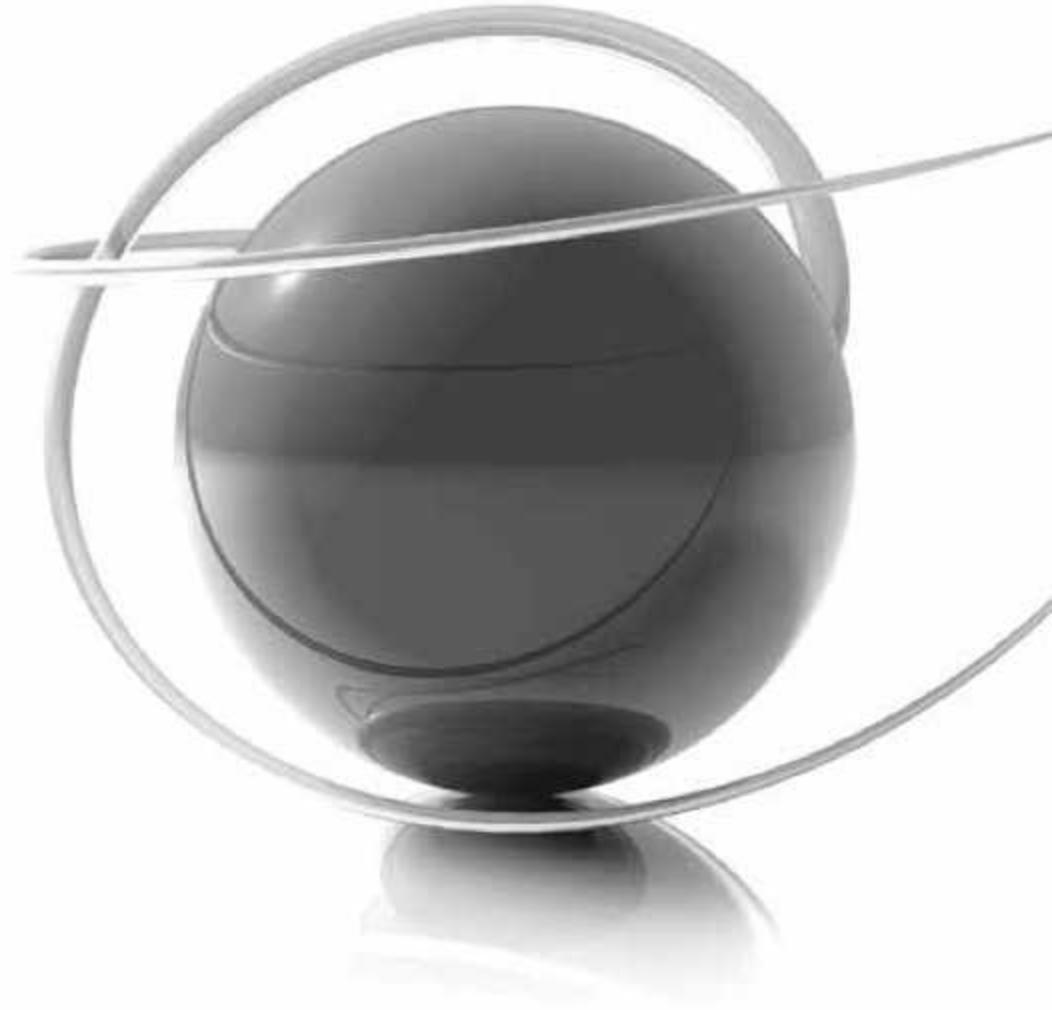


# 1



## INTRODUÇÃO À CIÊNCIA POLÍTICA

---

A ciência política é uma ciência social que estuda o exercício, a distribuição e a organização do poder na sociedade. Como ciência social, procura estudar os fatos políticos, que envolvem tanto acontecimentos e processos políticos, como o comportamento político que se expressa concretamente na interação social. Dentro outros temas, descreve, por exemplo, os processos eleitorais, a resposta da população às decisões políticas tomadas pelas autoridades, a constituição e a dinâmica dos partidos políticos e dos grupos de pressão, os impactos das mudanças políticas e suas consequências, a organização das diferentes formas de governo, as funções exercidas pelas autoridades no interior do Estado, o processo político da tomada de decisões que afetam a sociedade global, as diferentes relações de poder entre indivíduos diversos, a ação dos grupos de influência, a evolução do pensamento político.

### 1.1 O significado da política

A definição clássica de política foi legada pelos antigos gregos através da obra de Aristóteles *Política*. O conceito de política é derivado do adjetivo originado de *polis* (*politikós*), que significa tudo que se refere à cidade e, consequentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social.<sup>1</sup> Ou, dito de outro modo, o conceito de política “é habitualmente empregado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que têm de algum modo, como termo de referência, a *polis*, isto é, o Estado”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bobbio (1993), p. 954.

<sup>2</sup> Bobbio (2000), p. 160.

No conjunto de atividades que têm como referência a *polis*, este pode ser o sujeito ou o objeto da ação. A *polis* é o sujeito pelo fato de pertencerem “à esfera da política atos como o de comandar (ou proibir) algo, [...] o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o de legislar com normas válidas *erga omnes*, o de extrair e distribuir recursos de um setor para outro da sociedade e assim por diante”.<sup>3</sup>

Aristóteles considerava o homem um *zoon politikón* (animal político), definindo-o assim: só “porque o homem vive na *polis* – e porque a *polis* vive nele – que o homem se realiza como tal”. Ao utilizar “animal político” para definir o homem, Aristóteles exprimia a concepção grega da vida. “Uma concepção segundo a qual a *polis* era a unidade constitutiva indecomponível e a dimensão suprema da existência. No viver ‘político’ e na ‘politicedade’ os gregos viam não uma parte, ou aspecto, da vida, mas seu todo, sua essência.” Por outro lado, “o homem ‘não político’ era um ser deficiente, um *ídion*, um ser carente (significado original do nosso termo ‘idiota’), cuja insuficiência consistia justamente em ter perdido (ou em não haver adquirido) a dimensão e a plenitude da simbiose com sua *polis*”.<sup>4</sup>

O conceito de política como práxis humana está intimamente relacionado com a noção de poder. Isto é, quem faz política busca ou exerce o poder – o homem exercendo poder sobre outro homem, ou sobre determinado grupo social – com o objetivo de obter alguma vantagem pessoal ou coletiva. Como afirma Weber: “Todo homem, que se entrega à política, aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje o poder ‘pelo poder’, para gozar do sentimento de prestígio que ele confere.”<sup>5</sup>

O filósofo alemão, e influente pensador político, Carl Schmitt concebeu uma ideia maniqueísta da política, reduzindo-a à distinção amigo-inimigo. Para ele, “o conceito de Estado supõe o de político”. O Estado, para ele, “é o *status* político de um povo organizado no interior de fronteiras territoriais”. Para se obter uma determinação do conceito de político, deve-se primeiramente identificar quais são as categorias especificamente políticas. “Pois o político tem seus próprios critérios, estes operam de maneira muito peculiar em relação com os diversos domínios mais ou menos independentes do pensar e fazer humanos”, em particular em relação à moral, ao estético e ao econômico.<sup>6</sup>

No campo da moral, para Schmitt, as categorias específicas são o bem e o mal; no estético, o belo e o feio; no econômico, o benéfico e o prejudicial (ou o rentável e o não rentável). “Pois bem, a distinção política específica, aquela à qual

<sup>3</sup> Bobbio (2000), p. 160.

<sup>4</sup> Sartori (1981), p. 158.

<sup>5</sup> Weber (1970), p. 57.

<sup>6</sup> Schmitt (1999), p. 59-60.

podem reconduzir-se todas as ações e motivos políticos, é a distinção *amigo e inimigo*.<sup>7</sup> Estas categorias específicas não oferecem, “de imediato, uma definição exaustiva do político, nem uma descrição de seu conteúdo, mas sim uma determinação de seu conceito no sentido de um critério”. Este critério pode sustentar-se tanto na teoria como na prática, sem necessidade de aplicar simultaneamente todas aquelas outras distinções morais, estéticas, econômicas e outras.<sup>8</sup>

Para Schmitt, “o inimigo político não necessita ser moralmente mau, nem esteticamente feio”, não constitui problema se tornar-se um concorrente na economia, e até poderá ser vantajoso fazer negócios com ele. O inimigo “simplesmente é o outro, o estranho, e para determinar sua essência basta que seja existencialmente distinto e estranho em um sentido particularmente intensivo”.<sup>9</sup> Este raciocínio de Schmitt tem várias implicações; por exemplo, induz a unidade do Estado visando ao enfrentamento do inimigo externo. Nesse contexto a pluralidade de opiniões é vista como prejudicial à união de todos (amigos) contra o inimigo comum. Pois a política é entendida como oposição ao outro, o estranho, sendo inaceitável uma posição em que se questione esse posicionamento, como alternativa à concepção binária de política. Assim, quem não é amigo só pode ser inimigo, e passa a ser perseguido. Essa visão maniqueísta da política o levou a identificar-se com o nazismo, tornando-se um dos seus ideólogos.

