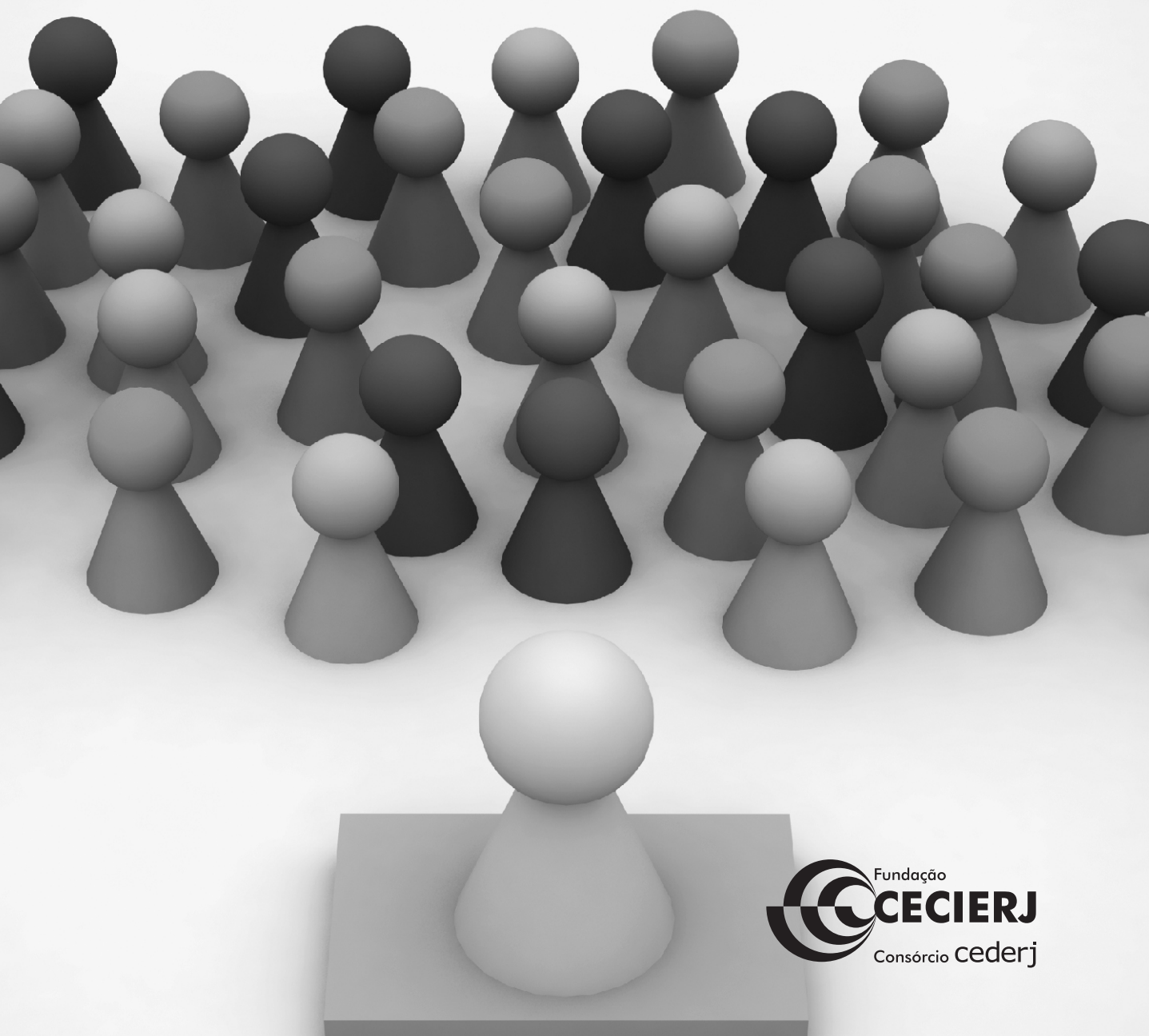


Ricardo Corrêa Coelho

Volume 1

Ciência Política



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

CIÊNCIA POLÍTICA

Ricardo Corrêa Coelho



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

C672c Coelho, Ricardo Corrêa
Ciência política / Ricardo Corrêa Coelho. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.
159p. : il.

Inclui bibliografia
Bacharelado em Administração Pública
ISBN: 978-85-7988-007-0

1. Ciência política – Estudo e ensino. 2. Ciência política – Filosofia. 3. Administração Pública.
4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 32

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

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Rogério da Silva Nunes

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Nara Maria Pimentel

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Francisco das Chagas Miranda Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca
Soraya Matos de Vasconcelos

AUTOR DO CONTEÚDO

Ricardo Corrêa Coelho

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Andreza Regina Lopes da Silva
Denise Aparecida Bunn

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz
Igor Baranenko
Lúvia Remor Pereira

Projeto Gráfico e Finalização
Annye Cristiny Tessaro

Diagramação
Rita Castelan

Revisão Textual
Claudia Leal Estevão Brites Ramos

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse Programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa a colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio dos Polos da UAB.

