³⁵⁹ ou o colégio eleitoral da Nação.” (CAETANO, 2009, pp. 358-359).

Em geral, em repúblicas existem diversos órgãos que exercem o poder, em lugar da concentração de poder característica das monarquias. Se nestas o principal órgão é o príncipe, e se os demais porventura existentes são geralmente dele dependentes ou delegados seus (como tribunais e cortes reais), nas repúblicas costumam ser diversos e não raro independentes os órgãos que exercem o poder político e as funções do Estado.

³⁵⁷ Duunvirato ou diarquia consiste em sistema em que dois titulares dividem entre si o exercício do poder, de acordo com algum critério, podendo ser caracterizado, por exemplo, por arranjos institucionais como o do parlamentarismo dualista ou o semipresidencialismo que, como se verá adiante, dividem funções de governo entre dois órgãos. No período do consulado, o governo francês apresentava-se (formalmente) sob a forma de triunvirato. Os dois ou três órgãos desse tipo de composição governamental podem ter poderes paritários ou desiguais (caso do consulado, dada a ascendência do primeiro cônsul).

³⁵⁸ O directório é colegiado com número reduzido de titulares (normalmente cinco ou sete), tal como houve na França (1799) e como há na Suíça.

³⁵⁹ O governo de um parlamento com concentração de poderes neste órgão é normalmente denominado governo de assembleia. O exemplo histórico é o governo da França pela convenção em 1793.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

As repúblicas costumam ser caracterizadas pela coexistência de uma pluralidade de órgãos, alguns unipessoais (como as magistraturas) ou colegiados (como as assembleias e comícios), de que existem tantos exemplos oferecidos por cidades-Estado republicanas como Atenas ou a Roma republicana. Além disso, tanto as magistraturas quanto as assembleias costumam ser acessíveis a todos os membros da comunidade aos quais sejam reconhecidos direitos políticos. Nas assembleias e comícios podem participar todos os cidadãos, ou todos os cidadãos de certa classe, e nelas discutem-se e aprovam-se as mais variadas matérias, como leis e como a escolha ou designação de magistrados. Do mesmo modo, todos os cidadãos, ou todos os cidadãos de certa classe, podem concorrer às magistraturas.³⁶⁰

A forma de governo republicana caracteriza-se, ainda, pela temporariedade dos mandatos, que significa que todos aqueles que exercerem o governo ou algum poder do Estado o farão temporariamente, durante mandatos com prazo determinado, não raro de um ano apenas. A regra é a de que todos os cidadãos ou todos os cidadãos de certa classe tenham a possibilidade de exercer as magistraturas (cargos públicos) e, para tanto, a investidura nelas deve ser temporária, permitindo o acesso aos demais e a alternância dos cidadãos nos cargos públicos. Isso não significa que em uma república não possa haver cargos vitalícios, e em muitos casos há, mas geralmente tais cargos são excepcionais, sendo regra

³⁶⁰ Assim, em Roma surgem diversos cargos ou magistraturas (como pretores, censores, tribunos, cônsules, entre outros), com diversas funções públicas, bem como diversos órgãos colegiados e assembleias (como o Senado, os comícios por cúrias, centúrias e tribos).

Sgarbossa & Iensue

geral a investidura temporária. Fundamental para não descaracterizar-se a forma republicana, por outro lado, é que o cargo de chefe de Estado e/ou de governo (rei, presidente ou equivalente) não seja vitalício, mas temporário.

A eletividade acompanha a temporariedade, e significa que os cargos e funções públicos não serão acessíveis pelo critério hereditário³⁶¹, mas que serão providos por meio de eleições ou, excepcionalmente, por outros critérios, como o sorteio, cuja utilização para a designação de magistrados não era de ocorrência rara em repúblicas da Antiguidade. Ensina Marcello CAETANO que “República é a forma política em que a soberania pertence à colectividade só podendo ser exercida em nome e por delegação desta mediante magistrados electivos, submetidos à lei geral.” (CAETANO, 2009, p. 359).

A forma de governo republicana é compatível, ainda, com outros tipos de provimento de cargos públicos, tais como a nomeação ou a cooptação³⁶². De todo modo, em regra nas repúblicas os cargos públicos em geral não serão transmitidos hereditariamente, mas providos por outros critérios. É essencial que o chefe de Estado (presidente) seja eleito para a caracterização das repúblicas, e não hereditário, embora essa eleição possa se dar de diferentes formas (podendo ser diretas ou indiretas, por

³⁶¹ “República é a forma política em que não existe Chefe de Estado ou em que o Chefe de Estado não é hereditário.” (CAETANO, 2009, p. 359).