Outro autor, Parsons, destacando a relação da política com o poder, considera “o aspecto político de um sistema social como centralizado na geração e na distribuição do poder”.<sup>10</sup>

Para Karl Deutsch a política é, “em certo sentido, a tomada de decisões através de meios públicos”, em contraste com a tomada de decisões pessoais e com as decisões econômicas. E, assim, “ela preocupa-se fundamentalmente com o governo, ou seja, com a direção e autoadministração de vastas comunidades de povos”. A palavra *política* enfatiza “o processo de tomada de decisões no que diz respeito a atividades públicas ou produtos: acerca do que é feito, de quem o recebe e o quê”. Para ele qualquer comunidade maior do que a família contém um elemento de política.<sup>11</sup>

A política pode, também, ser definida “como a atividade através da qual são conciliados os diferentes interesses, dentro de uma determinada unidade de governo, dando a cada um deles uma participação no poder, proporcional à sua importância para o bem-estar e a sobrevivência de toda a comunidade”.<sup>12</sup> Nesse sentido, pode-se afirmar que a política “é uma forma de governar nas sociedades divididas, sem o uso indevido da violência”. Existem “algumas sociedades com vá-

<sup>7</sup> Schmitt (1999), p. 60.

<sup>8</sup> Schmitt (1999), p. 60.

<sup>9</sup> Parsons (1970a), p. 9.

<sup>10</sup> Deutsch (1979), p. 27-28.

<sup>11</sup> Crick (1981), p. 6.

rios interesses diferentes e pontos de vista divergentes”, e eticamente “a conciliação é preferível à coerção”. Nessa concepção, o governo pacífico é melhor que “o domínio violento, e que a ética política não é um tipo inferior de atividade ética, senão um nível de vida ética completamente autocontida e plenamente justificável. A política não é justamente um mal necessário, senão um bem realístico”.<sup>12</sup>

Para Duverger, “a própria essência da política, sua natureza especial, sua verdadeira significação é que ela é, sempre e em todo lugar, ambivalente”. Segundo o autor, apresenta duas faces, pois por um lado “O Estado – e, de modo mais geral, o poder instituído em uma sociedade – é sempre e em todo lugar, ao mesmo tempo, instrumento de dominação de certas classes sobre as outras” e também, por outro lado, “um meio de assegurar uma certa ordem social, uma certa integração de todos na coletividade para o bem comum”. Considera que as duas coexistem sempre, variando somente a proporção de um ou outro elemento, segundo as épocas, as circunstâncias e os países.<sup>13</sup>

Para Max Weber, “O conceito é extraordinariamente amplo e abrange todas as espécies de atividade diretiva autônoma.”<sup>14</sup> De acordo com ele, pode-se falar da política de descontos de um banco, da política adotada por um sindicato durante uma greve, da política escolar de uma comunidade, da política da diretoria de uma associação e, até, “da política de uma esposa hábil, que procura governar seu marido”. No entanto, privilegia o entendimento da política como “a direção do agrupamento político hoje denominado ‘Estado’ ou a influência que se exerce em tal sentido”.<sup>15</sup>

Em outros termos, Max Weber explica que por política entende “o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado”.<sup>16</sup>

Nesse contexto, designa todo o complexo de atividades que se realizam na prática para alcançar, exercer ou manter o poder estatal. A política, como atividade, é o conjunto de operações realizadas por indivíduos, grupos ou órgãos do Estado com o objetivo de obtenção do bem público.

Para o jurista alemão Hermann Heller, o “conceito de político é muito mais amplo do que o do estatal”, pois “existiram atividades políticas e formas de atividade política antes de haver o Estado, do mesmo modo que existem ainda hoje, grupos políticos dentro dos Estados e entre os Estados”. No entanto, argumenta que a linguagem usual ampliou o sentido dos termos *política* e *político* de forma considerável. Podemos encontrar referências a uma política eclesiástica, militar, econômica, organizacional etc., não havendo referência “só ao

<sup>12</sup> Crick (1981), p. 98.

<sup>13</sup> Duverger (1968), p. 27.

<sup>14</sup> Weber (1970), p. 55.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Weber (1970), p. 56.

Estado e a outras instituições políticas, mas também a particulares como suportes de tal política”.<sup>17</sup> O que todas essas formas de “política” têm em comum é

*“desenvolver e aplicar poder social organizado, ou seja, que o seu poder nasce e mantém-se mediante a cooperação humana dirigida por uma ordenação regular comum, na qual determinados indivíduos cuidam do estabelecimento e segurança da ordenação, assim como da atuação unitária do poder de tal modo concentrado”.*<sup>18</sup>

No entanto, afirma Heller, ao poder organizado e exercido por órgãos especiais de uma igreja, de uma corporação econômica ou mesmo de uma organização militar quanto tal, não damos o nome de político.

No entendimento de Heller, só poderemos chegar a um conceito fundamental do político a partir “da relação do político com a *polis* e a sua forma mais evoluída, o Estado”. Como consequência desse raciocínio deve-se entender que “política é, no mais alto e exemplar sentido, a organização e atuação autônoma da cooperação social em um território”.<sup>19</sup>

Previne Heller que “a política e o Estado encontram-se, em verdade, estreitamente relacionados tanto conceitualmente como na realidade, mas não devem ser identificados”, pois “não é só o Estado que desenvolve puro poder político, mas também os grupos políticos intraestatais ou interestatais” como os partidos, as alianças, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e, “além disso outros grupos cuja função não é em si, política, como as igrejas e as associações patronais e operárias”. Desse modo, nem todo poder que atua politicamente é um poder estatal, mas todo poder político aspira a sê-lo, pois “todo poder político ativo aspira a organizar e atuar em cooperação social-territorial” e esse objetivo só pode ser alcançado, em última análise, por um poder político caso se transforme em poder estatal.<sup>20</sup>

Podemos também entender a arte da política como destreza, habilidade, perícia, com que se maneja assunto delicado ou uma atitude já estabelecida com respeito a determinados assuntos. Nesse sentido, também, uma questão se torna política quando e na medida em que se transforma em uma questão polêmica.

A política, assim, inclui diferentes significados, mas todos de algum modo relacionados com posse, manutenção ou distribuição do poder.

No idioma inglês, por exemplo, podemos identificar vários significados para o termo *política* (o que não ocorre em português, por exemplo). Esse idioma utiliza três palavras distintas para expressar essas diferenças: *policy*, *politics*,

<sup>17</sup> Heller (1968), p. 246.

<sup>18</sup> Heller (1968), p. 246-247.

<sup>19</sup> Heller (1968), p. 247.

<sup>20</sup> Heller (1968), p. 248.

*polity*. São três concepções de política que revelam o maior grau de amadurecimento dos estudos de ciência política, em particular, nos Estados Unidos. Esses diferentes termos apresentam em linhas gerais o seguinte significado:

1. *Policy* é entendido como ação do governo. Constitui atividade social que se propõe a assegurar, por meio da coerção física, baseada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico garantindo a ordem e providenciando ações que visam a atender às necessidades da sociedade. A política neste sentido é executada por um autoridade legitimada, que busca efetuar uma realocação dos recursos escassos da sociedade. A política neste caso pode ser adjetivada em função do campo de sua atuação ou de especialização da agência governamental encarregada de executá-la. Desse modo, podemos nos referir a *política* de educação, saúde, assistência social, agrícola, fiscal etc. São todos produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.
2. *Politics* refere-se ao conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos. Desse modo, podemos nos referir à política de uma organização, de uma empresa, de um clube, de uma família ou de um grupo social específico. Também pode se referir à carreira profissional de um político, que por suas atitudes busca obter e ampliar sua influência. A dedicação à *política*, nesse sentido, remete a uma atividade que tem regras de jogo específicas (dinâmica partidária e eleitoral) e um estilo próprio (interesse pelo público e atributos de liderança).
3. *Polity* refere-se à política como sistema político, estrutura onde interagem vários elementos em função do poder. Os elementos que integram essa estrutura de disputa de poder que constitui o sistema político têm um caráter institucional, formalizado ou não (constituições, leis, normas e costumes), onde interagem os atores sociais, formalizados ou não (partidos políticos, grupos de pressão, movimentos sociais), coexistem num determinado período histórico e com uma cultura política específica, sofrem influência e são influenciados por outros subsistemas (econômico, social, cultural etc.).

Ao longo do século XX, com o aumento da complexidade das sociedades, e o aumento da capacidade de intervenção do homem possibilitado pelo formidável avanço das novas tecnologias, a política se torna ainda mais importante, necessitando da ampla participação nos processos de decisão que ocorrem nos diferentes âmbitos de poder, em particular no Estado.

Foram decisões políticas que provocaram os grandes eventos marcantes do século XX, como as guerras mundiais, a decisão de lançar a bomba atômica, as grandes guerras da Coreia, do Vietnã entre inúmeras outras, além das decisões tomadas em relação à vida e à manutenção desta no planeta. Os grandes problemas colocados na agenda mundial hoje são problemas que passam necessariamente pela intervenção política.

Neste século XXI que está apenas começando, a política se insere em todos os aspectos da vida humana. O terrorismo, o aquecimento global, a diminuição da biodiversidade, a inserção social de imigrantes, a melhoria da qualidade de

vida dos idosos, o aumento da inclusão social, entre tantos outros problemas, antes de serem ambientais, sociais ou culturais são essencialmente políticos, pois dependem de decisões tomadas no âmbito dos Estados, ou em fóruns internacionais em que estes continuam a ter total relevância e influência.