O PNAP é um Programa com características especiais. Em primeiro lugar, surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico dos cursos. Em segundo lugar, esse Projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para

que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com o apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente IPES para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos estudantes.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – Conceitos básicos da Ciência Política

Poder.....	13
A tipologia clássica das formas de poder.....	14
A tipologia moderna das formas de poder.....	18
Características do Poder do Estado.....	27
Organização do Estado.....	29
A preponderância do executivo e o papel da Administração Pública.....	38

Unidade 2 – Fundamentos teóricos da Ciência Política

Fundamentos teóricos da Ciência Política.....	47
O pensamento liberal.....	50
O pensamento marxista.....	61

Unidade 3 – Formas de governo e regimes políticos

Formas de governo e regimes políticos.....	81
Democracia e autocracia.....	83
Tipos de autocracias.....	87
Regimes autocráticos totalitários.....	88
Regimes autocráticos autoritários.....	95
Regimes autocráticos liberais.....	101
Tipos de democracias.....	110
Regimes democráticos liberais.....	113
Regimes democráticos não liberais.....	120

Unidade 4 – Representação e sistemas partidários

Representação Política.....	127
Eleições Majoritárias e Eleições Proporcionais.....	132
O sistema de representação majoritário.....	132
O sistema de representação proporcional.....	136
O sistema de representação majoritária na composição dos parlamentos.....	141
Considerações finais.....	155
Referências.....	157
Minicurriculo.....	160

APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Neste curso, você está estudando várias disciplinas de diferentes áreas de conhecimento. *Ciência Política* é uma delas. Você provavelmente está se perguntando:

- ▶ Por que estudar *Ciência Política* em um curso de Bacharelado em Administração Pública?
- ▶ Que contribuição esta disciplina poderá trazer para a minha formação?

Essas perguntas são extremamente relevantes e devem ser respondidas desde já para que você possa melhor aproveitar o estudo dos conteúdos que virão a seguir.

A *Ciência Política* é parte necessária dos currículos de formação em Administração Pública porque o seu objeto é precisamente o poder do Estado, e o Estado é o campo de trabalho do administrador público. Na condição de agente do Estado, o administrador público exerce sempre algum poder sobre a sociedade, que será maior ou menor de acordo com o grau hierárquico que ocupar na Administração.

Por essa razão, a *Ciência Política* tem uma importante contribuição a oferecer ao administrador público em todos os níveis.

No entanto, o campo de estudo da *Ciência Política* é muito vasto, não só porque as relações entre Estado e sociedade têm múltiplos aspectos, como também porque as relações de poder permeiam todas as interações dos indivíduos e grupos na sociedade.

Por isso, será necessário focarmos o nosso estudo naqueles temas de reflexão da *Ciência Política* mais diretamente relacionados à ação do administrador público.

Esta disciplina está dividida em quatro Unidades.

Na Unidade 1, você estudará alguns conceitos básicos da *Ciência Política* que serão utilizados durante toda esta disciplina no estudo das relações entre o Estado e a sociedade.

Na Unidade 2, você estudará algumas das teorias fundamentais da *Ciência Política*. Essas teorias não apenas são importantes para uma compreensão mais apurada das relações entre Estado e sociedade e das funções da Administração Pública, como também são o fundamento das ideologias, das visões de mundo e dos projetos políticos que se encontram em disputa nas democracias contemporâneas.

Na Unidade 3, você estudará as principais formas de governo e de regimes políticos existentes nas sociedades contemporâneas. As diferentes formas de organização do governo e dos regimes políticos têm impactos diretos no funcionamento da Administração Pública, nas políticas públicas implementadas e nas relações entre o Estado e os agentes privados no mercado, que afetam diretamente o dia a dia do administrador público.

Por fim, na Unidade 4, você estudará as formas de representação política e de organização dos sistemas partidários, que são mecanismos essenciais de funcionamento das democracias contemporâneas e que têm influência direta na dinâmica política das nossas sociedades.

Ao final desta disciplina, você deverá ter desenvolvido um conhecimento mais amplo e integrado sobre o funcionamento do sistema político e sua relação com a vida das pessoas na sociedade, em geral, e com a Administração Pública, em particular.

Bom estudo!

Professor Ricardo Corrêa Coelho

UNIDADE 1

CONCEITOS BÁSICOS DA CIÊNCIA POLÍTICA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Discutir o conceito de poder e utilizá-lo com adequação e precisão;
- ▶ Identificar como o poder político é exercido pelo Estado;
- ▶ Diferenciar poderes de Estado de funções do Estado;
- ▶ Diferenciar Estado de governo; e
- ▶ Compreender o papel da Administração Pública no seio do Estado.

PODER

Caro estudante,

No dia a dia usamos indistintamente alguns termos sem atentarmos para o seu conteúdo específico. Por exemplo, frequentemente empregamos a palavra “governo” como se ela fosse sinônimo de Estado. Em geral, confundimos governo com Administração Pública. E colocamos em pé de igualdade o poder econômico com o poder político. Além disso, grande parte das pessoas não tem uma ideia clara do conteúdo das palavras “poder” e “política”, embora as utilizem com frequência no seu cotidiano.

