

Ciência Política

Julian Borba

Copyright © 2006. Todos os direitos desta edição reservados à SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (SEAD/UFSC). Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, do autor.

B726c Borba, Julian

Ciência política / Julian Borba. - Florianópolis : SEAD/UFSC, 2006.
112p.

Inclui bibliografia

1. Política. 2. Políticas empresariais. 3. Planejamento. 4. Participação. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Secretaria de Educação a Distância. II. Título.

CDU: 32

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Ronaldo Mota

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – DPEAD

Hélio Chaves Filho

SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Lúcio José Botelho

VICE-REITOR

Ariovaldo Bolzan

PRÓ-REITOR DE ENSINO DE GRADUAÇÃO

Marcos Lafim

DIRETORA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Araci Hack Catapan

CENTRO SOCIOECONÔMICO

DIRETOR

Maurício Fernandes Pereira

VICE-DIRETOR

Altair Borguet

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

João Nilo Linhares

COORDENADOR DE CURSO

Alexandre Marino Costa

COMISSÃO DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Alexandre Marino Costa

Gilberto de Oliveira Moritz

João Nilo Linhares

Luiz Salgado Klaes

Marcos Baptista Lopez Dalmau

Maurício Fernandes Pereira

Raimundo Nonato de Oliveira Lima

FUNDAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICOS

PRESIDENTE

Guilherme Júlio da Silva

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Cícero Ricardo França Barbosa

COORDENAÇÃO FINANCEIRA

Vladimir Arthur Fey

COORDENAÇÃO PEDAGÓGICA

Nara Maria Pimentel

CONTEÚDO

Julian Borba

Apresentação

Você está iniciando a disciplina de Ciência Política no curso de Administração a distância.

Espero que possamos desenvolver um proveitoso trabalho ao longo deste semestre.

A disciplina está organizada em torno de questões de suma importância, seja para o universo de atuação do futuro administrador, seja para a formação como cidadão atuante e consciente.

Muitos dos temas em análise fazem parte do nosso dia-a-dia. Nossa contribuição ao abordar tais questões a partir do olhar da “ciência” é fornecer novas possibilidades de compreensão e posicionamento diante de problemas e questões relacionados à política e à administração de empresas.

Na modalidade de educação a distância, o seu desempenho está diretamente relacionado a sua dedicação não só ao conteúdo presente no material impresso, como também na busca de outras fontes de informação e da interface permanente com nossa equipe.

Um bom trabalho a todos.

Prof. Julian Borba

Sumário

UNIDADE 1 – Análise política: estudo das categorias, dos conceitos e problemas básicos da Ciência Política

| | |
|--|----|
| O que é política..... | 11 |
| Os recursos políticos e a influência política..... | 28 |
| Atividades de aprendizagem..... | 37 |
| Bibliografia..... | 37 |

UNIDADE 2 – Sistema político clássico e contemporâneo e suas influências em políticas empresariais

| | |
|---|----|
| A história das idéias e das instituições políticas..... | 41 |
| Os sistemas políticos e as políticas empresariais..... | 58 |
| Bibliografia..... | 64 |

UNIDADE 3 – Planejamento e tomada de decisões

| | |
|--|----|
| Decisões políticas, estratégicas, táticas e operacionais..... | 69 |
| Decisão política e atores políticos..... | 80 |
| Decisões políticas e alternativas decisórias..... | 82 |
| Desafios aos processos de decisão do moderno gestor público..... | 84 |
| Bibliografia..... | 85 |

UNIDADE 4 – Participação e informação

| | |
|--|-----|
| O que é participação..... | 91 |
| Tipos de participação..... | 93 |
| Os graus e os níveis de participação..... | 96 |
| Por que participar..... | 99 |
| Condicionantes da participação..... | 102 |
| Os principais espaços de participação..... | 105 |
| Participação no Brasil..... | 107 |
| Participação e informação..... | 110 |
| Bibliografia..... | 111 |

UNIDADE

1

**Análise política: estudo das
categorias, dos conceitos e
problemas básicos da
Ciência Política**

Objetivo

Nesta unidade, você vai conhecer, ou rever caso já conheça, o que é Ciência Política e os principais elementos utilizados na análise política.

O que é política

É inquestionável que o universo empresarial tem profundas interfaces com o que acontece no mundo da política. Exemplos não faltam para comprovar essa afirmação. Podemos citar desde o impacto que crises políticas podem ter sobre a economia de um país, passando por questões como a definição da taxa de juros pelo Banco Central, chegando até as políticas públicas de infra-estrutura, segurança e bem-estar social.

Em outras palavras, a política afeta diretamente a dinâmica das organizações, sendo fundamental ao administrador conhecer esse universo para o bom exercício de suas funções.

Comecemos, então, definindo política.

Para tratar dessa questão, vamos utilizar a argumentação desenvolvida por Dallari (2004, p.8), em seu livro *O que é participação política*. Segundo esse autor, a palavra “política” tem origem grega, sendo especialmente importante para a compreensão de seu sentido o exame da obra do filósofo Aristóteles, que viveu em Atenas no século IV antes de Cristo:

Os gregos davam o nome de polis à cidade, isto é, ao lugar onde as pessoas viviam juntas. E Aristóteles diz que o homem é um animal político, porque nenhum ser humano vive sozinho e todos precisam da companhia dos outros. A própria natureza dos seres humanos é que exige que ninguém viva sozinho. Assim sendo, a ‘política’ se refere à vida na polis, ou seja, à vida em comum, às regras de organização dessa vida, aos objetivos da comunidade e às decisões sobre todos esses pontos (DALLARI, 2004, p. 8).

Com essas considerações, é possível perceber que a origem da **idéia de política** está relacionada à **organização da vida em coletividade, às maneiras de se organizar essa vida.**

As mudanças históricas promoveram profundas alterações na forma como as sociedades organizam-se. Essas mudanças, porém, não

afetaram o núcleo da idéia de política, que continua o mesmo desde a Grécia Antiga. Para ilustrar esse significado histórico da idéia de política como ação e organização da vida em coletividade, retiramos um exemplo da apresentação do livro *O que é política*, de Wolfgang Leo Maar (2004, p.7-8).

