

Das formas de governo – relevância do pensamento político de Maquiavel

NAILÊ RUSSOMANO DE MENDONÇA LIMA

Professora-Adjunto de Direito Constitucional
da Faculdade de Direito da Universidade
Federal de Pelotas (RS)

1 — Das formas de governo: noções gerais. Distinção entre formas de Estado e formas de governo

O Estado surge devidamente quando adquire os requisitos de soberania, unidade de forças (validez da norma jurídica em todo o território nacional) e reconhecimento internacional. A “zona espacial” — que o mesmo configura — organiza-se de modos diversos, donde as distintas formas estatais onde ressalta, pela sua expressão e importância, o Estado federal.

É nesta mesma “zona espacial”, acima referida, que se desdobram formas e regimes de governo.

Conforme o ensinamento da doutrina, forma de governo simboliza uma estrutura sólida, indicativa da categoria da magistratura suprema do país, que pode ser vitalícia (monarquia) ou temporária (república).

O regime de governo, por sua vez, retrata o modo pelo qual atua o próprio governo, executando suas atividades peculiares. Do relaciona-

mento, mais ou menos intenso, entre os Poderes Legislativo e Executivo, nascem os regimes de governo característicos, a exemplo do parlamentarismo e do presidencialismo. Frise-se que o parlamentarismo pode existir tanto na forma de governo monárquica, como na presidencial, enquanto o presidencialismo só é exequível nas repúblicas.

Importante é salientar que, entre certos autores estrangeiros, não raro, reina certa confusão quanto ao emprego das expressões formas de governo e formas de Estado. Como bem o frisa PAULO BONAVIDES, o vocabulário político alemão que denomina forma de Estado (Staatsform) é o mesmo que os franceses conhecem sob a denominação de formas de governo, quando se analisam as classificações mais antigas e tradicionais.

Não obstante, a nomenclatura francesa é a mais precisa, porquanto deixa clara a distinção entre formas de governo e de Estado.

Como formas de Estado temos a unidade e a pluralidade dos ordenamentos estatais, a saber: a forma plural: sociedade de Estados (Confederação e Estado federal) e a forma singular: Estado simples ou unitário.

Em relação às formas de governo temos a organização e o funcionamento do poder estatal, variando estas em função dos critérios adotados para determinar sua natureza.

De acordo com o melhor entendimento doutrinário, nos dias atuais, os critérios para esta classificação são em número de três:

- a) o do número de titulares do poder soberano;
- b) o da separação de poderes, com maior ou menor rigorismo no estabelecimento de suas funções;
- c) o dos princípios essenciais que animam as práticas governativas e o conseqüente exercício limitado ou absoluto do poder estatal.

Sobre as diferentes modalidades de formas de governo, desde os mais antigos critérios até os mais recentes, com ênfase na classificação proposta por MAQUIAVEL, estender-nos-emos no decorrer da presente explanação.

2 — Principais classificações: suas influências e importância

Na longínqua Antigüidade, uma vez que as formas de governo não se estratificavam de acordo com uma única modalidade, existiam diferentes maneiras de as classificar.

Tivemos, sucessivamente, as sugeridas por PLATÃO e ARISTÓTELES.

Para o primeiro, bipartiam-se em:

a) monarquias — cuja expressão mais requintada surgiu entre os persas;

b) repúblicas — que encontrou, entre os atenienses, as melhores condições para se afirmar.

Sendo estas as formas básicas, todas as demais deveriam combinar elementos peculiares a ambas. Necessitariam, enfim, conjugá-los com harmonia. PLATÃO encarou, ainda, os governos sob o ângulo valorativo, dividindo-os em normais e degenerados. Os primeiros, como o próprio nome está a indicar, proviriam de um reconhecimento voluntário da legalidade. Os segundos emanariam da força, da violência e da ilegalidade.

ARISTÓTELES, embora sofrendo a influência de PLATÃO, ampliou aquela bipartição, tripartindo-a. Por sua importância, atravessou os tempos, sendo, por muitos, a exemplo de DARCY AZAMBUJA, considerada a mais completa de todas as classificações de formas de governo.

Em sua obra **Política**, ARISTÓTELES assim expõe a base e o critério adotados para sua classificação:

“Pois que as palavras constituição e governo significam a mesma coisa, pois o governo é a autoridade suprema dos Estados e que, necessariamente, essa autoridade suprema deve estar nas mãos de um só, ou de vários, ou de uma multidão, segue-se que um só, ou vários, ou a multidão usam da autoridade tendo em vista o interesse geral, a constituição pura e sã; e que, se o governo tem em vista o interesse particular de um só, de vários ou da multidão, a constituição é impura e corrompida (ARISTÓTELES, **La Politique**, L. III — chap. V, 1^o — trad. franc. de THUROT).