Se você nunca estudou *Ciência Política* deve provavelmente se encontrar entre essa maioria – o que é absolutamente natural. No entanto, para que possamos desenvolver um conhecimento mais sólido e sistemático da política, temos de empregar essas palavras com rigor, isto é, utilizá-las como conceitos que têm aplicação e conteúdo específicos.

Tratemos, então, de precisar os termos que iremos utilizar nesta disciplina, começando pelo conceito fundamental de poder.

Bons estudos!

O poder supõe quatro elementos. São eles:

- ▶ **Sujeito:** pode ser um indivíduo, um grupo ou uma organização que exerce o poder.
- ▶ **Objeto:** pode ser um indivíduo, um grupo ou uma organização sobre o qual o poder é exercido.
- ▶ **Meio:** pode ser um bem ou um recurso que o sujeito utiliza para exercer poder sobre o objeto.
- ▶ **Fim:** é o objetivo ou a finalidade com que o poder é exercido pelo sujeito sobre o objeto.



Uma organização não é outra coisa senão um grupo de pessoas agindo de forma articulada em torno de um objetivo comum.

Ao longo da história, os tipos de poder foram definidos e classificados basicamente de duas formas: de acordo com os meios pelos quais ele é exercido; ou de acordo com os fins do seu exercício. A tipologia clássica define as formas de poder de acordo com os fins, enquanto a tipologia moderna o define conforme os meios.

A TIPOLOGIA CLÁSSICA DAS FORMAS DE PODER



Saiba mais

Aristóteles

Filósofo grego do século IV a.C., nasceu em Estagira, na Macedônia, em 384 a.C., e morreu em Eubeia, na Grécia, em 322 a.C. Aristóteles foi preceptor do filho do rei Felipe, da Macedônia, que posteriormente iria se tornar Alexandre, o Grande. Fez de sua escola um centro de estudos, em que os mestres se distribuíam por especialidade, inclusive em ciências positivas. Aristóteles frequentou a academia de Platão, sendo considerado o seu discípulo mais ilustre. Foi autor de diversas obras, entre as quais *A Política*. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/pos/cesima/schenberg/alunos/paulosergio/biografia.html>>. Acesso em: 3 dez. 2009.



Aristóteles formulou a tipologia clássica das formas de poder com base no interesse em favor do qual o poder é exercido:

- ▶ **Poder paterno:** exercido pelo pai sobre o filho no interesse do filho.
- ▶ **Poder despótico:** exercido pelo senhor sobre o escravo no interesse do senhor.
- ▶ **Poder político:** exercido pelos governantes sobre os governados no interesse de ambos.

Para que você possa ter a dimensão da contribuição da tipologia clássica, ou aristotélica, para a Ciência Política e da sua importância para a compreensão da política nos dias de hoje, vamos examiná-la à luz dos elementos, já referidos, que compõem as relações de poder.

Aristóteles considera apenas três dos quatro elementos – sujeito, objeto e fim –, deixando de lado o meio, que somente será considerado na tipologia moderna. Como se pode observar na definição das três formas de poder sintetizadas no Quadro 1. O poder paterno é exercido no interesse do objeto de seu exercício – o filho –, o poder despótico, exercido no

interesse do sujeito que o exerce – o senhor –, e o poder político, no interesse do sujeito e do objeto – governantes e governados.

TIPOS DE PODER	SUJEITO	OBJETO	FIM
paterno	pai	filho	interesse de objeto
despótico	senhor	escravo	interesse de sujeito
político	governantes	governados	interesse do sujeito e do objeto

Quadro 1: Tipologia aristotélica das formas de poder
Fonte: Elaborado pelo autor

Entre as três formas de poder da tipologia clássica, o poder político é, sem dúvida, o mais complexo, pois é exercido no interesse dos dois agentes envolvidos na relação – sujeito e objeto – e não do lado de um só deles – sujeito ou objeto.

Diante da definição aristotélica de poder político, você certamente irá se perguntar: será que Aristóteles acreditava que o poder político seria, sempre, exercido no interesse de governantes e governados?

A resposta é não. Para Aristóteles, o poder político deve ser exercido no interesse de ambos, mas nem todos os governos o exercem dessa forma. Aristóteles era bem consciente de que alguns – na verdade, muitos – governantes exercem o poder no seu próprio interesse, tal como o senhor exerce o poder sobre os seus escravos, isto é, despoticamente, e não no interesse de ambos, como deveria ser. Para dar conta desse problema, Aristóteles criou outra tipologia – a das formas de governo – cujo critério de classificação seria o mesmo da tipologia das formas de poder, ou seja, a finalidade – interesse – do exercício do poder dos governantes sobre os governados.

A tipologia aristotélica das formas de governo agrega uma variável a mais à tipologia das formas de poder – o número de governantes – porém segue dividida em três categorias:

- ▶ o governo de um só;
- ▶ o governo de poucos; e
- ▶ o governo de muitos.