Em 1984, após vinte anos de Presidentes impostos pelos militares, milhões foram às ruas em comícios por todo o país na memorável “Campanha das diretas” para se manifestarem pela eleição direta, secreta e universal do Presidente da República. Como se sabe, este acabaria por ser indicado por um colégio eleitoral pela via indireta, porque a maioria dos congressistas eleitos foi contrária à eleição direta. Em 1985 este mesmo Congresso Nacional rejeitaria a proposta de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte livre e soberana, desvinculada do Congresso Nacional, anulando assim os esforços populares para que os congressistas não agissem em benefício próprio. No início de 1986 o governo decretou o “plano cruzado” promovendo uma reforma econômica em que se anunciavam benefícios à população majoritária de baixa renda, com o que conquistou amplo apoio nas eleições de 15 de novembro. Encerrado o pleito, o governo decretou novas medidas altamente impopulares, levando as centrais sindicais a convocar uma greve nacional de protesto contra a política econômica do governo. Em alguns lugares o exército foi às ruas para “garantir a ordem e as instituições”, a exemplo do que fez em 1964.

Não é preciso se estender mais. Este breve recorte de alguns momentos da história recente do Brasil elucidada exemplarmente o significado da política através dos movimentos que visam interferir na realidade social a partir da existência de conflitos que não podem ser resolvidos de nenhuma outra forma.

Após citar esse exemplo, Leo Maar (2004, p.8) afirma que ele serve para demonstrar que a “política surge junto com a própria história”, sendo resultado da “atividade dos próprios homens vivendo em sociedade”. Conclui afirmando que os homens têm todas as condições de interferir e desafiar o enredo da história, pois “[...] entre o voto e a força das armas está uma gama variada de formas de ação

desenvolvidas historicamente visando resolver conflitos de interesses, configurando assim a atividade política em sua questão fundamental: **sua relação com o poder**” (LEO MAAR, 2004, p.9).

Destaca Leo Maar (2004) que os significados atribuídos à idéia de política hoje estão relacionados a dois grandes espaços de expressão:

- **o poder político institucional associado à esfera da política institucional.** Cita o autor, como exemplos, um deputado ou um órgão da administração pública, os quais são “políticos para a totalidade das pessoas”. Nesse sentido, “todas as atividades associadas de algum modo à esfera institucional política, e o espaço onde se realizam, também são políticas” (p.10).
- a segunda esfera a que se remete a idéia de política é aquela **relacionada à ação de diversos grupos e organizações e às diversas formas de manifestação do conflito na sociedade.** Como exemplo, podemos citar:

Quanto se fala da política da Igreja, isto não se refere apenas às relações entre a Igreja e as instituições políticas, mas à existência de uma política que se expressa na Igreja em relação a certas questões como a miséria, a violência etc. Do mesmo modo, a política dos sindicatos não se refere unicamente à política sindical, desenvolvida pelo governo para os sindicatos, mas às questões que dizem respeito à própria atividade do sindicato em relação aos seus filiados e ao restante da sociedade. A política feminista não se refere apenas ao Estado, mas aos homens e às mulheres em geral. As empresas têm políticas para realizarem determinadas metas no relacionamento com outras empresas, ou com seus empregados. As pessoas no seu relacionamento cotidiano desenvolvem políticas para alcançar seus objetivos nas relações de trabalho, de amor ou de lazer [...] (LEO MAAR, 2004, p.10).

É perceptível que o segundo significado é mais vago e fluído do que o primeiro, pois a própria história estabeleceu uma delimitação rígida da idéia de política, associando-a ao espaço institucional.

O conceito de poder político será desenvolvido ainda nesta unidade.

Porém, o que devemos lembrar quando nos referimos à idéia de política é que ela pode se expressar de diversas formas e nos mais variados meios, estando, contudo, sempre associada à idéia do poder.

Nesse sentido, seria mais preciso usar a expressão política no plural, ou seja, políticas, pois somente assim teríamos condições de captar todas as formas em que esse fenômeno manifesta-se em nossas vidas.

O objeto da Ciência Política – o poder

Vimos que, desde Aristóteles, uma dimensão da idéia de política é aquela associada à existência de autoridade ou governo, ou seja, às regras de organização da vida em coletividade.

Partindo dessa idéia de que política implica autoridade ou governo, vários cientistas políticos buscaram definir a **Ciência Política** como uma disciplina que **se dedicaria ao estudo da formação e da divisão do poder** (DAHL, 1970). Assim, o ato político seria aquele realizado dentro da perspectiva de poder.

Considerando-se que a afirmação anterior é correta e que a ciência política se dedica ao estudo da formação e da divisão do poder, há necessidade de precisar o conceito de poder.

Segundo o filósofo e cientista político italiano Norberto Bobbio (1987) não há estudioso da política que não parta de alguma maneira, direta ou indiretamente, de uma **definição de poder** e de **uma análise do fenômeno do poder**.

Você vai ver ainda nesta unidade os problemas básicos com que lida a **filosofia política**.

Ainda de acordo com Bobbio (1987, p.77-78), na **filosofia política**, o problema do poder foi apresentado sob três aspectos, à base dos quais se podem distinguir as três teorias fundamentais que buscam explicar o que é esse fenômeno: a **substancialista**, a **subjetivista** e a **relacional**.

*Na teoria substancialista, o poder é concebido como algo que se possui e que se usa como um outro bem qualquer. Típica interpretação substancialista do poder é a do filósofo **Thomas Hobbes** (1651), segundo a qual “o poder de um homem [...] consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro” (apud BOBBIO, 1987, p. 77). Tais meios podem ser naturais, como a inteligência e a força, ou adquiridos, como a riqueza.*

*Típica interpretação subjetivista do poder é a exposta por **John Locke** (1694, II, XXI), que por “poder” entende não a coisa que serve para alcançar o objetivo, mas a capacidade do sujeito de obter certos efeitos (apud BOBBIO, 1987, p.77). Segundo Bobbio (1987, p.77), para exemplificar essa explicação,*

utiliza-se a frase “o fogo tem o poder de fundir metais [...] do mesmo modo que o soberano tem o poder de fazer as leis e, fazendo as leis, de influir sobre a conduta dos súditos”.