³⁶² Nomeação é a investidura em um cargo público por escolha de uma autoridade. É o caso, por exemplo, da investidura de ministros ou secretários de Estado por escolha do Presidente da República. Cooptação, como método de provimento de cargos públicos, significa que a escolha dos novos membros de um órgão seja feita pelo próprio órgão.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

colégio eleitoral, ou podendo ser pelo sistema majoritário de um ou dois turnos, por exemplo).³⁶³

Além disso, em repúblicas é nítida a distinção entre patrimônio pessoal dos governantes e patrimônio público (*res publica*³⁶⁴, literalmente coisa pública ou do povo), e é forte a concepção de governo de que todo o povo toma parte, de onde surge uma forte vinculação entre república e democracia³⁶⁵, tema ao qual se retornará em breve. Não há nas repúblicas, portanto, o traço do patrimonialismo típico das monarquias em certas fases, sendo desde logo distinguidos claramente os bens dos governantes e os bens do Estado.³⁶⁶

Por fim, a responsabilidade dos governantes significa que em repúblicas, considerando-se a clara distinção entre patrimônio pessoal dos

³⁶³ Tais temas serão explorados no capítulo relativo aos sistemas eleitorais e partidários, adiante.

³⁶⁴ Há que se tomar cautela com a expressão república. Embora na linguagem política contemporânea a palavra república designe a forma de governo contraposta à monarquia, nem sempre sua denotação foi esta. Não é raro encontrar, principalmente em escritos mais antigos, a expressão república utilizada com o significado genérico de Estado ou sociedade política. Assim, para BODIN são tipos de repúblicas as monarquias (caracterizadas pelo monopólio do poder por um único príncipe), as repúblicas populares (se todo o povo toma parte do exercício do poder soberano) e república aristocrática (se uma minoria do povo toma parte do exercício do poder soberano). Desse modo, percebe-se que os Seis Livros da República de Jean BODIN (1576) poderiam ser traduzidos, em linguagem contemporânea, como os Seis Livros Sobre o Estado, dado o significado da expressão república no vocabulário do período e do autor. A expressão república, nesse sentido, parece estar mais próxima da expressão inglesa *commonwealth* (comunidade).

³⁶⁵ Sendo por vezes, inclusive, termos intercambiáveis, embora atualmente sejam inconfundíveis, correspondendo a república a uma forma de governo (contraposta à monarquia) e a democracia a um regime político (contraposto aos regimes autocráticos ou ditatoriais).

³⁶⁶ Note-se que por vezes patrimonialismo aparece nas repúblicas em outro sentido, como uma patologia. A expressão, neste contexto, não significa confusão entre patrimônio público e privado, mas apropriação de bens públicos ou do espaço público pelos governantes, para benefício particular, fenômeno este conexo à corrupção.

Sgarbossa & Iensue

governantes e patrimônio do Estado, aqueles claramente gerem bens e interesses alheios. Uma das consequências disso (e de outros aspectos relacionados à forma republicana de governo, como a eletividade) é que os governantes são em geral responsáveis, exatamente como decorrência do fato de administrarem bens alheios. Então em repúblicas a regra não será a irresponsabilidade dos governantes, mas, contrariamente, a possibilidade de sua responsabilização³⁶⁷ por atos que praticarem em tal condição, embora a forma concreta de responsabilização e o tipo de responsabilidade possam variar significativamente.³⁶⁸

Insista-se, porém, que embora tais traços gerais sejam associados à forma monárquica e à forma republicana de governo, as monarquias e repúblicas nem sempre possuem todos os traços distintivos indicados. Existiram, como já dito, monarquias eletivas, em que o poder não se transmitia hereditariamente; nas monarquias contemporâneas não há confusão entre patrimônio público e patrimônio pessoal do monarca; há, excepcionalmente, cargos vitalícios em repúblicas, e assim sucessivamente.

É intuitivo que as duas formas de governo examinadas possuam diversas variantes ou subtipos, se fazendo necessário examinar alguns dos principais, sem pretensão de exaustão, Há que se distinguir, portanto, monarquias absolutistas e monarquias limitadas e, entre as últimas, as

³⁶⁷ Nesse sentido, ensina Marcello CAETANO que monarquia significaria o governo de um chefe, ao passo que república corresponderia à ideia de um governo de leis (CAETANO, 2009, p. 353).

