

Universidade Federal de Santa Catarina
Pró-Reitoria de Ensino de Graduação
Departamento de Ensino de Graduação a Distância
Centro Socioeconômico
Departamento de Ciências da Administração

Ciência Política

Prof. Julian Borba

2014
3ª edição

Copyright © 2014. Universidade Federal de Santa Catarina / Sistema UAB. 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.

1ª edição – 2007

2ª edição – 2011

2ª edição reimpressa – 2013

B726c Borba, Julian

Ciência política / Julian Borba. – 3. ed. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.

134 p. : il.

Inclui bibliografia

Curso de Graduação em Administração, modalidade a Distância

ISBN: 978-85-7988-110-7

1. 1. Ciência política - Estudo e ensino. 2. Educação a distância.

I. Título.

CDU: 65

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

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITORA – *Roselane Neckel*
VICE-REITORA – *Lúcia Helena Martins Pacheco*
PRÓ-REITOR DE GRADUAÇÃO – *Julian Borba*
COORDENADOR UAB – *Sônia Maria Silva Correa de Souza Cruz*

CENTRO SOCIOECONÔMICO

DIRETORA – *Elisete Dahmer Pfitscher*
VICE-DIRETOR – *Rolf Hermann Erdmann*

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO – *Marcos Baptista Lopez Dalmau*
SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO – *Eduardo Lobo*
COORDENADOR DE CURSO – *André Luís da Silva Leite*
SUBCOORDENADOR DE CURSO – *Rogério da Silva Nunes*

COMISSÃO EDITORIAL E DE REVISÃO – *Alessandra de Linhares Jacobsen*
Mauricio Roque Serva de Oliveira
Paulo Otolini Garrido
Claudelino Martins Dias Junior

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO DE RECURSOS DIDÁTICOS – *Denise Aparecida Bunn*
SUPERVISÃO DE PRODUÇÃO DE RECURSOS DIDÁTICOS – *Érika Alessandra Salmeron Silva*
DESIGN INSTRUCIONAL – *Denise Aparecida Bunn*
Rafael Pereira Ocampo Moré
PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO – *Annye Cristiny Tessaro*
REVISÃO DE PORTUGUÊS – *Mara Aparecida Andrade da Rosa Siqueira*
Sérgio Meira
ORGANIZAÇÃO DO CONTEÚDO – *Julian Borba*



Apresentação

Caro estudante,

Seja bem-vindo à disciplina *Ciência Política*!

Esperamos, por meio dos estudos de *Ciência Política*, propiciar uma experiência interessante e enriquecedora para você. Nossa principal intenção é aproximá-lo do conteúdo e, desse modo, fazer com que você se aproprie dos conceitos apresentados. A disciplina está organizada em torno de questões sumamente importantes para o universo de atuação do futuro administrador bem como para a sua 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 de questões relacionados à política e à administração de empresas.

Na modalidade de educação a distância, o seu desempenho está diretamente relacionado à 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
O Objeto da Ciência Política – o poder	16
O que é o Estado?	22
Ciência Política e Filosofia Política.	28
Os Sistemas Políticos.	30
Os Recursos Políticos e a Influência Política.	32
Resumindo	50
Atividades de aprendizagem	51

Unidade 2 – Sistema Político Clássico e Contemporâneo e suas Influências em Políticas Empresariais

A História das Ideias e das Instituições Políticas	55
Atividade Política de Gregos e Romanos	56
A Idade Média	57
O Renascimento e a Teoria Política Moderna	58
Karl Marx e a Crítica ao Estado.	64
Liberalismo, Keynesianismo e Neoliberalismo: uma breve história das ideias e das instituições políticas nos séculos XIX e XX	66
O Estado de Bem Estar Social.	69
A Crise e o Estado Neoliberal	70
E o Brasil?	75
Os Sistemas Políticos e as Políticas Empresariais	80
Resumindo	84
Atividades de aprendizagem	85

Unidade 3 – Planejamento e Tomada de Decisões

Decisões Políticas, Estratégicas, Táticas e Operacionais	89
A Sequência das Políticas Públicas e as Decisões	92
Decisão Política e Atores Políticos	101
Decisões Políticas e Alternativas Decisórias	102
Desafios aos Processos de Decisão do Moderno Gestor Público	104
Resumindo	105
Atividades de aprendizagem	106

Unidade 4 – Participação e Informação

O que é Participação?	109
Tipos de Participação	110
Maneiras de Participar	112
Os Graus e os Níveis de Participação	113
Por que Participar?	115
Condicionantes da Participação	117
Os Principais Espaços de Participação	120
Participação no Brasil	121
Participação e Informação	124
Resumindo	125
Atividades de aprendizagem	125
Referências	127
Minicurriculo	134

1

UNIDADE

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



Nesta Unidade, você vai conhecer o que é Ciência Política e os principais elementos utilizados na análise política.



O que é Política

Caro estudante!

Será um prazer poder interagir com você durante a disciplina de *Ciência Política*. Queremos mostrar a importância da informação política para as decisões dos gestores administrativos nas organizações onde atuam.

Para tanto, na Unidade 1, você vai conhecer o que é Ciência Política e quais os principais elementos utilizados na análise política.

Recomendamos que você faça as atividades sugeridas ao final da Unidade, pesquise as indicações sugeridas no Saiba mais, visite e participe das atividades propostas no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem – AVEA e, assim, interaja com seus colegas e tutor. Nós vamos estar com você, com muita alegria, estimulando a aprendizagem e auxiliando na solução das dúvidas.

Então, não perca tempo, comece logo seus estudos!

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 e, por essa razão, é fundamental que o administrador conheça esse universo para o bom exercício de suas funções.

Começemos, 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 ele, 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)



Tô a fim de saber

Aristóteles (384–322 a.C.)

Filósofo grego, considerado o fundador da Lógica. Desenvolve um sistema filosófico baseado numa concepção rigorosa do Universo. De orientação realista, defende a busca da realidade pela experiência. O pensamento aristotélico foi preservado por seus discípulos e atinge várias áreas do conhecimento, como Lógica, Ética, Política, Teologia, Metafísica, Poética, Retórica, Antropologia, Psicologia, Física e Biologia. Seus escritos lógicos estão reunidos no livro *Organon*. Fonte: <www.mundodosfilosofos.com.br/aristoteles.htm>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Com essas considerações, é possível perceber que a origem da **idéia de política** está relacionada **à organização da vida em coletividade e às maneiras de se organizar esse tipo de viver**. Nesse sentido, é bom lembrar que a política é imprescindível para a organização da vida em sociedade; por mais difundidas que sejam as afirmações do tipo “eu odeio política” ou “fora os políticos”, é por meio dela que se definem as normas de nossa convivência bem como os padrões de conduta considerados válidos num determinado contexto.

Uma questão importante a ser lembrada é que as mudanças da história promoveram profundas alterações na forma de organização das sociedades. Essas mudanças, porém, não afetaram o núcleo do

conceito de política, que continua o mesmo desde a Grécia Antiga. Para ilustrar esse significado histórico da ideia 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. 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 elucida 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”, como resultado da “[...] atividade dos próprios homens vivendo em sociedade”. Conclui afirmando que os homens têm todas as condições de interferir e de desafiar a 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, grifo nosso)

Essa referência ao texto de Leo Maar (2004) serve para exemplificar que a política, independente do contexto, sempre teve um núcleo definidor comum que, como vimos, está associado às formas de organização da vida em coletividade e a relação delas **com o poder**.

Apesar da existência de um núcleo **imutável** na idéia de política, para esse autor os significados atribuídos a ela, 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,

O conceito de poder político será desenvolvido ainda nesta Unidade.

“[...] todas as atividades associadas de algum modo à esfera institucional política, e o espaço onde se realizam, também são políticas.” (LEO MAAR, 2004, 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 notório que o segundo significado é mais distante daquilo que comumente costumamos denominar de política hoje. Isso se deve, principalmente, segundo esse autor a uma delimitação rígida, estabelecida ao longo da história, que associa a política ao espaço institucional.

Para fixar o que discutimos até aqui, você deve se lembrar de que, intrínseco ao conceito de política, está a ideia de que ela pode se revelar de diversas formas e nos mais variados meios, estando, contudo, sempre associada à concepção de poder.

Dessa forma, para melhor caracterizar o fenômeno da política, o ideal é usar essa palavra no plural: políticas; pois assim teríamos condições de apreender todas as formas nas quais esse fenômeno manifesta-se em nossas vidas. As Figuras 1 e 2 são exemplos de que o exercício da política pode se desenvolver em diferentes esferas: a atuação de um movimento social, fazendo uma reivindicação sobre determinada questão, é política (Figura 1), assim como a atuação de um parlamentar no Congresso

Nacional (Figura 2). Todos esses fenômenos dizem respeito à organização da vida em coletividade e remetem à questão do poder.



Figura 1: Atuação de um movimento social

Fonte: <<http://www.piratininga.org.br/boletim/03/sindical-sp.jpg>>.

Acesso em: 22 mar. 2011.

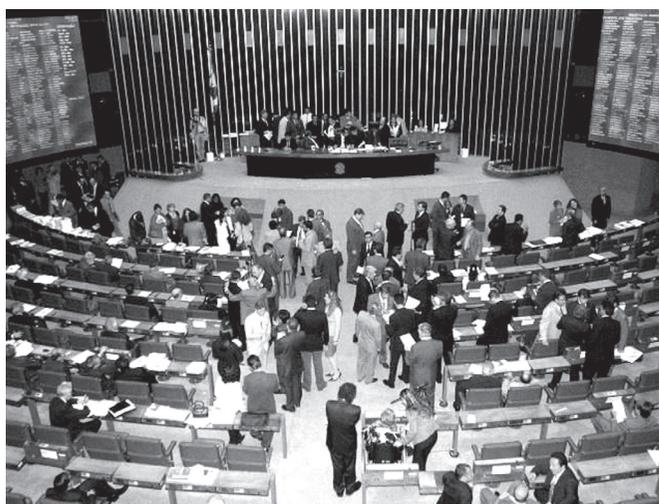


Figura 2: O plenário da Câmara dos Deputados no Brasil

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/C%C3%A2mara_dos_deputados>.

Acesso em: 22 mar. 2011.

O Objeto da Ciência Política – o poder

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

Partindo dessa ideia de que política implica autoridade ou governo, vários cientistas políticos buscaram definir **Ciência Política** como uma disciplina que **se dedicaria ao estudo da formação e da divisão do poder** (DAHL, 1970). Em outras palavras, estando a política associada à ideia de poder, Ciência Política poderia ser definida, de forma geral, como aquele campo disciplinar encarregado do estudo científico do fenômeno do 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 estabelecer conceito de poder.

Você já parou para pensar no que é o poder?

Uma boa introdução ao fenômeno do poder pode ser encontrada em Bobbio (1992, p. 933-943).



Esse talvez seja um dos temas mais discutidos ao longo da história da humanidade e pelas mais variadas perspectivas. Não temos a mínima pretensão de esgotar essa discussão. Pretendemos apenas, fazer algumas indicações que podem ser **aprofundadas em estudos futuros**.

Segundo o filósofo e cientista político italiano **Norberto Bobbio** (1987), não há estudioso da política que não inicie seus estudos, direta



Tô afim de saber

Norberto Bobbio (1909–2004)

Filósofo e escritor italiano considerado um dos filósofos mais importantes do século XX. Iniciou um debate sobre socialismo, democracia, marxismo e comunismo, que influenciou as novas gerações de toda Europa. Professor benemérito da Universidade de Turim, onde deu aulas de Filosofia do Direito, Ciências Políticas e Filosofia Política durante várias décadas. Escreveu para vários jornais e revistas, incluindo o *Corriere della Sera*, principal diário do país. Foi nomeado senador vitalício pelo então presidente Sandro Pertini. Ao longo de sua carreira, escreveu centenas de livros, ensaios e artigos. Um de seus livros mais importantes foi *Política e Cultura* (1955), traduzido para 19 idiomas. Fonte: <www.biografias.netsaber.com.br/ver_biografia_c_2821.html>. Acesso em: 22 mar. 2011.

ou indiretamente, a partir de uma definição de poder e de uma análise do fenômeno.

Ainda de acordo com Bobbio (1987), na *Filosofia Política* o problema do poder foi tratado a partir de três teorias: a substancialista, a subjetivista e a relacional.

- **Teoria substancialista:** o poder é concebido como algo que se tem, **uma posse**, 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 os mais diversos, desde a inteligência até a riqueza.
- **Teoria subjetivista:** o filósofo **John Locke** (1694) definiu o “poder” não como bem ou posse, mas como a capacidade do sujeito de obter certos efeitos através de sua vontade (*apud BOBBIO, 1987, p. 77*). Para exemplificar essa explicação, utiliza-se a frase de Bobbio (1987, p. 77): “[...] 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”.
- **Teoria relacional:** o poder dependerá da relação entre dois sujeitos, na qual um indivíduo – que possui o poder –, obtém do segundo – que não possui poder –, um comportamento que, não fosse por essa condição, não ocorreria. (BOBBIO, 1987)

Visto que o conceito mais aceito de poder é o que o concebe como um fenômeno relacional, vejamos a didática definição feita pelo 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”.

Você vai ver ainda nesta Unidade os problemas básicos com que lida a Filosofia Política.

Tô afim de saber **Thomas Hobbes (1588-1679)**

Filósofo e cientista político inglês. 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 Tucídes. Fonte: <www.algosobre.com.br/biografias/thomas-hobbes.html>. Acesso em: 21 mar. 2011.

John Locke (1632-1704)

Destaca-se pela sua teoria das ideias 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. Fonte: <http://www.geocities.com/cobra_pages/fmp-lockecont.html#Principais>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Para aprofundar a discussão, veja indicação de leitura no Saiba mais.

Ainda segundo esse 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”.

Importante!

Uma das brilhantes discussões sobre o fenômeno do poder encontra-se na obra do filósofo francês Michel Foucault, na qual aponta para a multidimensionalidade desse fenômeno, ressaltando que qualquer relação social pode ser vista como uma [relação de poder](#).

Sintetizando e exemplificando a questão do poder, pode-se afirmar que esse fenômeno está relacionado aos recursos que determinado indivíduo ou grupo possuem.

Quando em nosso dia a dia usamos a expressão “olha, fulano é poderoso”, em geral estamos fazendo referência a recursos econômicos, tecnológicos, retóricos etc., que fazem com que esse indivíduo seja percebido como tal.

Tais recursos podem ser o dinheiro, a tecnologia, o conhecimento etc., os quais são utilizados nas relações com outras pessoas ou grupos, com o objetivo de fazer valer seus interesses. Cada situação define qual recurso de poder é mais importante ser mobilizado. Como exemplo, podemos citar situações como a de uma guerra, em que muitas vezes nos referimos ao poderio de determinado grupo (em geral, expresso nas tecnologias de guerra e no número de combatentes), ou quando falamos dos “grupos poderosos”, para demonstrar que determinados atores têm mais facilidade de ter seus interesses e demandas atendidos do que a maioria da população. As Figuras 3 e 4 nos oferecem alguns indicativos.



Figura 3: Representação do poder da guerra
 Fonte: <<http://www.scielo.br/img/revistas/ea/v3n7/7a05f2.gif>>.
 Acesso em: 21 mar. 2011.



Figura 4: O poder do dinheiro
 Fonte: <<http://fashionbubbles.com/tabs/wp-content/uploads/2007/08/dinheiro.jpg>>.
 Acesso em: 21 mar. 2011.

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.

Retomando a Bobbio (1987, p. 80), ele afirma que, do ponto de vista dos critérios que foram utilizados na distinção quanto às várias formas de poder, o **poder político** foi definido como o que está em condições de recorrer em última instância à força, detendo o monopólio dela num determinado território.

Ainda segundo Bobbio (1987, p. 80), essa é uma definição que se refere aos **meios** de que se serve o detentor do poder para obter os

Tal definição de poder político é deve-se a Max Weber, como veremos adiante.

efeitos desejados quanto aos seus interesses. Como exemplo, podemos citar novamente o caso da Indonésia, em que o emprego da força contra o Timor-Leste é apresentado como “[...] uma defesa a favor da integridade territorial indonésia contra um movimento regional pela independência.” (GIDDENS, 2005, p. 342)

No parágrafo anterior, colocamos a expressão “meios” em negrito, pois esse critério é o mais comumente usado na proposição de uma tipologia do poder. Nesse sentido, os tipos de poder podem ser divididos em: econômico, ideológico e político, ou, em outras palavras, o poder da riqueza, do saber e da força (BOBBIO, 1987). Com essa tipologia, é possível identificar as várias faces com que esse fenômeno se apresenta em nossas sociedades.

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

- **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.

- **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.

• **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.



Tô a fim de saber

Max Weber (1864–1920)

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*. Fonte: <www.educaterra.com.br/voltaire/cultura/2005/04/02/000.htm>. Acesso em: 21 mar. 2011.

O elemento comum aos três tipos de poder é que eles contribuem 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)

Analisada a distinção entre os tipos de poder, dos quais 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 conceitualização de 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, da organização, do governo e das práticas do Estado (= poder político).

Nesse sentido, para o bom andamento de nossos trabalhos, você deve, a partir de agora, entender o que é o Estado.

Saiba mais...

Sobre o poder em Foucault, ver a obra *Microfísica do Poder*. 11. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

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 de Anthony Giddens (2005), autor de *Sociologia*.

No início de seu trabalho, Wolkmer (1990, p. 9) afirma 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 (grifos nossos).

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 também 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.

Com os conceitos apresentados, temos um panorama dos principais elementos constituintes do conceito de Estado. Vamos, então, sair um

Ainda nesta Unidade, você vai estudar a forma de governo e os mecanismos de constituição do governo adotados no Brasil.

pouco da abstração desses conceitos e refletir sobre eles de forma prática. Para isso, vamos pensar no Brasil. Com muita frequência, encontramos afirmações do tipo: “O Estado brasileiro é ineficiente”; “Estado brasileiro é grande” etc. Para além do qualificativos conferidos ao nosso Estado (ineficiente, grande), cabe-nos aqui entender quais são os indicadores que nos permitem utilizar a expressão “Estado brasileiro”. Em outras palavras, que elementos tornam possível afirmar que temos um Estado no Brasil?

Para responder a essa questão, temos que relacioná-la aos conceitos apresentados anteriormente. Nesse sentido, é possível afirmar, em primeiro lugar, que temos Estado no Brasil pois temos um **território** formado por 26 Estados e um Distrito Federal, uma **Constituição Federal**, nossa Lei maior, na qual, entre outras coisas, é definida **a forma e os mecanismos de constituição do governo**, os critérios que conferem **legitimidade a ele** e as questões relacionadas à **cidadania**. Além disso, não somos apenas um Estado, somos um “Estado-nação”, pois comungamos de um determinado sentimento de nacionalidade, expresso pelo compartilhamento de uma mesma língua, falada e escrita, e de um conjunto de símbolos, como a bandeira, os hinos, os heróis nacionais etc. (Figuras 5 e 6). São tais valores e símbolos, construídos historicamente, que tornam possível a expressão de uma identidade nacional em afirmações do tipo: “Sou brasileiro!”.



Figura 5: Bandeira Nacional Brasileira

Fonte: <http://www.probrasil.com.br/bandeira_br.jpg>.

Acesso em: 21 mar. 2011.



Figura 6: Brasão da República

Fonte: <<http://www.prdf.mpf.gov.br/denuncia/imagens/brasao.jpg>>.

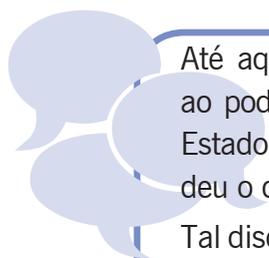
Acesso em: 22 mar. 2011.

Saiba mais...

O Brasil tem a quinta maior área territorial do mundo, com 8.514.876,599 km², e a quinta maior população do mundo, com, aproximadamente, 190 milhões de habitantes. O país faz fronteira ao norte com a Venezuela, a Guiana, o Suriname e com o departamento ultramarino francês da Guiana Francesa; ao sul com o Uruguai; ao sudoeste com a Argentina e o Paraguai; ao oeste com a Bolívia e o Peru e, por fim, ao noroeste com a Colômbia.

Os únicos países sul-americanos que não têm fronteira com o Brasil são o Chile e o Equador. O país é banhado pelo Oceano Atlântico ao longo de toda sua costa, ao nordeste, leste e sudeste. Fonte: <http://www.clubeatleticosantacecilia.com.br/brasil_37.html>. Acesso em: 21 mar. 2011.

A Constituição em vigor no Brasil é a de 1988. Ao longo de nossa história, tivemos oito Constituições. São elas as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988. O elemento central na constituição da legitimidade do Estado brasileiro (e da maioria das democracias) deriva do fato de que os governos são constituídos pelo voto direto e livre do povo (população considerada adulta). Os direitos políticos são regulados no Brasil pela Constituição Federal em seu artigo 14, que estabelece como princípio da participação na vida política nacional o sufrágio universal. Nos termos da norma constitucional, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos; para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos e para os maiores de setenta anos. A Constituição proíbe o alistamento eleitoral dos estrangeiros e dos brasileiros conscritos no serviço militar obrigatório, considera a nacionalidade brasileira como condição de elegibilidade e remete à legislação infraconstitucional a regulamentação de outros casos de inelegibilidade. Fonte: Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Para a questão da cidadania no Brasil em perspectiva histórica, ver Carvalho (2004).



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 deu o desenvolvimento dessa instituição.

Tal discussão é importante, pois você deve ter claro que nem sempre a humanidade se organizou politicamente através da figura do Estado-nação. Este, por sinal, é um fenômeno bem recente na história.

Segundo Wolkmer (1990, p. 21), o fenômeno do Estado surgiu historicamente como resultante dos desdobramentos das transformações verificadas nas formas de organização da vida social, derivadas da difusão do modo de produção capitalista (século XVIII) e das necessidades materiais da classe burguesa:

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. (WOLKMER, 1990, p. 21)

Depreende-se, então, que o Estado é produto de transformações econômicas (desenvolvimento do capitalismo) e culturais (crise da estrutura feudal) vivenciadas pelos países da Europa Ocidental a partir do século XVIII.

Ainda segundo Wolkmer (1990, p. 22), algumas teorias, principalmente vindas de orientações jurídicas, tentam explicar o surgimento do Estado como 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. (WOLKMER, 1990, p. 22)

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

Analisando a evolução histórica do fenômeno estatal, Wolkmer (1990) afirma que o Estado moderno surge, num primeiro momento, sob a forma de Estado Absolutista (legitimado pelo poder monárquico), evoluindo, posteriormente, para o Estado Liberal Capitalista. Desse modo, na sua interpretação, o Estado Absolutista seria uma forma de transição para o advento do modelo de Estado Liberal.

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

Para prosseguir no objetivo traçado nesta Unidade, que consiste em 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.

Vejamos com mais detalhe o conceito de Estado para Weber (1992):

- por política entende-se todo tipo de liderança independente em ação;
- no ensaio *A política como vocação*, aborda apenas a liderança no contexto da associação política denominada de Estado;
- para definir o que é Estado de um ponto de vista sociológico, diz que não se pode partir dos seus fins, pois eles variam com a história, mas dos meios específicos a ele. Desse modo, afirma que a especificidade da associação política “Estado” se dá pelo uso da força física;
- portanto, o 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”. O Estado é a única instituição com direito de usar a violência;

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

A evolução do Estado moderno será analisada ao longo da Unidade 2.

- a partir dessa definição de Estado, 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”; e
- a existência do Estado e de todas as instituições políticas só pode ser compreendida pelo 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

Bobbio (1987) afirma que o estudo do poder político está dividido entre duas disciplinas didaticamente distintas: a Filosofia Política e a Ciência Política. Segundo ele, 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**; e
- da essência da categoria do político.

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 de aceitabilidade de seus resultados;

O fundamento da obrigação política pode ser compreendido na pergunta: por que os indivíduos (cidadãos) obedecem à autoridade?

- o uso de técnicas da razão que permitam dar uma explicação causal ao objeto de investigação; e
- a abstenção ou abstinência de juízos de valor, chamada “avaloratividade”. (BOBBIO, 1987)

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

- o estado da organização do saber; e
- 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 em refletir sobre as “boas” ou as “más” formas de governo, a Ciência Política adota como critério para sua constituição a ideia de ser “isenta de valores” quanto ao melhor ou ao 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, verificamos, 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 pelos fundamentos últimos da política e na construção de modelos ideais de organização; na Ciência Política está sobretudo na busca pelas explicações para a dinâmica de funcionamento dos sistemas políticos, utilizando procedimentos próprios do método científico.

Causal – por causalidade, deve-se entender o pressuposto de que todo fenômeno social é determinado por uma ou mais causas, as quais podem ser identificadas e explicadas pelo método de investigação científica. Fonte: Elster (1994).

Os Sistemas Políticos

Caro estudante!