*Ainda, segundo Bobbio, a interpretação mais aceita no discurso político contemporâneo é a que remete ao conceito **relacional** de poder e estabelece que por poder se deve entender uma relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, caso contrário, não ocorreria.*

Para saber mais

***Thomas Hobbes** – Filósofo e cientista político inglês, Thomas Hobbes nasceu em Westport, em 5 de abril de 1588, e faleceu em 4 de dezembro de 1679. Sabe-se que Hobbes, em certas ocasiões, entre 1621 e 1625, secretariou Bacon ajudando-o a traduzir alguns de seus Ensaios para o latim. O principal fruto dos estudos clássicos a que se dedicou foi a tradução da obra de Tucídidas.

Disponível em: <http://www.geocities.com/cobra_pages/fmp-hobbes.html> .

***John Locke** – Nasceu na pequena cidade de Wrington, em Somerset, na região sudoeste da Inglaterra, a 29 de agosto de 1632, vindo a falecer em 1704. Destaca-se pela sua teoria das idéias e pelo seu postulado da legitimidade da propriedade inserido na sua teoria social e política. Para ele, o direito de propriedade é a base da liberdade humana “porque todo homem tem uma propriedade que é sua própria pessoa”. O governo existe para proteger esse direito. Entre suas principais obras estão: *Letter on Toleration* (1689), *Second Letter on Toleration* (1690) *Two Treatises of Government* (1690).

Disponível em: <http://www.geocities.com/cobra_pages/fmp-lockecont.html#Principais>

Visto que o conceito mais aceito de poder é o que o concebe como um fenômeno relacional, vejamos a didática definição do sociólogo inglês Anthony Giddens (2005, p.342) que afirma que o poder consiste na “habilidade de os indivíduos ou grupos fazerem valer os próprios interesses ou as próprias preocupações, mesmo diante das resistências de outras pessoas”.

Ainda segundo o autor, às vezes, essa postura implica o uso direto da força. Ele cita como exemplo disso o fato histórico ocorrido entre a Indonésia e o Timor Leste, em que as autoridades indonésias se opuseram violentamente ao movimento democrático do Timor Leste. Giddens (2005, p.342) também afirma que o poder está presente em quase todas as relações sociais “incluindo aquela que existe entre o empregador e o empregado”.

Feitas as distinções quanto às interpretações do fenômeno do poder, devemos lembrar que a ciência política trata de um tipo específico de poder: o poder político. Assim, nosso próximo passo é diferenciar o poder político de todas as outras formas que pode assumir uma relação de poder.

Retornando a Bobbio (1987, p.80), ele afirma que, do ponto de vista dos critérios que foram adotados para distinguir as várias formas de poder, o poder político foi definido como aquele que está em condições de recorrer em última instância à força (e está em condições de fazê-lo, porque dela detém o monopólio).

Ainda segundo Bobbio (1987, p.80) essa é uma definição que se refere ao meio de que se serve o detentor do poder para obter os efeitos desejados. Como exemplo, podemos citar novamente o caso da Indonésia, em que o emprego da força contra o Timor Leste é apresentado como “uma defesa contra a integridade territorial Indonésia contra um movimento regional pela independência” (GIDDENS, 2005, p. 342).

O critério do meio é o mais comumente usado, inclusive porque permite uma tipologia de poder (chamada de três poderes): econômico, ideológico e político, ou seja, da riqueza, do saber e da força

(BOBBIO, 1987). Com essa tipologia, é possível identificar as várias faces em que esse fenômeno se apresenta em nossas sociedades.

Vejam, então, como podem ser conceituadas as três formas de poder (BOBBIO, 1987, p.82-84):

- O **poder econômico** vale-se da posse de certos bens necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil. Na posse dos meios de produção, reside enorme fonte de poder por parte daqueles que os possuem contra os que não os possuem, exatamente no sentido específico da capacidade de determinar o comportamento alheio. Em qualquer sociedade em que existam proprietários e não-proprietários, o poder deriva da possibilidade que a disposição exclusiva de um bem lhe dá de obter que o não-proprietário (ou proprietário apenas de sua força de trabalho) trabalhe para ele e apenas nas condições por ele estabelecidas.
- O **poder ideológico** vale-se da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informações, ou de códigos de conduta, para exercer influência no comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não uma ação. Desse tipo de condicionamento deriva a importância social daqueles que sabem, sejam eles os sacerdotes nas sociedades tradicionais ou os literatos, os cientistas, os técnicos, os assim chamados "intelectuais", nas sociedades secularizadas, porque mediante os conhecimentos por eles difundidos ou os valores por eles firmados e inculcados realiza-se o processo de socialização do qual todo grupo social necessita para poder estar junto.
- O **poder político**: O caminho mais usual para diferenciar o poder político das outras formas de poder é quanto ao uso da **força física**. Em outras palavras, o detentor do poder político é aquele que tem exclusividade do direito de uso da força física sobre um determinado território. Quem tem o direito exclusivo de usar a força sobre um determinado território é o soberano. O sociólogo alemão Max Weber (1992) foi quem definiu essa especificidade do poder político. Weber define o Estado como detentor do monopólio da coação física legítima.

Em comum essas três formas de poder têm que elas contribuem conjuntamente para instituir e para **manter sociedades de pessoas**

desiguais divididas em fortes e fracos com base no poder político, em ricos e pobres com base no poder econômico, em sábios e ignorantes com base no poder ideológico. Genericamente, em superiores e inferiores (BOBBIO, 1987, p.84, grifos nossos).

Vista essa distinção entre os tipos de poder, visto que o poder político deriva do monopólio da força legítima num determinado território e que a expressão desse poder é o fenômeno do Estado, surge a conceituação da ciência política como a ciência encarregada do estudo do poder político ou, em outras palavras, como um ramo das ciências sociais que trata da teoria, organização, do governo e das práticas do Estado (= poder político).

Os autores que se enquadram nessa categoria às vezes também insistem que as instituições em análise devem ser legais ou ter base legal, mas a presença desse adendo não é de maneira alguma universal (DAHL, 1968; EASTON, 1970). Nesse sentido, achamos interessante incluir algumas breves considerações sobre o conceito de Estado.