Enfim, mais do que nunca torna-se necessário que a política seja compreendida pelo homem comum, tornando mais do que nunca atual a poesia de Brecht “O analfabeto político”, que demonstra um tipo de ignorância que pode ser fatal na melhoria das condições de vida de cada cidadão. Nesse poema Brecht coloca que:<sup>21</sup>

*“O pior analfabeto é o analfabeto político, ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo da vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.”*

É nesse sentido que “a política merece ser altamente louvada”. Pois ela deve “constituir a preocupação do homem livre, e sua existência é a verificação da liberdade”.<sup>22</sup>

Max Weber, ao encerrar uma palestra, mostrou de forma magnífica a importância e o significado da política para os homens. Devido a sua atualidade, a transcrevemos na íntegra:<sup>23</sup>

*“A política é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira. Tal esforço exige, a um tempo, paixão e senso de proporções. É perfeitamente exato dizer – e toda a experiência histórica o confirma – que não se teria jamais atingido o possível, se não se houvesse tentado o impossível. Contudo, o homem capaz de semelhante esforço deve ser um chefe e não apenas um chefe, mas um herói, no mais simples sentido da palavra. E mesmo os que não sejam uma coisa nem outra devem armar-se de força de alma que lhes permita vencer o naufrágio de todas as suas esperanças. Importa, entretanto, que se armem desde o presente momento, pois de outra forma não virão a alcançar nem mesmo o que hoje é possível. Aquele que esteja convencido de que não se abaterá nem mesmo que o mundo, julgado de seu ponto de vista, se revele demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para merecer o que ele pretende oferecer-lhe, aquele que permaneça capaz de dizer ‘a despeito de tudo!’, aquele e só aquele tem a ‘vocação’ da política.”*

<sup>21</sup> Fonte: Antologia poética de Bertold Brecht. Disponível em: <<http://culturabrasil.pro.br/brechtantologia.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2008.

<sup>22</sup> Crick (1981), p. 97.

<sup>23</sup> Weber (1970), p. 123-124.

## 1.2 O objeto da ciência política

Os primeiros autores que se preocuparam com a política, dos quais temos registros históricos, foram os gregos, com destaque para Platão (427-347 a.C.) e Aristóteles (384-322 a.C.), que desenvolveram estudos sobre o governo da comunidade. A eles podem-se somar inúmeros outros considerados clássicos em ciência política, como Nicolau Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Alexis de Tocqueville (1805-1859) e Karl Marx (1818-1883), entre outros.

Todos esses autores escreveram obras de referência que são utilizadas até hoje, com contribuições que não podem ser ignoradas em nenhum estudo científico no campo da ciência política. A contribuição de cada um será exposta ao longo do livro. No entanto cabe destacar o florentino Nicolau Maquiavel, pelo papel que desempenhou na construção de um novo modo de pensar o poder liberando o pensamento das amarras da teologia e da metafísica.

Independentemente das circunstâncias históricas, políticas e particulares que permitiram que Maquiavel escrevesse sua obra mais conhecida, *O Príncipe*, este livro teve um papel fundamental na teoria política. Esta, desde os tempos da Grécia antiga até o Renascimento, via o político em relação com a teologia, a ética e a metafísica, constituindo uma forma de vida que implicava numa visão determinada do homem e da sociedade, um modelo de valores a partir do qual se pode adotar uma visão crítica das políticas concretas.

Com *O Príncipe*, deixa-se de pensar o político a partir desse horizonte metafísico, moral ou teológico, partindo-se do pressuposto de que possui certa autonomia e cujo eixo são as relações de poder e sua conservação; a política passa a ser entendida como um conjunto de técnicas, táticas e estratégias em função do poder. Desse modo se inicia o realismo político, premissa para a construção da ciência política.

Outra importante contribuição à teoria política veio de Karl Marx (1818-1883), cujas ideias influenciaram decisivamente o século XX. A principal contribuição de Marx é a sua visão materialista da história, que dá primazia ao econômico na explicação das mudanças que ocorrem em outras esferas, como a da cultura e a da política. Para Marx, a análise política é superficial se não vem acompanhada de uma abordagem sobre os determinantes histórico-econômicos, pois qualquer sistema de produção que ocorreu no passado apresenta relações sociais de produção específicas e determinada distribuição do produto econômico, e isto tende a explicar as mudanças que possam ocorrer tanto na política como na cultura.

Desse modo, as relações de produção determinam o modo pelo qual a sociedade se organiza para utilizar as forças produtivas, e ao mesmo tempo são criadas diferentes estruturas políticas baseadas em classes sociais, que servirão de instrumento de dominação de uma pela outra. Para Marx, as mudanças sociais e históricas ocorrem, principalmente, pelo desenvolvimento da infraestrutura econômica, e não tanto devido à superestrutura política e ideológica. Na análise da

realidade social, levou ao extremo esse determinismo do econômico. Chegando ao ponto de eximir a responsabilidade dos indivíduos nas relações de classe (pois só interessam na medida em que representam categorias econômicas), afirmava que: “minha concepção do desenvolvimento da formação econômico-social como um processo histórico-natural exclui, mais do que qualquer outra, a responsabilidade do indivíduo por relações, das quais ele continua sendo, socialmente, criatura, por mais que, subjetivamente, se julgue acima delas”.<sup>24</sup>

Conforme Duverger, há diferentes concepções sobre o objeto de estudo da ciência política. Entre as grandes posições-limite há alguns que defendem que a ciência política é a “ciência do poder”, enquanto para outros é a “ciência do Estado”, havendo diversas posições intermediárias. O que há de comum entre todas as definições de ciência política é a concordância de que o estudo do poder é a questão central da disciplina.<sup>25</sup>

Analizando as diversas posições, Duverger conclui que “só a definição ampla da Ciência Política pode ser aceita: é a ciência do poder sob todas as suas formas”. Considera porém que a ciência política não tem o monopólio nesse domínio, pois “outras formas de poder são comuns a outras ciências sociais”, não se cogitando usurpá-las.<sup>26</sup> É uma concepção “que considera a sociologia política como a ciência do poder, do governo, da autoridade, do mando, em todas as sociedades humanas e não apenas na sociedade nacional”. Trata-se de uma ideia mais moderna, segundo ele, e que tem hoje a favor um número maior de cientistas políticos.<sup>27</sup>

Procurando uma definição para a ciência política, Duverger remete ao poder, que para ele é constituído “pelo conjunto de instituições referentes à autoridade, isto é, ao domínio de certos homens sobre outros”. Sendo assim, a ciência política se define “como a ciência das instituições relacionadas com a autoridade”.<sup>28</sup>

Buscando interpretar o real papel desempenhado pela ciência política, Hermann Heller afirma que ela só pode ter função de ciência caso se admita “que é capaz de nos oferecer uma descrição, interpretação e crítica dos fenômenos políticos que sejam verdadeiras e obrigatórias”. Ao não se aceitar isso, “uma declaração sobre qualquer processo político pode, em verdade, desempenhar a função

<sup>24</sup> Marx (1989), p. 6 (no prefácio à primeira edição).

<sup>25</sup> Duverger (1962), p.10.

<sup>26</sup> Duverger (1968), p. 26.

<sup>27</sup> Duverger (1968), p. 14.

<sup>28</sup> Para Duverger as instituições “são os tipos de modelos de relações que servem de molde a relacionamentos concretos. Estes relacionamentos têm assim, como características, a estabilidade, a duração, a coesão”. As relações, por outro lado, são as ligações humanas que não seguem qualquer modelo preexistente e que não tendem a perpetuar-se em modelos duradouros: as relações têm, portanto, um caráter ocasional, efêmero, instável. Cf. Duverger (1968), p. 20 e 21.

prática de servir como arma, na luta política, para a conquista ou defesa das posições de dominação, mas não cumpre uma missão teórica".<sup>29</sup>

Georges Burdeau, por sua vez, considera que o objeto da ciência política é a política, tendo esta como foco central o poder. Em seus termos, afirma que "é a ciência que se propõe estudar as relações de autoridade e obediência e seus efeitos sobre o comportamento dos homens, para nos proporcionar uma explicação coerente e inteligível da estrutura e do dinamismo das sociedades políticas".<sup>30</sup>

Já Fischbach considera que "a política como ciência é o conhecimento, obtido através do exame e pesquisa das instituições estatais, de como é possível influenciar na vida política; em outras palavras, aspira à aquisição de um módulo ou de um sistema de normas experimentais para julgar os acontecimentos políticos, e a possibilidade de influenciá-los".<sup>31</sup>

Em 1948 a UNESCO (Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas) convocou uma reunião de cientistas políticos com o objetivo de estabelecer o objeto da disciplina. Durante o evento, houve duas posições que se destacaram: aqueles que defendiam que o objeto de estudo é o estudo do poder e aqueles que defendiam que o objeto é o Estado. Não se obtendo um consenso, os esforços se dirigiram a enumerar os temas que de fato interessavam para a pesquisa e o ensino. Sendo assim, a UNESCO elaborou uma lista para determinar o campo de estudo da ciência política, identificando quatro grandes áreas: a teoria política; as instituições políticas; os partidos, grupos e opinião pública; e as relações internacionais, com as seguintes subdivisões:<sup>32</sup>

## 1. Teoria Política

- a) Teoria política
- b) História das ideias políticas

## 2. Instituições Políticas

- a) A Constituição
- b) O governo central
- c) O governo regional e local
- d) A administração pública
- e) As funções econômicas e sociais do governo
- f) As instituições políticas comparadas

<sup>29</sup> Heller (1968), p. 22.

<sup>30</sup> Burdeau (1964), p. 50.

<sup>31</sup> Fischbach (1949), p. 9.

<sup>32</sup> Prélot (2006), p. 59 e Duverger (1962), p. 38.