Como nos parágrafos anteriores utilizamos a expressão “sistema político”, e a Unidade 2 prevê a discussão dos sistemas políticos clássicos e contemporâneos, cabem aqui algumas considerações sobre essa temática, pois, desde os anos de 1960, uma série de cientistas políticos tem 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), na teoria dos sistemas, a relação entre instituições políticas e o seu entorno (denominado de sistema social) é abordada como uma relação demanda-resposta (*input-output*). Nesse caso, a função das instituições políticas é responder aos estímulos oriundos do ambiente social ou converter as demandas em respostas. Nas palavras desse autor:

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. (BOBBIO, 1987, p. 60)

A linguagem da teoria dos sistemas teve uma forte penetração na Ciência Política contemporânea, tendo sido produzidos muitos estudos orientados por essa perspectiva. Muitos deles buscavam analisar problemas como o dos níveis diferenciados de “desenvolvimento político” de diversos países, em especial, as diferenças entre os desenvolvidos economicamente e estáveis politicamente (Europa Ocidental, Estados Unidos etc.) e aqueles subdesenvolvidos e instáveis (Países da América Latina e África, de maneira geral).

A linguagem da teoria dos sistemas traduzida para a Ciência Política pode ser encontrada em Easton (1970, p. 185–199).

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, adotamos as definições de Robert Dahl (1970), em seu livro *A Moderna Análise Política*. Segundo ele:

[...] 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)

Veja que o conceito de recurso político é uma derivação do conceito de poder discutido no início da Unidade. Como você constatou, o poder de uma pessoa ou grupo é proporcional aos recursos que ela possui na relação com outras pessoas ou grupos.

Existem, segundo Dahl (1970, p. 29–30), alguns motivos pelos quais os recursos políticos distribuem-se de maneira irregular em praticamente todas as sociedades:

Toda sociedade se organiza através de uma certa especialização de funções. Nas sociedades avançadas ela tende a ser mais extensa. A especialização funcional (divisão do trabalho) produz diferenciações no acesso dos indivíduos 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

Tal questão das desigualdades de acessos aos recursos sociais, culturais, econômicos etc. foi analisada

de maneira magistral por Pierre Bourdieu, em seu livro *A Distinção* (2007).

diferenciações herdadas socialmente, os indivíduos iniciam a vida com **acesso diferenciado aos recursos**, e aqueles que saem na frente geralmente ampliam sua vantagem ao longo do tempo. Exemplos: riqueza, posição social, grau cultural que diferenciam uns dos outros.

Devemos destacar, segundo Dahl, que as oportunidades de educação estão vinculadas, ao menos em parte, à riqueza, à posição social ou à posição política do país. Por fim, temos as diferentes motivações, as quais levam às diferenças em habilidades e em recursos; afirme nem todos são motivados de maneira igualitária para entrar ou para participar da política.

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

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 por objetivos diferenciados, os quais, porém, estão relacionados à satisfação de seus objetivos e valores.

Assim como os recursos políticos, a influência política distribui-se de maneira irregular e desigual entre os membros de um sistema político. Disso derivam duas proposições:

- certas pessoas dispõem de mais recursos com os quais podem influenciar o sistema político, se e quando desejarem; e

- inversamente, indivíduos com maior influência podem adquirir controle sobre maiores recursos políticos. (DAHL, 1970, p. 31)

Existem várias razões pelas quais a influência política distribui-se de modo desigual e irregular nos sistemas políticos. Vejamos os três fatores considerados fundamentais nesse processo, conforme Dahl (1970, p. 32):

- em virtude de **desigualdades** na distribuição de recursos, já discutido anteriormente;
- 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 a atividade política; 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 conforme a Figura 7:

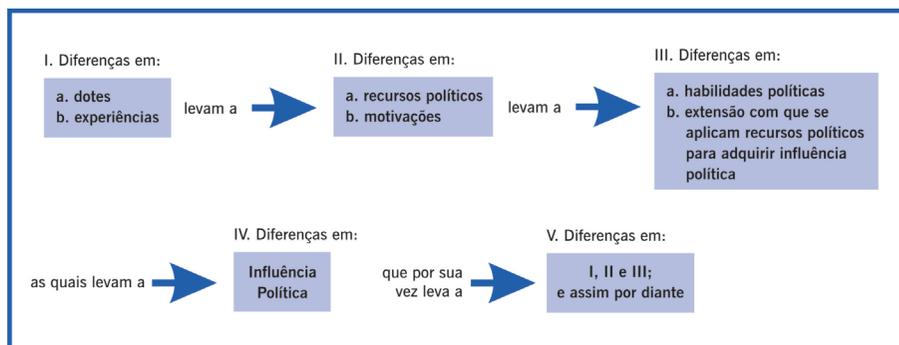


Figura 7: Cadeia causal
Fonte: Dahl (1970, p. 33)

Tudo que foi discutido até aqui redundava numa conclusão de suma importância para a análise política (e também para a prática política). Tal conclusão está relacionada ao mito da “igualdade de oportunidades”, que está na base da fórmula de organização política das sociedades liberal-democráticas.

Os elementos apresentados até aqui, a partir dos já clássicos trabalhos de Robert Dahl, indicam que tal igualdade não existe na prática, pois

desde o “berço” as oportunidades e os recursos políticos são apresentados de forma desigual aos diferentes membros de uma comunidade política. Tal diagnóstico da política, como você vai ver adiante, esteve na base de todas as propostas revolucionárias, tendo como principal exemplo o marxismo. Mais recentemente, o próprio pensamento político liberal tem enfrentado essa questão. O principal esforço, nesse sentido, encontra-se na obra do filósofo **John Rawls**.

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”.

Marxismo – a teoria econômica que procura explicar como o modo de produção capitalista propicia a acumulação contínua de capital. Defende que a quantidade de trabalho socialmente necessária para produzir uma mercadoria é o que determina seu valor. A ampliação do capital ocorre porque o trabalho produz valores superiores ao dos salários (força de trabalho).
Fonte: <www.brasilescola.com/sociologia/conceitos-marxismo.htm>. Acesso em: 21 mar. 2011.

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

Com isso, quer dizer esse 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, como a nossa, alguns conflitos são mediados e/ou resolvidos 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 é o Estado.

 *Tô a fim de saber*

John Rawls (1921–2002)

Produziu uma teoria política fundamentada em três princípios:

- **Princípio da liberdade igual:** a sociedade deve assegurar a máxima liberdade para cada pessoa compatível com uma liberdade igual para todos os outros.
- **Princípio da diferença:** a sociedade deve promover a distribuição igual da riqueza, exceto se a existência de desigualdades econômicas e sociais gerar o maior benefício para os menos favorecidos.
- **Princípio da oportunidade justa:** as desigualdades econômicas e sociais devem estar ligadas a postos e posições acessíveis a todos em condições de justa igualdade de oportunidades.

Fonte: <criticanarede.com/pol_justica.html>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Assim 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.

Veja que voltamos ao conceito de política, definido no início da Unidade 1.

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. Como já abordamos, o conceito de Estado desenvolvido por Weber (1992) o considera como a instituição que tem o monopólio da violência física num determinado território.

Para a resolução do conflito social, duas são as formas possíveis de atuação: a coerção e a política (RUA, 1998). Segundo Rua (1998, p. 231), um dos problemas da coerção “pura e simples” está no 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? Novamente voltamos ao que discutimos no início da Unidade. Segundo Rua (1998, p. 232), a política pode ser definida 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.

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 classificação da diversidade das formas de organização da

Para uma análise das classificações dos sistemas políticos, ver Norberto Bobbio e seu livro *A Teoria das Formas de Governo* (1997).

vida política no mundo contemporâneo, adotamos o critério de classificação estabelecido por Giddens (2005, p. 343). Segundo ele, os três tipos fundamentais de sistema político são: monarquia, democracia liberal e autoritarismo. Vejamos cada um deles:

Monarquia

Para 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. Verificamos 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)



Tô a fim de saber

Luís XIV de Bourbon (1638–1715)



Figura 8: Luís XIV

Francês conhecido como “Rei-Sol”, foi o maior monarca absolutista da França, de 1643 a 1715. A ele é atribuída a famosa frase: “L’État c’est moi” (O Estado sou eu), apesar de grande parte dos historiadores achar que isso é apenas um mito. Construiu o luxuoso palácio de Versalhes, em Versalhes, perto de Paris. Fonte: <filosofiacienciaevida.uol.com.br/ESFI/Edicoes/26/artigo101768-1.asp>.

Acesso em: 21 mar. 2011.

As Figuras 8 e 9 nos mostram dois momentos das monarquias na história da humanidade. A Figura 8 corresponde a **Luís XIV**, o “Rei Sol”, representante do contexto das monarquias absolutas, em que ao monarca eram atribuídos poderes ilimitados. A Figura 9 corresponde à **Rainha Elizabeth II**, da Inglaterra, representante da mais importante monarquia constitucional existente no mundo atual.

Na grande maioria, os Estados existentes hoje estão organizados na forma de Repúblicas

(não possuem reis, nem rainhas), sendo a maior parte deles democráticos. Com base nisso, veremos o conceito de democracia mais adiante.

Saiba mais...

Importante!

Por República devemos entender, na tipologia das formas de Estado, uma contraposição às formas monárquicas. Nas palavras de Matteucci (1992, p. 1.107):

[...] Nesta (Monarquia), o chefe do Estado tem acesso ao supremo poder por direito hereditário; naquela, o chefe do Estado, que pode ser uma só pessoa ou colégio de várias pessoas (Suíça), é eleito pelo povo, quer direta ou indiretamente (através de assembleias primárias ou assembleias representativas). Contudo, o significado do termo República envolve e muda profundamente com o tempo [...].

As variações a que se refere o autor lhe permitem diferenciar as “Repúblicas antigas” (Grécia e Roma) das “Repúblicas modernas” (cujos países precursores são França, após 1789, e Estados Unidos, após 1776). Nos parece que o elemento unificador das várias formas republicanas está numa forma de organização política regida pelo império da Lei. O modelo republicano tem sido objeto de uma grande retomada na teoria política contemporânea. Para um balanço dessa discussão, ver Cardoso na obra *Retorno ao Republicanismo*; e também Starling (2006) no livro *Reforma Política no Brasil*, disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/livro_reformaPol.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2011.

Autoritarismo

Seguindo o critério de Giddens (2005, p. 344), o autoritarismo surge como segundo modelo de sistema político contemporâneo. Nesse caso, há uma forma de organização política em que as



Tô afim de saber

Rainha Isabel II do Reino Unido



Figura 9:
Rainha Elizabeth II

Elizabeth II, como é conhecida no Brasil, nasceu em Londres em 1926, é a atual rainha e chefe de Estado do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e Rainha de Antígua e Barbuda, Austrália, Bahamas, Barbados, Belize, Canadá, Granada, Jamaica, Nova Zelândia, Papua Nova

Guiné, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Ilhas Salomão e Tuvalu. Ela também é chefe da Comunidade Britânica, governante suprema da Igreja da Inglaterra, Comandante-Chefe das Forças Armadas do Reino Unido e Lorde de Mann. Reina com esses títulos desde a morte de seu pai, Rei Jorge VI, em 1952. É atualmente a chefe de Estado que está no poder há mais tempo na Europa, nas Américas, África e Oceania, sendo a segunda no mundo, superada apenas pelo Rei Rama IX da Tailândia. No Reino Unido, seu reinado passou pelo governo de dez diferentes primeiros-ministros. É casada com Filipe, Duque de Edimburgo, e é mãe do príncipe herdeiro ao trono britânico, Charles, Príncipe de Gales. Fonte: <www.diario-universal.com/2007/04/nasceu/rainha-isabel-ii/>. Acesso em: 21 mar. 2011.

[...] 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. Vejamos, então, alguns aspectos centrais da democracia.

Democracia

Etimológico – estudo da origem e da evolução das palavras. Fonte: Houaiss (2009).

Democracia significa, no sentido etimológico, essencialmente “o governo do povo”. Porém, como vários autores já apontaram (HELD, 1987; GIDDENS, 2005), essa expressão já sofreu, com relação ao seu significado, profundas alterações ao longo dos séculos. Como destaca Giddens (2005), a ideia de governo do povo depende das formas como esse conceito é interpretado e praticado. Como exemplo, cita que a expressão “o povo” pode ser interpretada de formas diversas, podendo significar desde os “donos de propriedades” (como foi em boa parte da história), até “homens brancos” (como, por exemplo, na África do Apartheid), homens, mulheres e adultos (a ideia de povo nas democracias contemporâneas). (GIDDENS, 2005, p. 343)

Ainda de acordo com Giddens (2005), o formato da democracia existente em cada sociedade é resultado de como seus valores e suas metas são compreendidos e priorizados e das conseqüentes escolhas institucionais (e constitucionais). Nas palavras desse autor:

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). (GIDDENS, 2005, p. 342–344)

Importante!

Discutir o problema da democracia, de **forma aprofundada**, envolveria abordar o tema desde a Antiguidade grega, quando surge essa forma de organização política, no século VIII a.C., até sua conformação nas sociedades contemporâneas. Isso foge aos nossos objetivos nesse material didático.

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). No que se refere a 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 190 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, no qual 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 com relação ao 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 os que tiverem interesse em se aprofundar na discussão, remetemos à obra de Held, *Modelos de Democracia* (1987). Ver também o excelente trabalho de Sell, *Introdução à Sociologia Política* (2006).

Plebiscito – designa o voto expresso diretamente pelo povo a respeito de uma proposta, lei ou resolução, que lhe é submetida; decisão do povo sobre um problema específico. Teoricamente, o plebiscito é a forma perfeita da democracia direta. Fonte: <www.suapesquisa.com/o_que_e/plebiscito.htm>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Para verificar como esses institutos apresentam-se no Brasil, veja os trabalhos de autoria de Maria Victória Benevides (1991), Benevides (2003, p. 83-119) e o livro organizado por Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (2006).

Sufrágio universal – é o processo através do qual uma democracia outorga o mandato político a seus representantes. Consiste em consulta à opinião da coletividade, cuja resposta se compõe de votos individuais. O sufrágio universal consta como um dos pontos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, das Nações Unidas. Fonte: <www.conjur.com.br/2005-nov-09/principal_instrumento_democracia_facultativo>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Conforme vamos ver na Unidade 2

Feitas essas considerações gerais sobre a democracia participativa, vamos ver agora algumas dimensões daquela que é a forma de organização mais típica dos regimes democráticos contemporâneos. Estamos nos referindo à democracia representativa.

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).

O modelo da democracia representativa se expressa por meio de eleições que são disputadas por partidos políticos, nas quais, em geral, os eleitores são a 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.

Veja algumas das principais características institucionais que as modernas democracias podem assumir.

Um primeiro elemento (e talvez o mais importante) da democracia representativa é o “voto”, que se expressa através do mecanismo do sufrágio universal. Esse elemento materializa um dos pressupostos centrais do liberalismo, quanto à igualdade de condições, que se expressa na fórmula: “um cidadão, um voto”.

A maioria das democracias contemporâneas reconhece o sufrágio universal, ao qual todos os cidadãos, adultos, de um país têm o direito. Em algumas democracias, o voto é tratado como um direito e uma obrigação (por exemplo, no Brasil para os maiores de 16 anos e menores de 65 anos). Em outras democracias, é considerado um direito facultado

aos cidadãos, que podem escolher entre o ato de votar ou não (Estados Unidos, por exemplo). Temos aí, então, uma primeira diferença institucional no funcionamento das democracias representativas.

As demais diferenças institucionais existentes nas democracias representativas estão relacionadas principalmente ao sistema eleitoral, ao sistema partidário e ao sistema de governo. Vamos ver cada uma delas.

Sistemas Eleitorais

Em primeiro lugar, vamos discutir o que é um sistema eleitoral. Na definição de Nicolau (2001, p. 10), os sistemas eleitorais

[...] são os mecanismos responsáveis pela transformação dos votos dados pelos eleitores no dia das eleições em mandatos (cadeiras no Legislativo ou na chefia do Executivo).

Tais mecanismos se materializam através das diferentes legislações eleitorais adotadas pelos países.

Existem, segundo Nicolau (2001, p. 10), diversas tipologias classificatórias dos sistemas políticos, mas há certo consenso quanto a divisão destas em duas “macrofamílias”. São elas, a **representação proporcional** e a **representação majoritária**. Para esse autor, a diferença básica entre os dois modelos de sistema está relacionada fundamentalmente aos seus propósitos: a divisão entre duas grandes “famílias” é meramente didática. Na verdade, as variações são bem mais diversas. Uma análise detida dos vários subtipos de sistemas eleitorais pode ser encontrada nas obras de Tavares (1994) e, conforme citação abaixo, na de Nicolau (2001, p. 10):

[...] os sistemas majoritários têm como propósito fundamental garantir a eleição do(s) candidato(s) com maior (es) contingente (s) de votos; os sistemas proporcionais tencionam distribuir os postos em disputa de maneira equânime à votação obtida pelos competidores. Os defensores da representação majoritária salientam a capacidade desta de produzir governos unipartidários, uma capacidade maior de controle dos representantes pelos representados e a representação territorial. Já os defensores da representação proporcional destacam a capacidade de se produzir uma relação equânime entre votos e cadeiras e a necessidade de o parlamento garantir a representação de minorias.

Você pode perceber que, por trás dessas variações, estão propósitos diferenciados: representar os vários interesses e grupos existentes na sociedade (modelo proporcional) ou garantir a governabilidade (formar governos – modelo majoritário).

Veja alguns exemplos de países e sua classificação (Quadro 1) quanto aos sistemas eleitorais em suas eleições para a Câmara baixa (equivalente à Câmara dos Deputados no Brasil).

MAJORITÁRIOS	Bangladesh, Canadá, Estados Unidos, Índia, Malavi, Nepal, Paquistão, Reino Unido, Zâmbia, França, Austrália, Tailândia
PROPORCIONAIS	África do Sul, Argentina, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Grécia

Quadro 1: Exemplos de países e sua classificação quanto aos sistemas eleitorais
Fonte: Nicolau (2001, p. 11–12)

Sobre esse tema, consulte Lijphart (2003).



Não vamos aqui analisar o **problema do sistema eleitoral** em seus detalhes, mas cabe destacar que esse é um dos temas de fundamental importância no desempenho das democracias. Além disso, reveste-se de particular importância entre nós brasileiros, pois, no atual debate sobre reforma política, o sistema eleitoral tem sido um dos principais temas da agenda. A propósito, você sabe qual o modelo de sistema eleitoral prevalente no Brasil?

No Brasil, adota-se a representação proporcional para os cargos de vereador, deputado estadual e deputado federal; e a representação majoritária para os cargos de prefeito, senador e Presidente da República. Com relação ao cargo de senador, cada estado possui três senadores, com mandatos de oito anos. As eleições elegem, alternadamente, um e dois senadores. Em outras palavras, a fórmula eleitoral adotada no Brasil prevê que para os cargos do Legislativo, com exceção do Senado, cada partido será representado de acordo com sua votação. Além disso, existe a proporcionalidade da representação dos Estados no âmbito da Câmara dos Deputados e, São Paulo, tem o maior número de representantes com 70, e os estados com menor número têm oito cadeiras. No âmbito do Senado e dos cargos do Poder Executivo (Prefeito, Governador e Presidente), o que vale é a regra majoritária (o mais votado é eleito). Nos cargos para Presidente, Governador e para cidades com mais de 200 mil eleitores, adota-se ainda a regra dos dois turnos, caso nenhum dos candidatos em disputa tenha obtido mais de 50% dos votos válidos na primeira votação.

Saiba mais...

A caracterização do sistema eleitoral no Brasil foi bastante parcial. Não abordamos alguns aspectos centrais dele, como o sistema de listas, as coligações etc. Para uma análise dessas questões, pesquise novamente o trabalho de Nicolau (2001), *Sistemas eleitorais*.

Não existe consenso quanto ao melhor sistema eleitoral, bem como sobre qual deles é mais apropriado para cada tipo de sociedade. Como já destacado, existe um grande debate no Brasil sobre o tema, que está no bojo da discussão sobre reforma política. Para aqueles que quiserem se informar mais sobre o assunto, sugerimos uma leitura do livro *Reforma política no Brasil*, de Avritzer e Anastasia, (2006).

Sistema Partidário

Na maioria das democracias, os representantes 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”. (GIDDENS, 2005, p. 351).

Os partidos políticos podem ser compreendidos através de uma tripla função: em primeiro lugar, eles agregam interesses, ou seja, teoricamente deveriam ser canais de junção dos interesses dos vários grupos existentes numa determinada sociedade. Diante de sociedades complexas e multifacetadas, os partidos seriam canais de expressão dos vários projetos de sociedade em disputa. Uma segunda função é a representativa, na qual após a junção dos interesses e formulação de uma linha programática, eles levam tal projeto para o Estado. Por fim, os partidos desempenham funções governativas, quando lhes é conferido, através da vitória numa disputa eleitoral, exercer as funções de governo numa determinada sociedade.

O que apresentamos no parágrafo anterior pode ser definido como uma tipologia ideal dos partidos políticos, na qual os mesmos teriam ideologias, programas e exerceriam mandatos na condição de formuladores e executores de tais projetos. A realidade das democracias, contudo não é bem assim. Existe um grande debate, em todo o mundo, sobre a “**crise dos partidos políticos**”, que tem apontado para uma limitação estrutural deles para executar as funções delineadas anteriormente, nas condições do mundo contemporâneo.

No caso do Brasil, é conhecida a histórica debilidade dos partidos políticos. Tivemos ao longo de nossa história seis sistemas partidários diferentes. O Quadro 2 apresenta os cinco primeiros. O atual sistema inicia-se a partir de 1982 (ano da primeira eleição com o novo sistema partidário),

Sobre o tema, ver Baquero, na obra *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina* (2001).

tendo como principais partidos políticos: PFL (hoje DEM), PP, PTB, PL, PRONA, PSD, PST, PSC, PSL, PSDC, PMDB, PSDB, PMN, PT, PSB, PDT, PPS, PCdoB e PV.

IMPÉRIO (1822 – 1889)
<ol style="list-style-type: none"> 1) Partido Conservador 2) Partido Liberal 3) Partido Republicano (1870)
REPÚBLICA VELHA (1889 – 1930)
<ul style="list-style-type: none"> ● Partidos Republicanos estaduais (partido único, com divisões estaduais) ● Em 1922 é fundado o 1º partido de massas brasileiro: o PCB (Partido Comunista Brasileiro)
PERÍODO GETULISTA (1930 – 1945)
<ul style="list-style-type: none"> ● Em boa parte do período, os partidos políticos são proibidos. Porém surgem duas organizações importantes: <ol style="list-style-type: none"> 1) AIB (Ação Integralista Brasileira): direita facista 2) ANL (Aliança Nacional Libertadora): esquerda marxista
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULISTA (1946 – 1964)
<ul style="list-style-type: none"> ● O Brasil apresenta um sistema partidário com feições modernas, com os seguintes partidos: <p>Os principais partidos deste período são:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) UDN: União Democrática Nacional 2) PSD: Partido Social Democrático 3) PTB: Partido Trabalhista Brasileiro 4) PCB: Partido Comunista Brasileiro (1945-1947) <p>Os outros partidos deste período são:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5) PTN: Partido Trabalhista Nacional 6) PST: Partido Social Trabalhista 7) PRT: Partido Republicano Trabalhista 8) MRT: Movimento Trabalhista Renovador 9) PR: Partido Republicano 10) PSP: Partido Social Progressista 11) PDC: Partido Democrata Cristão 12) PRP: Partido de Representação Popular 13) PL: Partido Libertador 14) PBV: Partido da Boa Vontade
DITADURA MILITAR (1966 – 1979)
<ul style="list-style-type: none"> ● Pelo AI n. 02 foram extintos os partidos anteriores e criados: <ol style="list-style-type: none"> 1) ARENA: Aliança Renovadora Nacional 2) MDB: Movimento Democrático Brasileiro

Quadro 2: Os cinco primeiros sistemas partidários
 Fonte: Sell (2006, p. 165–166)

Além da descontinuidade quanto ao número de sistemas, nossos partidos são considerados frágeis no sentido programático e ideológico, com pouca base social e com baixa capacidade de transformar as demandas da sociedade em políticas estatais (MAINWARING, 2001). Além do mais, são conhecidos os problemas quanto ao “troca-troca” de partidos, conhecido na literatura por “migração partidária”. (MELO, 2003)

Para se ter um exemplo, entre 1985 e 2001, 846 parlamentares mudaram de partido político na Câmara dos Deputados (MELO, 2003, p. 322). Outro problema é quanto ao número de partidos. Temos um sistema partidário excessivamente fragmentado (derivado do grande número de partidos em disputa e representados no âmbito do parlamento). Para se ter um outro exemplo, em 2002 existiam 19 partidos com representação na Câmara dos Deputados. Esse conjunto de questões faz com que exista uma baixa identificação da população com os partidos políticos e também que eles sejam uma das instituições consideradas menos confiáveis pela população brasileira, conforme pode ser constatado em vários tipos de pesquisa.