Esta classificação, como se infere do texto, baseia-se num critério numérico e também num critério moral. À semelhança de PLATÃO, que considera os governos normais ou degenerados, ARISTÓTELES agregou as formas puras às impuras ou corruptas.

Desta maneira, classificou-as em:

1^a — **monarquia** — governo de um só — que teria, como forma impura, a tirania ou despotismo;

2^a — **aristocracia** — governo de um grupo, que poderia degenerar na oligarquia;

3^a — **democracia** — governo do povo que teria, como forma corrupta, a demagogia.

Esta classificação, como já o frisamos, ultrapassou os tempos, tendo repercutido na Idade Média e tendo sido acatada pela autoridade de TOMÁS DE AQUINO. Aceitando aquela tripartição, verificou este filósofo se os governantes atuavam no interesse da coletividade, visando o bem comum, ou se, pelo contrário, o faziam em seu interesse próprio. No primeiro caso, o governo seria justo e reto (os governantes agiriam **recte**) e no segundo, injusto e irregular (os governantes agiriam **non recte**).

As concepções formuladas na Antigüidade Clássica e as oriundas da filosofia escolástica, em verdade, analisaram o problema mais sob o ângulo sociológico e moral do que sob o aspecto jurídico.

Exararam, portanto, juízos de valores éticos, confundindo-os com proposições de ordem jurídica. Foi o gênio de Maquiavel que, abandonando a tricotomia até então acatada, estabeleceu a dicotomia que exerceu decisiva influência nas classificações das formas de governo dos tempos presentes e, de maneira mais acentuada, até meados do século passado, como bem o analisou PAULO BONAVIDES.

3 — Relevância do pensamento político de Maquiavel

Focalizar a importância decisiva que representaram para o mundo ocidental a vida e a obra de MAQUIAVEL nos faz recuar no tempo para, em rápidos traços, analisar a evolução do pensamento político do Ocidente.

Seguindo a linha diretiva, traçada por AFONSO ARINOS de MELO FRANCO, encontramos, como ponto de partida do pensamento helenístico **A República**, de PLATÃO, no que concerne às definições fundamentais políticas e jurídicas. Através de sua obra, evidencia-se a natureza especial do poder político do Estado com relação aos outros poderes. É que o Estado é o poder por excelência já que absorve, dentro de si, a capacidade de dispor sobre a ordenação e o funcionamento de todos os demais poderes da sociedade.

Posteriormente, com a queda do Império Romano, uma nova concepção se delineou na Europa. Com o declínio do poder do Imperador subiu, verticalmente, a importância do Papado. À medida que o Império se dissolvia no feudalismo, a Igreja se concentrava no Papado. Surgiram, como via de conseqüência, os pensadores políticos que passaram a submeter a vida social à Igreja. Nasceu, portanto, o feudalismo, que era dominado, em grande parte, pela ideologia cristã. Seu precursor foi SANTO AGOSTINHO que, no século V, escreveu **A Cidade de Deus**, início da fundação dos poderes locais. No fim deste mesmo século, o rei franco — Clóvis — se instituiu como monarca, já levado ao Cristianismo, e, portanto, submetido à autoridade de Roma. Posteriormente, Carlos Magno, quase 400 anos depois, colocou em funcionamento o ideário preconizado na obra **A Cidade de Deus**. Numa palavra: o poder temporal passou a ser submetido ao poder da Igreja, e Carlos Magno foi coroado rei pelo Papa.

Ainda de acordo com o pensamento de AFONSO ARINOS, e seguindo o curso natural da História, encontramos a figura de TOMÁS DE AQUINO e sua **Suma Teológica**. TOMÁS DE AQUINO reconstruiu o pensamento grego, sob o prisma político. Segundo sua orientação: **"todo poder vem de Deus, para o povo"**, criava-se uma nova orientação: **a da existência do elemento povo como entidade básica do processo político**. Era o alvorecer do Renascimento.