O que é o Estado?

Para conceituar Estado, vamos seguir a proposta de Antônio Carlos Wolkmer, em seu livro *Elementos para uma crítica do Estado* (1990), e Anthony Giddens (2005), em seu *Sociologia*.

No início de seu trabalho, Wolkmer (1990, p.9) coloca que:

[...] a categoria teórica Estado deve ser entendida, no presente ensaio, como a instância politicamente organizada, munida de coerção e de poder, que, pela legitimidade da maioria, administra os múltiplos interesses antagônicos e os objetivos do todo social, sendo sua área de atuação delimitada a um determinado espaço físico.

O sociólogo Anthony Giddens (2005, p.343) detalha mais esse conceito, ao definir que o Estado

[...] existe onde há um mecanismo político de governo (instituições como um parlamento ou congresso, além de servidores públicos) controlando determinado **território**, cuja **autoridade** conta com o amparo de um **sistema legal** e da capacidade de utilizar a **força militar** para implementar suas políticas. Todas as sociedades modernas são **estados-nações**, ou seja, estados nos quais a grande massa da população é composta por **cidadãos** que se consideram parte de uma única nação (grifo nosso).

Da citação acima, como se pode observar nas palavras grifadas, vários conceitos precisam ser esclarecidos, o que leva novamente a recorrer a Giddens (2005, p.343).

Governo: “refere-se à representação regular de políticas, decisões e assuntos de Estado por parte de servidores que compõem um mecanismo político”.

Autoridade: “é o emprego legítimo do poder”.

Legitimidade: “entende-se que aqueles que se submetem à autoridade de um governo consentem nessa autoridade”.

Os conceitos de soberania, cidadania e nacionalismo são elaborados por Giddens (2005, p. 342-343):

Soberania – Os territórios governados pelos estados tradicionais sempre foram maldefinidos, e o nível de controle exercido pelo governo central bastante fraco. A noção de **soberania** – de que o governo possui autoridade sobre uma área que tenha uma fronteira clara, dentro da qual ele representa o poder supremo - tinha pouca relevância. Contrastando com essa visão, todos os estados-nações são estados soberanos.

Cidadania - Nos estados tradicionais, a maior parte da população governada pelo rei ou imperador demonstrava pouca consciência, ou interesse, em relação aos seus governantes. Também não tinha nenhum direito político ou influência sobre esse aspecto. Normalmente, apenas as classes

dominantes ou os grupos mais ricos tinham a sensação de pertencer a uma comunidade política global. Já nas sociedades modernas, a maioria das pessoas que vivem dentro dos limites de um sistema político é **cidadã**, as quais possuem direitos e deveres comuns e se consideram parte de uma nação. Embora algumas pessoas sejam refugiadas políticas ou “apátridas”, quase todos os que vivem no mundo de hoje são membros de uma ordem política nacional definida.

Nacionalismo – Os estados-nações estão relacionados ao crescimento do **nacionalismo**, o qual pode ser definido como um conjunto de símbolos e convicções responsáveis pelo sentimento de pertencer a uma única comunidade política. Assim, ao serem britânicos, norte-americanos, canadenses ou russos, os indivíduos têm a sensação de orgulho e de pertencer a essas comunidades. Esses são os sentimentos que deram ímpeto à busca dos timorenses orientais pela independência. É provável que, de uma forma ou de outra, as pessoas tenham sempre sentido algum tipo de identidade com grupos sociais – a família, o vilarejo ou a comunidade religiosa. O nacionalismo, contudo, surgiu apenas com o desenvolvimento do estado moderno, sendo a principal expressão dos sentimentos de identidade em uma comunidade soberana distinta.

Até aqui, vimos uma série de conceitos relacionados ao poder político e sua manifestação no fenômeno do Estado. Vejamos agora, em termos históricos, como se dá o desenvolvimento dessa instituição.

Segundo Wolkmer (1990, p.21), o Estado surgiu como realidade típica da era de produção capitalista (século XVIII) e das necessidades materiais de uma classe emergente (burguesia) enriquecida economicamente: “Também é importante considerar como fatores determinantes a crise na formação da estrutura feudal, as profundas transformações políticas, sociais e econômicas, bem como a junção particular de elementos internos e externos que abalaram algumas sociedades políticas européias”.

Ainda segundo Wolkmer (1990, p.22), algumas teorias, principalmente vindas de correntes jurídicas, tentam explicar o surgimento

do Estado a partir de uma continuidade histórica de seus “elementos materiais constitutivos” (território, povo e poder soberano). Sustenta Wolkmer que isso é incorreto, pois “o Estado enquanto fenômeno histórico de dominação apresenta originalidade, desenvolvimento e características próprias para cada momento histórico e para cada modo de produção, com a subordinação plena das organizações políticas ao poder da Igreja no feudalismo e com a secularização e unidade nacional da modernidade”.

Dessa forma, na interpretação desse autor, o moderno Estado, com todas as características constitutivas que vimos acima (nação, cidadania, autoridade, legitimidade, soberania) é produto das condições estruturais inerentes ao capitalismo burguês europeu, não sendo, portanto, mero reflexo evolutivo ou aperfeiçoamento de outros tipos históricos anteriores (Estado-Antigo, Cidade-Estado, Estado Medieval).

Analisando a evolução histórica do fenômeno estatal, Wolkmer (1990, p.25) afirma que o Estado moderno surge, inicialmente, sob a forma de Estado Absolutista (legitimado pelo poder monárquico), evoluindo, posteriormente para o Estado Liberal Capitalista. Desse modo, o Estado Absolutista seria uma forma de transição, de preparação para o advento do Estado Liberal. Ainda segundo esse autor, embora a organização absolutista comportasse matizes marcadamente capitalistas, a burguesia não era ainda, necessariamente, a classe política e economicamente dominante.

Por ora, basta fixar a idéia de que o Estado com as características que destacamos acima é uma instituição típica da chamada “modernidade”.

Para prosseguir no objetivo traçado nesta unidade, que é estabelecer alguns conceitos e categorias centrais na análise política, é necessário um conceito que tenha certa neutralidade e que seja passível de operacionalização. Acreditamos que uma boa maneira de seguir nessa trajetória seja adotar a proposta de análise do Estado feita por [Max Weber](#) (1992) e por nós esboçada, quando tratamos da definição do poder político.