Apesar desse conjunto de limitações dos partidos políticos brasileiros, apontadas pela literatura, deve-se destacar alguns trabalhos recentes, como os de Figueiredo e Limongi (1999) e Rodrigues (2002), que têm apontado para uma dinâmica de funcionamento do sistema partidário no país muito mais estruturada do que é comumente apresentado pelos meios de comunicação e pela maioria dos estudos. Para além da visão desses autores, o importante a destacar é que, apesar dos limites visualizados quanto à dinâmica dos partidos políticos no Brasil e no mundo, eles constituem uma instituição que é fundamental para a sobrevivência da democracia. Somente através deles é possível existir a democracia, de modo que alguns autores os consideram os atores principais do jogo político democrático. (BOBBIO, 1986)

Sistema de Governo

No plano dos sistemas de governo, as modernas democracias se organizam, em geral, em torno de duas grandes “famílias”: **os regimes presidencialistas e os parlamentaristas**.

- **Presidencialismo:** o Presidente exerce a dupla função, de chefe de Estado e chefe de governo. Em geral, é eleito via eleição popular e não pode ser demitido (destituído do cargo) durante



Ver, entre outros, os trabalhos *Os Brasileiros e a Democracia* (MOISÉS, 1995), *A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina* (BAQUERO, 2001) e *A Democracia Brasileira e Cultura Política no Rio Grande do Sul*. (BAQUERO; PRÁ, 2007)

o encargo, exceto em casos de impedimento de mandato, como foi o caso do **Presidente Collor** em 1992.

- **Parlamentarismo:** conforme Sartori (1996), o parlamento é soberano. Existe uma partilha de poder entre o Executivo e o Legislativo e há, em geral, um chefe de governo e um chefe de Estado. Além dessa classificação ampla, existem modelos mistos, definidos por Sartori (1996) como “semipresidencialistas”.

Veja no Quadro 3 as diferenças básicas entre os dois modelos de sistema de governo:

	PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
Presidente	Chefe de Estado e Chefe de Governo	Chefe de Estado. O chefe de governo é o primeiro-ministro
Forma de eleição	Presidente eleito por eleição popular	Através do parlamento, de sua maioria, formada por um partido ou coalizão
Mandato	Fixo para o presidente e para o parlamento	Flexível. O governo dura enquanto conta com a confiança do parlamento; faltando confiança, o governo cai. O parlamento também pode ser dissolvido antes do término da legislatura, convocando-se novas eleições
Equipe de governo	Designada pelo Presidente, sendo responsável perante ele (Ministério)	Parlamento determina, em geral, a composição ministerial

Quadro 3: Diferenças básicas entre os dois modelos de sistema de governo
Fonte: Adaptado de Cintra (2004)



Tô a fim de saber

Fernando Affonso Collor de Mello

Conhecido simplesmente como Fernando Collor, (1949). Empresário e político brasileiro, foi o primeiro presidente da República eleito pelo voto direto após o Regime Militar, em 1989, tendo governado o Brasil entre 1990 e 1992. Seu governo foi marcado pelo Plano Collor, pela abertura do mercado nacional às importações e pelo início do Programa Nacional de Desestatização. Renunciou ao cargo em razão de um processo de impeachment fundamentado em acusações de corrupção. Teve seus direitos cassados por oito anos e só foi eleito para cargo público novamente em 2006, tomando posse como senador por Alagoas em 2007. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u70.jhtm>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Verificamos uma grande discussão no campo das análises dos sistemas de governo, sobre qual deles seria preferível com relação ao desempenho. Estudos comparados entre vários países não chegaram a conclusões definitivas quanto à relação entre sistema de governo, estabilidade política e desempenho econômico. (LIJPHART, 2003)

No Brasil, que já adotou o parlamentarismo no contexto da crise política advinda da renúncia de **Jânio Quadros** em 1961 (CINTRA, 2004), tivemos uma discussão, extremamente séria, sobre o tema quando do plebiscito sobre o sistema de governo, realizado em abril de 1993. Foi-nos dada a oportunidade, à época, de acompanhar defensores dos dois modelos. Ao final, ganhou a opção presidencialista.

Por fim, devemos destacar que trabalhos recentes, como os de Figueiredo e Limongi (2005), questionam, inclusive, a validade das distinções entre presidencialismo e parlamentarismo, pois mais importante do que a opção por um ou outro modelo seriam as regras que regem a relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Com essas considerações gerais, tivemos a oportunidade de visualizar algumas opções institucionais disponíveis nas modernas democracias. Outras opções também são de suma importância. Por exemplo, podemos citar a opção entre um **Estado Unitário, Confederativo** e um **Estado Federativo**.

Com relação ao Federalismo, Lijphart (2003, p. 214) afirma que “[...] é em geral descrito como uma divisão espacial ou territorial do poder, em que as unidades componentes são definidas territorialmente”. Nele as atividades de governo são divididas entre os governos regionais e o governo central, existindo uma Constituição única para todo o território, com autonomia política para seus entes.

De maneira contrária, os Estados unitários não apresentam divisão territorial ou espacial do poder. A soberania, nesse caso, é una e indivisível. Os Estados Unitários são, dessa forma, organizados de forma centralizada. Já os Estados Confederados são uma junção de “[...] unidades independentes territorialmente”. (ABRÚCIO, 2003, p. 229)

O Quadro 4 apresenta a relação dos países federativos e quase federativos existentes no mundo.



Tô a fim de saber

Jânio da Silva Quadros (1917–1992)

Político e o décimo sétimo presidente do Brasil. Seu lema durante a campanha para a presidência da República era “varrer a corrupção”, alcançando grande popularidade. Tomou posse em janeiro de 1961, renunciando sete meses depois, sob a alagação de sofrer pressão de “forças terríveis”, ato que teria sido apenas uma manobra estratégica adotada por ele. Seu governo foi caracterizado por uma política interna conservadora de combate à inflação e por ações externas progressistas de aproximação com países de regime socialista. Em 1964, teve seus direitos políticos cassados pelo Regime Militar. Em 1982, perdeu a disputa pelo governo paulista, mas conseguiu sua última vitória política em 1985, quando foi eleito prefeito de São Paulo. Fonte: <www.biografias.netsaber.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

País	ENTES FEDERATIVOS E TERRITÓRIOS VINCULADOS À UNIÃO
Argentina	22 províncias + 1 território nacional + 1 distrito federal
Austrália	6 estados + 1 território + 1 capital federal + 7 administrações territoriais
Áustria	9 <i>Länder</i>
Bélgica	3 regiões + 3 comunidades culturais
Brasil	26 estados + 1 distrito federal + 5.507 municípios
Canadá	10 províncias + 3 territórios + organizações aborígenes
Ilhas Comoros	4 ilhas
Etiópia	9 estados + 1 área metropolitana
Alemanha	16 <i>Länder</i>
Índia	25 estados + 7 territórios da União + 260 mil governos locais
Malásia	13 estados
México	31 estados + 1 distrito federal
Micronésia	4 estados
Nigéria	36 estados + 1 território federal
Paquistão	4 províncias + 6 áreas tribais + 1 capital federal
Rússia	89 repúblicas e 22 regiões
Ilha de Saint Kitts e Nevis	2 ilhas
África do Sul*	9 províncias
Espanha*	17 regiões autônomas
Suíça	26 cantões
Emirados Árabes	7 emirados
Estados Unidos	50 estados + 2 entes associados + 130 nações indígenas dependentes da União
Venezuela	20 estados + 2 territórios + 1 distrito federal + 2 dependências federais + 72 ilhas
Iugoslávia	2 repúblicas

(*) Espanha e África do Sul são quase-federações.

Quadro 4: Relação dos países federativos existentes no mundo

Fonte: Abrúcio (2003, p. 233)

Como você sabe, a organização política do Brasil está organizada sob o Federalismo. Somos uma República Federativa. A configuração de nossa federação sofreu várias alterações ao longo da história, culminando com o modelo implementado na Constituição Federal de 1988, que teve como marca central a descentralização.

Saiba mais...

A evolução da Federação brasileira e suas relações com o tema da reforma política podem ser analisadas em Abrúcio no artigo *Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira*, da obra *Reforma Política e Cidadania* (BENEVIDES, M. V; VANUCCHI, P.; KERCHÉ, F., 2003) e no livro organizado por Leonardo Avritzer e Fátima Anastásia, *Reforma Política no Brasil* (2006).

E a Reforma Política?

Sistema eleitoral proporcional para alguns cargos, majoritário para outros, multipartidarismo, Presidencialismo e Federalismo. Essas são algumas das principais características institucionais da democracia brasileira. São elas que definem a forma institucional como se estrutura a política no Brasil. Para além da análise dessas variáveis de forma isolada, deve-se destacar que cada uma exerce impactos sobre as demais. É da conjugação delas que irão se definir as características básicas do sistema político brasileiro, suas possibilidades e limites em termos de estabilidade política e desempenho econômico. Alguns estudiosos dizem que vivemos no “pior dos mundos”, que essa conjugação institucional é nefasta. Outros dizem que tal configuração é a mais indicada para nossa realidade e que é possível produzir governabilidade e democracia através desse arranjo institucional. Aqueles que não estão satisfeitos, apostam em amplas **reformas políticas** como solução para os problemas nacionais. Já os que acham que nossas instituições funcionam, preferem reformas pontuais. E você, como se posiciona com relação a essas questões?

Saiba mais...

O livro de Avritzer e Anastasia está disponível em: <http://www.democracia-participativa.org/files/livro_reformaPol.pdf>. O material está disponibilizado, também, no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA).

Sobre a história do federalismo no Brasil, suas características e problemas, ver Costa, V. Federalismo. In: AVELAR, L. & CINTRA, A. O. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e São Paulo: UNESP, 2004.

Sobre o tema voto, conheça o interessante trabalho de PORTO, Costa. *Na obra Dicionário do Voto*. Brasília: UNB, São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

Quanto ao voto obrigatório no Brasil, ver o artigo de Renato Janine Ribeiro, disponível no livro organizado por Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/livro_reformaPol.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2011.

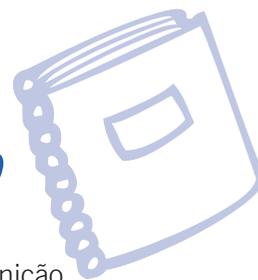
Com relação à composição do eleitorado brasileiro, ver Mônica Castro (2004, p. 285-293): Eleitorado brasileiro: composição e grau de participação. In: AVELAR, L. CINTRA, A. O. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e São Paulo: UNESP, 2004.

Sobre a teoria dos partidos existe uma vasta literatura. Para uma didática apresentação, ver SELL. *Introdução à Sociologia Política*. Petrópolis: Vozes, 2006.

Você encontrará detalhes sobre as regras eleitorais no Brasil, bem como as discussões sobre reforma, em Nicolau (2003, p. 201–224) e em Nicolau (2006). Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/livro_reformaPol.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2011.

A fórmula para a transformação do número de votos em vagas parlamentares no Brasil encontra-se devidamente explicada em: NICOLAU. *Sistemas eleitorais*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 37–41.

Resumindo



A Unidade 1 tratou, num primeiro momento, de definição mínima de política, afirmando que ela está diretamente associada ao fenômeno do poder. Isto nos levou também à necessidade de definir e de classificar tal fenômeno. Num segundo momento, definimos Ciência Política como um tipo de conhecimento dedicado ao estudo do fenômeno do poder político; para, em seguida, tratar dos sistemas políticos e suas respectivas classificações. Depois, vimos a diferenciação entre democracia, autoritarismo e monarquia. Tratamos de forma detalhada da organização institucional das democracias, e suas características no Brasil. E, finalmente, tratamos sobre reforma política.



Atividades de aprendizagem

A Unidade 1 traçou considerações importantes sobre política, poder e sistemas políticos, entre outras. É importante que você tenha tido boa compreensão da discussão. Para certificar-se de que entendeu, procure resolver as atividades propostas. Caso tenha ficado alguma dúvida, faça uma releitura cuidadosa dos conceitos ainda não bem entendidos ou, se achar necessário, entre em contato com seu tutor.

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. Identifique formas de manifestação dos três tipos de poder (político, econômico e ideológico) no mundo contemporâneo.
3. Tomando por base a discussão sobre a democracia e suas instituições, descreva os pontos principais dela, a partir do material da apostila e da bibliografia complementar, e caracterize os elementos centrais do sistema eleitoral, do sistema partidário e do sistema de governo adotado no Brasil.



2

UNIDADE

Sistema Político Clássico e Contemporâneo e suas Influências em Políticas Empresariais



Nesta Unidade, você vai conhecer algumas considerações teóricas e históricas sobre os sistemas políticos, dos quais destacaremos suas possíveis interfaces com o universo das organizações.



A História das Ideias e das Instituições Políticas

Caro estudante!

Você já parou para pensar sobre o que é um sistema político? Como o sistema político se desenvolveu ao longo da história? Quais as interfaces dele com o universo das organizações?

A resposta a essas e outras perguntas você vai encontrar ao longo desta Unidade. E, então, o que está esperando? Inicie a leitura e busque as respostas; e tente responder às questões propostas! Não esqueça, continuamos juntos com você!

Um primeiro aspecto a ser destacado quando analisamos a política em perspectiva histórica, é que ela é resultado de um “[...] longo processo [...], durante o qual ela se firmou como atividade na vida social dos homens.”. (LEO MAAR, 2004, p. 28)

Essa afirmação leva à conclusão de que a atividade política sempre está em constante transformação, seja no plano das ideias, das práticas ou das instituições. Um exemplo disso é o fato de que, embora os partidos políticos sejam instituições fundamentais para a caracterização de nossos sistemas políticos democráticos, isso não significa que eles não tenham sofrido ou venham a sofrer alterações ao longo da história ou mesmo que se tornem dispensáveis em futuras formas de organização política.

Veja, então, alguns importantes elementos históricos característicos dos sistemas políticos.

Atividade Política de Gregos e Romanos

Qualquer manual de Ciência Política, quando vai tratar da história das ideias e das instituições, deve iniciar pela Grécia, pelo simples fato, como vimos na Unidade 1, de que a ideia de política surgiu na Grécia Antiga, por volta do século VI a.C. Segundo Leo Maar (2004, p. 30) a origem do termo está associada “[...] a partir da atividade social desenvolvida pelos

homens da polis, a ‘cidade estado’ grega”. O fato de a política, no contexto grego, ser uma “atividade social” a diferenciava de outros contextos, como o da Pérsia ou do Egito, onde a atividade política seria “[...] a do governante, que comandava autocraticamente o coletivo em direção a certos objetivos”. Dessa forma, conclui Leo Maar, na mesma obra, que “[...] o que a política grega acrescenta aos outros estados é a referência à cidade, ao coletivo da polis, ao discurso, à cidadania, à soberania, à lei”.

Dois pensadores são fundamentais em qualquer referência à vida política grega: **Platão** e **Aristóteles**. As obras desses dois pensadores foram dedicadas, dentre outras questões, à busca dos fundamentos acerca de qual seria a melhor forma de organização política das sociedades (LEO MAAR, 2004, p. 31). Nesse sentido, temos em Platão uma aposta na virtude do governante, que deveria co-

nhecer “os fins da *Polis*”, de modo a oferecer uma “luz” que retirasse os súditos da “escuridão”. Já Aristóteles, principal discípulo de Platão, defende a ideia de que a “[...] política utiliza todas as outras ciências e todas elas perseguem um determinado bem, o fim que ela persegue pode englobar todos os outros fins, a ponto de esse fim ser o bem supremo dos homens” (LEO MAAR, 2004, p. 31). Em Aristóteles, temos a distinção entre esfera pública e esfera privada:

[...] a esfera privada era governada pelo homem que tinha poder absoluto sobre os escravos a mulher e os filhos. A esfera pública deveria ter como finalidade o bem comum e poderia ser organizada segundo três tipos diferentes de governo: a mo-



Tô a fim de saber

Platão (428–347 a.C)

Nasceu em Atenas, filho de pais aristocráticos e abastados, de antiga e nobre linhagem. Temperamento artístico e dialético – manifestação característica do gênio grego – deu, na mocidade, livre curso ao seu talento poético, que o acompanhou durante a vida toda, manifestando-se na expressão estética de seus escritos. Aos vinte anos, travou relação com Sócrates e gozou por oito anos dos ensinamentos e da amizade do mestre. A coleção de suas obras compreende trinta e cinco diálogos e um conjunto de treze cartas, entre elas: Apologia de Sócrates, Banquete, A República, Parmênides, Criton. Fonte: <<http://www.mundodosfilosofos.com.br/platao.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

narquia, a aristocracia e a política (ou suas formas corrompidas: a tirania, a oligarquia e a democracia). (SELL, 2006, p. 25)

Um aspecto importante da experiência grega (em especial no modelo da democracia ateniense) a ser destacado é a associação que se verifica nesse contexto entre as ideias de ética e política. A política, nesse caso, seria a própria materialização da ética, “[...] um referencial para o comportamento individual em face do coletivo social, da multiplicidade da *polis*.” (SELL, 2006, p. 25).

Quanto ao modelo romano, três pensadores são de fundamental importância: **Cícero**, **Políbio** e **Marco Aurélio**. Sobre Roma, cabe destacar o fato de termos aí a experiência da política como atividade “[...] centralizada e exercida por um Estado forte e centralizador.” (LEO MAAR, 2004, p. 32). A atividade política, nesse ambiente, dizia respeito à relação entre a autoridade do governante e os direitos e deveres dos governados, e seria efetuada por meio do instrumento do direito: o Direito Romano. Por ele, garantia-se a “[...] não-interferência do Estado na propriedade privada, nos interesses patrícios, a não-ingereência do público, coletivo, no particular.” (LEO MAAR, 2004, p. 33)

Saiba mais...

Sobre a experiência da Democracia ateniense, veja *Introdução à Sociologia Política* (SELL, 2006).

A Idade Média

A Idade Média teve como elemento central de sua organização política a associação entre o poder político e a religião (HELD, 1987). Nessa conjuntura, de acordo com

Tô a fim de saber

Cícero (106–43 a.C.)

Considerado o primeiro romano a conquistar os principais postos do governo com base na sua eloquência e ao mérito com que exerceu as suas funções de magistrado civil. No Oriente concluiu a sua formação filosófica e retórica. Eleito cônsul em 62 a.C. e nesse cargo conseguiu destruir a Conjuração de Catilina, tendo sido declarado Pai da Pátria por essa atuação em defesa das instituições republicanas. Fonte: <<http://www.arqnet.pt/portal/biografias/cicero.html>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Políbio (203–120 a.C.)

Geógrafo e historiador grego, famoso pela sua obra *Histórias*, escrita com o objetivo de explicar aos gregos as razões da ascensão de Roma, procurando convencê-los da inevitabilidade da aceitação do domínio romano. É também atribuída a ele a invenção de um sistema criptográfico de transliteração de letras em números. Fonte: <www.biografias.netsaber.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Marco Aurélio (121–180 a.C.)

Filósofo e imperador romano. O mais nobre dos imperadores pagãos. Para muitos historiadores seu reinado coincidiu com a Idade de Ouro do Império Romano. Considerado o último grande estoico da antiguidade, escreveu vasta correspondência e deixou um pequeno e extraordinário livro, *Recordações ou Meditações*, nos quais condensou todo seu pensamento. Fonte: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/MarcuAA.html>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Leo Maar (2004, p. 35), ocorreria uma duplicidade do poder, sendo o político “exercido pela nobreza” e o civil “exercido pelo clero religioso”. Os pensadores mais expressivos desse contexto foram **Santo Agostinho** e **São Tomás de Aquino**. Este último, segundo Sell (2006, p. 25) “[...] tentou aplicar os princípios de Aristóteles à teologia cristã”.



Tô a fim de saber

Santo Agostinho (354–430)

Filósofo e um dos maiores gênios teológicos de todos os tempos. Suas principais obras são: Confissões, A Cidade de Deus, Contra Faustum, De spiritu et littera, De natura et gratia, De gratia et libero arbitrio, De genesi ad litteram, Tratado sobre o Evangelho de São João e De catechizandis rudibus, cerca de 400 sermões e muitas cartas. Fonte: <http://www.suapesquisa.com/biografias/santo_agostinho.htm>. Acesso em: 21 mar. 2011.

São Tomás de Aquino (1227–1274)

Santo e filósofo do catolicismo. Aborda questões metafísicas, explicando o percurso da consciência humana entre a sensação e a concepção. Duas Sumas, compõem a sua obra, a Suma teológica e a Suma contra os gentios, que influenciam até hoje católicos, filósofos e estudiosos. Fonte: <www.consciencia.org>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Nicolau Maquiavel (1469–1527)

Historiador, diplomata e poeta italiano do Renascimento. Tornou-se um conhecedor profundo dos mecanismos políticos, por conviver com vários dirigentes políticos. Devido à sua ligação ao governo republicano, retirou-se da vida pública. Em 1513, suspeito de envolvimento numa conspiração contra o novo governo, foi preso e torturado. Em 1527, tentou reocupar o seu lugar na Chancelaria, o que lhe fora negado devido à reputação que O Príncipe já lhe tinha rendido. Suas principais obras são: O Príncipe (1513), A Mandrágora (1518) e o tratado A Arte da Guerra (1519-1520). Fonte: <<http://www.suapesquisa.com/biografias/maquiavel.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

O Renascimento e a Teoria Política Moderna

Quando se trata do pensamento e da organização política da Idade Média, não se pode esquecer do Renascimento (século XV), e nesse caso é obrigatório destacar a presença do pensador **Nicolau Maquiavel**, que marca o início de um pensamento moderno sobre a política, a qual aparece como uma atividade separada da religião. Além disso, ele constrói aquilo que pode ser denominado de uma teoria realista da política. Em sua famosa obra *O Príncipe*, esse pensador formula uma série de conselhos no sentido de o soberano conquistar e manter seu poder. Numa interpretação do pensamento de Maquiavel, pode-se afirmar que, para ele, a função da política seria colocar “ordem” no mundo, a qual poderia ser interpretada como uma luta para “conquistar”, “manter” e “conter” o poder. (HELD, 1987)

Esse pensador também desenvolveu as idéias de virtude e fortuna, que apontavam no sentido de que o bom governo é aquele portador da virtude, ou seja, o conhecimento e a dedicação à coisa pública e à fortuna, que estava associada à dimensão do acaso, da sorte que todo governante precisa ter para se manter no poder. Por fim, temos em Maquiavel um conceito de governo republicano, que seria formado, segundo Magalhães (2001, p. 46), por:

[...] mecanismos capazes de fazer valer a vontade da maioria e educar os membros da comunidade para viverem de acordo com a liberdade cívica e que criem limites para o exercício do poder arbitrário, seja ele do príncipe, da aristocracia ou do próprio povo.

A partir do século XVII, a grande inovação nas formas de pensar a política aconteceu no movimento intelectual conhecido como contratualista. Segundo Bobbio e Bovero (1994), num sentido amplo, por contratualismo deveria se entender uma escola de pensamento político europeu, surgida entre os séculos XVII e XVIII, que colocava os fundamentos ou a origem do poder político num contrato firmado entre os homens. Os principais autores dessa escola foram Thomas Hobbes, John Locke e **Jean Jacques Rousseau**.

Deve-se destacar que cada um desses pensadores tinha uma visão diferenciada sobre a melhor forma de organizar o poder político. Enquanto Hobbes defendia o modelo das monarquias absolutas, Locke era militante da causa da monarquia constitucional. Já Rousseau era defensor de um modelo republicano de organização.

O que unifica esses pensadores é o fato de colocarem a origem do Estado na vontade dos homens. A ideia do contrato pode ser vista como uma abstração, no sentido de justificar o fenômeno estatal como construído pela ação humana.

Alguns conceitos são fundamentais no vocabulário contratualista (apesar das particularidades que cada autor confere a esses conceitos):

- **Estado de natureza:** momento em que os homens vivem sem normas e regras de regulação da vida social.
- **Direitos naturais:** direitos dos seres humanos que não são oriundos do Estado, mas derivados da razão humana. (MAGALHÃES, 2001)
- **Contrato social:** momento em que os homens saem do estado de natureza e decidem criar o Estado como instituição capaz de regular a vida social.