Note-se que, cronologicamente, o Renascimento político precedeu o Renascimento literário, artístico e científico. O Renascimento, sob o prisma político, caracterizou-se com DANTE ALIGHIERI, através de sua **Da Monarquia**, de 1311. Dante era partidário de que o Papa tivesse uma posição menos preponderante em relação ao Imperador. Logo depois, MARSILIO DE PÁDUA, que fora Reitor da Sorbonne, escreveu **O Defensor da Paz**, em 1324, simbolizando violento ataque ao poder temporal do Papa. Com esta nova tomada de posição atingiu-se uma fase áurea do Renascimento: **o século XV**. E o Estado passou a se manifestar em sua dupla forma: de afirmação e de negação.

Neste período destacou-se a legendária figura de Joana D'Arc, que conseguiu sagrar o Rei Carlos VII. Posteriormente, foi ela queimada viva, aos 19 anos de idade, na praça Rouen, pela audácia do que conseguira realizar.

Joana D'Arc, dentro do contexto político da época, representou a ação. Quem iria teorizar sua ação seria um personagem discutido, incompreendido, caluniado e que ultrapassou os limites de sua época: NICOLAU MAQUIAVEL, o florentino.

MAQUIAVEL, dentre as inúmeras inovações que trouxe, pretendeu realizar a unificação da Itália e, ao mesmo tempo, colocar o Vaticano numa posição meramente espiritual.

Por esta razão, escreveu **O Príncipe**.

Em verdade, chamava-se **Do Principado** esta obra tão lida e tão conhecida, embora ainda de difícil interpretação e análise. Este livro, preliminarmente, pretendeu simbolizar, na figura do Príncipe, Cesar Borgia. No entanto, acabou sendo dedicado ao Segundo Lourenço de Medici, face à decadência progressiva em que haviam caído os Borgia. **O Príncipe**, livro de pequeno porte, e grande por seu conteúdo, contém densas considerações sobre conduta dos homens em matéria de política. Até hoje ministra lições aos que atingem o poder.

Ainda no Renascimento, cumpre fazermos alusão àquele que introduziu o social no pensamento político renascentista. Este foi THOMAS MORUS que, com sua **Utopia** realizou um verdadeiro libelo contra a injustiça social da época.

Tendo focalizado de maneira rápida, ampla e superficial o processo da evolução do pensamento político ocidental, assunto que poderia abranger incontáveis páginas a mais, desde a Antigüidade Clássica até o Renascimento, destacaremos, a partir de agora, o vulto de MAQUIAVEL, objeto central desta digressão, e que simboliza um marco fundamental na evolução política da História ocidental.

4 — O Príncipe e a nova classificação das formas de governo

Conforme bem o frisa ISAIAS BERLIN, é algo surpreendente o número de interpretações das idéias políticas de MAQUIAVEL.

Ainda nos dias atuais teóricos e doutrinadores buscam a melhor forma de interpretar **O Príncipe**. Vasta bibliografia aumenta com espantosa rapidez, buscando localizar e decifrar a autêntica atitude política daquele florentino.

O Príncipe é uma obra pouco extensa, um livro de dimensões formais pequenas, cujo estilo é considerado singularmente lúcido, sensato, sucinto: **modelo perfeito de uma clara prosa renascentista**. Há mais de quatro séculos desperta o interesse e apaixona os políticos mais notáveis.

Tendo suscitado, ao largo dos tempos, as mais díspares considerações, pinçaremos apenas algumas que, pela autoridade dos que as exararam, merecem destaque especial.

ALBERTO GENTILE e GARRET MATTINGLY dizem ser **O Príncipe** uma sátira, pois "seria absolutamente impossível que pensasse o que literalmente disse".

SPINOZA, ROUSSEAU, UGO FOSCOLO o classificam "de uma história admonitória", pois, como bem o explica SPINOZA, "tendo sido MAQUIAVEL um democrata e entusiasta da liberdade, **O Príncipe** deve ter tido como finalidade acautelar os homens contra os malefícios da tirania".

A. H. GILBERT considera do livro "uma amostra típica de sua época, um retrato dos príncipes de então".

Os Professores GIUSEPPE PREZZOLINI e HIRAM HAYDN o vêem "como um escrito anticristão, como uma agressão à Igreja e seus princípios, traduzindo uma visão pagã da vida".

BENEDETTO CROCE vê MAQUIAVEL como "um humanista angustiado", enquanto os estudiosos suíços WALDER, KAEGI e VON MURALT o focalizam como "um humanista amante da paz, da ordem, e da estabilidade".

JUSTO LIPSIO, ALAGAROTTI e ALFIERI o vislumbram como um "patriota apaixonado".

CASSIER, RENAUDET, OLSCHKI o analisaram como “um técnico frio, um cientista moralmente neutro”.

HARDER vê MAQUIAVEL como “o espelho de seu tempo”.