Na Unidade 2, você vai ver como se dá a evolução histórica dos vários sistemas políticos e o significado de expressões como **liberalismo**.

Para saber mais

***Emil Maximillian Weber** – Mais conhecido como Max Weber, nasceu em Erfurt, Alemanha, em 21 de abril de 1864 e faleceu em Munique, em 14 de junho de 1920. Foi um intelectual alemão e um dos fundadores da Sociologia. É conhecido sobretudo pelo seu trabalho sobre a Sociologia da religião. Suas obras de mais destaque são *A Ética protestante e O espírito do capitalismo*.

Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Max_Weber#Biografia>

Vejam com mais detalhe o conceito de Estado:

- Para Weber (1992), por política entende-se qualquer tipo de liderança independente em ação (por exemplo: política de descontos, política educacional etc.).
- No ensaio *A política como vocação*, Weber (1992) aborda apenas a liderança, ou a influência sobre a liderança, de uma associação política, que é o Estado.
- Para definir o que é Estado de um ponto de vista sociológico, Weber (1992) afirma que não se pode partir dos fins, pois eles variam com a história, mas de termos de meios específicos a ele. Desse modo, afirma que a especificidade da associação política se dá pelo uso da força física.
- Estado moderno, de maneira sociológica, pode ser conceituado como “comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio legítimo da força física, dentro de um determinado território” (WEBER, 1992, p.98). O Estado é a única fonte com direito de usar a violência.
- A partir dessa definição de Estado, Weber (1992, p.98) define a política como “a participação no poder ou a luta para influir na distribuição do poder, seja entre estados ou grupos dentro de um Estado”.
- A existência do Estado e de todas as instituições políticas, para Weber (1992, p.98), só pode ser compreendida a partir do fato de que sua existência se dá a partir de “homens dominando homens; relação mantida por meio da violência legítima”.

Conceituando-se o Estado como a instituição que mantém o monopólio da força legítima num determinado território e sendo o Estado a maior expressão do poder político, fica mais clara a definição

anteriormente desenvolvida de ciência política como ciência encarregada do estudo do poder político.

Cabe, porém, uma nova indagação: Será a ciência política a única forma possível de se estudar o poder político? O que caracteriza propriamente uma ciência da política? Você vai ver de maneira mais apropriada como responder a essas questões na seção seguinte.

Ciência política e filosofia política

Norberto Bobbio (1987, p. 55) afirma que o estudo do **poder político** está dividido entre duas disciplinas didaticamente distintas: a **filosofia política** e a **ciência política**.

*Segundo Bobbio (1987), na **filosofia política** são compreendidos três tipos de investigação:*

- *da melhor forma de governo ou da ótima república;*
- *do fundamento do Estado ou do poder político, com a consequente justificação (ou injustificação) da obrigação política;*
- *da essência da categoria do político ou da politicidade, com a prevalecente disputa sobre a distinção entre ética e política.*

*Ainda segundo Bobbio (1987), por **ciência política** entende-se hoje uma investigação no campo da vida política capaz de satisfazer três condições:*

- *o princípio de verificação ou de falsificação como critério da aceitabilidade de seus resultados;*
 - *o uso de técnicas da razão que permitam dar uma explicação causal em sentido forte ou mesmo em sentido fraco do fenômeno investigado;*
 - *a abstenção ou abstinência de juízos de valor, a assim chamada “avaloratividade”.*
-

Segundo Giovanni Sartori (1981), a expressão ciência política e sua noção podem ser precisadas em função de duas variáveis:

- o estado da organização do saber;
- o grau de diferenciação cultural dos agregados humanos.

Nesse sentido, apesar de as duas disciplinas terem o mesmo objeto como referência (o poder político), é possível identificar diferenças significativas quanto à forma de abordar o fenômeno estudado. Enquanto a filosofia está preocupada com os fundamentos do poder político e a reflexão sobre “boas” ou “más” formas de governo, a ciência política adota como critério para sua constituição a idéia de ser “isenta de valores” quanto ao melhor ou pior sistema político, pois sua preocupação central está em compreender e explicar os fenômenos políticos, por meio da análise sistemática da forma como eles se apresentam nas diversas sociedades e nos tempos históricos mais variados.

Mediante essas formulações, verifica-se, então, que as diferenças entre as duas disciplinas estão em seus propósitos e na forma (método) como tratam os fenômenos da política.

Enquanto na filosofia a preocupação fundamental está na busca dos fundamentos últimos da política e na construção de modelos ideais de organização, a ciência política baseia-se sobretudo na busca de explicações para a dinâmica de funcionamento dos sistemas políticos, utilizando procedimentos próprios do “método científico”.

Os sistemas políticos

Já que nos parágrafos anteriores utilizamos a expressão “sistema político” e que a Unidade 2 prevê a discussão dos sistemas políticos “clássicos e contemporâneos”, cabem aqui algumas considerações sobre essa temática, pois, desde os anos 1960, uma série de cientistas políticos têm procurado utilizar a linguagem dos sistemas para estudar o mundo da política, o que tem provocado grandes alterações no vocabulário da disciplina, bem como nos resultados alcançados pelos estudos.

Segundo Bobbio (1987), nessa teoria, a relação entre o conjunto das instituições políticas e o sistema social em seu todo é representada como uma relação demanda-resposta (*input-output*). Nesse caso, a função das instituições políticas é dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, converter as demandas em respostas. Nas palavras de Bobbio (1987, p.60):

As respostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade. Por sua vez, estas respostas retroagem sobre a transformação do ambiente social, do qual, em seqüência ao modo como são dadas as respostas, nascem novas demandas, num processo de mudança contínua que pode ser gradual quando existe

correspondência entre demandas e respostas, brusco quando por uma sobrecarga de demandas sobre as respostas interrompe-se o fluxo da retroação, e as instituições políticas vigentes, não conseguindo mais dar respostas satisfatórias, sofrem um processo de transformação que pode chegar à fase final de completa modificação. [...] Ficando estabelecida a diversa interpretação da função do Estado na sociedade, a representação sistêmica do Estado deseja propor um esquema conceitual para analisar como as instituições políticas funcionam, como exercem a função que lhes é própria, seja qual for a interpretação de que lhes faça.