 *Tô a fim de saber* Jean Jacques Rousseau (1712–1778)

Declarou-se inimigo do progresso. Para ele, o progresso das ciências e das artes tornou o homem vicioso e mau, corrompendo sua natureza íntima. Frequentemente se resume a tese de Rousseau aos seguintes termos: o homem é bom por natureza, a sociedade o corrompe. Sua obra mais polêmica e discutida é O Contrato Social, na qual ele pesquisa as condições de um Estado social que fosse legítimo, que não mais corrompesse o homem. Fonte: <www.mundodosfilosofos.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

O Quadro 5 ajuda a ilustrar melhor essa questão:

TEORIA DO CONTRATO SOCIAL	
Estado de natureza	Estágio pré-social/Vida não civilizada
Contrato social	Acordo/Pacto social
Sociedade civil	Surgimento do Estado/Vida civilizada

Quadro 5: Teoria do contrato social

Fonte: Sell (2006, p. 27)

Vejamos alguns aspectos da teoria política de Hobbes, Locke e Rousseau. O primeiro deles, identificava no estado de natureza uma situação de guerra. Tal situação seria derivada do direito natural que todos possuem, sobre todas as coisas, que faz com que os homens entrem em guerra uns contra os outros. Para fugir dessa situação, Hobbes identifica a origem do Estado (sociedade civil) como um cálculo da razão, que através do “cálculo de interesses e o desejo de paz” (RUBY, 1998, p. 79) leva os homens a se associarem, formando uma associação política dedicada à garantia da conservação da vida de cada um a longo prazo:

Ela se conjura pela transferência da soberania para um só, que conserva seu direito contra todos os outros. Tal esforço de paz consolida-se no Estado, esse soberano instituído, cujo papel consiste em proteger cada um, privando a todos (daí seu nome, *Leviatã*, réplica do monstro bíblico, sob a forma de um animal artificial), que submete cada um a concessões recíprocas, que realiza a paz alienando cada direito natural singular. (RUBY, 1998, p. 79)

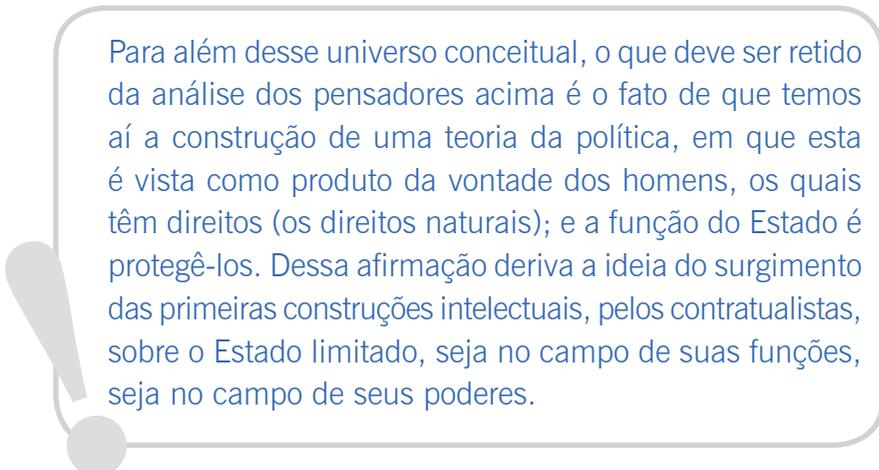
O Estado, na visão de Hobbes seria fruto de um contrato de sujeição, o qual os homens o autorizariam a governar sem qualquer tipo de limite, desde que atuasse para a realização dos fins para os quais foi criado. Nas palavras de Hobbes: “Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum.” (Livro II, Cap. XVII *apud* RUBY, 1998, p. 80)

Enquanto o Modelo Contratualista de Thomas Hobbes vai derivar no Estado Absoluto (sem limites), em John Locke temos a defesa

do Estado Constitucional. Vejamos os seus argumentos. Para ele, os direitos naturais correspondem à liberdade, igualdade e propriedade. É para garantir esses direitos que os indivíduos criam a associação política. Ou seja, as leis devem garantir os direitos individuais e para isso o Estado deve ter sua ação regulada por uma Constituição.

Em Rousseau, temos a defesa do “cidadão legislador”. Ele analisa o surgimento do Estado em dois momentos. O primeiro que pode ser denominado o “falso contrato”, em que se instaura uma associação política destinada a perpetuar as desigualdades que surgem da instituição da propriedade privada. Já o segundo, denominado o “verdadeiro” contrato, que nasce no momento que os homens decidem colocar os seus destinos em suas próprias mãos, ou seja, através da soberania nas mãos do povo. Nas palavras de Ruby (1998, p. 82–83):

Cada um contrata consigo mesmo, assim como com o corpo social (o todo), do qual, cada um é membro indivisível. Princípio fundador do exercício da soberania democrática, o povo soberano não se identifica a uma multidão demográfica, mas percebe-se como um no ato de alienação (positiva) pelo qual cada um, unindo-se a todos, não obedece senão a si mesmo (I, 6), e encontra sua verdadeira liberdade na obediência à lei que deseja.



Para além desse universo conceitual, o que deve ser retido da análise dos pensadores acima é o fato de que temos aí a construção de uma teoria da política, em que esta é vista como produto da vontade dos homens, os quais têm direitos (os direitos naturais); e a função do Estado é protegê-los. Dessa afirmação deriva a ideia do surgimento das primeiras construções intelectuais, pelos contratualistas, sobre o Estado limitado, seja no campo de suas funções, seja no campo de seus poderes.

Conforme a avaliação de Sell (2006, p. 28), a grande diferença entre a teoria política contratualista e as teorias políticas anteriores foi a inclusão do problema dos fundamentos do poder e da legitimidade do poder político. Em outras palavras, foi perguntar: por que as pessoas devem obedecer à autoridade política? Quais os seus fundamentos?

A temática do Estado limitado em seus poderes e funções, que já está presente nos contratualistas, foi ampliada por outros pensadores, como o **Barão de Montesquieu**, **John Stuart Mill** e **Adam Smith**.

Esses pensadores podem ser enquadrados na tradição do liberalismo, que justamente tem como princípio defender que o Estado deve ter funções delimitadas, seja no campo de seus poderes (liberalismo político), seja no campo de suas funções (liberalismo econômico). A ideia do cidadão como possuidor de direitos invioláveis, como a vida ou a propriedade, é argumento de origem tipicamente liberal, assim como também o é defender que o Estado deve ter suas funções limitadas para garantir o funcionamento



Tô a fim de saber **Barão de Montesquieu (1689–1755)**

Desempenhou um papel de destaque na transformação da França do século XVIII. Foi presidente do Parlamento de Bordéus, escritor, filósofo e historiador. Sua obra fundamental, que corresponde a 40 anos de observação, denomina-se *O espírito das leis*. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u639.jhtm>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

John Stuart Mill (1806–1875)

Filósofo e economista, um dos pensadores liberais mais influentes do século XIX. Sucessor do liberalismo de John Locke. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/john-stuart-mill.jhtm>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Adam Smith (1723–1790)

Considerado o formulador da teoria econômica. Grande parte de suas contribuições para o campo da economia não foi original, porém, ele foi o primeiro a lançar os fundamentos para o campo dessa ciência. Fonte: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1056.html>. Acesso em: 21 mar. 2011.

do mercado, pois este resolveria os problemas de geração do bem-estar coletivo, por meio da mão invisível. (BOBBIO; BOVERO, 1994)

Em autores como Montesquieu e John Stuart Mill, temos a defesa do Estado limitado em seus poderes, ou seja, a questão central de suas reflexões diz respeito a como garantir que o poder do Estado não se torne absoluto. Para isso, o primeiro deles defendeu a ideia de que a melhor maneira de limitar o poder estatal é por sua divisão em três: os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Dessa forma, cada um deles teria funções delimitadas e seria exercido por pessoas distintas, funcionando como um sistema de pesos e contrapesos, cada um controlando os demais. O objetivo da teoria da “tripartição de poderes” seria a liberdade política, cujo fundamento seria “[...] um poder exercido ‘pelas’ leis e não segundo as leis.” (RUBY, 1998, p. 82)

É fundamental destacar que a teoria da tripartição de poderes de Montesquieu deriva de sua teoria das formas de governo, na qual cada governo tem sua mola propulsora:

O despotismo, o temor e as delícias do Príncipe; a monarquia, a honra e sua glória, assim como a do Estado; a república, a virtude (seu objeto não é indicado). (RUBY, 1998, p. 82)

Já John Stuart Mill defendeu a ideia de que a melhor maneira de evitar um governo despótico (de poderes ilimitados) seria o governo representativo, ou seja, uma forma de organização institucional em que os vários setores e as forças da sociedade pudessem estar representados no parlamento. Tais representantes, porém, deveriam ter liberdade, em relação a seus representados, para tomar as decisões que acreditassem ser as melhores para a sociedade.

No campo dessa discussão sobre teorias políticas que pensam o Estado limitado em suas funções, é importante também destacar o papel dos federalistas: **James Madison**, John Jay e Alexander Hamilton; os fundadores da Constituição norte-americana de 1787. Tais pensadores tiveram entre seus méritos, o de propor uma Constituição destinada a um Estado marcado por uma grande extensão territorial. Sua principal questão referia-se a como impedir o “domínio das facções” na política, e a consequente “tirania da maioria”.

Nesse sentido, acreditavam que a liberdade política deveria depender menos da qualidade dos homens do que das instituições. É da força das instituições que surgiria a força de uma República. Nesse sentido, no desenho que propuseram para a Constituição norte-americana, destaca-se o papel atribuído à Federação (Estados autônomos e interdependentes) e à divisão de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo o Legislativo dividido em Câmara dos Deputados e Senado da República), peças-chave na engrenagem institucional da democracia nos Estados Unidos.

Para finalizar, cabe apresentar a contribuição de Adam Smith, na qual temos a defesa do Estado limitado em suas funções, naquilo que ficou conhecido como liberalismo econômico. Esse autor vai defender o argumento de que o bom governo é aquele que não intervém de modo nenhum na ordem econômica. Sua função seria proteger a ordem na sociedade, bem como garantir a vigência do princípio da propriedade privada. Segundo Smith, o governo, ao deixar a economia funcionar por conta própria, estaria contribuindo para a produção do bem comum, pois haveria algo como uma “mão invisível” que guiaria o mercado, de modo



Tô a fim de saber James Madison (1751–1836)

Presidente dos EUA entre 1809-1816. Contribuiu de forma importante para a ratificação da Constituição ao escrever, juntamente com Alexander Hamilton e John Jay, os Ensaios Federalistas. No Congresso, ajudou a esboçar a Carta dos Direitos e, de sua oposição às propostas financeiras de Hamilton, originou-se o Partido Republicano. Fonte: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_649.html>. Acesso em: 21 mar. 2011.

que, mesmo numa situação em que todos os participantes do mercado busquem o lucro e a acumulação, o resultado seria o bem-estar coletivo. Os argumentos de Adam Smith são até hoje fortemente utilizados por pensadores liberais que defendem a ideia de que o mercado deve ser a principal fonte de regulação da vida social.

As teorias liberais ofereceram as bases para a organização da maioria dos Estados europeus no período posterior à Revolução Francesa (1789), em que foram destituídas as monarquias absolutas. Nesse novo contexto, as ideias de “livre mercado e direitos do cidadão” foram disseminadas e instituídas em boa parte dos países da Europa.

Saiba mais...

Renascimento: foi “[...] um movimento intelectual, científico e artístico que teve sua maior expressão na Itália e representou precisamente a primeira erupção da nova mentalidade racionalista, secular, que busca centrar a finalidade do conhecimento no homem e na vida material, desvinculando as atividades políticas de finalidades religiosas e passando a considerá-las um conjunto de atividade com objetivos essencialmente mundanos”. Fonte: Magalhães (2001, p. 41).

Para saber mais sobre o **desenvolvimento do liberalismo**, consultar o importante trabalho de: BELLAMY, *Liberalismo e Sociedade Moderna*. São Paulo: Ed. UNESP, 1992.

Sobre as **diferenciações entre liberalismo político e liberalismo econômico**, ver: BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. Brasília: Ed. UNB, 1990.

Sobre o **contratualismo e os conceitos de república, monarquia, constitucionalismo, absolutismo**, ver: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1992. 2 vol.



Tô a fim de saber

Karl Marx (1818–1883)

Filósofo e socialista. Foi cofundador da Associação Internacional dos Operários, depois chamada I Internacional, desempenhando dominante papel de direção. Em 1867, publicou o primeiro volume da sua obra principal, *O Capital*. Fonte: <www.culturabrasil.pro.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Karl Marx e a Crítica ao Estado

Se os liberais estavam preocupados em defender um Estado limitado em suas funções e poderes, o filósofo e economista alemão **Karl Marx** denunciou a sociedade capitalista como alienadora e repressiva e o Estado como um dos instrumentos

que garantiriam a reprodução desse tipo de sociedade. Nessa perspectiva, o Estado seria um “órgão de classe”, pois suas funções estariam relacionadas para garantir a reprodução do modo de produção capitalista, cuja essência seria a divisão da sociedade em classes (sendo as duas classes fundamentais a burguesia e o proletariado) e a exploração de uma maioria (proletariado) por uma minoria (burguesia).

Na perspectiva de Marx, os ideais de liberdade e igualdade não passariam de uma maquiagem ideológica para garantir a dominação da burguesia, no contexto do capitalismo. Haveria, no modo de produção capitalista, uma contradição entre a igualdade formal (perante a lei) e a igualdade real (ser proprietário ou não das relações de produção).

Apesar disso, Marx identificava no modo de produção capitalista um caráter revolucionário, pois este tinha como característica básica o fato de transformar constantemente a sociedade, mediante, por exemplo, as contínuas mudanças tecnológicas. Esse fato, segundo Marx, ao mesmo tempo que representa a força desse modo de produção, significaria também sua fraqueza, pois dessa mudança constante surgiriam aqueles que poderiam pôr fim à “exploração do homem pelo homem”, ou seja, os “proletários”. Nesse sentido, os proletários pertenceriam a classe que poria fim à dominação burguesa pela instauração do comunismo.

Nas palavras de Sell (2001, p. 176),

O centro das preocupações políticas de Marx estava voltado para a superação da ordem social capitalista. Ele afirmava que somente a classe operária, pelo seu papel chave no capitalismo, tinha as forças e as condições para a revolução que derrubaria a burguesia e começaria uma nova etapa da humanidade: a sociedade comunista.

Esse processo em que o proletariado se torna uma classe revolucionária estaria marcado por sua organização política por meio, primeiro, dos sindicatos e, depois, na forma de um partido político. O livro *O Manifesto Comunista* foi escrito por Marx (1847) com o propósito de pensar um programa político para o proletariado. Nessa obra, que inicia com a famosa frase “Proletários do mundo, uni-vos!”, identificam-se também algumas considerações sobre o que seria uma sociedade comunista. Apesar de Marx ter escrito muito pouco sobre isso, dois elementos são essenciais ao pensar o comunismo (SELL, 2001, p. 178):

O Manifesto Comunista foi elaborado por Marx e Engels como programa da Liga dos Comunistas por decisão do seu II Congresso, realizado em Londres, na Inglaterra, entre 29 de novembro e 8 de dezembro de 1847.

- a abolição das classes sociais; e
- a abolição do Estado.

Marx acreditava que o comunismo seria marcado pela associação livre dos trabalhadores, em que “[...] o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos”. (SELL, 2001, p. 178) Assim, não teríamos mais classes sociais na sociedade comunista.

Dessa formulação conclui-se que, se o Estado era produto da divisão da sociedade em classes, uma derivação lógica disso é que, quando as classes sociais fossem extintas com o comunismo, o Estado não teria mais razão de existir. Assim, uma segunda característica do comunismo seria a extinção do Estado.

As ideias de Marx forneceram o substrato ideológico para os partidos comunistas e socialistas em todo o século XX. Tiveram sua aplicação nos experimentos socialistas derivados de revoluções, como a **Revolução Russa de 1917**, a Revolução Chinesa de 1949 e a Revolução Cubana de 1959, além de muitas outras. O chamado socialismo real entrou em crise após a queda do muro de Berlim, em 1989, e a posterior dissolução da União Soviética em 1991.

Destaca Sell (2001, p. 179) que a Revolução Russa, liderada por Lênin e Trotsky, “[...] foi a primeira tentativa de suplantando o capitalismo e construir uma nova sociedade. Todavia, a primeira experiência de socialismo acabou se tornando uma ditadura com economia estatizada sob as mãos de Josef Stálin (1879–1953), que permaneceu no poder até morrer. Assim, a URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) acabou se desagregando no ano de 1991”.

Liberalismo, Keynesianismo e Neoliberalismo: uma breve história das ideias e das instituições políticas nos Séculos XIX e XX

Caro estudante!

Abordamos, até agora, algumas das principais ideias políticas desenvolvidas ao longo da história. Nas próximas páginas, você vai ver como algumas delas ideias se materializaram em instituições. Para isso, vamos analisar o conjunto de transformações pelas quais passou o Estado nos séculos XIX e XX.

Como você viu, o Estado é uma instituição típica da modernidade. Uma série de fatores contribuiu para a sua constituição e, de acordo com Sell (2006, p. 123), tais fatores poderiam ser divididos em três:

- as mudanças econômicas derivadas da mudança de uma economia feudal para uma economia capitalista, que promoveram o surgimento da burguesia, incentivaram as navegações e a intensificação do comércio;
- as mudanças culturais derivadas da divisão do mundo cristão entre católicos e protestantes, que impulsionou a separação entre Igreja e Estado; e
- do ponto de vista político, a constituição do Estado envolveu a unificação dos territórios, sob o comando de uma única autoridade, superando a fragmentação da organização política feudal.

A primeira manifestação do fenômeno estatal deu-se sob a forma de Estado absolutista, o qual pode ser compreendido como uma forma de governo marcada pelo exercício sem controles do poder, por aquele que o detém. Os exemplos mais significativos de formação das monarquias nacionais são: Portugal, Espanha, França e Inglaterra. (SELL, 2006, p. 124)

Um segundo modelo de organização estatal se deu sob a forma do Estado liberal. Este nasce principalmente a partir dos **processos revolucionários** francês (1789) e americano (1776). Tal Estado teve inspiração a Revolução Gloriosa, na Inglaterra.

A consequência comum desses três processos revolucionários foi a materialização de uma forma de Estado limitado pela lei. Um aspecto que deve ser destacado sobre o Estado liberal é que ele não é sinônimo de democratização. Conforme muito bem aponta Sell (2006, p. 126), o direito ao voto (sufrágio universal) foi uma conquista bastante lenta e ocorreu de forma diferenciada em cada país.

Talvez o elemento mais visível e marcante do Estado liberal, tenha sido a sua forma de se relacionar com a economia. Nesse aspecto, é interessante destacar, de acordo com Tosi Rodrigues (1995), que na maioria dos países do mundo vigorou, até os anos 30 do século XX, o argumento da “mão invisível”, formulado por Adam Smith, no qual o capitalismo aparecia como um tipo ideal, portador de racionalidade e eficiência (TOSI RODRIGUES, 1995). Nesse constructo, as funções do Estado deveriam limitar-se a fazer cumprir os contratos e a garantir a propriedade privada.

Para saber mais sobre estes processos revolucionários, consulte indicações propostas no Saiba mais.

Para compreender elementos da teoria política e econômica de Adam Smith e a ideia de mão invisível, ver Châtelet *et al.* (1985, p. 68-70).

No final do século XX, porém, o funcionamento real do capitalismo começava a apresentar evidências que contrariavam suas teorias justificadoras. Em vez da “mão invisível” que produziria o “bem comum”, o que se observava era a concentração de renda, juntamente com desigualdades sociais. O resultado dessa organização institucional do capitalismo foi o aumento de sua instabilidade, culminando com a Grande Depressão de 1929:

A Grande Depressão dos anos trinta foi um fenômeno mundial, que afetou todas as grandes economias capitalistas. Nos Estados Unidos, por exemplo, em 24 de outubro de 1929 (um dia que ficou conhecido como ‘quinta-feira negra’), a bolsa de valores de Nova Iorque teve uma queda brusca nas cotações dos títulos, fenômeno que acabou destruindo toda a confiança na economia. Com isso, os empresários reduziram a produção e os investimentos, o que causou a diminuição da renda nacional e do número de empregos, diminuindo mais ainda a confiança na economia. Antes de encerrado o processo, milhares de empresas tinham ido à falência, milhões de pessoas tinham ficado sem emprego e estava sendo preparada uma das maiores catástrofes da história. (HUNT, 1984 *apud* TOSI RODRIGUES, 1995, p. 3)

Saiba mais...

A Revolução Francesa é considerada a principal referência da modernidade. Seu principal símbolo foi a derrubada da Bastilha em 4 de julho de 1789.

No bojo da Revolução também é redigida a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2011. Para saber mais, leia: FLORENZANO. *As revoluções burguesas*. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 15–66.

A Revolução Americana se dá com a independência em 1776, ano em que foi elaborada a Constituição do país.

A Revolução Gloriosa teve como marca central a consolidação do modelo da Monarquia Constitucional na Inglaterra, tendo como uma de suas expressões centrais a Carta de Direitos dos Cidadãos (1689) – Bill of Rights. Consulte: FLORENZANO. *As revoluções burguesas*. 11. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1991. p. 67–115.

Por se tratar de tema muito extenso, nada abordamos sobre os Estados totalitários, que foram um dos grandes (e trágicos) fenômenos políticos do Século XX. As maiores expressões desse tipo de Estado foram os fenômenos do Nazismo, na Alemanha, e do Fascismo na Itália. Alguns autores consideram o Stalinismo como um movimento totalitário. Sobre os três movimentos, ver: SELL. *Introdução à Sociologia Política*. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 127-129.

O Estado de Bem Estar Social

A teoria que propiciou uma saída para a crise vivenciada e forneceu as bases teóricas para um novo modelo de Estado foi a formulada por **John Maynard Keynes**. Já em 1926, Keynes postulou a ruptura com as bases do capitalismo *laissez-faire*. Nas palavras desse economista: “Não constitui uma dedução correta dos princípios da economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto-interesse seja geralmente esclarecido.” (KEYNES *apud* TOSI RODRIGUES, 1995, p. 3)

A aplicação das teses keynesianas deu origem a uma grande intervenção do Estado na economia, sendo o germe daquilo que no período posterior à Segunda Guerra Mundial veio denominar-se *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social, ou Estado-Providência), que é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado (Nação) como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Tal modelo de Estado, marcado pela ação intensiva do Estado na regulação do capitalismo e na garantia do bem estar aos cidadãos através de políticas sociais, deu origem a um período marcado por grande desenvolvimento, estabilidade e prosperidade sem precedentes na história do capitalismo. (TOSI RODRIGUES, 1995)

 *Tô a fim de saber* John Maynard Keynes (1883–1946)

Foi um dos mais importantes economistas de toda a história. Em 1919, publicou a obra *As Consequências Econômicas da Paz*. Seu trabalho teve grande impacto político em praticamente todas as nações capitalistas. Durante os anos de 1920, suas teorias econômicas analisaram a necessidade da interferência do Estado nos mercados instáveis do pós-guerra. Em 1932, redigiu seu *Tratado Sobre a Reforma Econômica*. Sua última obra foi publicada em 1936, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Fonte: <www.biografias.netsaber.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Laissez-faire – doutrina que diz que os negócios econômicos são otimizados pelas decisões individuais, pelo mercado e pelo mecanismo de preços, com virtual exclusão governamental. Fonte: Lacombe (2004).

A Crise e o Estado Neoliberal

A partir do final dos anos de 1960, inicia-se a crise nos países centrais do capitalismo, cujos maiores indicadores foram a estagnação econômica e os processos inflacionários. Na análise de Tosi Rodrigues (1995): “O ‘círculo virtuoso’ (ganhos de produtividade alimentando aumentos reais de salário e vice-versa), então, cedeu lugar ao círculo vicioso de inflação, com estagnação econômica que se instalou na maior parte dos países desenvolvidos”.

Esse período de grande estabilidade econômica, política e social foi objeto de várias interpretações por parte dos cientistas sociais. Para alguns se estava diante do fim das ideologias, para outros estaríamos imersos numa sociedade controlada, “unidimensional”, guiada exclusivamente pela racionalidade instrumental.

Nesse contexto, ganhou fôlego uma série de críticas que vinham sendo feitas ao Estado Intervencionista/Keynesiano presente na Europa e nos Estados Unidos. Tais críticas voltaram-se contra qualquer limite estabelecido por parte do Estado ao funcionamento dos mecanismos do mercado: “[...] o ‘mercado livre’ é a garantia da liberdade econômica e política, esta última também ameaçada pelo intervencionismo”. (FILGUEIRAS, 2000, p. 45)

O argumento básico desse “novo liberalismo” foi sintetizado nas palavras de um de seus mais destacados pensadores, da seguinte forma:

O problema básico da organização social é como coordenar as atividades econômicas de um grande número de pessoas. Mesmo nas sociedades relativamente atrasadas se requer uma extensa divisão do trabalho e de especialização de funções, a fim de fazer um uso seletivo dos recursos disponíveis. Nas sociedades avançadas, a escala em que a coordenação é requerida, para aproveitar plenamente as oportunidades oferecidas pela ciência e pelas tecnologias modernas, é muito maior [...]. O desafio para o crente na liberdade é reconciliar esta generalizada interdependência com a liberdade individual. [...].

Fundamentalmente, existem só dois modos de coordenar as atividades econômicas de milhões de pessoas. Um é a direção centralizada que implica o uso da coerção – a técnica do exército e do moderno Estado totalitário. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica do mercado. (FRIEDMAN *apud* BORON, 1994, p. 51–52)

Friedman trabalha com o princípio de que Estado e mercado são formas de organização social antagônicas e irreconciliáveis. O mercado seria importante não só por garantir desenvolvimento econômico, mas também liberdade econômica e política. Já o Estado é visto como o *Locus* do autoritarismo e da coerção.