Para compreender melhor essa classificação, observe o Quadro 2, a seguir:

Quantidade de governantes	Boa forma de governo – exercida no interesse de governantes e governados	Forma degenerada de governo – exercida apenas no interesse do governante
Um	Monarquia	Tirania
Poucos	Aristocracia	Oligarquia
Muitos	Politeia	Democracia

Quadro 2: Tipologia aristotélica das formas de poder político
Fonte : Elaborado pelo autor

Para Aristóteles, o **bom governo** é sempre orientado para satisfazer o interesse de todos – governantes e governados – podendo ser exercido:

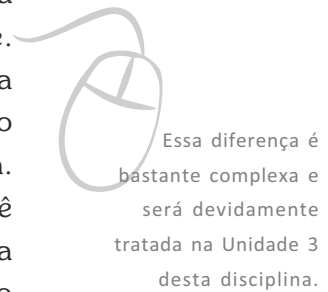
- ▶ por um só indivíduo, o rei, no caso da monarquia;
- ▶ por uma minoria, os melhores, no caso da aristocracia;
ou
- ▶ pela maioria, no caso da politeia, que significa o governo da *pólis* – cidade-Estado.

Já o **mau governo**, isto é, as formas de governo degeneradas, é sempre orientado para satisfazer o interesse do(s) governante(s) e também pode ser exercido:

- ▶ por um só indivíduo, isto é, pelo tirano, que exerce o poder em seu próprio interesse, em detrimento dos interesses dos governados), no caso da tirania;
- ▶ por uma minoria, isto é, pelos mais ricos, que exerce o poder em seu próprio interesse, em detrimento dos interesses da maioria mais pobre, no caso da oligarquia; ou

- ▶ pela maioria que exerce o poder em seu próprio interesse, em detrimento dos interesses da minoria, no caso da democracia.

Ao analisar a tipologia das formas de governo de Aristóteles, precisamos ter bem claro que o termo democracia tinha, na antiguidade, um significado muito **diferente** do que tem hoje. No tempo de Aristóteles, democracia significava tirania da maioria sobre a minoria, mas a partir do século XX passou a ser entendido como o governo da maioria que respeita os direitos da minoria. Portanto, neste ponto do nosso estudo, o que importa é que você saiba que, para Aristóteles, assim como para vários pensadores da antiguidade, a democracia tinha uma conotação negativa, enquanto para nós possui uma conotação positiva.



Agora que você já conhece a tipologia clássica das formas de poder, podemos avançar em nosso estudo. Mas antes de examinarmos a tipologia moderna das formas de poder, que é baseada nos meios, convém fazermos algumas considerações.

Na sua formulação mais geral e abstrata, o poder faz referência à capacidade que um indivíduo, ou grupo de indivíduos, tem de influenciar o comportamento de outras pessoas. O poder não é algo material – como o ouro, as terras, o trigo ou a água – ou seja, não é um bem ou um recurso do qual os indivíduos possam se apropriar. Recursos e bens são meios que podem e, frequentemente, são utilizados pelos seus detentores para influenciar o comportamento de outras pessoas, todavia não se confundem com o poder em si próprio.

Precisamos ter em mente que o poder não se detém, mas se exerce.



Saiba mais Max Weber (1864-1920)

Sociólogo, historiador e político alemão que, junto com Karl Marx e Émile Durkheim, é considerado um dos fundadores da sociologia e dos estudos comparados sobre cultura e religião. Para Weber, o núcleo da análise social consistia na interdependência entre religião, economia e sociedade. Disponível em: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1166.html>. Acesso em: 4 dez. 2009.



Norberto Bobbio (1909-2004)

Formado em filosofia e em direito, foi professor universitário e jornalista. Fez parte do movimento da Resistência: ligou-se a grupos liberais e socialistas que combatiam a ditadura do fascismo. Seus estudos recaem sobre a filosofia do direito, a ética, a filosofia política e a história das ideias. Nela se discutem as ligações entre razões de Estado e democracia, além de temas fundamentais, como a tolerância relacionada ao preconceito, ao racismo e à questão da imigração na Europa atual, obrigada a conviver com diferentes crenças religiosas e políticas. Disponível em: <<http://norbertobobbio.wordpress.com/2009/10/26/norberto-bobbio-maitre-a-penser/>>. Acesso em: 4 dez. 2009.



Assim, quando dizemos que uma pessoa é poderosa, estamos nos referindo à influência que ela exerce sobre o comportamento de outros indivíduos, e não aos instrumentos e bens de que ela dispõe.

Uma pessoa pode deter muita riqueza e dinheiro sem exercer, por esses meios, influência sobre o comportamento de outrem. Esta pessoa pode certamente ser considerada rica, mas não poderosa.

Um indivíduo dotado de grande força física ou munido de muitas armas, mas que não as utiliza para influenciar o comportamento dos outros, deve ser certamente considerado forte, mas não poderoso.