RANKE, MACAULY, BURD, FICHTE o visualizaram como “um homem com profundo discernimento das verdadeiras forças históricas (ou supra-históricas) que moldam os homens e transformam sua moralidade”.

Face a tão diversificadas opiniões, bem podemos avaliar como tem sido conflitante o estudo da vida e da obra de MAQUIAVEL. Ao mesmo tempo, sentimos que, apesar das díspares considerações sobre ele tecidas, todos são unânimes em acatar a sua lúcida inteligência e a louvar sua prosa clara, concisa, perfeita.

Em verdade, tentar penetrar no espírito de MAQUIAVEL e no sentido de seus trabalhos continuará sendo uma tentativa que prosseguirá a se repetir, pois, como bem o frisou CROCE, “**una questione che forse non si chiuderà mai: la questione de Machiavelli**”.

A obra, sob análise, inicia seu Capítulo I com o Título **Os vários tipos de Estado e como são instituídos**.

Em sua primeira fase incisivamente declara: **Todos os Estados que existem e já existiram são e foram sempre repúblicas ou principados**.

MAQUIAVEL, portanto, ao focalizar o tema da classificação das formas de governo, afastou-se da conceituação tradicional atinente às formas puras ou impuras e aos critérios numéricos. Não reputou digno de maior exame o fato de o governo atuar **recte** ou **non recte**. E isso pela razão de que as formas corrompidas seriam apenas alterações das puras e de que, sobretudo, os governos se sucedem ciclicamente — passando da estrutura mais perfeita à menos perfeita e vice-versa — com uma inexorabilidade que dispensaria discriminação.

Criou, portanto, nova e revolucionária divisão das formas de governo: estas seriam — e são — **monarquias e repúblicas**.

Embasando-se nesta classificação, firmou-se a divisão predonderante na atualidade.

A própria concepção de KELSEN que distingue as formas de governo em democracias e autocracias, conforme o povo participe ou não da elaboração dos preceitos jurídicos, gira, em realidade, em torno do pensamento de MAQUIAVEL, embora sofra a influência aristotélica, sob o ângulo valorativo.

Esse, em verdade, o ensinamento de GROPPALI.

Monarquia, como o próprio vocábulo indica, significa o governo de um só. Nela há um chefe perpétuo coroado. Predominam a hereditariedade e a vitaliciedade do mandato. As monarquias, porém, não são totalmente idênticas. Temos, portanto, duas modalidades:

a) monarquias absolutas — o soberano enfeixa nas mãos todos os poderes, sem limitações específicas;

b) monarquias constitucionais — o rei, monarca ou soberano, é titular tão-só do Poder Executivo, permanecendo sob os ditames da Lei Suprema.

Por outro lado, havendo embora o marcante predomínio da hereditariedade, a História já registrou casos de monarquias eletivas, como sucedeu, em França, com Napoleão I e Napoleão III.

A República, ao contrário da monarquia, caracteriza-se pelo fato de que a estrutura do Estado se realiza mediante a vontade da pluralidade dos cidadãos, manifestada pelo voto. Os integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo compõem-se transitoriamente.

Suas diferentes modalidades são:

a) aristocráticas — quando o direito de ser eleito reside num grupo;

b) sociocráticas — quando os governantes indicam seus sucessores (fórmula preconizada por Comte);

c) democráticas — forma da atualidade na qual todos têm o direito de ser eleitos, dentro dos limites da lei.

Portanto, as características essenciais da monarquia são a vitaliciedade e a hereditariedade dos mandatos. Da república, a temporariedade e a eletividade dos mandatos.

5 — **Outras classificações de forma de governo: aspectos gerais. Forma de governo da atualidade: a república. Considerações**

No início deste artigo (item nº 1) fizemos remissão aos critérios contemporâneos de classificações de formas de governo e que se traduzem em três, conforme no-lo ensina PAULO BONAVIDES.

O primeiro critério tem o prestígio do nome de ARISTÓTELES e de quantos o adotaram, mesmo com alterações e inovações.

O segundo, relativo à separação de poderes, dominou durante a idade liberal, apoiando-se na teoria de MONTESQUIEU, exposta em sua obra **O Espírito das Leis**.

O terceiro, finalmente, volta-se para os princípios básicos da vida política dos Estados, sendo o mais atual.

Não obstante, ainda de acordo com a orientação do mesmo jurista, as classificações mais célebres e importantes continuam com ARISTÓTELES, MAQUIAVEL e MONTESQUIEU, pela notável contribuição que deram e por seu caráter de perpetuidade histórica.