3. Partidos, Grupos e Opinião Pública
  - a) Os partidos políticos
  - b) Os grupos e associações
  - c) A participação do cidadão no governo e na administração
  - d) A opinião pública
  
4. As Relações Internacionais
  - a) A política internacional
  - b) Os organismos internacionais
  - c) O direito internacional

Outra delimitação do campo de pesquisa da ciência política foi proposta por Philippe Schmitter, partindo de quatro possibilidades de definição da política baseadas nas suas instituições, nos seus recursos, nos seus processos e nas suas funções.<sup>33</sup>

A essa tipologia geral de definição da política corresponderiam quatro campos de pesquisa à Ciência Política, que são:<sup>34</sup>

1. As instituições, como o Estado ou governo, seu quadro social concreto e estabelecido dentro do qual participam os atores.
2. Os recursos, como o poder, a influência ou a autoridade, que são os meios utilizados pelos atores.
3. Os processos, como o de “*decision-making*” ou “*policy-formation*” (formulação de decisões sobre linhas de conduta coletiva), que constituem as atividades principais às quais se consagram os atores.
4. As funções, como a resolução não violenta dos conflitos (pelas consequências da sua atividade para a sociedade global da qual faz parte).

Diante de um fenômeno social, como a política, uma atitude intelectual pode ser qualificada como científica quando: (a) exclui toda ideia preconcebida; (b) a escolha dos fatos e a análise à qual são submetidos obedecem a um método escolhido por sua adequação ao objeto de pesquisa; e (c) gera um conhecimento transmissível, ou seja, suscetível de ser adquirido por outros que tenham a sua disposição os mesmos elementos. Se o conhecimento do político cumpre esses três requisitos do conhecimento científico – objetividade, método, comunicabilidade –, é possível afirmar a existência de uma ciência política, como um ramo das ciências sociais.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Schmitter (1979), p. 36.

<sup>34</sup> Schmitter (1979), p. 36.

<sup>35</sup> Burdeau (1964), p. 88.

De acordo com Norberto Bobbio, o que se entende na atualidade por ciência política é o tipo de pesquisa realizada no campo da vida política que satisfaz às três condições seguintes: (a) o princípio de verificação como critério de aceitabilidade dos resultados; (b) o uso de técnicas da razão que permitam dar uma explicação causal do fenômeno investigado; (c) e a abstenção de juízos de valor.<sup>36</sup>

Para Sartori, devemos levar em consideração que “a política se expande, torna-se mais ampla, em dois aspectos: objetivo e subjetivo”. De um ponto de vista objetivo assiste-se a um crescimento da politização, “correlacionado à crescente penetração e difusão dos credos políticos e ideologias. De um lado aumenta a esfera de intervenção estatal; de outro, aumenta a mobilização, ou a participação das massas. Vivemos, portanto, num mundo cada vez mais permeado pela politicidade”. E quanto ao aspecto subjetivo, ocorre “que a vemos de modo ampliado: não coincide mais com a doutrina do Estado”. Hoje, inclui-se “na noção de ‘política’ uma periferia que antes era tida como extrapolítica. Chegamos mesmo ao exagero de estudar tudo o que manifesta uma ‘potencialidade política’ [...] De outro lado, a política se torna, literalmente, global”.<sup>37</sup>

Continua Sartori afirmando “que era inevitável, e até necessário, que estas novidades reverberassem sobre a ciência política em geral, e sobre a política comparada em particular. O problema de rever seus instrumentos conceituais é hoje um problema genérico de toda ciência política”. Principalmente para a política comparada, é necessário haver categorias ou conceitos que possam ser utilizados além do mundo ocidental, pois “é claro que nosso vocabulário político é, em larga medida, um vocabulário que reflete as experiências do mundo ocidental, feito para interpretá-lo”.<sup>38</sup>

Devemos considerar que “o saber político precisamente na democracia não é nenhum saber estritamente profissional que está reservado somente para determinados ofícios, mas um saber educativo que é próprio da idiossincrasia e riqueza dos diferentes grupos sociais”. Além do mais, somente considerando esse pressuposto se entende a necessidade de uma formação política geral, enquanto ninguém pensa em um ensino jurídico para todos os cidadãos. “Este caráter específico do saber político como ciência educativa em contraste com a atribuição”, determinada de modo inequívoco, do saber especializado, não tira da ciência política seu caráter científico. “Ela é ciência genuína.” É justamente isto que a torna importante para a sociedade democrática: devemos “colocá-la em condições de superar seus problemas políticos, fundamentando-se em pontos de vista científicos e não com o auxílio da intuição ou do passivo abandono dos acontecimentos das lutas políticas”.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Bobbio (1990), p. 55.

<sup>37</sup> Sartori (1981), p. 211.

<sup>38</sup> Sartori (1981), p. 211.

<sup>39</sup> Sontheimer (1971), p. 51.

De qualquer modo, como vimos, a ciência política como ciência do poder é mais abrangente que considerá-la como ciência do Estado, e, nesse sentido, hoje predomina o entendimento de que é o poder seu objeto central de estudo. E, nesse sentido, engloba o estudo do Estado como importante manifestação do poder político.

### 1.3 A relação entre ciência política e a teoria jurídica do Estado

Para Heller, a “demarcação dos campos pertencentes a esses dois ramos da ciência não é tarefa fácil porque não existe geral acordo sobre a nomenclatura e a partilha das suas competências”. O problema para ele estaria resolvido se por teoria do Estado “se compreendesse, unicamente, a análise dogmática dos conceitos gerais positivos do direito político, mas isso só é logicamente possível em uma Teoria do Estado sem Estado, isto é, quando se identifica este com a ordem jurídica”. Considerando-se os “demais casos, as fronteiras entre a Ciência Política e a Teoria do Estado são imprecisas”.<sup>40</sup>

Para que a ciência política seja uma verdadeira ciência, segundo Heller, ela precisa, essencialmente, “de uma Teoria do Estado, seja de maneira expressa ou como algo tacitamente suposto”, e “tem que procurar empregar as palavras Estado, Direito, poder estatal, Constituição, soberania, território, povo etc.; segundo acepções inequívocas e sem contradições”.<sup>41</sup> É nesse sentido que Heller considera que a teoria do Estado é uma parte da ciência política.

Do ponto de vista científico a posição de Heller indica que a ciência política e a teoria jurídica do Estado não podem nem devem existir em contraposição uma com a outra, mas conjuntamente. Se a ciência política quer ver sua principal tarefa na análise científica como o modo de operar das instituições políticas, e mais ainda, a pesquisa do conjunto do processo de governo e da formação da vontade, nada pode fazer sem a consideração do direito.<sup>42</sup>

Não sendo a ciência política um que-fazer sociológico puro, nem uma relação puramente jurídica, nem uma revelação das causalidades históricas, não deve restringir-se a aplicar métodos isolados, mas todo método que seja útil para interpretar essa realidade que se chama política. Esta adequação ocorreu com a teoria do Estado quando, liberada do positivismo, admitiu o contexto político-social, sendo obrigada a explicar, por exemplo, o “Estado”, a “Constituição” ou a “liberdade de opinião” em seu contexto real. Assim, definitivamente, a política tem, como o jurídico, caráter normativo, mas “em seu esforço teórico tem que transcender as eventuais normas constitucionais de um Estado e obter pontos de vista normativos que sejam aplicáveis a todos os tempos e a todo regime”.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Heller (1968), p. 75.

<sup>41</sup> Heller (1968), p. 82.

<sup>42</sup> Sontheimer (1971), p. 33.

<sup>43</sup> Sontheimer (1971), p. 4.

Se a teoria jurídica do Estado é uma ciência normativa puramente jurídica, sem relação com a realidade política e sem interesse nela, ficaria a ciência política por sua vez unicamente com o conhecimento da realidade social da vida política, sem adentrar os pontos de vista normativos.

No entanto, a ciência política não é unicamente a ciência do poder, da mesma forma que a Teoria Jurídica do Estado não pode ser concebida como um mero sistema de normas. A ciência política se tornou uma ciência sociológica, em cujo centro está o problema do poder, a questão de como se o adquire, sustenta, distribui e perde. “A Ciência Política, com toda destaque dado à realidade política empiricamente concebida, de nenhuma maneira é simplesmente uma ciência da realidade do político.” A teoria jurídica do Estado, por seu lado é, em essência, uma ciência política necessariamente aplicada a questões que exigem um tratamento jurídico.<sup>44</sup>

A identidade entre as duas disciplinas está dada e se torna evidente se levamos em consideração que ambas devem ser desenvolvidas, não somente por causa de seu interesse teórico, mas por possuírem clara relevância prática para a vida em comum. Ambas as ciências investigam como seu objeto a ordem da convivência humana, o Estado, a política, não somente para saber como se constituem, nem somente no sentido de uma obra de arte ou de uma teoria da constituição mas, em última instância, no sentido de que constituem uma ciência da ordem. Têm uma tarefa comum, pois têm que responder à velha questão de como nós, seres humanos, podemos chegar a ter uma vida racional e boa.<sup>45</sup>

## 1.4 O sistema político

A utilização do conceito de “sistema político – em lugar de outros como ‘governo’, ‘nação’ ou ‘Estado’ reflete uma nova maneira de encarar os fenômenos políticos”, e chegou a ser utilizado tão amplamente porque dirige a atenção para toda a gama de atividades políticas de uma sociedade. De modo geral, “o sistema político é associado ao uso da força física legítima nas sociedades” e “só as autoridades políticas têm certo direito, geralmente aceito, de usar a força e exigir obediência com base nela”. Quando se fala em sistema político, incluem-se “todas as interações que afetam ou ameaçam o uso da força física legítima. Os sistemas políticos incluem não somente organizações governamentais como os legislativos, cortes de justiça e órgãos administrativos, mas *todas as estruturas, inclusive grupos familiares e sociais, em seus aspectos políticos*”.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Sontheimer (1971), p. 40 e 56.