Da mesma forma, uma pessoa que tenha cultura muito ampla e uma inteligência muito grande, mas não as utiliza para influenciar o comportamento das demais, só pode ser considerada culta e inteligente, mas não poderosa.

Portanto, o que define o poder é o seu exercício e sua influência sobre o comportamento das pessoas. E como todo poder é sempre exercido por determinados meios, esses meios tornam-se fundamentais na definição moderna dos tipos de poder.

A TIPOLOGIA MODERNA DAS FORMAS DE PODER

Baseado em Weber, o pensador italiano Norberto Bobbio formulou a tipologia moderna das formas de poder, construída a partir dos meios pelos quais o poder é exercido.

- ▶ **O poder econômico** é exercido por todo aquele que “se vale da posse de certos bens, necessários ou considerados necessários, numa situação de escassez, para induzir aqueles que não os possuem a certo comportamento, que pode ser, principalmente, certo tipo de trabalho”(BOBBIO, 1984, p. 7).
- ▶ **O poder ideológico** “funda-se sobre a influência que baseado na influência que as ideias formuladas de certa maneira, ou emitidas em certas circunstâncias, por uma pessoa revestida de autoridade, e difundidas por certos meios, têm sobre o comportamento dos comandados.” (BOBBIO, 1984, p. 7).
- ▶ **O poder político** é fundamentado na “posse dos instrumentos através dos quais se exerce a força física, isto é, através das armas de qualquer espécie e grau.” (BOBBIO, 1984, p. 8).

A partir dessas definições sumárias de poder econômico, poder ideológico e poder político, podemos, agora, desenvolver cada uma delas por meio de exemplos.

Poder econômico

- ▶ Um proprietário de terras exerce poder econômico sobre os trabalhadores rurais sem terra ao induzi-los a trabalhar de uma determinada forma em suas terras (cortando cana ou colhendo café), por um determinado período de tempo (uma jornada de oito horas), em troca de um pagamento.
- ▶ Uma empresa industrial exerce poder econômico sobre os seus operários ao condicioná-los a uma determinada rotina e jornada de trabalho (40 horas de trabalho semanal) nas suas fábricas em troca do pagamento de um salário mensal.

- ▶ Um banco exerce poder econômico sobre empresas agrícolas, industriais, comerciais ou de prestação de serviços quando lhes empresta o dinheiro de que necessitam para desenvolverem suas atividades em troca do pagamento periódico do empréstimo a uma determinada taxa de juros.

Como destaca Bobbio (1984, p. 7), “[...] na posse dos meios de produção reside uma enorme fonte de poder por parte daqueles que os possuem em relação aos que não os possuem”, sejam esses meios de produção terras, máquinas ou dinheiro.

Tomemos, mais uma vez, o exemplo do proprietário de terras que exerce poder econômico sobre o trabalhador agrícola sem terra, para deixar bem claro um ponto relevante. O poder que o primeiro exerce sobre o segundo funda-se essencialmente na posse de um bem necessário e escasso (a terra), e não na coerção física – como era o caso do poder exercido pelo senhor sobre o trabalhador escravo, durante o Período Colonial e o Império, no Brasil – nem em qualquer obrigação de ordem moral ou baseada nos costumes – como era o caso do servo da gleba que, durante a Idade Média, na Europa, trabalhava nas terras do seu senhor sem receber qualquer remuneração.

Poder ideológico

- ▶ As religiões e seus sacerdotes exercem poder ideológico sobre seus fiéis por meio dos seus valores expressos em palavras que condicionam o seu comportamento.
- ▶ Testemunhas de Jeová recusam-se a receber transfusão de sangue porque sua religião proíbe essa prática ainda que ela seja recomendada pelos médicos.
- ▶ Seguidores de diversas denominações evangélicas pagam voluntariamente o dízimo às suas igrejas porque isso lhes é requerido pelos pastores, e alguns deixam de cortar os cabelos e só usam roupas de mangas compridas porque assim lhes determina a religião.

- ▶ Católicos mantêm-se castos, praticam a caridade e assistem ao culto dominical porque assim a religião lhes determina.
- ▶ Muçulmanos abstêm-se de alimento durante o dia no período do Ramadã em obediência às orientações do profeta Maomé.
- ▶ Líderes políticos, sindicais e intelectuais também exercem poder ideológico ao influenciar o comportamento das pessoas por meio de ideias e palavras, levando-as a votar em um determinado candidato ou partido; aderir a uma greve; integrar um movimento; ou participar de uma manifestação pública.
- ▶ Os meios de comunicação de massa – como jornais, revistas, redes de rádio e de televisão – exercem igualmente poder ideológico sobre os seus leitores, ouvintes e espectadores, quando esses incorporam os argumentos e raciocínios veiculados por aqueles meios e agem de acordo com eles. Esse comportamento pode ser o ato de sustentar e votar em um determinado candidato em uma eleição; contribuir com seu dinheiro ou seu trabalho para alguma campanha; ou consumir ou se negar a consumir um determinado produto.