Das classificações de formas de governo que estão mais próximas de nós, sob o ângulo cronológico, citaremos, apenas, a do jurista alemão BLUNTSCHLI que distinguiu **as formas primárias ou fundamentais de governo e as secundárias**.

Segundo este autor, são formas fundamentais:

Monarquia, aristocracia, democracia, ideocracia — ou teocracia.

Quanto às formas secundárias, sua discriminação é a seguinte: governos despóticos ou servis, governos semilivres e governos livres, que são compreendidos na forma dos Estados populares (Volkstaat) ou Estados democráticos.

É importante salientar que, mesmo perante as novas classificações de formas de governo, permanece, na prática, a dicotomia firmada por MAQUIAVEL.

De acordo com MACHADO PAUPÉRIO, a tendência atual dos povos é a de utilizarem a forma de governo republicano, onde, como já o frisamos, impera a soberania popular e onde há, portanto, a manifestação da democracia. Em verdade, já depois da 1ª Grande Guerra vários países tomaram a forma republicana, a exemplo da Áustria, Polônia, Finlândia, Letônia. Paralelamente, vários Estados monárquicos tornaram-se republicanos, como sucedeu com a Alemanha. E, posteriormente à 2ª Grande Guerra, o mesmo sucedeu, por exemplo, com a Itália, a Bulgária e a Jugoslávia. Da mesma forma os países africanos, que atingiram sua independência, têm adotado, como corolário natural, a forma de governo republicana.

Podemos notar, pois, que a grande tendência dos povos — em países velhos ou novos — tem sido a adoção da república, como a melhor forma de ajustamento à realidade do instante histórico que vivemos.

6 — Consideração final

Concluindo este trabalho sobre as diferentes modalidades de classificar as formas de governo — desde épocas mais remotas até os dias atuais —, não podemos deixar de perceber que, malgrado toda positividade e lógica de distintas classificações propostas, modernamente ou em eras remotas, o pensamento político de MAQUIAVEL surge como marco decisivo e definitivo, dentro da temática em pauta.

Ao elogiar **as repúblicas**, em pleno Renascimento, seu posicionamento intelectual, manifestado em **O Príncipe**, explodiu como um paradoxo insensato.

A partir de 1813, porém, como o afirma MATTINGLY, tornou-se o mesmo um axioma do governo.

Uma análise mais profunda, no entanto, nos revela que MAQUIAVEL “não inventou” sua classificação. Ela estava insita na realidade de sua época.

Aquele estadista e filósofo teve sim, e este talvez seu maior valor, a força, a determinação, a coragem de dar-lhe forma. Deu-lhe uma forma literária permanente, impondo-se por seu mérito. Mérito este que o progresso e a evolução continuam a reconhecer e admirar.

Pensamos, portanto, com a maioria dos estudiosos desta matéria e, em especial, da obra de MAQUIAVEL, que ele merece ser reconhecido como a voz do Estado da Renascença. E que, mais precisamente, sua época deve ser designada de **A era de Maquiavel**.

BIBLIOGRAFIA CITADA E CONSULTADA

- (1) ARISTÓTELES. **La Politique**. L. III — chap. V 1º — trad. franc. de Thurot.
- (2) AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Ed. Globo, 1967.
- (3) BATTAGLIA, Felice. **Estudios de Teoria del Estado**. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1966.
- (4) BLUNTSCHLI. **La Politique**. Paris, 1883.
- (5) CAETANO, Marce'o. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 5ª ed., Lisboa, 1967.
- (6) ————. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1977.
- (7) CALMON, Pedro. **Curso de Teoria Geral do Estado**. 3ª ed., 1949.
- (8) GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. Trad. brasil., São Paulo, 1953.
- (9) JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Trad. Fernando de los Rios.
- (10) MALBERG, Carré de. **Teoría General del Estado**. México. 1948.
- (11) MAQUIAVEL. **O Príncipe**. Edições de Ouro, Rio de Janeiro, 1979.
- (12) MENDONÇA LIMA, Nailê Russomano de. **Compêndio de Direito Constitucional**. São Paulo, Ed. Juriscredi, 1971.
- (13) PRADO KELLY. **Estudos de Ciência Política**. São Paulo, 1963.
- (14) RUSSOMANO, Rosah. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed., RJ, Ed. Freitas Bastos, 1978.
- (15) ————. **Dos Poderes Legislativo e Executivo**. RJ, Ed. Freitas Bastos, 1976.