As ideias neoliberais acabaram sendo colocadas em prática, sobretudo com a chegada ao poder do Partido Conservador na Inglaterra, com **Margaret Thatcher**, em 1979, e do Partido Republicano, com **Ronald Reagan**, nos EUA, em 1980.

Esses governos poderiam ser caracterizados, conforme Anderson (1995), como representantes da “primeira onda” do neoliberalismo. Naquele que ficou conhecido como o modelo mais puro do neoliberalismo – o Inglês – foram adotadas medidas como:

- controle da emissão monetária;
- elevação da taxa de juros;
- abolição do controle de fluxos financeiros;
- repressão aos sindicatos;
- legislação antissindical; e
- corte de gastos e privatização.

No Governo de Reagan, também foi implementada uma série de medidas, porém, com bem menos radicalismo do que na Inglaterra e, além disso, fazendo junção entre o neoliberalismo nas políticas econômicas e a manutenção do “Keynesianismo” militar. No restante da Europa, o neoliberalismo teve menor força, realizando somente algumas políticas de disciplina orçamentária e reforma fiscal. (ANDERSON, 1995)



Tô a fim de saber

Ronald Wilson Reagan (1911-2004)



Figura 10: Ronald Reagan

Foi o 40º Presidente dos Estados Unidos da América e o 33º governador da Califórnia, assumindo-se membro do partido Republicano. Seu governo foi marcado por importantes acontecimentos no plano interno e, sobretudo, no internacional, optando por praticar uma política externa agressiva, investindo na esfera da defesa e da diplomacia com o objectivo claro de combater o comunismo internacional. Fonte: <<http://www.stars-news.info/pt/people/ronald-reagan/biografia.html>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Margaret Thatcher



Figura 11: Margaret Thatcher

Ex-política britânica, nascida em 1925. Foi primeira-ministra de seu país, de 1979 a 1990. Seus postulados principais foram o liberalismo e o monetarismo estritos. Conseguiu reduzir a inflação, mas diminuiu a produção industrial, gerando desemprego e a quebra de empresas e bancos. Thatcher recusou a união social e política do Reino Unido com a Europa e criou o imposto regressivo, o poll tax, o qual sofreu uma violenta e vitoriosa resistência popular e a levou a perder o apoio de seu próprio partido. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u376.jhtm>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Uma questão que se coloca nessa primeira onda do neoliberalismo é se ele conseguiu cumprir suas promessas. Verificando a maioria das experiências de governos neoliberais na Europa e nos EUA, podemos perceber que foi obtido êxito em uma série de políticas, principalmente no combate à inflação e na elevação da taxa de lucros. Porém, como objetivo global, observa-se que o neoliberalismo não cumpriu seu fim, que era promover uma reaceleração das taxas de crescimento da economia capitalista. Além disso, assistiu-se a um aumento sem precedentes do desemprego em toda a Europa, que veio acompanhado de aumento nos índices de desigualdade social. (ANDERSON, 1995)

Como questão, coloca-se o porquê da recuperação dos lucros não ter resultado em crescimento. Para Anderson (1995), com o processo de globalização e a conseqüente desregulamentação financeira da economia capitalista mundial houve uma inversão do investimento de capital: do capital produtivo para o capital financeiro. Observa-se, cada vez mais, um deslocamento do capital, da esfera da produção para o espaço dos mercados financeiros, os quais, graças ao constante processo de sofisticação tecnológica e globalização da economia, circulam por todo o mundo na busca de segurança e rentabilidade. (FIORI, 1995; FIORI; TAVARES, 1993)



Já que falamos em globalização, veja algumas considerações a esse respeito.

A Globalização



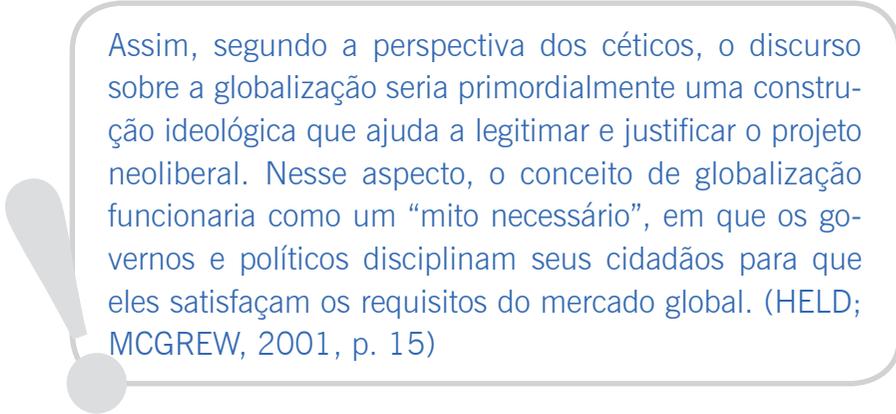
Caro estudante!

A partir de agora, você vai conhecer ou rever outro elemento importante na organização dos sistemas políticos contemporâneos: a globalização. Não se tem intenção de fazer uma reconstituição do debate em torno desse conceito, mas mostrar como a globalização constitui importante elemento na configuração do mundo contemporâneo.

Vamos começar afirmando que não existe explicação consensual para o fenômeno globalização, de modo que Held e McGrew (2001) identificam duas grandes linhas de argumentação: de um lado, os que a consideram um fenômeno histórico real e significativo – os globalistas –, de outro, aqueles que a concebem como uma construção ideológica – os céticos. Para os autores, tal dualismo, mesmo sendo simplista, é válido se utilizado como tipo ideal.

Os céticos, segundo Held e McGrew (2001), têm como ponto de partida a seguinte questão: “O que é global na globalização?” Para eles, só teria sentido falar de globalização, se por esse conceito se abordasse um fenômeno realmente universal (com validade para todo o mundo). Na ausência de universalidade, faltaria delimitação clara e precisa para o conceito. Enfim, para os críticos, na inexistência de referenciais geográficos claros, fica impossível distinguir o que é regional do que seria realmente global.

Held e McGrew (2001), ao analisar a posição dos céticos, sustentam que eles, em geral, constroem um modelo abstrato sobre o que seria a economia global ou a cultura global e comparam-no com a realidade. Descartam, por completo, qualquer pretensão descritiva ou explicativa para o conceito. Em vez de globalização, defendem que uma definição mais válida das tendências atuais seria através dos termos “internacionalização”, isto é, laços crescentes entre economias ou sociedades nacionais essencialmente distintas, e “regionalização” ou “triadização”, ou seja, o agrupamento geográfico de trocas econômicas e sociais transfronteiriças. (HELD; MCGREW, 2001, p. 15)



Assim, segundo a perspectiva dos céticos, o discurso sobre a globalização seria primordialmente uma construção ideológica que ajuda a legitimar e justificar o projeto neoliberal. Nesse aspecto, o conceito de globalização funcionaria como um “mito necessário”, em que os governos e políticos disciplinam seus cidadãos para que eles satisfaçam os requisitos do mercado global. (HELD; MCGREW, 2001, p. 15)

A visão globalista, sempre segundo Held e McGrew (2001), não considera esse fenômeno apenas como uma ideologia. Segundo essa perspectiva, existiriam mudanças substantivas que estariam ocorrendo na

Uma típica análise “glo-

balista” encontra-se na obra de Anthony Giddens, *Para Além da Esquerda e da Direita* (1996).

organização social e que precisariam de um conceito que possibilitasse a sua compreensão. As evidências desse fenômeno estariam, por exemplo, na internacionalização das empresas capitalistas e na valorização dos problemas ambientais como problemas globais. “Em vez de conceber a globalização como um fenômeno exclusivamente econômico, a **análise globalista** confere um *status* equiparável a outras dimensões da atividade social”. (HELD; MCGREW, 2001, p. 16)

As diferenças entre as duas perspectivas dão-se praticamente em todas as esferas em que o mundo contemporâneo é analisado. O Quadro 6 resume o debate.

	CÉTICOS	GLOBALISTAS
1. Conceitos	Internacionalização, não-globalização, regionalização	Um só mundo, moldado por fluxos, movimentos e redes sumamente extensos, intensivos e rápidos através das re-giões e dos continentes
2. Poder	Predomina o Estado nacional, intergovernamentalismo	Desgaste da soberania, da autonomia e da legitimidade do Estado, declínio do Estado-nação, aumento do multilateralismo
3. Cultura	Ressurgimento do nacionalismo e da identidade nacional	Surgimento da cultura popular global, desgaste das identidades políticas fixas, hibridização.
4. Economia	Desenvolvimento de blocos regionais, formação de grupos (triadização), novo imperialismo	Capitalismo global, informacional, economia transnacional, nova divisão regional do trabalho
5. Desigualdade	Defasagem crescente entre o norte e o sul, conflitos de interesse irreconciliáveis	Desigualdade crescente nas e entre as sociedades, desgaste das antigas hierarquias
6. Ordem	Sociedade Internacional de Estados, persiste inevitavelmente o conflito entre os Estados, gestão internacional e geopolítica, comunitarismo	Gestão global em camadas múltiplas, sociedade civil global, organização política global, cosmopolitismo

Quadro 6: Diferenças entre as perspectivas dos céticos e dos globalistas sobre a globalização

Fonte: Held e McGrew (2001, p. 92)

Como se pode observar no Quadro 6, globalistas e céticos têm concepções completamente diferenciadas da globalização e os argumentos tendem a refutar-se mutuamente. Porém, numa análise mais detida das

duas perspectivas, pode-se identificar alguns pontos que são praticamente consensuais entre elas. Para Held e McGrew (2001), os dois lados admittiram que:

- houve aumento, nos últimos anos, da interligação econômica nas e entre as regiões;
- a competição global desafia as velhas ordens e gera novas desigualdades de riqueza, poder e *status*;
- alguns problemas políticos, como a lavagem de dinheiro e a questão ambiental, fogem da esfera de responsabilidade das tradicionais instituições dos governos nacionais; e
- houve expansão da gestão internacional nos planos regional e global – por exemplo, os blocos econômicos regionais (MERCOSUL e União Européia) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

E o Brasil?

Olá!

Até aqui, tratamos basicamente do processo de formação e das transformações do Estado, a partir da experiência Europeia. Resta saber, mesmo que rapidamente, que no Brasil (e na América Latina tal processo se desenvolveu de forma diferenciada. Veja, então, algumas características do Estado brasileiro.

Como se sabe, nossa história política começa em 1500, porém o elemento dinamizador da construção das estruturas estatais no país vai se dar a partir de 1808, com a vinda da família real para o Brasil. Em 1822, temos a Independência, quando efetivamente constitui-se o Estado brasileiro. Até 1889, tal Estado foi organizado de forma monárquica; e, de 1889 a 1930, temos a Primeira República. É importante destacar que durante este tempo existia um aparelho estatal extremamente frágil e a própria ideia de uma nação brasileira não era algo disseminado em todo o território.

Somente a partir de 1930, mais especificamente com a Revolução de 1930 capitaneada por Getúlio Vargas, é que começa a se formar um aparelho de Estado em todo o território. Inicia-se também, a constituição de uma burocracia estatal, destinada a planejar, organizar, gerenciar e controlar as políticas de Estado. Enfim, é dos anos de 1930 que se tem o surgimento do chamado Estado desenvolvimentista no país. Através desse conceito, busca-se caracterizar uma forma de Estado marcada pela

intervenção maciça na economia, seja de forma indireta, através do planejamento econômico, seja de forma direta, via investimentos em indústrias de base e na criação de infraestrutura para o desenvolvimento econômico.

O processo de formação do Estado desenvolvimentista no Brasil está relacionado a um contexto no qual a economia internacional estava em recessão (1930) e não se conseguia mais reproduzir o modelo econômico adotado até então no país, qual seja: a exportação de bens primários (principalmente o café) e a importação de produtos industrializados. Diante dessa situação, a estratégia possível foi promover a industrialização nacional para fins de eliminar nossa dependência com relação aos países desenvolvidos. Porém, o país carecia de uma burguesia local que se encarregasse de tal processo, como aconteceu nos países da Europa. Dessa forma, o único ator com capacidade para promover as transformações de que a economia necessitava era

o Estado. E foi assim que aconteceu. Desde 1930, verificou-se o início de um longo processo, marcado pela preponderância do Estado na organização da economia. Processo este que teve seu fim somente na década de 1980.

É importante destacar, como faz Sell (2006, p. 141), que sob o rótulo “Estado desenvolvimentista” temos vários momentos de nossa história bem como distintos regimes políticos. O desenvolvimentismo conviveu com períodos autoritários – o Estado Novo, de 1937 a 1945; e o Regime Militar, de 1964 a 1985 – e democráticos (1946–1964). Com relação à dimensão econômica, tem-se também diferentes momentos desse modelo de Estado: o período nacionalista (principalmente nos anos de 1950, com o II Governo



Tô a fim de saber **Getúlio Dornelles Vargas (1882–1954)**

Ingressou na política em 1909, como deputado estadual pelo PRP (Partido Republicano Rio-Grandense). Foi o comandante da Revolução de 1930 e Presidente do Brasil de 3/11/1930 a 29/10/1945. Em 1934, promulgou uma nova Constituição. Em 1937, instalou o Estado Novo. Criou a Justiça do Trabalho (1930), o Ministério da Justiça e o salário mínimo (1940), a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1943), a carteira profissional, a semana de 48 horas de trabalho, as férias remuneradas, a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Hidrelétrica do Vale do São Francisco (1945) e entidades como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1938). Foi derrubado pelos militares em 1945. Voltou à presidência 1950. Fonte: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1142.html>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Vargas; e durante o Governo de **João Goulart**) e o período de integração à economia internacional (no Governo **JK** e no Período Militar).

A partir da década de 1970, acompanhando o contexto de recessão da economia mundial derivada da crise do petróleo, inicia-se um período desfavorável ao modelo desenvolvimentista no país. As taxas de crescimento começam a cair (de 14% em 1973 – auge do “milagre econômico brasileiro” – passam a 8,2% em 1974 e 5,2% em 1975) e a inflação começa a se tornar um problema com grandes proporções. As estratégias governamentais, porém, não oferecem uma resposta ao problema; pelo contrário, o Estado continua investindo e intervindo.

Nos anos de 1980, ocorre a abertura política e a transição para a democracia, de modo que em 1985 tem-se o fim do período militar, com a eleição, via colégio eleitoral, de **Tancredo Neves** para presidir o país. Mas em função de sua morte, quem acaba assumindo o governo é **José Sarney**. Seu governo foi marcado pelo aprofundamento da crise econômica, cujos maiores indicadores foram a hiperinflação e a estagnação econômica. Para combater o descontrole inflacionário foram lançados cinco planos econômicos, somente no seu governo. Nenhum deles conseguiu pôr fim a esse fenômeno, que era tratado como a grande “doença nacional”.

Em 1989, o Brasil realiza a primeira eleição direta para Presidente da República. Os brasileiros elegem Fernando Collor de Mello. Este assume com uma plataforma modernizante, prometendo desestatizar a economia e fazer o país voltar a crescer. Collor representa a primeira tentativa de se estabelecer um Estado neoliberal no Brasil. Durante seu governo foram adotadas medidas de desregulamentação da economia, abertura comercial e privatizações. Juntamente com isso, um plano econômico, o Plano Collor, que pretendia acabar com a inflação. Poucos meses após o plano, a inflação volta

 *Tão a fim de saber* **João Belchior Marques Goulart (1918–1976)**

Presidente do Brasil de 1961 a 1963 e fundador do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), em 1946. Popularmente conhecido como Jango, tomou posse em 1961, após aprovação da emenda institucional que instaurou uma república parlamentarista na qual o chefe do poder executivo é o primeiro-ministro e não o presidente. Acusado de comunista devido a sua aproximação com representantes das classes trabalhadoras, foi deposto pelo golpe militar de 1964 e exilado no Uruguai. Fonte: <www.biografias.netsaber.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902–1976)

Presidente do Brasil de 1956 a 1961. Foi eleito governador em Minas Gerais (1950 a 1954). Venceu a eleição para presidente da República, com o slogan “Cinqüenta Anos em Cinco”. Um de seus principais feitos foi a construção da cidade de Brasília e instituição do Distrito Federal, em 1960. Em 1962 teve seu mandato cassado e os direitos políticos suspensos em 1964, pelo regime militar. Em 1966 tentou organizar uma frente pela redemocratização do país, junto com Carlos Lacerda e João Goulart, mas não voltou mais ao poder. Se afastou da política e dedicou-se ao trabalho como empresário. Fonte: <www.biografias.netsaber.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

a patamares elevados e, em pouco mais de dois anos após ter assumido o mandato, denúncias de corrupção culminaram com o afastamento de Collor da Presidência.

Em seu lugar assume o vice **Itamar Franco** que, durante o mandato, convida o então Ministro das Relações Exteriores, **Fernando Henrique Cardoso**, para assumir o Ministério da Fazenda. A partir de 1994, este começa a implementar um plano de estabilização econômica, o Plano Real, o qual finalmente conseguiu pôr fim ao descontrole inflacionário.



To a fim de saber Tancredo de Almeida Neves (1910–1985)

Político eleito presidente do Brasil em 1985, não chegando a tomar posse. Foi um dos líderes do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido criado em 1965. Ingressou no PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e foi eleito governador de Minas Gerais (1983-1984). Em 1984, com a derrota da emenda que instituía as eleições diretas para presidente da República, Tancredo foi escolhido para representar uma coligação de partidos de oposição reunidos na Aliança Democrática. Em 1985, foi eleito presidente pelo Colégio Eleitoral, ano em que veio a falecer, tendo o cargo assumido pelo vice-presidente José Sarney. Fonte: <www.biografias.netsaber.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

José Ribamar Ferreira de Araújo Costa

Político e escritor brasileiro, nascido no estado do Maranhão, em 1930. Conhecido por José Sarney, foi presidente da República entre 1985 e 1990. Em 1979, participou da fundação do PDS (Partido Democrático Social). Ingressou no PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e, em virtude do falecimento de Tancredo, assumiu a presidência em 1985. Promulgada em 1988, a Carta estabeleceu eleições diretas em dois turnos para presidente, governador e prefeito. Em 1986, estabeleceu o Plano Cruzado, uma tentativa fracassada de ampla reforma monetária. Fonte: <www.biografias.netsaber.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Fernando Henrique acumula capital político por sua atuação como bem sucedido Ministro da Fazenda e se elege Presidente da República em 1994. Durante seu governo é adotada uma grande agenda de reforma do Estado, via privatização de empresas estatais, juntamente com reformas constitucionais destinadas a “enxugar” o Estado. As principais reformas foram a da Previdência e a da quebra dos monopólios estatais nas áreas de telecomunicações, gás canalizado, petróleo e navegação.

Alguns autores afirmam que Fernando Henrique Cardoso conseguiu implementar o **Estado neoliberal** que havia sido ensaiado no governo Collor. Outros, que as reformas eram necessárias para promover a integração do país na economia internacional e para garantir crescimento e estabilidade econômica.

Fernando Henrique, durante seu primeiro mandato, também promove uma mudança constitucional no plano político, criando o instituto da reeleição para cargos do Poder Executivo. Beneficiando-se da nova legislação, reelege-se Presidente. O segundo mandato foi marcado por várias crises internacionais que afetaram profundamente a economia brasileira. Isso, entre outros fatores, refletiu-se nos baixos índices de crescimento econômico do país.

Em 2002, os brasileiros elegeram o ex-metalúrgico **Luiz Inácio Lula da Silva**, Presidente da República. Este, após três derrotas eleitorais e representante do Partido dos Trabalhadores, chega

ao poder com uma plataforma de mudança. Sob o slogan da “esperança” e de que um “outro país é possível”, Lula prometia desenvolvimento econômico e inclusão social, equação nunca atingida na história política brasileira. Ao longo do seu primeiro mandato, preservou as características básicas da política econômica do governo Fernando Henrique e implementou novas reformas. Porém, a principal marca do primeiro mandato de Lula foi sua agenda no campo social, estruturada em torno do Programa “Fome Zero”, tendo como principal política o “Bolsa Família”.

A manutenção de uma política econômica ortodoxa fez que o país continuasse com baixos índices de crescimento econômico durante todo o primeiro mandato de Lula. Este, porém, consegue sua reeleição fortemente amparado na popularidade obtida através dos programas sociais.

Para finalizar, cabe agora, perguntar: no segundo mandato do Presidente Lula, que tipo de Estado foi construído no Brasil?

Faça uma reflexão sobre esse questionamento.

Saiba mais...

Sobre os vários momentos do Estado desenvolvimentista no Brasil, ver o livro de: IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1991.

Tôa fim de saber **Itamar Augusto Cautiero Franco**

Nascido em 1930, foi presidente do Brasil entre 1992 e 1995. Foi vice-presidente da República em 1989, no governo de Fernando Collor de Mello, e assumiu a presidência durante o processo de impeachment. Em 1º de março de 1994, estabelecido pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, lançou o Plano Real, alcançando estabilidade econômica e alto índice de aprovação popular. Fonte: <www.biografias.netsaber.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Fernando Henrique Cardoso

Sociólogo e político brasileiro, nasceu em 1931. Foi presidente do Brasil de 1995 a 2002. Em 1969, publicou seu mais importante livro, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (com Enzo Faletto); em 1971, *Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes: ideologias do empresariado industrial argentino e brasileiro*; e, em 1975, *Autoritarismo e Democratização*. De ministro das Relações Exteriores no governo Itamar Franco (1992-1993), passou a ministro da Fazenda (1993-1994) e lançou o Plano Real. Fonte: <http://www.ifhc.org.br/index.php?module=conteudo&class=fixo&event=ver&id_conteudo=8>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Luís Inácio Lula da Silva

Político brasileiro e Presidente da República nos anos de 2003 a 2010. Foi líder das primeiras movimentações operárias após o período da ditadura militar no Brasil e cofundador do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980. Candidato à Presidência da República em 1989, foi derrotado por Fernando Collor de Mello. Candidato novamente em 1994 e em 1998, foi derrotado em ambas por Fernando Henrique Cardoso. Em 2002, então, elegeu-se presidente no segundo turno das eleições, foi reeleito no segundo turno das eleições de 2006, derrotando Geraldo Alckmin, com mais de 58 milhões de votos. Fonte: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/lula/p1237777018616.html>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Os Sistemas Políticos e as Políticas Empresariais

Caro estudante!

Até aqui tratamos basicamente da evolução histórica das idéias políticas e das mudanças pelas quais passaram os sistemas políticos ao longo da história. Nesse sentido, você teve a oportunidade de ver alguns traços da organização política de Atenas, de Roma, da Idade Média, bem como aquilo que foi denominado de Estado liberal, o socialismo e o keynesianismo. Por fim, você teve a oportunidade de visualizar rapidamente os principais elementos do neoliberalismo e da globalização. Nosso foco agora é fazer com que você compreenda como a forma de organização dos sistemas políticos afeta a vida das organizações e as políticas empresariais. Nesse sentido, mais do que teorizar essas questões, vamos tratá-las na forma de exemplos e associações.

Bons estudos!

Em primeiro lugar, podemos afirmar que quando nos reportamos à idéia de liberalismo estamos pensando numa forma de organização do Estado na qual ele pouco intervém na regulação da vida econômica, podendo se materializar em políticas de privatização de empresas estatais, abertura comercial, estímulo à livre concorrência etc.

Vários estudos têm indicado que a organização típica do Estado liberal tem impactos diferenciados sobre países, regiões, indústrias e setores da economia. Um exemplo típico disso são as políticas de abertura comercial. Nesse caso, um país pode estimular importações baixando tarifas de determinados produtos. Foi a política adotada pelo Brasil no período em que foi administrado pelo presidente Collor.

Qual é o impacto dessas políticas? De um lado, elas podem ter o impacto positivo de favorecer a modernização de determinados setores da indústria e de serviços, como afirmam seus defensores. Outra consequência é o fechamento de indústrias nacionais e o desemprego, ambos derivados

do fato de que muitos setores não conseguem competir com os produtos importados. Essa questão, em geral, é apontada pelos críticos.

Outros exemplos podem ser citados. Poderíamos perguntar sobre o impacto na vida das organizações causado pelas políticas de proteção comercial e pelo pleno emprego, típicas do Estado Keynesiano. Essas são questões que administradores, economistas, cientistas políticos e outros profissionais devem enfrentar ao definir políticas empresariais em diferentes contextos sociopolíticos.

No entanto, deve ficar claro que a organização dos sistemas políticos forma um dos elementos do contexto em que são formuladas e definidas as decisões empresariais. Nesse sentido, é importante ter em mente não apenas os elementos mais estruturais de um sistema político, ou seja, o fato de este tratar-se de uma democracia ou ditadura ou se o Estado está organizado de forma liberal ou intervencionista.