³⁶⁸ O que não significa que não possa haver privilégios e imunidades, normalmente concebidos como necessários ao próprio interesse público. É o exemplo das imunidades parlamentares, concebidas como necessárias para o adequado exercício do mandato parlamentar, ou da imunidade judicial, igualmente considerada como indispensável para um exercício imparcial da jurisdição.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

monarquias limitadas de estamentos, parlamentares e constitucionais. Faz-se necessário distinguir, de outro lado, as repúblicas democráticas das repúblicas aristocráticas.

As monarquias absolutistas já foram examinadas por mais de uma vez no livro, de modo que a referência às mesmas pode, aqui, ser breve. Caracterizam-se, como dito e repetido, pela concentração de todos os poderes ou funções do Estado nas mãos do monarca, que as exerce diretamente ou por meio de delegação a órgãos subordinados, de maneira ilimitada e sem poder ser responsabilizado. Já se examinou em capítulos anteriores que se considera a concentração de poder característica do absolutismo como danosa à segurança e à liberdade individuais. Sabemos também que as monarquias absolutistas são consideradas a primeira forma de Estado moderno, tendo surgido na Europa por volta do século XV.³⁶⁹

As monarquias que não se caracterizam como absolutistas são denominadas monarquias limitadas, pois sua principal característica é a limitação dos poderes dos monarcas ou príncipes, diversamente do que ocorre nas primeiras. Ocorre que o modo de limitação do poder dos monarcas pode ser variado, de maneira que existem subespécies das monarquias limitadas, sendo as principais, de um ponto de vista histórico, as denominadas monarquias limitadas de estamentos, as denominadas

³⁶⁹ Como ensina Alessandro PIZZORUSSO, “característica essencial da monarquia absoluta, como a própria expressão indica, é a ausência de qualquer separação de poderes; sob tal sistema, de fato, o monarca reunia em si todas as funções estatais, fossem elas legislativas, executivas ou jurisdicionais.” (PIZZORUSSO, 1998, p. 202). Os principais exemplos históricos de monarquias absolutistas são os da França sob o antigo regime e a Rússia czarista, assim como certos principados alemães e italianos, não tendo ocorrido em alguns lugares, por falta de condições propícias, notadamente na Inglaterra. Atualmente tal forma de organização política praticamente desapareceu (PIZZORUSSO, 1998, pp. 202-203).

Sgarbossa & Iensue

monarquias limitadas parlamentares e as denominadas monarquias limitadas constitucionais.³⁷⁰

As monarquias limitadas de estamentos correspondem, de modo geral, às monarquias típicas da Baixa Idade Média, anteriores, portanto, ao absolutismo. Nelas o poder dos monarcas é limitado e controlado por força dos estamentos, entendidos como castas sociais poderosas, nomeadamente a nobreza e o clero. Estas castas, das quais os monarcas dependem em maior ou menor medida, costumam ser representadas em órgãos denominados Cortes Gerais (denominação corrente na península ibérica) ou Estados Gerais (denominação corrente na França), e determinadas decisões somente podem ser tomadas pelo soberano conjuntamente com tais órgãos. Comumente, a criação de novos impostos ou a majoração de impostos, assim como a declaração de guerra, entre outros assuntos, somente poderiam ser aprovados, nas democracias limitadas de estamentos, em Cortes Gerais. Desse modo, tais órgãos de tipo medieval e estamental limitavam o poder dos monarcas, embora o grau da limitação efetiva do poder dependesse de fatores externos, como o equilíbrio de forças entre monarca e nobreza.

O tipo de monarquia limitada que foi o sucessor imediato das monarquias limitadas de estamentos foi o das monarquias limitadas