<sup>45</sup> Adaptado de Sontheimer (1971), p. 58.

<sup>46</sup> Almond e Powell Jr. (1972), p. 16-17.

O conceito de sistema político ampliou “o horizonte do estudo dos fenômenos políticos”, colocando em destaque, “mais do que o produto normativo final, os processos de formação da vontade política e o conjunto das relações por eles estabelecidas ao construírem um equilíbrio de poder”. Para Cerroni, essa ampliação do horizonte de estudo foi possibilitada pela tendência de substituição da noção de Estado.<sup>47</sup>

O fato é que a noção de sistema político dá conta de uma realidade política diversificada. Desde o advento do Estado moderno até os dias atuais, apareceram novos atores políticos não estatais, que jogam um papel fundamental na arena política, como os partidos, sindicatos, movimentos sociais e outros grupos de pressão.

Claus Offe, por exemplo, dá destaque a uma mudança na forma de fazer política, argumentando que há um novo paradigma político construído tendo como base os novos movimentos sociais que politizam ações fora do binômio institucional público-privado (característico do velho paradigma político). No novo paradigma, o terceiro componente (os novos movimentos sociais) constitui um polo “político não institucional”, que reivindica a ação política dentro da sociedade civil.<sup>48</sup>

Para que os novos movimentos sociais sejam catalogados como políticos, Offe destaca que suas ações devem ocorrer de tal modo que sejam reconhecidos como legítimos seus meios de ação e que seus objetivos sejam assumidos por toda comunidade. Não buscam ocupar o poder, mas aspiram a que este os leve em conta e não interfira em determinados âmbitos de seu interesse. Seus interesses são pós-materiais, como a identidade sexual e a ecologia. Suas formas de organização são menos rígidas e procuram ser menos hierarquizadas possível, decorrendo que seus modos de atuar são informais e podem ser descontínuos.<sup>49</sup>

Também Sartori considera que nos últimos 100 anos o Estado se ampliou, “mas os processos políticos não podem mais ser contidos no seu âmbito: em consequência, o conceito de Estado é alargado, sendo substituído gradualmente pelo conceito bem mais elástico de ‘sistema político’”. Para ele, o sistema político não só pode ser decomposto em subsistemas (eleitoral, partidário por exemplo), “mas adquire a flexibilidade necessária para permitir o acréscimo, se necessário, de variantes particulares. Por exemplo: o subsistema *militar*, quando os militares fazem política, e o subsistema *sindical*, quando os sindicatos se tornam potentados”.<sup>50</sup>

Ao introduzir a ideia de subsistema político, David Easton afirma que “a própria ideia de um sistema sugere que podemos separar a vida política do resto da atividade social, pelo menos como objetivo analítico, e examiná-lo como se fosse,

<sup>47</sup> Cerroni (1993), p. 160.

<sup>48</sup> Offe (1998).

<sup>49</sup> Offe (1998).

<sup>50</sup> Sartori (1981), p. 171.

no momento, uma entidade autônoma”, que estaria envolta num meio ambiente e estrutura nos quais opera e, no entanto, claramente diferenciada destes.<sup>51</sup>

Um sistema político pode ser considerado com um sistema de ação, ou seja, o estudioso de sistemas políticos lida com comportamentos observáveis, e “ocupa-se de normas ou instituições, na medida em que elas afetam o comportamento”. Para Gabriel Almond, a vantagem da utilização do conceito de sistema, em relação a processo político, é que aquele “implica uma totalidade de unidades relevantes, numa interdependência entre as interações das unidades, e certa estabilidade na interação dessas unidades (que talvez seja melhor descrita como um equilíbrio mutável)”.<sup>52</sup>

Um sistema político, segundo Almond, “pode ser definido como um conjunto de papéis em interação, ou como uma estrutura de papéis, se entendermos estrutura como um modelo de interações”. Nesse sentido, a tarefa de descrever um sistema político passa a ser a “caracterização de todas as interações padronizadas que ocorrem no seu interior”. O conceito de sistema político deixa implícito “que esses papéis são interdependentes e que uma mudança significativa em qualquer papel isolado acarretará mudanças nos outros e, portanto, mudanças no sistema como um todo”.<sup>53</sup>

Parsons considera o conceito de subsistema político (*polity*) como um conceito chave que deve servir de guia aos estudos de ciência política; considera-o como um subsistema funcional primário de uma sociedade, podendo ser comparado por seu *status teórico* à economia, na acepção ampla que se dá a esse conceito na teoria econômica moderna. O termo *funcional* é importante, pois significa neste caso que o subsistema político não deve identificar-se com nenhuma estrutura específica da coletividade dentro da sociedade, por exemplo, o governo (assim como a economia não deve ser concebida como o conjunto das empresas comerciais), nem com nenhum tipo de atividade concreta dos indivíduos. Deve ser concebido analiticamente como o aspecto de toda ação relacionada com a função da busca coletiva de metas coletivas.<sup>54</sup>

Um sistema político moderno pode ser “caracterizado pelo mecanismo dos partidos combinado com o sistema de representação política e com a competição entre grupos sociais organizados”, apresentando-se como “o resultado da formação do Estado nacional representativo baseado na soberania popular e nas liberdades políticas e civis”.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Easton (1970), p. 23-24.

<sup>52</sup> Almond (1970), p. 45.

<sup>53</sup> Almond (1970), p. 46.

<sup>54</sup> Parsons (1969), p. 113. Neste caso, utilizamos a tradução em espanhol do texto de Parsons, que traduz corretamente *Polity* como sistema político e que nos pareceu melhor traduzida, neste trecho em particular, que o texto em português que se encontra na página 95 de Parsons (1970b).

<sup>55</sup> Cerroni (1993), p. 161.

A utilização da noção de sistema político no estudo dos fenômenos políticos deve levar em consideração a limitação desses estudos que derivam da teoria geral de sistemas. Uma crítica ao uso incorreto do conceito foi feita por Cerroni, que, considerando os aspectos positivos de sua utilização, coloca que “tal como a teoria geral dos sistemas, a teoria do sistema político não consegue dar conta da gênese histórica do sistema considerado, de suas características específicas e diferenciais”. Ela tende a bloquear a pesquisa no contexto técnico de curto prazo, ignorando que as mudanças “mais profundas do sistema político são determinadas, na realidade, por causas que se inserem nas tendências históricas e que só parcialmente se revelam à consciência dos protagonistas”.<sup>56</sup>

Levando-se em consideração essas limitações, Cerroni afirma que o estudo do sistema político deve ser feito com cuidado, “levando-se em conta que ele mesmo é o resultado de uma história geral e de uma específica história nacional e que, como tal, apenas no curto prazo funciona como sistema decisório por excelência”, enquanto nos períodos longos “opera no quadro de processos sociais e culturais que ultrapassam tanto os partidos quanto os indivíduos e estruturam novos contextos históricos”. Logo, deve-se ter o cuidado de não adotar uma ótica tecnicista que “pode levar a avaliações equivocadas ao sugerir utópicos modelos universais e ao considerar como inalterável o nosso próprio sistema político”.<sup>57</sup>

## 1.5 A concepção de sistema político de Robert Dahl

Um sistema político é definido por Robert Dahl como “qualquer padrão permanente de relações humanas que implique, de maneira significativa, em poder, governo ou autoridade”.<sup>58</sup> E, de acordo ainda com Dahl, na grande maioria dos sistemas políticos podem ser encontradas certas características constantes e que são:<sup>59</sup> o controle desigual dos recursos políticos, a busca da influência política, distribuição desigual da influência política, objetivos conflituosos, aquisição de legitimidade, o desenvolvimento de uma ideologia, impacto de outros sistemas políticos e a influência da mudança.

### a) O controle desigual dos recursos políticos

O controle sobre os recursos políticos distribui-se de maneira irregular. Recurso político é um meio pelo qual uma pessoa consegue influenciar o comportamento de outras; por conseguinte, compreende dinheiro, informação, alimento, ameaça de uso da força, empregos, amizade, posição social, o direito de elaborar leis, votos e uma grande variedade de outras coisas. E há quatro razões pelas

<sup>56</sup> Cerroni (1993), p. 160.

<sup>57</sup> Cerroni (1993), p. 161.

<sup>58</sup> Dahl (1970), p. 19.

<sup>59</sup> Dahl (1970), p. 29 a 43.

quais o controle sobre os recursos políticos se distribui de maneira irregular: (1) em toda sociedade existe certa especialização de funções; (2) em virtude de diferenciações herdadas, as pessoas todas não começam a vida com o mesmo acesso a recursos, e aqueles que saíram na frente geralmente aumentam suas vantagens; (3) as variações nas heranças biológicas e sociais, junto com as variações de experiências, determinam diferenças em relação aos estímulos e objetivos de diferentes elementos em uma sociedade; e finalmente (4) certas diferenças em estímulos e objetivos são em geral consideradas socialmente benéficas, pois é necessário aparelhar os indivíduos para diferentes especializações.