Características dos sistemas políticos

Uma primeira característica de todos os sistemas políticos conhecidos e estudados é que os recursos políticos são distribuídos desigualmente. Mas o que é um **recurso político**?

Para responder a essa questão, adotaremos as definições de Robert Dahl (1970), em seu livro *Análise política*. Segundo esse autor, “recurso político é um meio pelo qual uma pessoa consegue influenciar o comportamento de outras; recurso político, por conseguinte, compreende dinheiro, informação, alimentação, ameaça de forças e outras coisas” (DAHL, 1970, p. 29).

Existem, segundo Dahl (1970, p. 29), alguns motivos pelos quais o recurso político distribui-se de maneira irregular praticamente em toda sociedade:

- Em toda sociedade existe certa especialização de funções. Nas sociedades avançadas ela é extensa. A especialização de funções (divisão do trabalho) cria diferenciações no acesso aos diferentes recursos políticos. Exemplo: um secretário de Estado e um membro da Comissão de Relações Exteriores do Senado têm mais acesso a informações sobre a política externa norte-americana do que a maioria dos cidadãos.
- Em virtude de diferenciações herdadas socialmente, as pessoas não começam a vida com o mesmo acesso a recursos, e aqueles que saíram na frente geralmente aumentam sua vantagem. Exemplos: riqueza, posição social, grau cultural que

diferenciam uns dos outros. Quanto ao último, cabe salientar que as oportunidades de educação relacionam-se, pelo menos em parte, à riqueza, à posição social ou à posição política do país (DAHL, 1970, p. 30).

- As variações nas heranças sociais, junto com as variações experimentais, determinam diferenças em relação aos estímulos e objetivos de diferentes elementos em uma sociedade. Diferenças de motivação levam a diferenças em habilidades e em recursos, pois nem todos são igualmente motivados a entrar na política, a tornar-se líderes ou a adquirir recursos que ajudam o líder a ter influência sobre os demais (Dahl, 1970, p. 30).

Dessa forma, podemos concluir que, por várias razões, é extremamente difícil (para alguns autores, impossível) criar uma sociedade em que os recursos políticos sejam uniformemente distribuídos entre todos os adultos.

Isso não implica afirmar a impossibilidade de existir uma sociedade sem distribuição desigual de recursos políticos. Todos os projetos emancipatórios, como o socialismo e o anarquismo, partem do princípio de que é desejável e possível construir uma sociedade com distribuição igual do poder.

Os recursos políticos e a influência política

Dahl (1970, p. 31) afirma que “alguns membros do sistema político procuram adquirir influência sobre as diretrizes, regras e decisões determinadas pelo governo – **isso é influência política**”. As pessoas procuram influência política não necessariamente pela influência em si, mas porque o controle sobre o governo é uma forma evidente e conhecida de favorecer os próprios objetivos e valores (DAHL, 1970, p. 31).

A influência política, porém, distribui-se de maneira irregular entre os membros adultos de um sistema político (DAHL, 1970, p. 31). Essa proposição relaciona-se claramente à primeira, que trata da distribuição desigual dos recursos. Disso derivam duas proposições:

- certas pessoas dispõem de mais recursos com os quais podem influenciar o governo, se e quando desejarem;
- inversamente, indivíduos com maior influência podem adquirir controle sobre maiores recursos políticos.

Existem várias razões pelas quais a influência política é distribuída irregularmente nos sistemas políticos, que podem ser reduzidas a **três fatores fundamentais** (DAHL, 1970, p. 32):

- em virtude de desigualdades na distribuição de recursos, ponto já discutido;
- em virtude das variações na habilidade com que diferentes indivíduos empregam seus recursos políticos. As diferenças na habilidade política, por sua vez, derivam das diferenças de oportunidade e estímulos para aprender e praticar as técnicas políticas; e

- em virtude das variações na extensão com que diferentes indivíduos empregam seus recursos com objetivos políticos. Exemplo: entre duas pessoas ricas, uma pode aplicar maiores proporções de sua fortuna para adquirir influência política, ao passo que a outra o fará para alcançar êxito em seus negócios.

A cadeia causal pode ser ilustrada da seguinte maneira:

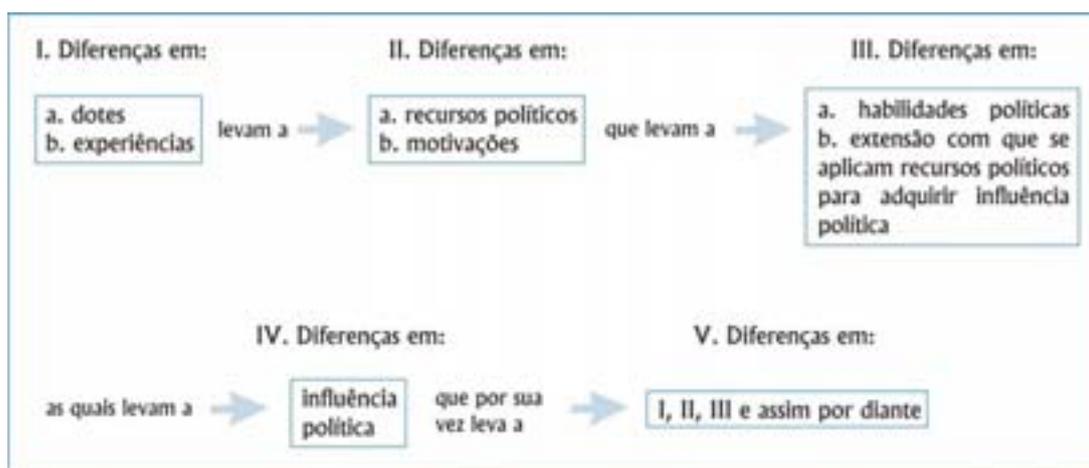


Figura 1: Cadeia causal.

Fonte: Dahl (1970, p. 33).