Tão importante quanto esses elementos são as variáveis relacionadas à estabilidade e à instabilidade política e econômica de uma região ou de um país. Não é sem motivos que as organizações internacionais desenvolvem tantos índices destinados a mensurar questões como a solidez das instituições de um país, suas perspectivas de futuro, seus riscos. Esses índices, apesar de seu caráter ideológico, no sentido de valorizar apenas alguns aspectos da organização política e econômica nacional, adquirem cada vez mais importância, na conjuntura de uma economia globalizada. Exemplo mais significativo disso é aquele representado pela expressão “risco país”.

Importante ao abordar essas questões é ter em mente que tais índices só têm sentido de existir no quadro de uma economia globalizada, na qual o fluxo e a velocidade das informações se acentua rapidamente, bem como a capacidade de ação dos governos nacionais se vê seriamente pressionada pelo poder das grandes corporações transnacionais.

A questão do fluxo de informações é abordada por Giddens (2005, p. 64) ao assinalar que

[...] a difusão da tecnologia da informação expandiu as possibilidades de contato entre as pessoas ao redor do mundo. Facilitou também o fluxo de informação sobre pessoas e acontecimentos em lugares distantes [...].

Sobre o risco país, consultar: <www.portalbrasil.net/economia_riscopais.htm>. Acesso em: 21 mar. 2011.

O papel das corporações transnacionais na economia globalizada pode ser analisado em Giddens (2005, p. 65–66).

Nesse sentido, sejamos “céticos” ou “globalistas”, não podemos deixar de reconhecer que existem mudanças significativas acontecendo no mundo e que tais mudanças afetam tanto a forma como a política se organiza nas diferentes sociedades quanto as estratégias das organizações e principalmente nossas vidas.

Essa questão do impacto da globalização em nossas vidas é abordada diretamente por Giddens (2005). Acreditamos que seja oportuno discuti-la para finalizar esta Unidade, pois ela ajuda na compreensão da temática abordada. Para Giddens (2005, p. 68):

[...] a globalização está fundamentalmente mudando a natureza de nossas experiências cotidianas. Como as sociedades nas quais vivemos passa por profundas transformações, as instituições estabelecidas que outrora as sustentavam perderam seu lugar. Isso está forçando uma redefinição de aspectos íntimos e pessoais de nossas vidas, tais como família, os papéis de gênero, a sexualidade, a identidade pessoal, as nossas interações com os outros e nossas relações com o trabalho. O modo como pensamos nós mesmos e nossas ligações com outras pessoas está sendo profundamente alterado pela globalização.

Dentre os principais impactos da globalização em nossas vidas, Giddens (2005, p. 68) destaca:

- A ascensão de um novo individualismo, em que as tradições culturais, étnicas e religiosas vão perdendo força. “No passado, as identidades pessoais dos indivíduos eram formadas no contexto da comunidade onde nasciam” (p. 68). Nas condições da globalização, tem-se um novo individualismo, no qual “as pessoas devem ativamente se autoconstituir e construir suas próprias identidades”. Como exemplo, o autor cita o caso do filho primogênito de um alfaiate que hoje poderia escolher qualquer caminho profissional e o compara a épocas anteriores quando um jovem aprenderia o ofício do pai e o praticaria por toda a vida”.
- Um segundo impacto é quanto aos padrões de trabalho, nos quais temos novos paradigmas de comércio, novos tipos de indústria e serviços que trazem novas exigências aos trabalhadores. Nas palavras de Giddens (2005, p. 70):

Se antigamente a vida de trabalho das pessoas era dominada pelo emprego garantido por apenas um empregador ao longo de muitas décadas – o conhecido modelo do “emprego para a vida inteira” –, hoje, um número maior de indivíduos traça sua própria carreira, perseguindo metas individuais e exercendo a escolha para sua realização. Muitas vezes, isso envolve trocar de emprego várias vezes durante a carreira, constituindo novas capacidades e habilidades e transferindo-as aos diversos contextos de trabalho. Os modelos tradicionais de trabalho em tempo integral estão se transformando em formas mais flexíveis: trabalho em casa auxiliado por tecnologia de informação, trabalho em equipe, projetos de consultoria de curta duração, horário flexível de trabalho e assim por diante.

- No plano da cultura, temos a emergência de uma ordem hegemônica de informação, que é transmitida de forma massiva para todo o globo. O autor cita um interessante exemplo dessa questão, ao analisar a difusão do filme *Titanic*, que reproduzimos aqui (GIDDENS, 2005, p. 70–71):

O que pode explicar a enorme popularidade de um filme como *Titanic*? E o que o seu sucesso nos diz sobre a globalização? A um primeiro nível. *Titanic* tornou-se popular por razões muito simples: combinava uma trama relativamente simples (um romance com um pano de fundo trágico) com um evento histórico conhecido – o naufrágio, em 1912, do *Titanic*, no qual mais de 1.600 pessoas morreram. O filme foi também ricamente produzido, com grande atenção aos detalhes e incluiu efeitos especiais de última geração.

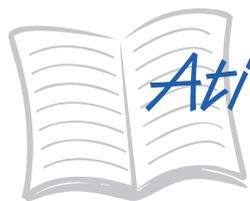
Mas outra razão para a popularidade de *Titanic* é que ele refletia um conjunto particular de idéias e valores que repercutiu junto às audiências do mundo inteiro. Um dos temas centrais do filme é a possibilidade de o amor romântico prevalecer sobre as diferenças de classe e as tradições familiares. Embora tais idéias sejam de modo geral aceitas na maioria dos países ocidentais, estão ainda se firmando em muitas outras partes do mundo. O sucesso de um filme como *Titanic* reflete a mudança de atitudes para com os relacionamentos pessoais e o casamento, por exemplo, em lugares do mundo onde têm prevalecido valores mais tradicionais. É possível dizer, mesmo assim, que *Titanic*, juntamente com outros filmes ocidentais, contribui para essa mudança dos valores. Filmes e programas

de televisão feitos nos moldes da cultura ocidental e que dominam a mídia global tendem a apresentar um conjunto de pautas políticas, sociais e econômicas que reflete uma visão de mundo especificamente ocidental. Alguns se preocupam com o fato de que a globalização esteja conduzindo a criação de uma “cultura global” em que os valores de maior poder e riqueza – como filmes produzidos em Hollywood – tenham um efeito devastador sobre a força dos costumes locais e da tradição. De acordo com essa visão, a globalização é uma forma de “imperialismo cultural” em que os valores, os estilos e as visões do mundo ocidental são difundidos de modo tão agressivo que sufocam culturas nacionais particulares.

Resumindo



A Unidade 2 tratou da história das ideias e das instituições políticas, do mundo antigo aos dias atuais. Vimos que a origem da noção de política está ligada aos gregos; passamos pelos romanos, pela Idade Média e pelo Renascimento; discutimos em detalhes os significados e as aplicações do liberalismo, bem como o pensamento e a experiência socialistas; e chegamos ao neoliberalismo e à globalização, parte na qual tematizamos sobre os impactos da política nas organizações.



Atividades de aprendizagem

Ao longo desta Unidade, desenvolvemos importantes considerações teóricas e históricas sobre os sistemas políticos, destacando suas interfaces com o universo das organizações. Para certificar-se de que entendeu toda a discussão, responda às atividades propostas.

Importante: não é desejável que você responda ou reflita somente acerca do que está neste livro. Desejamos que você tenha opinião crítica a respeito do assunto tratado e a exponha aos colegas nos Fóruns de discussão e também ao responder às atividades.

1. Analisando a evolução histórica das ideias políticas, tivemos a oportunidade de estudar o liberalismo. Descreva o que você entendeu por liberalismo, citando algumas manifestações dessas ideias no mundo contemporâneo.
2. Ao concluir a leitura da Unidade, identifique três maneiras como a organização dos sistemas políticos afeta as políticas empresariais.
3. Descreva como a globalização afeta nossas vidas no Brasil.



3

UNIDADE

Planejamento e Tomada de Decisões



Nesta Unidade, você vai conhecer e compreender as temáticas do planejamento e do processo decisório sob o ângulo da Ciência Política.



Decisões Políticas, Estratégicas, Táticas e Operacionais

Caro estudante!

A Unidade 3 vai tratar do planejamento e do processo decisório de acordo com a visão da Ciência Política. Leia com atenção e realize as atividades que estão indicadas ao final da Unidade. Sua leitura, a realização das atividades e os contatos com o tutor e com o professor têm um só objetivo: ajudá-lo no processo de construção do conhecimento e no desenvolvimento de habilidades que caracterizarão seu novo perfil profissional ao final do curso. E então? O que está esperando? Vamos juntos na busca de mais conhecimento!

Ao falar sobre decisão, não estou lidando com um aspecto altamente especial do processo político, mas com seu núcleo central. Votar, legislar, adjudiciar e administrar têm sido sempre concebidos como processos de tomada de decisão. As ferramentas da análise política – legais históricas e comportamentais – têm sido sempre adaptadas à análise da decisão. O uso de uma estrutura da tomada de decisão para a pesquisa política não é novo; ao contrário, representa o desenvolvimento contínuo por caminhos que se estendem até os primórdios da ciência política. (SCHWARTZMAN, 1970, p. 24)

Todo estudante de Administração aprende, desde as fases iniciais de seu curso, que o Planejamento é uma das funções do administrador. Nesse sentido, as “Ciências da Administração” dividiram o processo de planejamento em três modalidades:

- Planejamento estratégico: trata das decisões de longo prazo;
- Planejamento tático: aborda o médio prazo; e
- Planejamento operacional: refere-se a decisões de curto prazo.

A relação entre planejamento estratégico e decisões estratégicas pode ser observada no Quadro 7:

Nível estratégico	Decisões estratégicas	Planejamento estratégico
Nível tático	Decisões táticas	Planejamento tático
Nível operacional	Decisões operacionais	Planejamento operacional

Quadro 7: Níveis de decisão e tipos de planejamento

Fonte: Adaptado de Oliveira (1998)

Toda organização, para o bom desempenho de suas funções, deveria trabalhar de forma articulada com essas três dimensões do planejamento e da tomada de decisão, de modo a obter os melhores resultados. Em síntese, a contribuição do processo de planejamento é estabelecer metas para o futuro (distante e próximo) com base nos dados do presente e do passado. Quanto maior for a quantidade e a qualidade de informações disponíveis e quanto mais claros forem a missão e os objetivos da organização, melhores serão as chances de obter bons resultados com o planejamento.

Apesar de o planejamento ser uma função administrativa amplamente difundida no universo empresarial, ele tem grande possibilidade de uso no universo da Administração Pública. Aliás, é digno de destaque que a primeira aplicação sistemática das técnicas de planejamento social surgiu na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) quando, em 1918, foi elaborado o Plano Nacional de Eletrificação. (GIOVANELLA, 1991)

Considerando essas discussões mais gerais sobre o planejamento e a tomada de decisões, vamos ver, nesta Unidade, quais são as principais características dos processos de decisão política.

Já tivemos a oportunidade de discutir anteriormente as principais características dos sistemas políticos, bem como suas transformações ao longo da história. No aspecto histórico, vimos que o Estado assume diferentes feições dependendo do contexto histórico e que, no século XX, presenciamos os processos de expansão (a partir dos anos 1930) e de retração do Estado (a partir da década de 1970) na oferta de serviços públicos e na regulação das atividades econômicas.

Nesse processo, identificamos que o Estado como instituição surgiu para resolver os problemas da vida em coletividade e que a política é o meio pelo qual existe a expressão de procedimentos destinados à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. (MAGALHÃES, 2001)

Conforme Muller (*apud* RUA, 1998, p. 237), três são os níveis em que a política está presente na sociedade:

- **Plano Constitucional (*Polity*):** é o espaço de distinção entre a esfera da política e a da sociedade, podendo a fronteira entre as duas variar conforme os lugares e as épocas.
- **Plano da Atividade Política (*Politics*):** designa a atividade política em geral, como as disputas partidárias, a competição eleitoral etc.
- **Plano das Políticas (*Policies*):** designa, enfim, a política pública, ou seja, o processo pelo qual são elaborados e implementados os programas de ação pública.

Trataremos acerca do processo decisório. Quando acontece determinada ação governamental, em geral, dizemos que ela é uma decisão política. Esse tipo de decisão materializa-se naquilo que se denomina de **Política Pública**.

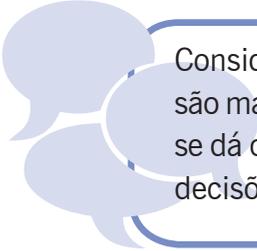
Segundo o trabalho de Magalhães (2001, p. 252), as políticas públicas podem ser entendidas como produtos, “[...] resultantes de atividades políticas: compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. Em outras palavras, e seguindo-se o vocabulário acima, pode-se dizer que:

As políticas públicas (*policies*) compreendem as ações públicas, exercidas por meio dos processos políticos (*politics*), que são regulados por um plano normativo/constitucional (*polity*).

Diante desse conceito, torna-se necessário distinguir política pública de decisão política. De acordo com Magalhães (2001, p. 252):

- **Decisão política:** corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia de preferências dos autores envolvidos, expressando uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Exemplo: emenda de reeleição presidencial.
- **Política pública:** geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas

para implementar as decisões tomadas. Exemplo: privatização de estatais e reforma agrária .



Considerando-se o fato de que as políticas públicas são mais amplas do que as decisões públicas, veja como se dá o desenvolvimento sequencial das políticas e das decisões políticas, na próxima seção.

Saiba mais...

Uma análise histórica do uso das técnicas de planejamento nos setores público e privado pode ser encontrada em: GIOVANELLA. As Origens e as Correntes Atuais do Enfoque Estratégico em Planejamento de Saúde na América Latina. *Cadernos de Saúde Pública*, 7 (1), jan./mar., 1991. p. 26-44. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v7n1/v7n1a04.pdf>> . Acesso em: 21 mar. 2011.

A Sequência das Políticas Públicas e as Decisões

A partir dessa conceituação, vamos discutir sobre o chamado ciclo das políticas públicas. Em geral, a abordagem sequencial define a construção da agenda pública, a produção de soluções e/ou alternativas, a decisão pública, a análise e avaliação do programa e a implantação do programa, como fases de uma política pública (MULLER *apud* RUA, 1998). Veja os detalhes de cada uma das fases:

Construção da Agenda Pública



Você sabe como um problema social se transforma num problema público? Vamos ver juntos!

Segundo Rua (1998), podemos ter um determinado “estado de coisas” que incomode e prejudique muitas pessoas, durante um longo período de tempo. Quando esse “estado de coisas” começa a chamar a atenção das autoridades governamentais, podemos dizer que temos um problema político, ou seja, o problema chegou à agenda pública. Segundo a análise de Boudouin (2000, p. 267), uma política pública

[...] advém quando um conjunto de problemas são vistos como apostas que obrigam por conseguinte as autoridades políticas a inscrevê-las na agenda governamental, *a fortiori* a tratá-las activamente e dar-lhes respostas mais ou menos coerentes.

Grande parte da atividade política dos governantes destina-se à tentativa de dar respostas e de satisfazer as demandas que lhes são colocadas pelos grupos sociais ou aquelas formuladas pelos próprios atores do sistema político. É na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aqueles “procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos”, que caracterizam a política (RUA, 1998).

Segundo Rua (1998), existem três tipos de demandas: as novas, as recorrentes e as reprimidas, que se subdividem em: estado de coisa e não decisão. Veja:

- **Demandas novas:** são aquelas decorrentes do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas, a saber:
 - **Novos atores:** são atores que surgem a partir de novos problemas “públicos” ou aqueles que já existiam antes, mas eram desorganizados, e a partir de determinado contexto passam a se organizar e pressionar o sistema político. Exemplo: bancada evangélica do Congresso Nacional.
 - **Novos problemas:** são problemas que não existiam (como a AIDS) ou que não pressionavam o sistema político para exigir uma solução (como a questão ambiental).
- **Demandas recorrentes:** são aquelas que materializam problemas não resolvidos ou mal resolvidos pelo sistema político, que estão sempre voltando a aparecer no debate público e na agenda dos governantes. No caso brasileiro, um exemplo é a

A Fortiori – com razão mais convincente; com muito mais motivo; com mais forte razão.
Fonte: Houaiss (2009).

Reforma Agrária, que desde muito tempo é um problema com soluções parciais, as quais prolongam uma solução efetiva.

- **Demandas reprimidas:** são aquelas que não conseguem penetrar/chegar ao sistema político, sendo barradas ou tendo seu processo decisório trancado. Não entram na pauta da ação estatal, pois ameaçam fortes interesses ou contrariam códigos de valores estabelecidos. Nesse sentido, tendem a encontrar grandes resistências para serem aceitas como um problema político (problema público) legítimo. Temos dois tipos de demandas reprimidas (RUA, 1998):
 - **Estado de coisas:** ocorre quando uma situação persiste durante muito tempo, incomodando as pessoas ou grupos sociais e gerando insatisfação sem, entretanto, conseguir mobilizar as autoridades governamentais, não chegando a constituir um item da agenda governamental.
 - **Não-decisão:** um determinado “estado de coisas” também pode permanecer pela não-decisão, que “[...] significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade – e, da mesma forma, ameaçam interesses – encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de estado de coisas em problema político – e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental. Trata-se, portanto, de algo como uma demanda reprimida.” (RUA, 1998, p. 239). O conceito foi desenvolvido por Bachrach e Baratz (1979).

Em geral, três são as formas em que um estado de coisas se transforma num problema político (RUA, 1998):

- crise/catástrofes;
- mobilização dos atores sociais; e
- oportunidade política.

É facilmente perceptível que, no Brasil, as duas primeiras são as formas mais comuns de problemas sociais a chegar à agenda pública. Um exemplo típico de catástrofe são os desabamentos em encostas de morros,

ou seja, os problemas de ocupação do espaço e da política habitacional só existem quando há uma tragédia que obriga as autoridades governamentais a agir.

A mobilização social ocorre geralmente por meio de movimentos sociais, que se constituem em função de alguma demanda por direitos ou serviços, e eles recorrem ao Estado para a resolução de seus problemas. No Brasil, os movimentos de maior visibilidade são aqueles relacionados à luta pela terra e aos de ambientalistas. Temos, igualmente, importantes manifestações no campo dos movimentos pelos direitos humanos.

A terceira forma de um problema se transformar numa agenda pública é quando o gestor público se antecipa à própria mobilização social e identifica uma oportunidade política na implementação de um programa governamental. Isso é caso raro no Brasil, mas temos alguns exemplos de gestores que identificam, por exemplo, a oportunidade de implementar uma política industrial ou de infraestrutura, visando a propiciar o desenvolvimento econômico.

Ainda com relação à formação da agenda pública, deve-se destacar que as dimensões estruturais e ideológicas ocupam papel significativo nesse processo. O sociólogo alemão **Claus Offe** (1984) considera que o sistema de normas legais e culturais existentes na sociedade se constitui num sistema de filtros que atuam na seleção do que merece ou não ser alvo da ação do Estado. Como exemplo, o fato da Constituição de um país regulamentar a ideia de propriedade privada vai ser um definidor do horizonte da ação estatal.

O tema dos atores do processo de decisão política será abordado com mais detalhes na segunda parte desta Unidade.



Tô a fim de saber

Claus Offe

Sociólogo alemão, nascido em 1940. É professor de sociologia no Instituto de Sociologia Política da Universidade Humboldt de Berlim e membro da segunda geração da Escola de Frankfurt e sua teoria crítica. Fonte: <http://veja.abril.com.br/080498/p_011.html>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Produção de Soluções e/ou Alternativas

A partir do momento em que é diagnosticado o problema ou que uma demanda chega à agenda do Estado, a tarefa seguinte é a busca por soluções para o problema. De acordo com Boudouin (2000, p. 271):

O estudo e a escolha de soluções concebíveis representa uma primeira etapa em que é freqüente deparar-se com modelos de mobilização e antecipação. Os “decisores” mobilizam, com efeito, as competências e o saber-fazer dos círculos mais

ou menos alargados: círculos “técnicos” em que é requerido o parecer dos peritos para imaginar cenários, calcular custos e embaraços, avaliar as performances; círculos “jurídicos” destinados a apreciar a legalidade ou até mesmo a constitucionalidade de medidas encaradas; círculos mais “políticos” – amigos pessoais, conselheiros, líderes influentes dos meios partidários ou parlamentares – convidados a apreciar a aceitabilidade social do projecto.

Nesse processo de produção de soluções, alguns passos merecem melhor esclarecimento:

Para obter informações sobre as principais fontes de indicadores no Brasil, ver a obra de Paulo Januzzi, *Indicadores Sociais no Brasil* (2003).

Sobre o tema do gerenciamento das cidades, os planos diretores e o Estatuto da Cidade, consultar o material produzido pelo Instituto Polis (2005), intitulado *Kit das cidades*.

- O primeiro passo é o gestor se municiar com o maior número de informações sobre o problema. Dentre as informações fundamentais estão os **indicadores**, ou seja, o problema deve ser, quando possível, quantificado por meio de todas as informações disponíveis. Exemplo: se o problema que desejo resolver é o desemprego, é fundamental que eu tenha em mãos dados sobre o número de desempregados em minha região, as causas do desemprego e os índices de crescimento econômico, entre outros.
- Outro tipo de informação fundamental no diagnóstico é a consulta à **legislação** sobre a política que se pretende implementar. A questão é evitar problemas como a inconstitucionalidade de uma decisão ou formular uma política em desacordo com as diretrizes estabelecidas nas leis orgânicas e nos estatutos de determinada área. Exemplo: ao reformular um plano diretor, é fundamental que esse processo seja realizado de acordo com o **Estatuto das Cidades**.
- Com bons indicadores em mãos, o gestor tem a sua disposição uma série de instrumentos para auxiliar seu processo decisório. O próximo passo, então, é o **planejamento da política**. Nesse caso, busca-se estabelecer possíveis caminhos para solução do problema identificado. Duas são as formas de planejar uma política pública. A primeira é o **planejamento tradicional** ou **tecnocrático**, cujo gestor, amparado em seu conhecimento técnico, decide sozinho ou com um grupo de especialistas a melhor forma de atuação. Esse tipo de planejamento, apesar de ganhar em racionalidade, tem, muitas vezes, sérios problemas

de legitimidade, ou seja, os atingidos por essa forma de política não a reconhecem como legítima. Pode ainda ter problemas de **viabilidade**, isto é, nem todas as variáveis podem ser consideradas no processo de planejamento, o que acarreta a inviabilização do projeto. Diante dessas deficiências do planejamento tecnocrático, no final da década de 1980 começou a ganhar cada vez mais força o que ficou denominado-se de **planejamento participativo**. Nesse tipo de planejamento, os vários atores envolvidos na política são chamados para decidir, junto com o poder público, sobre as melhores soluções. Esse tipo de planejamento tem a vantagem de superar os problemas de legitimidade e viabilidade do modelo anterior e, ainda, promover a possibilidade de mudanças culturais, no sentido de produzir uma sociedade mais participativa e co-gestora dos projetos governamentais. O Brasil tem vivenciado várias experiências de planejamento participativo. Dentre as principais estão o orçamento participativo e os congressos da cidade. No primeiro, a população define, juntamente com o poder público, as prioridades de investimentos para o ano seguinte. Já os congressos da cidade definem um planejamento acerca do tipo de cidade que os cidadãos querem para o futuro. Os reflexos mais imediatos desses congressos são as reformulações dos **planos diretores municipais**.

- Uma derivação do planejamento da política pública é o **financiamento** para o programa a ser implementado, ou seja, concomitante ao ato de planejar, o gestor deve buscar todas as informações necessárias sobre o **financiamento** da política que está propondo, sob pena de comprometer todas as demais fases do processo.

A Decisão Pública

Finalizado o planejamento, parte-se para a decisão sobre os rumos de atuação. Nesse processo há um entrelaçamento entre as *polices*, *politics* e *polity* de modo que o conteúdo da política deve ser avaliado pelos atores envolvidos com o tema.

O processo decisório pode assumir diversas formas, dependendo do tipo de política e dos atores que estão envolvidos no processo. Dentre

Sobre tais temas e experiências desenvolvidas no Brasil, importante fonte de consulta são as publicações do Instituto Polis na série *Desafios da Gestão Municipal* e o boletim *Dicas: idéias para ação municipal*. Informações sobre tais publicações podem ser obtidas em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Para mais informações sobre os processos de financiamento das políticas públicas no Brasil, ver a obra de José Matias Pereira, *Finanças Públicas* (2003). No campo específico do orçamento público, ver a obra de James Giacomoni, *Orçamento público* (1994).

os principais atores políticos “públicos”, podemos citar os políticos e a burocracia do Estado. Por meio dos atores políticos “privados”, destacam-se empresários, movimentos sociais, trabalhadores (movimento sindical), agências internacionais e a mídia. Dos modelos de processo decisório, destacam-se o **incremental** e o **racional-compreensivo**.