### **b) A busca da influência política**

Alguns membros do sistema político procuram adquirir influência sobre as diretrizes, regras e decisões determinadas pelo governo – isto é, influência política.

### **c) Distribuição desigual da influência política**

A influência política distribui-se de maneira irregular entre os membros adultos de um sistema político. Esta proposição relaciona-se claramente à primeira, que trata de recursos. Há três fatores fundamentais pelos quais a influência política é sempre distribuída irregularmente nos sistemas políticos: (1) em virtude de desigualdades na distribuição de recursos, fator já discutido; (2) em virtude das variações na habilidade com que diferentes indivíduos empregam seus recursos políticos; e (3) em virtude das variações na extensão com que diferentes indivíduos empregam seus recursos com objetivos políticos, pois um pode aplicar maiores proporções de seus recursos para adquirir influência política do que outros.

### **d) Objetivos conflituosos**

Certos membros de um sistema político perseguem objetivos conflituosos, os quais são tratados, entre outras formas, pelo governo desse sistema. Conflito e consenso constituem dois aspectos importantes de qualquer sistema político. Algumas circunstâncias susceptíveis de levar o governo do Estado a intervir em conflitos são:<sup>60</sup>

- quando os conflitos envolvem problemas para terceiros, como no caso de greve em uma atividade econômica chave;
- quando indivíduos agem, ou ameaçam agir entrando em conflito com normas básicas da sociedade. Nesses casos o governo intervém de forma severa e organizada em defesa da sociedade. Por exemplo: assassinatos, incêndios premeditados, roubo etc;
- quando o conflito pode provocar o perigo de violência grave, prolongada ou generalizada entre os membros da sociedade;

---

<sup>60</sup> Dahl (1970), p. 35.

- quando os indivíduos em conflito não pertencem a nenhum outro sistema político capaz de mediar o conflito, a não ser o Estado.

#### e) Aquisição de legitimidade

Sempre que meios governamentais são empregados para acomodar uma situação de conflito, os líderes no sistema político procuram assegurar-se de que as decisões tomadas são amplamente aceitas, não apenas por medo da violência, castigo ou coerção, mas também pela convicção de que o procedimento é moralmente certo e adequado. Logo, os líderes em um sistema político procuram dotar suas ações de legitimidade e transformar sua influência em autoridade.

#### f) O desenvolvimento de uma ideologia

De modo geral, os líderes em um sistema político abraçam um conjunto de doutrinas integradas, mais ou menos persistentes, as quais pretendem explicar e justificar sua liderança no sistema. O conjunto de doutrinas desse tipo constitui uma ideologia. Uma das razões pelas quais os líderes desenvolvem uma ideologia é dotar sua liderança de legitimidade.

#### g) O impacto de outros sistemas políticos

A forma pela qual um sistema político se comporta é influenciada pela existência de outros sistemas políticos. Raramente, existe um sistema político isolado. Todo sistema político empenha-se em relações exteriores.

#### h) A influência da mudança

Todos os sistemas políticos sofrem mudanças. Em toda a história das instituições políticas, nenhum sistema político jamais foi imutável.

### 1.6 As origens do pensamento político: a Antiguidade

Podemos identificar na antiga Grécia o berço do pensamento político tal como o concebemos atualmente. Já naquele período se desenvolvia uma ciência política que apresentava, nos seus objetivos e métodos, uma grande variedade.<sup>61</sup> “A política significava para os gregos – que no período clássico, só conheciam de modo imediato o Estado-cidade –, todos os fenômenos estatais, tanto as instituições como as atividades.” E, como primeiros mestres da política, encontramos então os chamados sofistas.<sup>62</sup> E em seguida destacam-se Platão e Aristóteles.

<sup>61</sup> Heller (1968), p. 33.

<sup>62</sup> Heller (1968), p. 31.

## Os sofistas

No século V a.C., que tem início com a guerra contra os persas e termina com a campanha do Peloponeso, o despotismo persa e a luta entre a democracia de Atenas e a oligarquia de Esparta constituíram eventos que geraram estímulos para a pesquisa política. Os filósofos gregos dirigiram sua atenção, a partir do mundo natural, para o exame dos fatores políticos e sociais. Amparada pela liberdade de pensamento, que permitiu a expansão de ideias revolucionárias, desenvolveu-se uma intensa atividade intelectual na Grécia. A aquisição do poder político deu lugar a uma luta entre a antiga camada social de proprietários aristocráticos e a nova, formada de comerciantes influenciados por ideias estrangeiras e com espírito predisposto à inovação.

Com esse quadro se prepara o caminho para a demagogia, com o surgimento de uma série de mestres que aspiravam sensibilizar o espírito público, por meio da oratória e das artes da controvérsia. Os sofistas representavam a tendência desagregadora da época e aspiravam proporcionar a instrução necessária para que os jovens pudessem seguir com êxito a carreira política.

Os sofistas se caracterizavam, mais do que por terem ideias comuns, por uma identidade de pontos de vista e pelo emprego do mesmo método. Os mais notáveis dentre eles foram Protágoras, Górgias e Proðico. Eles rechaçavam a ideia de uma verdade universal e os princípios abstratos da justiça. Acreditavam que “o homem é a medida de todas as coisas”, e que cada indivíduo pode definir e estabelecer, de acordo com as suas crenças e desejos, o que é direito. Ao negar a existência de normas fixas, que regem a conduta humana, atacavam, por sua vez, os princípios racionais da natureza, que constituíam a base da moral e da filosofia gregas.<sup>63</sup>

Protágoras e Górgias “ensinavam a Política como uma espécie de arte para a vida do indivíduo, como uma técnica política cujo fim essencial era a carreira política do discípulo e que, por isso, podiam limitar-se a expor a maneira de empregar os meios necessários para alcançar o fim”.<sup>64</sup>

Os sofistas baseavam a autoridade política na força, porque sustentavam a existência de um caráter egoísta dos homens e a desigualdade de suas capacidades. Para eles o governo é uma consequência do compromisso dos fortes para humilhar os mais fracos, ou do acordo dos mais fracos para defender-se dos poderosos. Não acreditavam na natureza social do homem; concebiam o Estado apoiado sobre uma base individualista e artificial e que a autoridade política era egoísta por natureza.

Os sofistas foram os primeiros filósofos individualistas e sustentaram que o Estado se forma através de um pacto social. Estabeleceram também uma se-

<sup>63</sup> Gettell (1937), p. 89 - 91.

<sup>64</sup> Heller (1968), p. 31.

paração entre o direito e a moral, sustentando que a lei, enquanto derivada da autoridade política, coage e obriga os homens, em muitos casos, a trabalhar abertamente, contra as normas da razão. Embora, à primeira vista, possa parecer desmoralizadora, a doutrina política dos sofistas sustentou que a razão individual é a fonte de todo conhecimento, e destruiu os velhos dogmas e preparou o caminho para as doutrinas de Sócrates, Platão e Aristóteles.

## Platão

É considerado um dos primeiros filósofos políticos, classificado como um moralista que busca um “bom governo” e formula a teoria de um Estado ideal abstrato. Platão (427-347 a.C.) desenvolveu sua teoria do conhecimento e seus conceitos éticos em um sistema metafísico e moral. Sustentava que a verdade era um conceito abstrato somente acessível aos indivíduos que possuíssem faculdades excepcionais. As ideias de Platão, em teoria, conduzem à sujeição dos indivíduos sob o governo dos melhores. Não chegou a desenvolver suas teorias políticas como um sistema científico independente. Combinou os princípios éticos e políticos, dedicou toda a sua atenção aos fins do Estado e considerou a política como a arte de tornar os homens mais justos e virtuosos. Suas obras políticas são: *A república*, *O político* e *As leis*.

A obra mais importante de Platão é *A república*.<sup>65</sup> Neste livro, tenta estabelecer uma concepção filosófica da justiça e, neste caminho, defende a organização de um Estado ideal, no qual prevaleça a justiça. O ponto de vista de Platão é, antes de tudo, moral e idealista. Platão refuta, em primeiro lugar, a tese dos sofistas de que o direito nasce da força, e coloca que o homem injusto não é feliz. Estuda a natureza do Estado, o qual considera como uma individualidade suprema, traçando a analogia que existe entre os ideais políticos e individuais. Embora sustente a teoria de que não pode conceber-se o Estado fora dos indivíduos que o integram, cria uma ideia abstrata do Estado e o dota de existência própria, mais real que os próprios indivíduos que o compõem.

A origem do Estado se encontra na diversidade dos desejos e necessidades humanas e na cooperação necessária para satisfazer a estes fins. Através de uma analogia ética e fisiológica entre a natureza humana e a estrutura do Estado, baseada na separação de três capacidades distintas: razão, valor e desejo, chega à conclusão de que o Estado se desenvolve através de três classes importantes: agricultores, que satisfazem às necessidades materiais da vida humana; guerreiros, que protegem os trabalhadores e garantem a segurança territorial do Estado; e magistrados, que regem a comunidade para que se realize o bem-estar geral. Cada indivíduo tem sua posição em uma classe determinada do Estado, segundo suas aptidões.

---

<sup>65</sup> Platão (1997).

Platão dá pouca importância aos indivíduos que integram as classes militares e trabalhadoras. Sua preocupação central está na classe governante, composta por homens seletos de idade madura. Esta classe se educa seguindo determinado sistema de ensino; não tem família, nem interesses materiais; tem uma vida comum, estuda filosofia e tem sob sua responsabilidade as tarefas do governo.