Esses exemplos mostram duas coisas muito importantes. A primeira é que o poder ideológico influencia o comportamento dos indivíduos independentemente do uso de coerção física sobre eles, ou da sua necessidade material. E a segunda é que o exercício do poder ideológico sobre os indivíduos também influencia o seu comportamento político e econômico, sem, contudo, se confundir com o poder político e econômico que é exercido sobre eles. É fundamental que você tenha essa diferença em mente para poder compreender o significado e a amplitude do exercício do poder político, que é o objeto central da nossa matéria: a Ciência Política.

Poder político

O Estado exerce poder político sobre o indivíduo quando o força a:

- ▶ **Pagar impostos:** caso um indivíduo deixe de cumprir esta obrigação, pode ter os seus bens arrestados ou ser preso.
- ▶ **Cumprir as leis:** caso contrário, o indivíduo pode ser multado, privado de determinados direitos, encarcerado ou mesmo executado, dependendo da legislação de cada país.
- ▶ **Matar ou morrer:** em caso de guerra, o indivíduo é forçado a conquistar ou defender territórios, arriscando a sua própria vida e exterminando a dos seus adversários. Na guerra, insubordinações são severamente punidas e traições ou crimes de guerra não são prescritíveis, como os crimes comuns.

O uso ou a ameaça do uso da força é, portanto, o meio pelo qual o poder político se exerce. Mas se essa é a condição *necessária* para o seu exercício, ela não é, contudo, condição *suficiente* para qualificar o poder exercido pela força como poder político. Senão, teríamos que qualificar como exercício do poder político o uso da força por criminosos que sequestram, torturam e matam – o que seria um absurdo para qualquer pessoa de bom senso, independentemente de seus conhecimentos de Ciência Política.

Para diferenciar o poder político, exercido pelo Estado, do poder exercido por outros grupos, que controlam territórios e indivíduos unicamente com base no uso da força física, é necessário introduzirmos as noções fundamentais de legitimidade e de monopólio.

De acordo com Weber, o que caracteriza o Estado e o poder político, que é por ele exercido, é o monopólio do uso legítimo da força física sobre os indivíduos que integram uma sociedade.

Enquanto máfias, quadrilhas e outras organizações armadas disputam entre si o controle sobre territórios e os indivíduos que neles se encontram pelo simples uso da força, o Estado se diferencia daquelas pela legitimidade com que se encontra investido para exercer, exclusivamente e em última instância, a força física sobre todos os indivíduos de uma sociedade.

Nas sociedades em que não existe uma instância que exerça com exclusividade a força física sobre os seus membros, não se pode rigorosamente falar da existência de um Estado, configurando, antes, uma situação de anarquia. E em sociedades em que, hipoteticamente, houvesse uma instância que monopolizasse o uso da força, mas não tivesse a legitimidade do seu poder reconhecida pelo conjunto da população que a ele se encontra submetida, tampouco se poderia rigorosamente falar da existência de um Estado, pois o poder exercido equivaleria ao de um déspota sobre uma população escrava.

Portanto, para que se possa justamente falar de Estado e de exercício de poder político, certa dose de consentimento dos dominados (governados) do uso da força pelos dominantes (governantes) se faz sempre necessária.

Como você já deve ter percebido, Estado e poder político são termos indissociáveis e o que diferencia o exercício do poder político do simples uso da força bruta são a exclusividade e legitimidade que o Estado possui para recorrer ao uso da força física sobre as pessoas nas sociedades civilizadas.

Diante dessa definição de poder político – aparentemente tão restritiva, pois centrada no Estado –, você provavelmente se colocará as seguintes questões:

a) *Será mesmo que é apenas o Estado que exerce poder político na sociedade?*

b) *E os partidos, sindicatos, associações, grandes empresas e jornais não exercem também poder político?*

Com base no que você já estudou até aqui, procure responder essas questões nas linhas a seguir antes de avançarmos em nosso estudo.

Se você teve dificuldade em encontrar respostas claras e definitivas para essas perguntas, não se preocupe, pois essas respostas são mesmo complexas. Por isso, vamos tentar, a partir de agora, esclarecê-las.

De acordo com a tipologia moderna das formas de poder – segundo a qual o poder político se baseia na *força física* e se exerce de forma *legítima e exclusiva* – a resposta para a primeira pergunta só pode ser:

- ▶ Sim, apenas o Estado exerce o poder político nas sociedades contemporâneas e civilizadas, pois nenhuma outra organização nessas sociedades tem a exclusividade e legitimidade para empregar a força sobre os indivíduos.

Em relação à segunda pergunta – e conforme a mesma definição de poder político – a resposta tem de ser, inequivocamente:

- ▶ Não! Partidos, sindicatos, associações, grandes empresas industriais, comerciais, de serviços e de comunicação agem, sim, politicamente, mas sua ação tem por objetivo influenciar o Estado, mas não exercer o poder político – isto é, utilizar a força de forma legítima e exclusiva – no lugar do Estado.

Vamos esclarecer esse ponto?