- **Modelo incremental:** de acordo com Rua (1998), parte-se do pressuposto que a decisão pública deve ser gradual, um processo contínuo de negociação no qual ouve-se as partes interessadas, sem produzir grandes modificações e sem provocar rupturas.
- **Modelo racional-compreensivo:** parte do princípio de que é possível conhecer o problema de forma objetiva e técnica, de tal forma que se possa tomar decisões de grande impacto, ou seja, nesse modelo, “[...] os decisores estabelecem quais os valores a serem maximizados e as alternativas que melhor poderão levar a isso”. (RUA, 1998, p. 246).

Os dois modelos de processo decisório oferecem apenas algumas das possibilidades que estão abertas ao gestor público no momento de decidir sobre o curso de ação que deverá adotar para implementar uma determinada política. Não constituem, porém, nenhuma garantia de que tal política será executada, pois, como observa Rua (1998, p. 250–251):

[...] a rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc. Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida.

A Implementação do Programa

A fase de implementação do programa diz respeito aos meios necessários para que as fases anteriores saiam do papel e consigam produzir reflexos sobre a realidade (mudar o “estado de coisas”). Estudos têm demonstrado que três variáveis são fundamentais para o sucesso de programas e de projetos governamentais:

- compromisso governamental;
- desenho institucional; e
- capital social.

A variável **compromisso** indica o grau de comprometimento (organizacional, técnico e financeiro) do governo com o programa que está sendo implementado. Já o **desenho institucional** indica desde a precisão do diagnóstico até a adequação do programa (regras, estrutura e procedimentos) aos atores e aos interesses em disputa política. Por fim, a variável **capital social** vem recebendo atenção especial dos estudos sobre políticas públicas, pois identifica o tipo de base social que é necessária à implementação de um projeto com bons resultados.

Putnam (1996), em um exaustivo estudo sobre a Itália, identificou que os resultados de um programa de descentralização político-administrativo estavam diretamente relacionados aos níveis de associativismo e confiança (interpessoal e institucional) da sociedade que era objeto dessa política.

Ainda com relação a implementação, é importante destacar a avaliação feita por Boudouin (2000, p. 272):

A execução [implica] (...) que sejam postas à disposição das instâncias responsáveis os recursos financeiros, os meios administrativos e os equipamentos técnicos sem os quais ficaria letra-morta. Mas ao mesmo tempo que tenta inscrever no direito e nos factos um programa determinado, gera novos ciclos que não estavam necessariamente incluídos no cenário inicial. É raro que uma política pública produza efeitos absolutamente previsíveis e totalmente virtuosos. É quase sempre uma escolha no incerto, provocando efeitos não requeridos e indesejáveis. Quando um governo não sabe reunir os apoios necessários à aplicação serena de sua política, corre o risco de suscitar a formação de “grupos-veto” que do interior ou do exterior da esfera governamental se mobilizarão para renegociar este ou aquele aspecto do projecto ou mesmo exigir a sua retirada pura e simples. É igualmente freqüente que o governo encontre na aplicação de suas decisões a resistência silenciosa e eficaz de suas próprias administrações. O executor pode mostrar-se cordato ou obstrutor.

Análise e Avaliação do Programa

Após a implementação, o próximo passo é a análise e a avaliação de resultados. Por análise, entende-se o estudo da configuração institucional e dos traços constitutivos da política. Visa-se, por meio dela, identificar os principais elementos caracterizadores da política e de suas possíveis correlações com o êxito ou com o fracasso de programas. Já a avaliação busca identificar relações de causalidade entre um programa e o problema que, por meio daquele se intenta resolver. Três são as formas de avaliação de políticas: eficácia, eficiência e efetividade (ARRETCHE, 2001):

- por avaliação de **eficácia**, entende-se a relação entre os objetivos e os instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos;
- já a avaliação de **eficiência** busca verificar a relação entre o esforço empregado na implementação e os resultados alcançados (ou seja, a melhor relação custo/benefício); e
- por fim, a avaliação de **efetividade** verifica a relação entre o programa e seus impactos e resultados (sucesso ou fracasso na mudança das condições de vida).

A grande dificuldade para avaliar uma política pública é conseguir estabelecer as relações causais entre os fenômenos, isto é, isolar as variáveis corretas e identificar que o resultado x foi causado exatamente pela ação y . Exemplo: Como conseguir identificar que a melhoria nos índices de mortalidade infantil foi resultado de um programa de saúde da família? Como isolar as variáveis? Que outros elementos podem ter influenciado esses indicadores?

Conclusão do Programa

A conclusão de um programa é algo não consensual entre os pesquisadores, pois o fim de um programa pode significar tanto sua extinção quanto à realização dos objetivos para os quais ele foi criado. Na verdade, conforme Rua (1998), a finalização de políticas públicas no Brasil tem sido muito mais resultado da limitação de recursos financeiros, humanos e organizacionais do que da resolução dos problemas para os quais elas foram criadas.

Decisão Política e Atores Políticos



Como você viu, a mobilização social é uma das formas para os problemas públicos entrarem na agenda decisória do Estado. No entanto, é fundamental ter clareza, como vimos na Unidade 1, que os recursos políticos e a influência dos diversos atores sociais se distribuem de maneira desigual na sociedade, o que confere capacidades diferenciadas para os diferentes grupos organizados terem suas demandas atendidas pelo Estado. Agora você deve estar se perguntando: quem são os atores sociais mais importantes do processo de decisão política? Como eles se articulam e influenciam as políticas públicas? Pois bem, vamos as respostas!

Destaca Magalhães (2001) que um tema de crescente interesse na análise do processo de decisão tem a ver com a afinidade entre os métodos de formulação de políticas públicas e a maneira como se articulam os atores organizados com as arenas decisórias do Estado.

Da análise de Rua (1998) identifica-se que os atores políticos são todos aqueles que estão envolvidos com as decisões públicas. Eles podem ser divididos em dois grupos, conforme a autora:

- **Atores públicos:** aqueles que exercem funções públicas. Eles podem se dividir também em dois subgrupos:
 - **Políticos:** cuja posição resulta de mandatos obtidos pelo voto popular e cuja atuação é condicionada pelo pertencimento a partidos políticos.
 - **Burocratas:** ocupam cargos públicos dentro de uma estrutura de carreira e sua atuação requer um conhecimento especializado seja sobre procedimentos burocráticos (burocracia), seja sobre questões técnicas (tecnocracia).

- **Atores privados:** são aqueles que não mantêm vínculo com o Estado e devem contar com recursos privados para fazer valer seus interesses. Exemplos de atores privados são os empresários organizados em suas entidades de classe, os trabalhadores em seus sindicatos, as organizações não governamentais e as associações de moradores, entre outros.

A articulação desses vários atores públicos e privados por meio de diferentes espaços (mídia, manifestações, *lobbies*) vai definir a capacidade de influência que cada um deles terá no processo de decisão política. Em geral, os estudos sobre decisão política têm demonstrado que existe distribuição desigual na capacidade dos diferentes grupos de influenciar a política e que essa desigualdade está associada, principalmente, ao poder econômico.

Decisões Políticas e Alternativas Decisórias

Como foi visto, cada ator tem recursos de poder diferenciados, bem como suas preferências, que se articulam em torno de seus respectivos interesses. Assim, a formulação de alternativas decisórias envolve, segundo Rua (1998):

- **Preferências:** que podem ser entendidas como o tipo de solução que o ator prefere para o problema em questão.
- **Recursos de poder:** são os instrumentos à disposição dos atores para influenciar a escolha de determinada política; e, ainda, a capacidade de afetar o funcionamento do sistema.
- **Issues e questões:** referem-se a uma dimensão da decisão que impacta os interesses de vários atores, provocando sua mobilização e gerando conflitos entre eles. Exemplo: na reforma agrária, seriam *issues* (RUA, 1998): o conceito de terra improdutiva; a forma de indenização; e o rito de desapropriação.

Segundo Magalhães (2001, p. 269) eles são **issues** ou **questões**, porque, de acordo com a decisão a ser tomada quanto a esses conceitos e procedimentos, alguns atores ganham e outros perdem, de forma que seus

interesses são impactados pela política, e vão assumir uma configuração ou outra.

Ainda no campo das alternativas decisórias é interessante incluir as reflexões de Dahl (1970, p. 137). Para esse autor:

[...] as decisões que tomamos são influenciadas pela avaliação que fazemos do mundo, de nossa posição nele. Sempre que decidimos comprar um automóvel, aceitar um emprego, tomar férias, votar nas eleições... estamos fazendo avaliações.

Ainda segundo Dahl, os tipos de avaliação que fazemos são sempre os mesmos, independentemente do conteúdo das decisões. O que varia são a substância e o conteúdo das avaliações, ou seja, “[...] não usamos as mesmas informações para decidir sobre automóveis e candidatos presidenciais” (DAHL, 1970, p. 137). Nesse sentido, cita o autor os principais tipos de avaliação presentes nos processos de decisão, os quais reproduzimos na sequência, com o intuito de facilitar a compreensão da problemática envolvida no processo decisório (DAHL, 1970, p. 138–140):

Primeiro, as decisões de um indivíduo dependem do que, a seu ver, constituem as alternativas de linhas de ação de que “dispõe” ou que lhe estejam “abertas”, se é que existem (...).

Segundo, a decisão de um indivíduo depende de como ele vê as possíveis conseqüências de cada uma das linhas de ação (...).

Terceiro, as decisões dependem do **valor** atribuído às conseqüências de cada alternativa (...).

Quarto, pois, em situações de incerteza, a decisão depende das suposições, pressentimentos ou estimativas do indivíduo em relação à **probabilidade de ocorrência real das várias conseqüências**. (...).

Quinto, em situações de incerteza, a decisão dependerá das **atitudes em relação a riscos, incertezas e jogo**.(...).

Desafios aos Processos de Decisão do Moderno Gestor Público

Dentre os atuais desafios colocados ao moderno gestor público, destacamos três:

- **Necessidade de conciliar participação e eficiência nos processos de gestão das políticas:** as mudanças nos planos jurídico, político e cultural vêm demandando dos gestores a criação de espaços deliberativos para que os cidadãos possam interferir no rumo da ação do Estado. A partir da Constituição Federal de 1988, esses espaços ganharam força de lei em algumas áreas. Tem-se hoje a obrigação, por parte dos vários entes da federação, de constituírem conselhos gestores de saúde, educação, meio ambiente etc. Além disso, a pressão popular vem exigindo a criação de outros espaços de participação da população nos assuntos da vida pública.

Essa participação, porém, deve ser cada vez mais condizente com uma atuação eficiente, eficaz e efetiva da Administração Pública na resolução dos problemas sociais. É necessário, cada vez mais, buscar a conciliação entre esses dois princípios que, num primeiro momento, são tidos como opostos. Essa conciliação entre participação e eficiência tem demandado toda uma discussão, que vem sendo abordada mediante o conceito de “governança interativa”, que, segundo Frey (2004, p. 8), é

[...] orientada pela lógica governamental, [mas] reconhece, porém, a importância de criação de novas estruturas interativas, não apenas com o intuito de tranquilizar ou reprimir o protesto social, mas, antes de tudo, como objetivo de reinventar as formas de gestão no sentido de transformar os atores da sociedade civil em aliados na busca de melhores resultados tanto referente ao desempenho administrativo quanto em relação ao aumento da legitimidade democrática.

- **Necessidade de incluir a temática da sustentabilidade ambiental em todas as políticas públicas:** a questão

da sustentabilidade ambiental das políticas e dos programas governamentais deve ser tratada de forma transversal, vindo a impactar todos os programas e órgãos governamentais. A administração municipal sofre de maneira mais aguda esses impactos, pois novos instrumentos, como o Estatuto das Cidades e a Agenda 21, demandam essa integração entre as várias políticas e o tema da sustentabilidade.

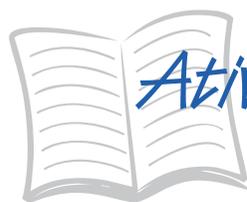
- **O Estado vem perdendo o monopólio dos processos de formulação e gestão das políticas públicas:** o surgimento e a dinamização do terceiro setor vêm provocando uma série de mudanças na relação Estado e Sociedade, em que esta assume não somente espaços de participação decisória como destacado acima, mas também toma parte na elaboração e implementação de programas. Alguns autores denominam esse processo de surgimento de um “público não estatal”, enquanto outros identificam aí um processo de “privatização do Estado”. Independentemente da forma como interpretamos essa questão, surge o desafio e a necessidade de lidar com uma série de novos atores que atuam juntamente com o Estado na resolução dos problemas derivados da vida em coletividade.

Estatuto da Cidade – é a denominação oficial da Lei nº 10.257/2001. Suas principais características estão na atribuição aos municípios da implementação de planos diretores participativos para as suas cidades, definindo uma série de instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos. Fonte: <www.estatutodacidade.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.

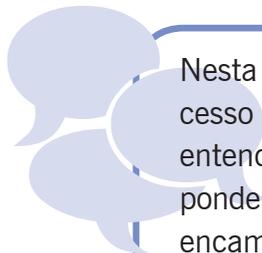
Resumindo

A Unidade 3 foi dedicada ao plano das decisões políticas. Vimos a distinção entre decisões estratégicas, táticas e operacionais, bem como sua aplicação no universo da política. Nesse sentido, tratamos do ciclo das decisões políticas, no qual as diferentes fases da definição de agenda, formulação, implementação e análise/avaliação de uma decisão foram apresentadas.

Agenda 21 – oficialmente chamada de Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, é o resultado do encontro que reuniu 179 países no Rio de Janeiro em 1992. Nesse encontro, foram abordados assuntos relacionados com a poluição, o esgotamento dos recursos naturais e a qualidade de vida humana e sua relação com o desenvolvimento econômico. Fonte: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/agenda21bras/agendabras.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2011.



Atividades de aprendizagem



Nesta Unidade você estudou o planejamento e o processo decisório na visão da Ciência Política. Se você entendeu o conteúdo, não terá dificuldades para responder as atividades propostas. Depois de respondidas, encaminhe-as para seu tutor por meio do Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem.

1. Estabeleça diferenciações entre as decisões estratégicas, táticas e operacionais e cite exemplos de suas aplicações na realidade das organizações.
2. Entre os elementos constituintes do ciclo das políticas públicas está o processo decisório. O que você entende por decisão pública? Cite exemplos de aplicação dos modelos *incremental* e *racional-compreensivo*?

4

UNIDADE

Participação e Informação



Nesta Unidade, você vai estudar um dos temas mais clássicos da Ciência Política: a participação.



O que é Participação?

Neste momento você deve estar se perguntando: Mas o que significa participar? Qual a importância disso para nossas vidas? Qual a relação entre política e participação? Como se relacionam participação e informação? Pois bem, essas são algumas questões que buscaremos desenvolver ao longo desta Unidade. Sugerimos que você amplie seus conhecimentos em outras fontes de pesquisa de seu interesse, como sites, livros, artigos, entre outros. Procure estar sempre atualizado, pois isso é fundamental para um bom profissional. Se tiver dúvidas, faça contato com seu tutor!

Para responder o que é participação, recorreremos ao livro de Bordenave (1994). O autor inicia sua argumentação afirmando que o interesse por participação tem se generalizado no Brasil nos últimos anos. Diversas são as formas nas quais a sociedade se mobiliza: associações, organizações não governamentais, comunidades de base e outras.

Bordenave identifica uma certa contradição entre os impulsos massificadores e individualizadores do mundo contemporâneo, através da comunicação de massa e do incentivo ao consumo, e o desejo das pessoas de participarem e se envolverem nos negócios públicos. É como se o mundo conspirasse para a **apatia**; mas, em alguns espaços, determinadas sociedades resistissem a isso por meio de sua mobilização.

Antes de prosseguir na discussão sobre as razões que levam as pessoas à participação, ao engajamento, temos de formular um conceito claro de participação. Destaca Bordenave (1994, p. 22) que quando empregamos essa expressão, estamos nos referindo a uma das três dimensões a seguir:

- fazer parte;
- tomar parte; e
- ter parte.

Segundo o autor “De fato, a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte [...]” (BORDENAVE, 1994, p. 22)



Mas será que as três dimensões possuem o mesmo significado?

A resposta é não, pois alguém pode fazer parte de um grupo, por exemplo, de uma associação de moradores, sem tomar parte nas reuniões; ou fazer parte da população de um país sem tomar parte nas grandes decisões; ou, enfim, fazer parte de uma empresa sem ter parte alguma na sociedade. (BORDENAVE, 1994)

Isso tudo indica, segundo Bordenave, que é possível fazer parte sem tomar parte e que “[...] a segunda expressão representa um nível mais intenso de participação” (BORDENAVE, 1994, p. 22). Disso deriva a diferenciação entre participação ativa e participação passiva:



Na participação ativa o cidadão toma parte, age frente à realidade, enquanto na passiva o cidadão faz parte, apenas integrando a realidade.

Tipos de Participação

Em qualquer manual de Sociologia, podemos encontrar afirmações indicando que, ao longo de nossas vidas, somos socializados por diversas instituições. Em geral, estas são classificadas em primárias, secundárias e terciárias e é por meio delas que desenvolvemos as nossas práticas participativas:

- **grupos primários:** família, amigos, vizinhos;
- **grupos secundários:** associações profissionais e sindicatos; e

- **grupos terciários:** partidos políticos e movimentos de classe. (BORDENAVE, 1994, p. 23)

Em função desses grupos, podemos falar em **processos de micro e macroparticipação**.

Para Meister (*apud* BORDENAVE, 1994, p. 24), a **micro participação** é a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos.

Já a **macroparticipação**, segundo Bordenave (1994, p. 24), é a intervenção das pessoas nos processos de constituição ou modificação social, quer dizer, “na história da sociedade”.

Conclui Bordenave (1994, p. 25) que uma sociedade participativa:

[...] seria, então, aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira eqüitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isso possível.

Podemos questionar até que ponto esse tipo de participação é possível ou mesmo desejável diante de uma sociedade como a brasileira com 190 milhões de habitantes e com um nível de complexidade social extremamente grande. Como garantir diversos canais de participação para toda a população? Seria viável?

Essas são questões para as quais não temos respostas. Existe, sobre isso uma longa discussão entre filósofos, cientistas políticos e sociólogos, mas sem consenso. Alguns afirmam que uma sociedade amplamente participativa e mobilizada seria desejável e ajudaria na resolução de problemas políticos, econômicos e sociais. Além do mais, produziria cidadãos mais preocupados com a coisa pública. Os críticos da participação, todavia, dizem que esse tipo de participação, se exagerada, produz desordens e excesso de demandas para os governantes.

Com o intuito de melhorar o posicionamento sobre essas questões, vejamos mais algumas definições relacionadas ao tema da participação.

Maneiras de Participar

Bordenave (1994) diferencia seis maneiras de participar: de fato, espontânea, imposta, voluntária, provocada e concedida. Vejamos cada uma delas:

- **De fato:** aquele tipo de participação em que a simples existência da sociedade nos impele a fazer parte, ou seja, a participação na família, no trabalho, na busca pela subsistência. Em outras palavras, aquela a que todos os seres humanos estão sujeitos a partir do momento que decidiram viver em sociedade.
- **Participação espontânea:** está relacionada ao ato de o indivíduo se inserir em determinados grupos, por livre opção, como os grupos de vizinhos e amigos, os quais não possuem “[...] organização estável ou propósitos claros e definidos a não ser os de satisfazer necessidades psicológicas de pertencer, expressar-se, receber e dar afeto; obter reconhecimento e prestígio” (BORDENAVE, 1994, p. 27).
- **Participação imposta:** os indivíduos são levados a participar, seja por códigos morais de determinados grupos, seja por legislação específica que define a obrigação de participar. O caso mais típico no Brasil é o **voto obrigatório**.
- **Participação voluntária:** o grupo é criado pelos próprios participantes que definem sua forma de organização, objetivos e métodos. Bordenave (1994) cita, como exemplos desse tipo, os sindicatos livres, as associações de moradores, as cooperativas e os partidos políticos.
- **Participação provocada:** é impulsionada por um agente externo. Nesse caso, cita como exemplo o papel que o serviço social, o desenvolvimento de comunidades, a extensão rural, a educação em saúde e as pastorais desempenham nesse modelo.
- **Participação concedida:** acontece quando organizações e/ou agentes públicos conferem poder de decisão aos subordinados e/ou aos cidadãos. Como exemplos, teríamos as chamadas “participações nos lucros”, adotadas por certas empresas, os “comitês de fábricas”, bem como as experiências de “planejamento participativo” adotadas por órgãos públicos.

Os Graus e os Níveis de Participação

Segundo Bordenave, ao se avaliar a participação num grupo ou organização, duas perguntas são fundamentais:

- Qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões?
- Quão importante são as decisões de que se pode participar?

Do cruzamento das possíveis respostas feitas a essas questões, deriva uma escala com os diferentes graus de participação.

Tem-se, assim, uma escala que vai da participação/informação, cujos membros de um grupo são apenas informados sobre algo, passando pela consulta, a recomendação, a cogestão, a delegação e chegando até ao estágio máximo de participação, que é a autogestão.

O Quadro 8 define algumas características de cada um dos graus de participação. Veja:

GRAU	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS
Informação/reação	Os membros informam de uma decisão já tomada	A informação repassada aos trabalhadores de uma fábrica que uma de suas unidades será fechada dentro de alguns meses
Consulta facultativa	Solicitação de críticas e sugestões	Caixa de sugestões dentro de uma empresa
Consulta obrigatória	Subordinados são consultados obrigatoriamente, mas a decisão é da administração	A negociação salarial entre patrões e empregados
Elaboração/recomendação	Processo de elaboração de planos e medidas que a administração pode aceitar ou rejeitar, sempre justificando suas posições	Ato de a população fazer uma sugestão de uma política pública para uma área específica, com anuência da administração pública

Quadro 8: Graus, características e exemplos de participação

Fonte: Adaptado de Bordenave (1994)

GRAU	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS
Cogestão	Administração compartilhada por mecanismos de codecisão e colegiado	Comitês de fábricas, conselhos gestores de políticas públicas (saúde, educação), orçamentos participativos
Delegação	Autonomia em certos campos ou jurisdições antes reservados aos administradores	Empresas que delegam autonomia decisória para os funcionários em determinadas áreas
Autogestão	O grupo determina objetivos, escolhas, meios e controles, sem qualquer autoridade externa	Empresas autogeridas por trabalhadores

Quadro 8: Graus, características e exemplos de participação

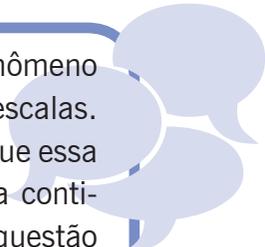
Fonte: Adaptado de Bordenave (1994)

Uma segunda distinção quanto à participação é aquela que se refere aos seus **níveis de importância**. Nesse sentido, Bordenave (1994, p. 34) adota a seguinte classificação, partindo do nível mais alto até o mais baixo:

- **Nível 1:** formulação da doutrina e da política da instituição.
- **Nível 2:** determinação dos objetivos e estabelecimento das estratégias.
- **Nível 3:** elaboração de planos, programas e projetos.
- **Nível 4:** alocação de recursos e administração de operações.
- **Nível 5:** execução das ações.
- **Nível 6:** avaliação dos resultados.

Segundo Bordenave (1994, p. 34), quanto mais próximo do nível 1, maior é o poder decisório da população envolvida no processo participativo, estando relacionado tanto a “capacitação e experiência” quanto a lutas contra os poderes estabelecidos na sociedade.

Por que Participar?



Como vimos até aqui, a participação é um fenômeno que pode ser mensurado através de níveis e escalas. Tivemos a oportunidade de verificar também que essa pode se desenvolver de diversas formas. Para continuarmos nossa discussão sobre o tema, uma questão central ainda precisa ser respondida: por que defender a participação?

A teoria política de todos os tempos sempre esteve envolta com a questão da participação. Em geral os defensores da participação, desde a Grécia Antiga, utilizam como defesa do processo participativo o fato de que ele contribui para o desenvolvimento de nossas qualidades cívicas e morais, além de estar no âmago do próprio conceito de **ser humano**.

Nesse sentido, apontam para a ideia derivada de Aristóteles de que o homem é um “**animal político**”. Mas o que significa essa afirmação?

Segundo Dallari (2004, p. 12) a concepção de animal político está relacionada ao fato de que o homem não vive sozinho, “[...] pois todo ser humano, desde que nasce até o momento em que morre, precisa da companhia de outros seres humanos”.

O fato de o homem precisar dos outros para sobreviver não está apenas relacionada à satisfação de suas necessidades materiais (alimentação, segurança, moradia entre outras). Ela relaciona-se principalmente ao fato de que todo ser humano “[...] tem necessidades afetivas, psicológicas e espirituais, que só podem ser atendidas com a **ajuda e a participação de outros seres humanos**”. (DALLARI, 2004, p. 13, grifos nossos)

Verifica-se, com isso, que a própria ideia de **ser humano** somente tem sentido quando este se insere na vida em coletividade. É nas relações com outros seres “humanos” que somos capazes de constituir uma **sociedade**. Sendo a sociedade o resultado da ação humana, pode-se considerar que a **política é o meio pelo qual se dá o constante processo de criação da ação humana no mundo**.