³⁷⁰ Para PIZZORUSSO, a monarquia limitada consiste na forma segundo a qual embora coubesse à Coroa o exercício do poder, o parlamento poderia colocar limites às suas decisões (PIZZORUSSO, 1998, p. 203). A monarquia constitucional, por sua vez, decorre ao mesmo tempo do desenvolvimento da administração pública e do aumento da autonomia e independência judiciária na Inglaterra. O desenvolvimento de tal modelo parece ter desembocado na monarquia parlamentar de que fala o autor, com o advento dos institutos daquele sistema de governo. São monarquias parlamentares atuais, entre outros, o Reino Unido, da Suécia, da Noruega, da Dinamarca, a Bélgica, os Países Baixos, Luxemburgo, a Espanha e o Japão (PIZZORUSSO, 1998, p. 203-205).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

parlamentares. Nessas, como o próprio nome aponta, a limitação do poder dos monarcas se dá pelo parlamento, e não por Cortes ou Estados Gerais. A semelhança é que em ambos é um órgão de representação política contém ou limita o poder real; a diferença radica no tipo de órgão. As Cortes ou Estados Gerais são órgãos colegiados de tipo medieval, compostos por diferentes modos, e considerados representativos apenas de certas castas da sociedade, nomeadamente a nobreza e o clero (com exclusão dos plebeus e, durante muito tempo, dos burgueses). Os Parlamentos, que surgem historicamente a partir do desenvolvimento das Cortes, sem com elas se confundirem, são órgãos colegiados de tipo moderno, normalmente compostos por eleição, e considerados representativos de toda a sociedade, e não apenas de certas castas ou classes sociais. Além dessas diferenças fundamentais, as Cortes são geralmente órgãos cuja função principal é o controle do monarca, ao passo que os parlamentos passam a assumir novas funções (como a função legislativa).

Assim, do mesmo modo que na Baixa Idade Média muitos monarcas tinham seu poder limitados pelas Cortes ou Estados Gerais, na Modernidade, com o advento dos parlamentos, muitos monarcas tiveram seu poder limitado por estes.³⁷¹

Por fim, das monarquias limitadas de estamentos e parlamentares distinguem-se conceitualmente as monarquias limitadas constitucionais.

³⁷¹ Posteriormente outros órgãos serão controlados pelos parlamentos nos sistemas de governo parlamentaristas, a saber, o governo (ministério ou gabinete) e o chefe de governo (primeiro ministro ou chefe do conselho de ministros), como se verá. Nota-se que os sistemas de governo parlamentaristas nascem a partir de monarquias limitadas parlamentares.

Sgarbossa & Iensue

Nestas a contenção do poder real é feita por meio da adoção de uma constituição que aplica algumas das técnicas de limitação ou contenção do poder típicas do constitucionalismo, já estudadas, tais como a adoção de direitos, liberdades e garantias fundamentais, a divisão dos poderes e – mais raramente – o federalismo. Assim, nelas o elemento limitador do poder decorrerá de tais arranjos constitucionais, e não necessariamente apenas da atuação de um órgão representativo (embora não raro possam ser combinadas técnicas como a limitação do poder do monarca pelo parlamento e por uma constituição).

Assim, monarquias em que, por força de uma constituição, estabelecem-se direitos, liberdades e garantias, organizam-se parlamentos eleitos por voto popular, com competências de fiscalização e legislação, e estabelece-se um poder judiciário independente, por força da divisão de poderes, passam a caracterizar-se como monarquias limitadas constitucionais, tal como tende a ser a regra nas monarquias que se mantém após as revoluções liberais e durante o século XIX, principalmente. Em muitos casos as constituições são, no entanto, outorgadas pelo próprio monarca, como um ato fortemente simbólico de auto-limitação de seu poder, e é evidente, ainda, que há que se distinguir aqueles casos em que a constituição efetivamente limita o poder monárquico daqueles casos em que, apesar das formas constitucionais adotadas (direitos, liberdades, garantias e divisão dos poderes), o monarca

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

continua, de fato, a exercer o poder de forma absoluta ou pelo menos com superioridade em comparação com os demais poderes.³⁷²

Examinada a distinção entre monarquias absolutas e limitadas, e as três espécies principais de monarquias limitadas, cabe explorar ainda, brevemente, as principais subespécies ou subtipos de repúblicas, a saber, as repúblicas democráticas (ou populares) e repúblicas aristocráticas. A principal distinção, no particular, baseia-se no grau de inclusividade com que o Estado permita a participação dos governados (súditos) no governo, de modo que serão consideradas repúblicas democráticas (ou populares) principalmente aquelas em que haja sufrágio universal, ou seja, em que o direito político básico de participação dos governados no governo seja amplamente reconhecido, sem restrições discriminatórias, abrangendo tendencialmente a maioria da população.