Objetivos conflituosos nos sistemas políticos

Dahl (1970, p. 33) define que os membros de um sistema político perseguem, na maioria das vezes, “objetivos conflituosos, os quais são tratados, dentre outras formas, pelo governo desse sistema”.

Conflitos e consenso são dois aspectos importantes de qualquer sistema político.

Com isso, quer dizer o autor que os conflitos estão na base da organização política das sociedades e uma das funções centrais das instituições políticas é processar esses conflitos de forma a produzir consensos e cooperação social.

Nas sociedades complexas, grande parte dos conflitos é mediada, arbitrada, suprimida, resolvida ou liquidada pela própria sociedade, por meio de suas instituições, como família, amigos, associações, movimentos sociais etc. No entanto, o grande foco de resolução da maioria dos conflitos sociais continua sendo o Estado.

Dessa forma, podemos dizer que o Estado é uma instituição que surgiu para resolver os problemas da vida em coletividade. Tais problemas ocorrem a partir do chamado processo de diferenciação social, quando a sociedade passa a se organizar a partir de grupos portadores de identidades (classe, sexo, religião, cor), valores, interesses e opiniões divergentes.

Essa interpretação é tributária do modelo hobbesiano no campo da análise política. Ver Santos (1998).

Visando a evitar o conflito generalizado entre esses interesses divergentes, uma escolha racional dos indivíduos é criar uma instituição que busque transformar esses focos potenciais de conflitos em formas cooperativas de ação.

Diante disso, surgiu o fenômeno do **Estado**. Daí vem a necessidade de ele ser o regulador da vida em sociedade e ter monopólio sobre o uso da força física e da coerção num determinado território.

O conceito de Estado como a instituição que tem o monopólio da violência física num determinado território foi desenvolvido por Weber (1992).

Para a resolução do conflito social, duas são as formas possíveis de atuação: a coerção e a política. Segundo Rua (1998, p.231) entre os problemas da coerção “pura e simples” está o fato de que, “quanto mais utilizada, mais reduzido se torna seu impacto e mais elevados seus custos”.

Resta-nos, então, a **política**. O que significa a política? Uma primeira aproximação ao conceito seria que a política é o processo de transformar o conflito em cooperação (SCHIMITTER, 1979 *apud* RUA, 1998). Segundo Rua (1998), tal definição seria demasiado ampla, o que leva a autora a defini-la como: “[...] o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (*idem*, p. 232).

Retornando à análise de Dahl (1970, p. 35), algumas das circunstâncias suscetíveis de levar o governo do Estado a intervir em conflitos são:

- quando os conflitos trazem sérias conseqüências para terceiros, como no caso da greve em uma indústria chave;
- quando indivíduos agem ou ameaçam agir em conflito com normas tão básicas, que se torna necessária sua intervenção. Ex: a ameaça contra a vida de uma pessoa;
- quando o conflito origina o perigo da violência severa, prolongada ou generalizada entre os membros da sociedade; e
- quando inexitem outros meios capazes de mediar o conflito, a não ser o Estado.

Classificação dos sistemas políticos

Se há algo sobre o que não existe consenso na ciência política é quanto aos critérios de classificação dos sistemas políticos. Diversos autores desenvolveram esquemas classificatórios próprios. Diante da necessidade de propor uma mínima classificação da diversidade das formas de organização da vida política no mundo contemporâneo, adotamos o critério de classificação estabelecido por Giddens (2005, p.343), segundo quem os “três tipos fundamentais de sistema político” são: **monarquia**, **democracia liberal** e **autoritarismo**. Vejamos cada um deles:

Monarquia

Segundo Giddens (2005, p. 343), a monarquia é um “sistema político” liderado por uma única pessoa, cujo poder é legado a sua família através de gerações. As monarquias foram dominantes em todo mundo, na Idade Média, tendo as famílias reais exercido “o domínio sobre seus 'súditos' com base na tradição e no direito divino”.

O fundamento da autoridade das monarquias está no costume, e não na lei. De acordo com Giddens (2005), apesar de alguns Estados modernos ainda terem monarcas, eles “tornam-se pouco mais do que figuras decorativas”, desempenhando funções “simbólicas” e como foco de “identidade nacional”, porém, sem praticamente nenhuma influência no curso dos eventos políticos. Verifica-se nesse caso a figura dos **monarcas constitucionais**, “como a rainha do Reino Unido, o rei da Suécia e até mesmo o imperador do Japão – cujo poder efetivo encontra severas restrições na Constituição, a qual confere autoridade àqueles que foram eleitos como representantes do povo” (GIDDENS, 2005, p.343).

A vasta maioria dos Estados modernos são **Repúblicas (não possuem reis, nem rainhas)**, e hoje, no início do século XXI, a maioria delas é democrática. Vejamos então o conceito de democracia.

Democracia

O significado fundamental do termo está associado ao governo do povo (demos “povo”, kratos “poder”). Logo, seu significado fundamental é que se trata de um sistema político “no qual quem governa é o povo, e não os monarcas ou os aristocratas”.

O significado de democracia tem variado conforme o tipo de sociedade e o momento histórico em que se apresenta. Assim, a idéia de governo do povo depende da maneira como esse conceito é interpretado e colocado em prática. Por exemplo, povo pode ser interpretado como donos de propriedades, homens brancos, homens cultos, homens, mulheres e adultos (GIDDENS, 2005, p. 343).

Destaca Giddens (2005) que o formato da democracia existente em cada sociedade é resultado de como seus valores e suas metas são compreendidos e priorizados. Nas palavras desse autor (*idem*, p. 343-344):

A democracia é geralmente vista como o sistema político mais capaz de assegurar a igualdade política, de proteger a liberdade e os direitos, de defender o interesse comum, de satisfazer às necessidades dos cidadãos, de promover o autodesenvolvimento moral e de permitir uma tomada de decisões eficaz que leve em consideração os interesses de todos (HELD, 1996). O peso que se confere a essa diversidade de metas pode influenciar no fato de a democracia ser, ou não, considerada, antes de mais nada, uma forma de poder popular (governo e regulação autônomos), ou ainda ela ser, ou não, vista como uma estrutura de apoio a outros na tomada de decisões (como um grupo de representantes eleitos).