Vale aqui incluir uma citação de Dallari (2004, p. 16–17) para melhor esclarecer esse ponto:

Em conclusão, o ser humano não é apenas um animal que vive, é também um animal que convive, ou seja, o ser humano sente a necessidade de viver mas ao mesmo tempo sente também a necessidade de viver junto com outros seres humanos. **E como essa convivência cria sempre a possibilidade de conflitos é preciso encontrar uma forma de organização social que torne menos graves os conflitos e que solucione as divergências**, de modo que fique assegurado o respeito à individualidade de cada um.

Ao mesmo tempo, é preciso lembrar que todos os seres humanos são essencialmente iguais por natureza. Em consequência, não será justa uma sociedade em que apenas uma parte possa decidir sobre a organização social e tenha respeitada sua individualidade (grifos nossos).

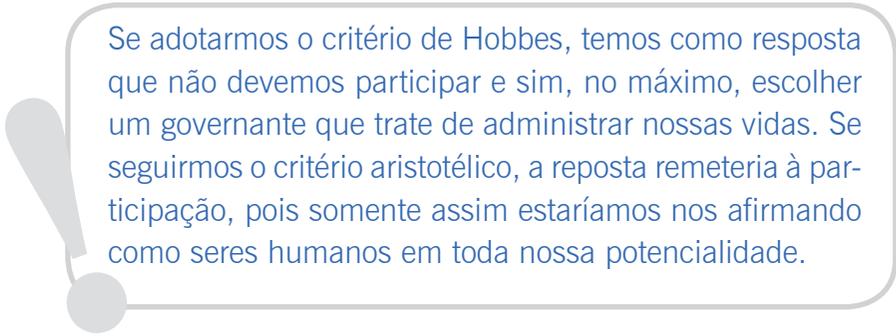
Com a ideia do “homem político”, temos uma possibilidade de justificação de por que participar. Devemos destacar, porém, que essa ideia não é consensual na teoria política. Devemos destacar, porém, que essa ideia não é consensual na teoria política.

Alguns pensadores, como o filósofo Thomas Hobbes, afirmam que o homem não é um ser político. Esse autor parte do princípio de uma natureza humana utilitarista e maximizadora, e que a função da política é evitar que os indivíduos cheguem ao estágio de uma “guerra de todos contra todos”. Assim, para evitar a guerra generalizada, os homens criaram a figura do Estado. Nesse ato, deveriam entregar todos os seus direitos à figura do soberano. Através dessa argumentação ele pretendeu justificar o poder absoluto nas mãos de um homem (soberano), através da defesa da monarquia absoluta.

Apesar das especificidades históricas de Hobbes, o que temos de guardar é o seu argumento de uma natureza humana “não política”, argumento até hoje utilizado no processo de defesa de regimes **autoritários** e totalitários. É como se a política fosse algo instrumental, uma invenção no sentido de proteger o homem de sua própria maldade.

Diante desses dois modelos de homem: o “político” e o “não político”, temos condições de voltar ao nosso questionamento: Por que participar?

Os conceitos de democracia e autoritarismo foram abordados na Unidade 1. Você se lembra? Se não lembrar, retome a leitura!



Se adotarmos o critério de Hobbes, temos como resposta que não devemos participar e sim, no máximo, escolher um governante que trate de administrar nossas vidas. Se seguirmos o critério aristotélico, a resposta remeteria à participação, pois somente assim estaríamos nos afirmando como seres humanos em toda nossa potencialidade.

Relembrando a Unidade 1, que a maioria dos países do mundo contemporâneo está organizada sob a égide de **regimes democráticos**, nos quais os cidadãos possuem direitos e deveres para com a **política**, podemos argumentar que a ideia de homem político é defensável e que a participação é fundamental, tanto quando considerada sob o ângulo de nossos benefícios pessoais, como quando dos benefícios coletivos.

Condicionantes da Participação

Se partirmos do princípio de que devemos participar, cabe-nos perguntar quais são os condicionantes da participação. Por que alguns grupos/comunidades participam mais do que outros? Que forças atuam favoravelmente sobre a participação? Quais as forças que atuam no sentido contrário, ou seja, da apatia?

Podemos citar alguns fatores que **limitam os processos participativos** (BORDENAVE, 1994):

- **Qualidades pessoais de algum membro:** “[...] pai autoritário, mãe submissa, filhos acostumados a obedecer por temor ou por respeito.” (BORDENAVE, 1994, p. 39). As qualidades pessoais, em nossa opinião, não podem ser analisadas como se fossem características inatas de uma pessoa, grupo ou organização. Esse tipo de interpretação pode levar a vários equívocos. Quando nos referimos a essas características, estamos nos remetendo a características pessoais que são resultado de processos históricos de socialização. Assim, “o pai autoritário”

É importante relacionar essa temática com o que vimos na Unidade 1 sobre as desigualdades de acesso ao sistema político.

não pode ser dissociado de seu contexto (por exemplo: pobre, baixo nível educacional, subempregado, entre outros).

- **A filosofia social da instituição ou do grupo:** nesse caso, o conjunto de valores disseminado dentro de um grupo pode atuar no sentido da produção de apatia. Bordenave (1994) cita o exemplo de um Serviço de Extensão Rural para a questão:

O serviço de extensão rural no município de Rebouças, mesmo oferecendo aos agricultores a participação no planejamento das ações, reserva-se o direito de fazer o diagnóstico da situação utilizando exclusivamente seus próprios técnicos [...] Sua filosofia social, como instituição, concede ao técnico o papel de pensar e ao agricultor o papel de beneficiar-se do pensamento do técnico. Atribui um papel meramente instrumental à participação e não deseja abrir mão do controle do processo. (BORDENAVE, 1994, p. 39)

- **A estrutura social:** o fato de a sociedade estar estratificada socialmente, com desigualdades de renda, de nível educacional e de cultural, promove grandes diferenciações no acesso às possibilidades de participação. Pesquisas recentes feitas no Brasil apontam para a forma como as desigualdades de renda e de educação afetam o [acesso das pessoas aos canais de participação](#). (FERREIRA, 2000; KERBAUY, 2004)
- **Os condicionantes históricos como promotores da apatia:** sociedades marcadas por relações sociais autoritárias e/ou governadas por longos períodos de forma autoritária são propícias para o desenvolvimento de cidadãos apáticos e desinteressados pela vida em coletividade.
- **Os limites derivados da complexidade e do tamanho de uma organização e/ou sistema político:** quanto maior o número de pessoas envolvidas no processo, bem como a quantidade e a complexidade das decisões, mais difícil se torna o desencadeamento de processos participativos. É nesse sentido que muitos autores defendem a ideia de *descentralização do poder* como forma de viabilizar processos participativos, ou seja,

o pressuposto é quanto mais próximos os centros decisórios estiverem das pessoas, mais elas terão condições de controlar e participar das decisões.

Se existem condicionantes que limitam os processos participativos, há também forças que atuam a favor da participação. Como destacam vários autores, entre eles Held (1987) e Pateman (1992), a participação é um processo de aprendizado. É como se houvesse um círculo **virtuoso**: quanto mais o indivíduo participa, mais se sente compelido a participar. É nesse sentido que apontam pesquisas, como as realizadas por Paulo Krischke (2004) sobre o “aprendizado da democracia” e Luciano Fedozzi (2002) acerca dos processos de “desenvolvimento moral” dos indivíduos que estão inseridos em práticas participativas, como o Orçamento Participativo.

Vale aqui lembrar uma observação de Bordenave (1994, p. 46): “[...] o homem não nasce sabendo participar. A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa”.

Quais seriam então os mecanismos que atuam a favor da participação?

Vejam alguns exemplos apontados por Bordenave (1994, p. 48–52, grifo nosso):

A força das **instituições sociais. Instituições participativas tendem a cidadãos participativos** [...].

A **atmosfera geral** de um grupo deriva em parte do estilo de liderança existente e que pode ser **autoritário, democrático** ou **permissivo** (*laissez-faire*) [...].

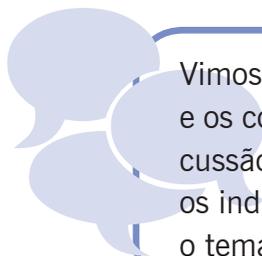
A participação acontece quando existe conhecimento e informação.

A participação se **realimenta** [...]

Sua maior força para a participação é o **diálogo** [...].

O tamanho dos grupos influencia sobre o grau de participação. “Embora um grupo grande conte com mais recursos que um pequeno, o nível de participação de cada membro tende a baixar. Daí por que têm se desenvolvido técnicas para quebrar um grupo grande (assembléia) em grupos pequenos”.

Os Principais Espaços de Participação



Vimos até agora o conceito de participação, os tipos e os condicionantes. Falta, porém, fazermos uma discussão sobre quais são os principais espaços em que os indivíduos podem exercer sua participação. É esse o tema desta seção!

Podemos exercer nossa participação, desde a esfera da **família** e da **comunidade**, através de associações de moradores ou outros movimentos de bairro. Outras formas de exercer a participação é através do **espaço de trabalho**, o que comumente se denomina de participação na organização ou participação na fábrica. Temos também as diversas modalidades de **participação política**. Nesse caso, a literatura especializada distingue dois tipos: a tradicional ou convencional, que inclui o ato de votar em eleições, plebiscitos e referendos, e de participar em campanhas políticas. Também é conhecida como **participação política institucional**, por referir-se àquelas atividades integradas aos mecanismos governamentais de tomada de decisões. Por sua vez, a participação política **não convencional** caracteriza-se por ações e atividades fora dos canais formais e da arena institucional, que tem por objetivo exercer pressão sobre as políticas governamentais. As manifestações e protestos, as petições encaminhadas a órgãos públicos, a doação de dinheiro para ONGs (Organizações Não Governamentais), a participação em movimentos feministas, ambientalistas e de defesa dos direitos humanos e a adesão a boicotes de produtos em supermercados são algumas ações apontadas pela literatura como novas formas de participação e de ativismo político. (TEORELL; TORCAL; MONTERO, 2003)

Cabe ainda destacar que, no campo da participação política, o Brasil tem sido um terreno fértil para o desenvolvimento de novas práticas. Temos presenciado nos últimos anos a abertura de vários canais, como as experiências de **Orçamento Participativo**, que já se aplica em mais de 100 municípios brasileiros e em alguns estados.

Nesse tipo de experiência, a população é chamada a participar do processo de definição das prioridades e de investimentos do município. (FEDOZZI, 1997; FEDOZZI, 2002)

Outra forma de participação bastante difundida, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, diz respeito aos **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Nesse caso, a legislação tem criado uma série de espaços de decisão que controlam e definem as prioridades para determinadas políticas públicas. Esses espaços, em geral, contam com representantes de vários setores envolvidos na política. Exemplo: nos Conselhos de Saúde que, por lei, devem existir nos planos municipal, estadual e federal, participam usuários, prestadores de serviços e representantes do governo. Estudos têm apontado como essas esferas participativas têm conferido uma nova dinâmica para a democracia brasileira. (AVRITZER; NAVARRO, 2003; TATAGIBA, 2002)

Participação no Brasil

Vamos apresentar agora alguns dados retirados de pesquisas ou de estatísticas oficiais sobre as diversas formas como os brasileiros participam. Veja:

Analisando os dados de uma pesquisa realizada em 1990, Ferreira (2000) apresenta a distribuição das modalidades de participação dos paulistas. Veja o Quadro 9.

MODALIDADE DE PARTICIPAÇÃO	PERTENCIMENTO OU ATUAÇÃO POLÍTICA	
	Sim	Não
Participação política		
Clube recreativo	30,8	69,3
Associação profissional	7	93
Associação beneficente	14,1	85,9
Grupo de defesa dos direitos da mulher	1,4	98,6
Grupo de defesa dos direitos raciais	2,4	97,6
Associação de bairro ou de moradores	8,3	91,8
Comunidades eclesiais de base	7,3	92,8
É ou já foi filiado ao sindicato de sua categoria?	28,4	71,6
Partidos políticos	6,1	93,9
Greve	17,5	82,5
Participação eleitoral		
Boca de urna	6,5	93,5
Deu dinheiro para campanha de candidato	2,9	97,1
Trabalhou como fiscal de partido	2,3	97,8
Recolheu dinheiro para campanha	2	98
Fez propaganda de candidatos	36,5	63,5
Distribuiu material de propaganda política	13	87
Usou camiseta, botton, adesivo	19	81
Comícios, passeatas, carreatas, etc.	27,6	72,4
Persuadiu voto alheio	39,5	60,5

Quadro 9: Participação política no Estado de São Paulo – 1990 (%)
 Fonte: Pesquisa de opinião Pública. IBOPE, 19 a 28 de fevereiro de 1990 (apud FERREIRA, 1999)

Como você pode ver, na distribuição das modalidades de participação, as mais desenvolvidas são aquelas relacionadas a clubes recreativos, sindicatos e realização de propaganda política. A participação comunitária, em geral, é pouco desenvolvida entre os paulistas.

O mesmo autor, em outro artigo (FERREIRA, 1999), utilizando dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio do IBGE, nas regiões metropolitanas do Brasil, apresenta, no Quadro 10, os seguintes dados:

PERCENTUAIS DE FILIAÇÃO A SINDICATOS E A ASSOCIAÇÕES DE EMPREGADOS NAS REGIÕES METROPOLITANAS		
	1988	1996
Sindicato	8,8	15,7
Associações de empregados	3,3	1,9
Ambos	1,4	0,6
Não	86,5	81,8
Total	100,00	100,0**
N*		

*Ponderado pelo peso do indivíduo na amostra

**Em consequência da utilização de pesos fracionários, os totais podem apresentar um valor distinto de 100%.

Quadro 10: Percentuais de filiação a sindicatos e a associações de empregados nas regiões metropolitanas – Brasil, 1988 e 1996

Fonte: PNAD – 1988 e PME, abril de 1996 (apud FERREIRA, 1999)

Com relação à participação em sindicatos, verifica-se que, apesar de um crescimento substantivo entre 1988 e 1996, esta ainda é a forma minoritária de participação, pois apenas 15,7% dos entrevistados são filiados. Já com relação às associações de empregados, os números decrescem nesse período, de 3,3% para 1,9%.

Com relação à participação em associações, o grande destaque é para as entidades “esportivas e culturais”, em que 10,9% dos entrevistados responderam positivamente em 1996, conforme indica o Quadro 11.

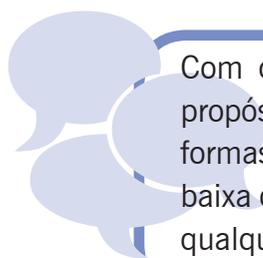
PERCENTUAIS DE FILIAÇÃO A MOVIMENTOS ASSOCIATIVOS NAS REGIÕES METROPOLITANAS – BRASIL, 1988 E 1996		
	1988	1996
Associação de bairro	2,3	2,5
Associação religiosa	3,6	5,0
Associação filantrópica		0,7
Associação esportiva/cultural	7,0	10,9
Participação em mais de um movimento associativo	1,5	0,7
Não é filiado	85,7	87,9
Total	100,0	100,00**
N*	25.502.933	22.474.513

*Ponderado pelo peso do indivíduo na amostra

**Em consequência da utilização de pesos fracionários, os totais podem apresentar um valor distinto de 100%.

Quadro 11: Percentuais de filiação a movimentos associativos nas regiões metropolitanas – Brasil, 1988 e 1996

Fonte: PNDA-1988 e PME, abril de 1996 (apud FERREIRA, 1999)



Com os dados anteriormente apresentados, nosso propósito foi o de levantar algumas questões sobre as formas de participação dos brasileiros, destacando a baixa disseminação de práticas participativas no país, qualquer que seja a forma de participação analisada.

Participação e Informação

Para finalizar esta Unidade, precisamos discutir a relação entre participação e informação. A forma como propomos essa discussão está relacionada a duas dimensões:

- dados de pesquisas levadas a cabo no Brasil e em outros países destacam que existe uma estreita ligação entre o acesso dos indivíduos à informação e sua inserção em práticas participativas. Quanto maior a escolaridade, por exemplo, maior as possibilidades dos indivíduos participarem; e
- o segundo ponto está relacionado ao ato destacado por Bordenave (1994, p. 68): “[...] não há participação popular sem informação qualitativamente pertinente e quantitativamente abundante sobre os problemas, os planos e os recursos públicos”. Ainda segundo o autor “[...] um governo democrático aberto à participação é aquele que informa corretamente, ouve cuidadosamente e consulta ativamente a população” (BORDENAVE, 1994, p. 69). Esse aspecto alude à necessidade de refletirmos sobre a qualidade das informações que nos são disponibilizadas pelos **meios de comunicação** e o papel deles na expansão e/ou na limitação de uma **sociedade participativa**.

Essa dupla dimensão da informação (educação e os meios de comunicação), apenas esboçada aqui, é fundamental para qualquer reflexão sobre a temática da **participação**, que foi o objeto desta nossa última Unidade.

Resumindo



A Unidade 4 tratou do fenômeno da participação e sua relação com a informação. Definiu-se, num primeiro momento, a história e os significados atribuídos a ideia de participação, os seus tipos, bem como apresentamos uma série de dados sobre participação política no Brasil. Por fim, abordamos aspectos da informação e a relação dela com os processos participativos.

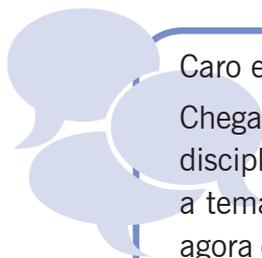


Atividades de aprendizagem

Vamos, agora, conferir se você consegue responder às questões formuladas no início da Unidade. Lembra? O que significa participar? Qual a importância para nossas vidas? Qual a relação entre política e participação? Como se relacionam participação e informação?

Para saber, procure resolver as atividades propostas a seguir. Caso tenha dúvidas, faça uma releitura cuidadosa dos conceitos. Depois de respondidas, encaminhe-as para seu tutor por meio do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVEA).

1. Com base na discussão sobre os tipos de participação, em quais das formas descritas na Unidade você tem exercido sua participação? Qual a importância de participar, em sua opinião?
2. No texto, apresentamos alguns dados retirados do artigo de Ferreira (1999) sobre a participação no Brasil. Como você avalia os níveis de participação dos brasileiros?
3. Que relações você identifica entre os conceitos de participação e informação?



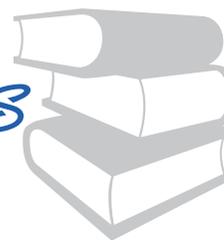
Caro estudante!

Chegamos ao final da disciplina. É evidente que, numa disciplina de 60 horas, não podemos aprofundar muito a temática, mas temos a certeza de que você possui agora elementos suficientes para compreender melhor a importância da Ciência Política para a profissão de administrador.

Não pare por aqui! É importante que você reflita sobre tudo o que discutimos e se questione acerca da importância de cada tema, relacionando-os com a sua prática profissional. Certamente, você vai ver que tem muito por aprender.

Foi um enorme prazer poder contribuir com você!

Referências



ABRÚCIO, Fernando Luiz. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização. In: BENEVIDES, M. V. et al. *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth de Melo. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2001.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima. *A reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, PNUD, 2006.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Poder e decisão. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam. *Política e Sociedade*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1979. 1 v.

BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. *A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BENEVIDES, Maria Victória. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

_____. 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. *A Teoria das formas de governo*. Brasília: Ed. UNB, 1982.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

_____. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *et al. Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1992. 2 volumes.

_____. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. Brasília: UNB, 1990.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOITO JR., Armando. *Parlamentarismo e presidencialismo: a teoria e a situação brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BORBA, Julian. Técnica, política e poder na Administração Pública Municipal: o caso do Planejamento em Porto Alegre (1989–1996). In: BOEIRA, S. *Políticas públicas: debates contemporâneos*. Itajaí: Ed. UNIVALI, 2005.

BORDENAVE, Juan Enrique Diaz. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORON, Atílio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. América Latina: pensamiento único y resignación política. Los límites de una falsa coartada. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 163, sept./oct., 1999.

BOUDOUIN, Jean. *Introdução à Sociologia Política*. 1. ed. Lisboa: Estampa, 2000.

BRASIL. *Constituição República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 21 mar. 2011.

CINTRA, Antônio Otávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

DAHL, Robert. *A moderna análise política*. São Paulo: Lidador, 1970.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

EASTON, David. *Modalidades de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ELSTER, Jan. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 1994.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

_____. *O eu e os outros: a construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre*. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

FERREIRA, Marcelo Costa. Associativismo e contato político nas regiões metropolitanas do Brasil: 1988-1996. Revisitando o problema da participação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 41, v. 14, p. 90-102, out. 1999.

_____. Participação e comportamento político no Estado de São Paulo, 1990. *Opinião Pública*, n. 2, v. 6, p. 248-262, out. 2000.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Processos Orçamentários e Comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. *Revista de Ciências Sociais*. v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FILGUEIRAS, Luiz Mattos. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.

FIORI, José Luis; TAVARES, Maria Conceição. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

_____. *Em busca do dissenso perdido*. Ensaios sobre a festejada crise do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FOUCAUT, Michel. *Microfísica do Poder*. 11. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa. *Paper* apresentado no *Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, Florianópolis, UFSC, 2004.

- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1994.
- GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Editora da UNESP, 1996.
- _____. *Sociologia*. 4. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2005.
- GIOVANELLA, Ligia. As origens e as correntes atuais do enfoque estratégico em planejamento de saúde na América Latina. *Cadernos de Saúde Pública*, 7 (1), jan./mar., pp. 26–44, 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/v7n1/v7n1a04.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2011.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- HOUAISS, Instituto Antônio Houaiss. *Dicionário eletrônico da Língua Portuguesa*. Versão monousuário, 3.0. Objetiva: junho de 2009. 1 CD-ROM.
- HUNT, Kenneth E. *História do pensamento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1984.
- JANUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 2. ed. Campinas: Alínea, 2003.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Associativismo e comportamento eleitoral na eleição de 2002. *Opinião Pública*, n. 2, v. 10, p. 254-267, out. 2004.
- KRISCHKE, Paulo. *Aprendendo a democracia na América Latina*. Atores sociais e mudança cultural. Porto Alegre: EDPUCRS, 2004.
- LEO MAAR, Wolfgang. *O que é política*. 20. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. *Instituições políticas e padrões de interação Executivo-Legislativo e capacidade governativa*. São Paulo: FAPESP, 2005.
- LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil. *Novos Estudos*. CEBRAP, v. 76, p. 17–41, 2006.

- LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UNICAMP, Campinas, 2002.
- MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. *Ciência Política*. Brasília: Vestcon, 2001.
- MAINWARING, Slott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.
- MARX, Karl. *O manifesto do partido comunista*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- MATTEUCCI, Nicola. República. In: BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1992. 2 v.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Migração Partidária na Câmara dos Deputados: causas, consequências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Vitória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2003.
- MOISÉS, José Alvaro. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Ática, 1995.
- MULLER, Pierre. *L'analyse des politiques publiques*. Editions Montehrestien, EJA, 1998.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- POLIS. *Kit das cidades*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

- RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos, ideologia e composição social*. Um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: EDUSP, 2002.
- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças *et al.* (Org.) *O estudo da política: textos introdutórios*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- RUBY, Christian. *Introdução à filosofia política*. São Paulo: UNESP, 1998.
- 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, 1995.
- SARTORI, Giovanni. *A política*. Brasília: UNB, 1981.
- _____. *Engenharia constitucional*. Como mudam as constituições. Brasília: UNB, 1996.
- SCHIMITTER, Philippe. Reflexões sobre o conceito de política. In: *Política e ciência política*. Brasília: UNB, 1979.
- SCHWARTZMAN, Simon. Estudo Comparado de Sistemas Burocráticos: conceitos e perspectivas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 79-100, 1970.
- SELL, Carlos E. *Sociologia clássica*. Itajaí: Editora da Univali; Blumenau: Editora da FURB, 2006.
- STARLING, Heloísa. Republicanismo. In: AVRTIZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *A reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, PNUD, 2006.
- TAVARES, José Antônio. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 1994.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEORELL, Jan; TORCAL, Mariano; MONTERO, José Ramón. *Political participation*. Second Draft of Chapter 12 of Volume B: Population Studies, unpublished manuscript. Department of Government, Uppsala University, 2003.

TOSI RODRIGUES, Alberto. *Neoliberalismo: gênese e retórica*. Campinas, maio/junho, 1995. Disponível em: <http://ghiraldelli.files.wordpress.com/2008/07/neoliberalismo_alberto_tosi.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2011.

VAZ, Faustino. *A teoria da justiça de John Rawls*. Disponível em: <http://criticanarede.com/pol_justica.html>. Acesso em: 21 mar. 2011.

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

_____. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

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

Julian Borba

Possui Graduação em Ciências da Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (1995), Mestrado em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (1998) e Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2002). Atualmente é professor Adjunto I da Universidade Federal de Santa Catarina. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, políticas públicas, tecnocracia, eleições e poder.