Partidos políticos são organizações que, por definição, procuram exercer o poder político, mas só o exercem, de fato, quando têm o controle do Estado. Nos períodos em que se encontram fora do Estado, os partidos políticos procuraram influenciar o comportamento dos indivíduos a partir de suas ideias, propostas e propaganda política. Nesses casos, os partidos influenciam o sistema político, exercendo poder ideológico, mas não poder político. Weber (1994, p. 35) qualifica a ação dos partidos como “ação politicamente orientada”, diferenciando-a da “ação política propriamente dita”.

Sindicatos e grandes empresas, em qualquer ramo de atividade, organizam-se em torno de suas atividades e interesses econômicos. Conseqüentemente, o poder que exercem na sociedade é, também, fundamentalmente econômico. Mas isso não quer dizer que seu poder e influência estejam restritos ao campo da economia. Sindicatos e empresas também procuram intervir no plano das ideias e, de fato, exercem poder ideológico.

Sindicatos procuram associar à defesa dos interesses econômicos das categorias profissionais que representam, interesses e valores mais amplos, como a igualdade, a cidadania etc. E empresas também procuram associar à sua imagem a defesa de interesses coletivos, e não apenas corporativos, como a responsabilidade social, ambiental etc. Mas nem sindicatos, nem empresas, nem qualquer associação da sociedade civil procura

exercer as funções do Estado – isto é – poder político. O que todos procuram é influenciar a ação do Estado; mas não agir em substituição a ele.

Ficou claro? Se você ainda tem dúvida a esse respeito, deve retomar a leitura de pontos anteriores, ou esclarecê-la com o seu professor ou tutor. Mas se você já tem essas questões claras, podemos, então, seguir adiante em nosso estudo, examinando em maior profundidade o poder exercido pelo Estado nas sociedades contemporâneas.

CARACTERÍSTICAS DO PODER DO ESTADO

Esclarecida a relação indissociável entre o exercício do poder político e a ação do Estado, vamos agora examinar aquilo que caracteriza o poder estatal. De acordo com Bobbio (1984), as características fundamentais do poder estatal são três: a exclusividade, a universalidade e a inclusividade.

► A **Exclusividade** refere-se à:

[...] tendência que os detentores do poder político manifestam em não permitir, em seu âmbito de domínio, a formação de grupos armados independentes, e em subjugar ou desbaratar aqueles que venham a se formar, e também atentar para as infiltrações, as ingerências ou agressões de grupos políticos externos. (BOBBIO, 1984, p. 10)

Essa definição refere-se, em outros termos, ao caráter monopolista do Estado descrito por Weber.

► A **Universalidade** diz respeito à

[...] capacidade que têm os detentores do poder político, e só eles, de tomar decisões apropriadas e efetivas para toda a comunidade no que toca à distribuição e destino dos recursos não apenas econômicos. (BOBBIO, 1984, p. 10).

Isso que dizer que o Estado toma decisões em nome de toda a coletividade que ele representa, e não apenas da parte que exerce o poder.

► A **Inclusividade** refere-se à

[...] possibilidade de intervir imperativamente em toda a possível esfera de ação dos membros do grupo, direcionando-os para um fim desejado ou dissuadindo-os de um fim não desejado através do ordenamento jurídico, ou seja, através de um conjunto de normas primárias dirigidas aos membros do grupo e de normas secundárias dirigidas a funcionários especializados, autorizados a intervir no caso de violação das primeiras. (BOBBIO, 1984, p. 10).

Isso quer dizer que, em princípio, nenhuma esfera da vida social se encontra isenta da interferência estatal, embora não signifique que o Estado tenha de intervir ou regular tudo. Significa, no entanto, que é prerrogativa do Estado definir as áreas em que ele que irá ou não intervir, conforme o tempo, as circunstâncias e o interesse público.

ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

O caráter, universal, inclusivo e exclusivo do poder do Estado não o impede de exercer suas diferentes funções por meio de diferentes instituições. De acordo com Montesquieu, o filósofo iluminista francês que se notabilizou como o formulador da teoria da separação dos poderes, o Estado possui três funções fundamentais, das quais decorrem todas as suas ações. São elas as funções legislativa, executiva e judiciária.

- ▶ **Função legislativa:** refere-se à prerrogativa de instituir as normas e o ordenamento jurídico que regem as relações dos cidadãos entre si e destes com o Estado.
- ▶ **Função executiva:** exerce-se por meio de um conjunto de instrumentos administrativos e coercitivos tendo em vista assegurar o cumprimento das normas.
- ▶ **Função judiciária:** diz respeito à prerrogativa de julgar a adequação, ou inadequação, dos casos e atos particulares às normas gerais.