Caso uma república adote um sistema de sufrágio restrito ou de qualquer maneira estabeleça um sistema de baixa inclusividade dos

³⁷² Em alguns casos, por exemplo, adotam-se formas constitucionais de separação ou divisão de poderes, mas mantêm-se prerrogativas em favor do monarca que lhe conferem supremacia em face dos outros poderes. É o que ocorreu no Brasil sob a constituição imperial de 1824, na qual o poder moderador, inspirado no poder neutro de CONSTANT, servia para manter a concentração do poder nas mãos do monarca, a despeito da adoção formal da divisão dos poderes. Cabe lembrar aqui os diferentes tipos de constituição na célebre classificação ontológica das constituições elaborada por Carl LOEWENSTEIN, que distingue as constituições em normativas, nominais e semânticas. Como é sabido, nem todas as constituições são efetivamente normativas, ou seja, conseguem efetivamente regular o poder político, acabando por vezes por se caracterizarem como nominais (LOEWENSTEIN, 1976). Nas palavras de LOEWENSTEIN, “são normativas as constituições que caracterizadas pela concordância das normas constitucionais para com os efetivos processos de poder, diversamente do que ocorre sob as constituições nominais, assim entendidas aquelas cujas normas não são observadas na prática, ou seja, que revelam-se incapazes de fazer com que os processos políticos reais se conforme às suas disposições” (1976, pp. 216 e ss.).

Sgarbossa & Iensue

governados no governo, reservando a possibilidade de participar do poder a uma minoria, por qualquer critério que seja, tenderá a caracterizar-se como república aristocrática, e não como república popular ou democrática. O sufrágio restrito é direito de participação na vida política da comunidade reservado a uma parcela dos súditos, por critérios discriminatórios, tais como nobreza, nascimento, renda, propriedade, gênero e assim sucessivamente, como se verá melhor adiante. Como se percebe e como já consignado anteriormente, na contemporaneidade a tendência predominante tem sido conceber a aristocracia como espécie de república, e não como forma de governo ao lado dessas e das monarquias.

Antes de concluir o presente tópico cabe observar que existiria a possibilidade de explorar vários outros aspectos das monarquias e repúblicas, como, por exemplo, outros subtipos que surgem da combinação entre formas de governo e sistemas de governo ou entre aquelas e os tipos de regime. Assim, analisando-se conjuntamente o forma e sistema de governo, teríamos alguns subtipos básicos, a saber, monarquias parlamentaristas e não-parlamentaristas, repúblicas parlamentaristas e presidencialistas.

As monarquias parlamentaristas, ao adotar o sistema de governo homônimo, cindem o executivo em dois órgãos (chefe de Estado, rei, e chefe de governo, primeiro ministro ou equivalente), como se verá adiante; as monarquias não-parlamentaristas não o fazem, concentrando as funções de chefia de Estado e governo no monarca, embora possam caracterizar-se como monarquias absolutas ou limitadas, conforme a tipologia estudada. As repúblicas parlamentaristas fazem o mesmo que as

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

monarquias parlamentaristas, cindindo o executivo em dois órgãos, mas, devido à forma republicana, conferem as funções de chefe de Estado a um órgão eletivo e de mandato temporário, normalmente denominado presidente. As repúblicas presidencialistas, contrariamente, concentram as funções de chefia de Estado e de governo na mesma autoridade, o presidente da república, como se verá em detalhe a seguir. Considerando-se a existência de outros sistemas de governo, também seria possível identificar repúblicas semipresidencialistas ou semiparlamentaristas, repúblicas diretoriais, entre outros tipos, mas a análise exaustiva revela-se impossível aqui.

Da combinação entre formas de governo e regimes políticos também surgem subtipos de república e de monarquia, como as repúblicas democráticas³⁷³ e as repúblicas autoritárias. Do mesmo modo, a análise da temática em tal grau de pormenor torna-se inviável no presente curso. Examinada a temática das formas de governo, cabe agora estudar e compreender os sistemas de governo, e suas principais variantes, tema este fundamental para a compreensão efetiva dos processos de poder típico dos Estados contemporâneos.

³⁷³ Aqui república democrática significa aquela que adota o regime democrático, com direitos de participação e de liberdade política, como se examinará melhor adiante, opondo-se às repúblicas autoritárias, nas quais, apesar de não se adotar formalmente a monarquia e de haver características republicanas como eletividade e temporariedade, de fato o poder concentra-se nas mãos do chefe de Estado, tal como ocorreu, por exemplo, sob NAPOLEÃO na França no período do consulado, sob a Constituição do Ano VIII (1799) (CAETANO, 2009).