Dentre as várias modalidades em que a democracia pode se apresentar, Giddens (2005) destaca duas: a **democracia participativa** e a **democracia representativa**.

*Quanto à **democracia participativa** “as decisões são tomadas em comunidade por aqueles que são afetados por elas” (GIDDENS, 2005, p.344). Em termos de sociedades modernas, os espaços para o exercício desse tipo de democracia são bastante limitados, tendo em vista problemas como a complexidade das decisões e o tamanho das organizações políticas. Exemplo: Como implementar uma democracia participativa numa sociedade como a brasileira, que tem 180 milhões de habitantes? Como fazer para a população decidir sobre a maioria dos assuntos relevantes?*

Todavia, mesmo reconhecendo os limites desse formato institucional de democracia, é possível verificar sua aplicação em vários espaços. Giddens (2005) cita o exemplo das Comunidades de New England, situada no nordeste dos EUA, que dão continuidade à prática das **reuniões municipais** anuais, quando a população reúne-se em dias marcados para deliberar a respeito de questões locais. Outro caso

citado pelo autor é o emprego dos **plebiscitos**, nos quais o povo expressa sua opinião sobre questões específicas. Temos, como exemplo, os plebiscitos realizados na Europa sobre a adesão ou não de países à União Monetária Européia. No Brasil, tivemos o exemplo do plebiscito de 1992, em que a população decidiu sobre o país retornar ao regime monárquico ou manter-se como República e quanto ao sistema de governo, no caso, o parlamentarismo ou presidencialismo. Como se sabe, a população decidiu por uma República Presidencialista. Ainda em termos de Brasil, há outras formas de exercício da democracia participativa, como os **referendos** e a **iniciativa popular legislativa**. Um dos exemplos mais bem-sucedidos desse tipo de democracia em nosso país tem sido a prática dos Orçamentos Participativos, em que a população é chamada para decidir sobre os destinos dos recursos públicos de municípios e estados, bem como os casos de Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Para verificar como esses institutos apresentam-se no Brasil, vide Benevides (2003).

*A idéia de **democracia representativa** está associada à forma mais comum de expressão dos regimes democráticos contemporâneos. Nesse modelo, “as decisões que afetam a comunidade não são tomadas pelo conjunto de seus membros, mas pelas pessoas que eles elegeram para essa finalidade” (GIDDENS, 2005, p.344). Os representantes, na maioria dos casos, são eleitos por **partidos políticos**, os quais podem ser definidos como “uma organização voltada para a conquista do controle legítimo do governo por meio do processo eleitoral” (idem, p.351).*

O modelo da democracia se expressa por meio de eleições que são disputadas por partidos políticos, nas quais, em geral, os eleitores são formados pela população adulta do país. Outros elementos utilizados para que uma democracia seja minimamente caracterizada como representativa são (DAHL, 1998):

- a existência de cargos eleitos;
- eleições livres, periódicas e imparciais;
- liberdade de expressão;
- liberdade de informação; e
- direito de livre associação.

A existência dessas regras condiciona a existência da democracia representativa, que se materializa em diferentes formatos institucionais, dependendo da articulação verificada quanto a suas regras internas. Dentre tais regras, podemos verificar uma série de diferenças internas entre os países.

Autoritarismo

Seguindo o critério de Giddens (2005, p.344), o autoritarismo surge como terceiro modelo de sistema político contemporâneo. Nesse caso, há uma forma de organização política em que as “necessidades e os interesses do Estado ganham prioridade sobre os dos cidadãos comuns, e nenhum mecanismo legal de resistência ao governo, ou para remover um líder do poder, é restituído”.

Apesar de quase um terço dos países do mundo estar organizado de forma autoritária, um fato digno de nota é que a democracia tem se tornado a forma dominante de organização política. Cabe destacar, porém, que, apesar do grande avanço dos regimes democráticos, eles encontram-se diante de dilemas e contradições bastante sérios. Nesse sentido, para fins de reflexão e de atividades referentes a esta unidade, destacamos uma passagem do texto de Giddens, intitulada *Os paradoxos da democracia*.

Diante da grande difusão da democracia liberal, era de se esperar que ela estivesse funcionando com muito sucesso. Entretanto, a democracia vem enfrentando dificuldades em quase todos os lugares. O “paradoxo da democracia” é intrincado: por um lado, ela está avançando em todo o globo; mas, por outro, nas sociedades democráticas maduras que há muito tempo contam com instituições democráticas, notam-se altos níveis de desilusão em relação aos processos democráticos. A democracia enfrenta problemas em seus principais países de origem – na Grã Bretanha, na Europa e nos EUA, por exemplo, levantamentos mostram que proporções cada vez maiores de pessoas estão insatisfeitas com o sistema político ou expressam indiferença em relação a ele.

Por que há tantas pessoas descontentes com o mesmo sistema político que parece estar arrebatando o mundo inteiro? As respostas para essa questão estão curiosamente relacionadas aos fatores que auxiliaram na difusão da democracia – o impacto das novas tecnologias na área das comunicações e a globalização da vida social.

(GIDDENS, 2005, p. 347)

Atividades de aprendizagem

1. Com base na discussão sobre o conceito de política visto nesta unidade, descreva os principais espaços institucionais e não institucionais para seu exercício no Brasil de hoje.
2. Com base na discussão de Giddens (2005) sobre os “paradoxos da democracia”, faça uma análise da democracia brasileira.
3. Identifique formas de manifestação dos poderes políticos, econômicos e ideológicos no mundo contemporâneo.

BIBLIOGRAFIA

- BENEVIDES, Maria V. Nós, o povo. Reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES et al. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- DAHL, Robert. **A moderna análise política**. São Paulo: Lidador, 1970.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1998.
- EASTON, David. **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1970.
- GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2005.
- LEO MAAR, Wolfgang. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: **O estudo da política**: textos introdutórios. Brasília: Paralelo 15, 1995.

SANTOS, Fabiano. A política como ciência ou em busca do contingente perdido. In: RUA, Maria das Graças et al. (Org.). **O estudo da política**: textos introdutórios. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SARTORI, Giovanni. **A política**. Brasília: Ed. UNB, 1981.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1992.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editores, 1990.