Para assegurar a unidade orgânica do Estado, Platão propõe a abolição da propriedade privada e dos laços familiares. Fica sob responsabilidade do Estado a seleção dos progenitores, com o objetivo de assegurar uma boa descendência; e também sob seus cuidados a educação física e intelectual dos jovens. A educação, vigiada pelos magistrados, capacitaria cada indivíduo para uma função especial, escolhendo-se um conjunto seletivo para integrar o grupo dos filósofos e governantes.

A ideia política, fundamental, de *A república* é a doutrina de que a autoridade governamental tem que estar associada à cultura e ao conhecimento mais amplo, e que o filósofo deve ser o homem de Estado. A necessidade de uma unidade orgânica no sistema político e a primazia da educação como função pública são também pontos de vista importantes nesse esquema.

A questão predominante na *República* de Platão “continua sendo a do Estado ideal, moralmente o melhor. Nas *Leis*, entretanto, aproxima-se de uma consideração mais empírica do mundo político, pois, nelas, aparece o ideal de um Estado mais próximo da realidade dada”.<sup>66</sup>

Platão concebia um ciclo de vida dos governos, no qual estes iam passando do esplendor do Estado ideal às formas de decadência política. No topo do sistema figurava a aristocracia, o governo dos mais sábios, inspirados no ideal de justiça, considerado por ele como o Estado ideal. Na etapa seguinte surgia a timocracia; nesta nova forma de governo os homens não serão somente aristocratas, outras classes dele farão parte – especialmente a militar – e haverá disputa pela posse e controle de riquezas. Em seguida, estabelece-se a oligarquia, quando os proprietários adquirem o poder político. A emancipação das massas faz surgir a democracia, e do abuso da liberdade nasce a anarquia. No final deste processo, surge a tirania, que é a etapa mais distante da justiça (que imperava no Estado ideal), quando as disputas das massas exigem a presença de um governante forte no Estado.

O Estado ideal de Platão repousava numa aristocracia selecionada pela inteligência. As únicas pessoas capacitadas a governar são aquelas que adquirem uma concepção abstrata do Estado. Acreditava que a tirania é a pior forma de governo.

---

<sup>66</sup> Heller (1968), p. 32.

## Aristóteles

Aristóteles (384-322 a.C.) foi discípulo de Platão e, embora adote algumas ideias deste, difere bastante do mestre pelo método e os pontos de vista que aparecem em seu sistema político. Aristóteles é prático, lógico e sistemático. Suas ideias são o resultado de um processo indutivo, partido do estudo científico e comparativo dos governos que existiam em seu tempo. Sua exposição, baseada na história e na observação, é clara e precisa, com poucas nuances alegóricas e poéticas. Constrói a política como ciência independente, tirando a ética do campo dessa disciplina.

O tipo de ciência política mais semelhante à atual “foi criado na Grécia por Aristóteles, ao dar o salto da especulação lógica e metafísica ao campo do empírico”. “Devemos a Aristóteles uma descrição e crítica, extensas e exatas, das constituições políticas históricas dos atenienses e dos espartanos, dos cretenses e fénicios. Ao estudar mais de cem constituições históricas, veio a ser o fundador da Ciência histórico-descritiva da Política.”<sup>67</sup>

Aristóteles estabeleceu que o fim último da ciência política é a busca do bem comum, como afirma:<sup>68</sup>

*“Uma vez que a ciência política usa as ciências restantes e, mais ainda, legisla sobre o que devemos fazer e sobre aquilo de que devemos abster-nos, a finalidade desta ciência inclui necessariamente a finalidade das outras, e então esta finalidade deve ser o bem do homem. Ainda que a finalidade seja a mesma para um homem isoladamente e para uma cidade,<sup>69</sup> a finalidade da cidade parece de qualquer modo algo maior e mais completo [...]; embora seja desejável atingir a finalidade apenas para um único homem, é mais nobiliante e mais divino atingi-la para uma nação ou para as cidades.”*

Em sua outra obra *Política*, Aristóteles reforça a ideia de que o fim último da política é o bem coletivo:<sup>70</sup> “em todas as ciências, assim como em todas as artes, a finalidade é um bem; e o maior de todos os bens encontra-se, sobretudo, naquela entre todas as ciências que é a mais alta; ora, tal ciência é a política e o bem, em política, é a justiça, quer dizer, a utilidade coletiva”.

Aristóteles em sua obra não traça o perfil de um governo, que sirva para todas as condições sociais, mas defende a tese de que devem adaptar-se as constituições às necessidades de cada povo. Ao contrário de Platão, que considera a moral como a ciência fundamental e da qual faz parte a política, Aristóteles considera a política como a ciência mais importante, porque dentro do Estado se

<sup>67</sup> Heller (1968), p. 32.

<sup>68</sup> Aristóteles (1996), p. 119.

<sup>69</sup> O termo *cidade* aqui empregado é no sentido de cidade-estado, a *polis* grega.

<sup>70</sup> Aristóteles (2005), p. 99.

cumprem os fins mais elevados do homem. Para ele a melhor forma de governo é aquela em que todos os indivíduos atuam na vida política.

Embora tenha tido um forte sentido prático, Aristóteles sempre considerou que a política é uma ciência abstrata que busca o bem-estar total do homem. Ele fez um estudo detalhado das complexas correntes que afetam a vida pública, dos métodos de governo e dos meios utilizados para aplicar as reformas políticas, de acordo com os diversos interesses em disputa e as circunstâncias variáveis de cada período.

Aristóteles escreveu seu livro *Política* depois de ter feito um estudo detalhado dos governos mais importantes de seu tempo e das obras de pensadores que o precederam (principalmente Platão). Estudou 158 constituições de cidades-estado gregas, embora tenha chegado aos dias atuais somente a constituição de Atenas. A *Política*, mais que um trabalho sistemático de filosofia política, é um tratado sobre a arte do governo. Analisa no livro os males que existiam nas cidades gregas e os defeitos de seus sistemas políticos, sugerindo medidas práticas para contornar problemas futuros.

Aristóteles encontra a origem do Estado nos esforços do homem para satisfazer seus desejos e necessidades individuais. A sociedade entre o homem e a mulher para a perpetuação da espécie, do amo e do escravo para a produção de alimentos, dá nascimento à família ou comunidade doméstica. Enquanto os homens se contentavam em levar uma existência pobre, satisfazendo suas necessidades mais elementares, não se tornou necessário uma sociedade política. Mas quando desejaram uma vida melhor, foi necessário reunir aquelas comunidades domésticas em uma entidade superior, com extensão adequada, a cidade-estado, a *polis*.

A cidade-estado, de acordo com Aristóteles, é uma forma perfeita de associação, e como o homem por natureza é um animal político, somente pode alcançar seus fins essenciais através do Estado. Fora da vida social, o homem é uma besta. Neste sentido, o Estado, como ideia, é anterior ao homem. O que constitui o homem em ser racional, diferentemente dos outros animais, é a faculdade da linguagem e o sentimento de associação em relação a seus semelhantes. O Estado precede, desse modo, ao indivíduo, porque somente sob sua influência deixa de ser o homem uma besta para alcançar uma categoria superior.

O Estado existe, assim, para satisfazer às necessidades intelectuais e morais dos homens. A família ou comunidade doméstica, dentro do Estado, atende à satisfação das necessidades físicas da vida. O Estado se justifica de forma utilitária e, neste sentido, a escravidão é perfeitamente legal e natural. Como os homens diferem em poder físico e capacidade intelectual, uns nasceram para senhores e outros para escravos. Os homens aptos para governar são aqueles dotados de altas condições espirituais; os que têm somente vigor físico e entendimento pouco cultivado não são aptos para dirigir, mas para cumprir ordens. Partindo desse pressuposto, a escravidão é útil e benéfica para todos, se o senhor não abusa de sua autoridade. A escravidão dos prisioneiros de guerra sempre é justificada quando o triunfo da batalha implica a superioridade dos vencedores, não se aplica no caso de que sofram os homens inteligentes as desventuras da guerra. No

tempo de Aristóteles, havia a crença geral entre os gregos de que tinham superioridade intelectual sobre os povos vizinhos, e isto justificaria o raciocínio de que os gregos, devido a essa condição, não poderiam ser escravos.<sup>71</sup>

Aristóteles acreditava que a unidade do Estado poderia ser obtida através de uma organização adequada de diversos tipos individuais, não pela submissão rígida dos indivíduos a um regime disciplinar. Desse modo, Aristóteles não era partidário, como Platão, da abolição da propriedade privada e dos laços familiares, pois isto limitaria a vida humana e impediria a existência de fortes vínculos sociais, embora defendesse a manutenção de um sistema obrigatório no ensino e educação dos indivíduos.

Aristóteles destacou limitações na atividade do Estado, mas sem suspender, em contraposição, a ideia dos direitos individuais, que são intangíveis para o mesmo Estado. Aristóteles, no entanto, se referia ao bem-estar dos cidadãos, considerados como indivíduos, mais do que à concepção abstrata de bem-estar da sociedade. Considerava o Estado como o meio mais idôneo para assegurar o bem-estar supremo dos cidadãos; sustentava que para realizar estes fins é necessário que se permita aos indivíduos certo grau de liberdade. Pois, como os homens diferem em aptidões e necessidades, o meio mais adequado para o desenvolvimento de suas capacidades consistirá num sistema que permita a cada um certa liberdade no desenvolvimento de sua vida.

Aristóteles definiu o Estado como uma organização coletiva de cidadãos, e definiu este (cidadão) como o indivíduo que tem direito de participar do governo. Acreditava que o traço característico da cidadania consistia na participação dos indivíduos nas assembleias, no exercício ativo dos direitos políticos. A cidadania determina a capacidade de governar e ser governado.<sup>72</sup>

Aristóteles distingue claramente os termos *Estado* e *governo*. O Estado, para ele, está integrado pelo corpo total dos cidadãos; o governo, por aqueles que ordenam e regulam a vida daquele, ocupam os postos públicos e exercem o poder.

Na opinião de Aristóteles, a melhor forma de governo é a que corresponde ao caráter e necessidade de cada povo. O Estado ideal somente é possível partindo-se do pressuposto de que exista também uma sociedade ideal. Caso fosse possível encontrar homens proeminentes e extraordinários, a monarquia e a aristocracia seriam as melhores formas de governo. Mas, levando em consideração a natureza humana, deve-se decidir por uma democracia moderada.

Aristóteles sustentava que o fim do Estado se concentra no bem-estar da comunidade, e que o poder político tem que ser distribuído entre os cidadãos na medida em que contribuam para a realização do Estado. O povo, atuando politicamente como unidade, é preferível à atuação de qualquer de suas partes; logo, a autoridade deve residir, em última instância, no conjunto dos cidadãos. Através das assembleias, tratam das questões fundamentais e escolhem seus magistrados.

<sup>71</sup> Aristóteles (2005), p. 92 - 94.

<sup>72</sup> Aristóteles (2005), p. 77 - 87.

Mas, acima da soberania do povo, Aristóteles coloca a soberania da lei. A autoridade humana, em sua opinião, conserva sempre reminiscências da força material; a autoridade da lei, racional e natural, participa da divindade.

O tipo ideal de Estado para os povos gregos, segundo Aristóteles, está determinado pela cidade, com um território relativamente pequeno e uma população limitada, para que todos os cidadãos possam se conhecer e tenham acesso fácil à vida pública. De acordo com ele, todas as classes da sociedade devem ter representação no Estado, mas somente serão cidadãos os administradores, os guerreiros e os sacerdotes. Estes indivíduos devem possuir a terra e ter tempo para cumprir seus deveres de cidadãos.

Herman Heller destaca a rica diversidade do pensamento político da Antiguidade grega, reconhecendo “que já na antiga Grécia se desenvolve uma Ciência Política que apresenta, nos seus objetivos e métodos, uma grande variedade”.<sup>73</sup>

Dando continuidade ao pensamento grego, em Roma destacou-se Marco Túlio Cícero.

## Marco Túlio Cícero

Na época em que viveu Cícero (106-43 a.C.) destacou-se um período de agitação e guerras que destruíram a República Romana. O equilíbrio mantido até então entre as diversas forças políticas tornou-se impraticável quando afloraram o ódio e a hostilidade entre as diversas facções, conduzindo à bancarrota e à revolução. As transformações econômicas que se seguem ao desenvolvimento do Império Romano produzem uma profunda divisão entre a nobreza opulenta, que compõe o Senado, e o povo, representado nas Assembleias; da luta e oposição entre estes grupos surge a guerra civil, no curso da qual destacam-se os nomes de Graco, Mário, Sila, Pompeu e César, que preparam o caminho para o estabelecimento do Império. Nesse contexto, na obra de Cícero se encontra uma exposição fiel e eloquente das concepções romanas em relação à natureza do Estado e da lei, buscando resistir a essas mudanças e voltar aos métodos tradicionais de governo reconhecidos pelos cidadãos romanos.<sup>74</sup>

É considerado um dos maiores oradores romanos e último grande defensor dos princípios da república. Eleito cônsul em 63 a.C., teve que enfrentar uma revolta de seu rival derrotado, Catilina, que pretendia tomar o poder pela força. Cícero pronunciou uma série de discursos no Senado, as Catilinárias, que conduziram à execução dos conspiradores. Suas principais obras de filosofia política, que foram escritas em forma de diálogo, são *Das leis* e, principalmente, *Da república*, na qual defendia ideais republicanos, embora admitisse a necessidade de

<sup>73</sup> Heller (1968), p. 33.

<sup>74</sup> Gettell (1937), p. 138 - 141.

lideranças dotadas de decisão e autoridade pessoal. Além dessas obras, deixou um tratado de eloquência, *Do orador*, e outras poéticas e tratados filosóficos e religiosos. Uma de suas últimas obras de cunho político, *As filípicas*, constitui outro importante documento de defesa da república romana.

No seu *Da república*, Cícero deixa clara a influência das condições e necessidades de sua época, e utiliza a organização governamental de Roma para esboçar os juízos, análises e exemplo de seu estudo.

De acordo com ele, o Estado é a consequência natural dos instintos sociais do homem. Vê no Estado uma instituição política distinta da sociedade em geral; pois destaca igualmente uma separação entre o Estado e o governo, reservando a autoridade política suprema ao povo, entendido como um todo, e considerando o governo como um agente de sua vontade. Define a república como a reunião dos homens “que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum”. Considera que os homens se reúnem devido a seu “instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum”.<sup>75</sup>

Cícero adota uma classificação de governo que distingue monarquia, aristocracia e democracia. Cada uma das quais possui certas vantagens e estão submetidas a um ciclo revolucionário que vai de forma pura a impura. De acordo com ele, as formas simples, por ordem de preferência e perfeição, são: primeiro, a monarquia, depois a aristocracia e por último a democracia. No entanto, se declara partidário de uma forma mista, em que estejam reunidas as vantagens das outras e, na sua opinião, o regime republicano de Roma constitui um exemplo admirável, onde é possível manter-se a estabilidade na vida política, o que contribui para a existência de um bom governo.<sup>76</sup>

Um dos principais méritos da obra de Cícero é a sua exposição do conceito de lei natural, estabelecendo um sistema onde coloca em correspondência direta os princípios da razão abstrata e da lei natural com a atividade da razão humana e a legislação do Estado. Os princípios da moral se aplicam tanto no mundo político quanto na vida privada; a lei legítima e verdadeira se constitui no império da razão, de conformidade com as normas da natureza, que é eterna e universal.

No tratado *Das leis*, que constitui um complemento do livro *Da república*, Cícero persiste na sua concepção de que a lei positiva está baseada nos princípios da razão natural, e qualquer disposição que apareça em oposição às leis da natureza não possui força legal. Cícero estimula os cidadãos romanos com os ideais supremos de patriotismo e justiça. Apresenta uma concepção universal na qual todos os homens estão submetidos aos mesmos princípios

<sup>75</sup> Cícero (1973), p. 155.

<sup>76</sup> Cícero (1973), p. 155 a 157.

naturais de direito. Assim como Platão, Cícero, tomando por guia estes princípios, traça com detalhes um código civil e constitucional de acordo com as normas da lei natural.

O mérito principal de Cícero está em ter transmitido ao mundo romano as ideias da Grécia em suas obras, embora muitas vezes com propósitos diferentes. A doutrina da lei natural serve de fundamento, em Cícero, a um sistema legal que se destina a reger as relações jurídicas do mundo. Os homens possuem os mesmos direitos, de acordo com a natureza, e devem estar sujeitos aos mesmos princípios universais. Nestas ideias se encontra uma base de apoio ao estabelecimento do Império, vislumbrando a existência do poder de Roma como um desígnio providencial para levar adiante os planos da razão divina.

A obra de Cícero exerceu pouca influência na política de seu tempo, caracterizado pela animosidade das lutas internas e a crise de patriotismo; mas suas ideias sobre a justiça e a lei natural ficaram profundamente enraizadas no pensamento jurídico de Roma e deixaram uma marca profunda nos juristas posteriores da época imperial e nos primeiros escritores cristãos. Sua concepção da unidade do mundo e de uma autoridade e uma lei universal constituíram um importante princípio do pensamento político que percorre todo o período medieval.

# 2



## A QUESTÃO DO PODER

---

O poder, certamente, constitui-se num dos mais importantes processos sociais das sociedades humanas, não se registrando historicamente nenhuma que tenha prescindido dele. As relações de poder estão disseminadas por toda a sociedade, havendo, no entanto, uma hierarquia que difere de um grupo social para outro. O que é comum a todos é que há um poder supremo a todos os outros, ao qual estão submetidos, que é o poder político. Quer seja com a função de organizar a vida em sociedade, ou de estabelecer a dominação de um grupo pelo outro, é um fato indiscutível a sua ascendência sobre os demais poderes. Sua legitimidade deriva de sua necessidade para estabelecer a necessária convivência social, e desse modo tolera-se em grau maior ou menor a dominação de um grupo sobre os demais.

A despersonalização do poder também contribui para a aceitação desse tipo de dominação. A partir do momento em que se é obrigado a aceitar a dominação de um ente abstrato, fica facilitada a submissão e aceitação de suas determinações. No entanto, o exercício do poder é feito por pessoas reais, que detêm num determinado momento histórico a primazia de determinar as ações dos demais. Esse grupo, dominante em determinado momento, que é sucessivamente substituído por novos indivíduos que perpetuam as relações de poder, é denominado elite. Esses diversos elementos que configuram as relações de poder, em especial o político, serão estudados neste capítulo.

### 2.1 O conceito de poder

O exercício do poder é um processo social, na medida em que indivíduos ou grupos sociais apresentam condições de modificar ou alterar o comportamento de outros grupos ou pessoas. O exercício do poder está diretamente vinculado à