Ao recomendar que as diferentes funções do Estado fossem exercidas por diferentes corpos, Montesquieu se contrapôs ao poder



Saiba mais Charles-Louis de Secondat (1689-1755)

Grande filósofo político do Iluminismo, conhecido como barão de Montesquieu. Escreveu um relatório sobre as várias formas de poder, em que explicou como os governos podem ser preservados da corrupção. Definiu três tipos de governo existentes: republicanos, monárquicos e despóticos; e organizou um sistema de governo que evitaria o absolutismo, isto é, a autoridade tirânica de um só governante. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u639.jhtm>>. Acesso em: 4 dez. 2009.



absoluto que os monarcas europeus exerciam em seu tempo. Sua preocupação era a de evitar a excessiva concentração de incumbências nas mãos de um único indivíduo (o rei), ou em um único organismo (a assembleia), pois isso lhe parecia perigoso por tender ao abuso de poder por parte dos governantes, e atentar contra a liberdade dos governados.

Ao propor a divisão funcional do poder, Montesquieu não pretendia dividir o poder do Estado – o que seria contraditório com o caráter monopolista do poder estatal –, mas apenas **separar funções diferentes em corpos distintos dentro do mesmo Estado**. Portanto, quando falamos em separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário – e essa é a terminologia usualmente empregada pelos constitucionalistas e pelos políticos – estamos cometendo uma imprecisão conceitual, pois o poder é uno e indivisível. O que seguramente pode – e deve ser dividido – são as funções do poder por diferentes instituições do Estado.

A ideia de distribuir o exercício do poder do Estado em diferentes órgãos independentes e especializados no desempenho de funções específicas acabou sendo adotada em todos os Estados do Ocidente e em todas as democracias. No Brasil, assim como nas demais democracias, as funções do Estado encontram-se constitucionalmente distribuídas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e as competências e atribuições de cada Poder definidas e delimitadas pela Constituição Federal.

Neste ponto, você pode estar se perguntando:

► *As competências que a Constituição atribui a cada um dos três Poderes correspondem exatamente a cada uma das três funções do poder, descritas por Montesquieu?*

► *Não há casos em que, por exemplo, o Poder Executivo exerce função legislativa, o Poder Legislativo função judiciária e o Poder Judiciário função legislativa?*

Procure responder essas duas questões nas linhas a seguir:

Como veremos a seguir, o Poder Executivo encontra-se, certamente, incumbido de funções executivas, mas também lhe compete exercer outras funções. Da mesma forma, o Poder Legislativo está fundamentalmente incumbido da função legislativa, mas pode constitucionalmente exercer outras funções, assim como o Poder Judiciário, ao qual cabe a função judiciária, pode também exercer outra função em determinadas circunstâncias.

Portanto, a resposta para a primeira pergunta deve ser “não”, e para a segunda deve ser, necessariamente, “sim”. Vamos considerar essas situações nos exemplos a seguir:

- ▶ Quando o Presidente da República – que exerce o Poder Executivo auxiliado pelos ministros de Estado – faz um decreto regulamentando uma lei, está editando normas completares e, portanto, exercendo função legislativa. Da mesma forma, quando a Receita Federal – órgão do Poder Executivo – aplica uma multa a um contribuinte, está exercendo função judiciária, pois está julgando inadequado um ato particular a uma lei geral, isto é, o contribuinte “x” é punido por não ter recolhido os seus impostos conforme determina a legislação tributária vigente.
- ▶ Quando o Senado Federal – órgão do Poder Legislativo – julga o Presidente da República em um processo de *impeachment*, está exercendo função tipicamente judiciária, e não legislativa. Isso ocorreu no Brasil em 1992, quando o Senado brasileiro assumiu funções de uma corte judicial, apreciando o processo movido

pelo Procurador-Geral da República contra o então Presidente Fernando Collor por crime de responsabilidade e manifestando-se, finalmente, pela cassação do seu mandato.

- ▶ Da mesma forma, quando o Supremo Tribunal Federal – órgão superior do Poder Judiciário – julgou a constitucionalidade do decreto que determinou a demarcação contínua das terras da reserva indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, exerceu função legislativa ao fixar condições de acesso do Poder Público àquelas áreas, que não estavam previstas no decreto em julgamento.

Portanto, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e funções executiva, legislativa e judiciária são termos estreitamente relacionados, mas não são sinônimos. Os primeiros, grafados sempre com iniciais maiúsculas, referem-se às estruturas hierárquicas do Estado, que são constitucionalmente dotadas de autonomia umas em relação às outras. As segundas referem-se à distinta natureza dos diferentes atos do Estado, independentemente do Poder constituído de onde emanam.

Uma vez entendida a diferença e as relações entre os Poderes de Estado e as funções do Estado, podemos seguir em nosso estudo. E, em caso de dúvida, não hesite em consultar seu tutor.

Da mesma forma que o poder do Estado pode ser funcionalmente distribuído entre diferentes instâncias sem perder as suas características monopolistas, o Estado também pode se organizar em mais de uma esfera legislativa, executiva e judiciária. No mundo contemporâneo, existem dois tipos de Estado quanto a sua organização interna: Estados unitários e Estados federativos.

Os Estados unitários, como o próprio nome indica, possuem uma única esfera de organização político-administrativa. Essa unicidade é expressa na existência de:

- ▶ uma única ordem política;
- ▶ uma única ordem jurídica; e
- ▶ uma única ordem administrativa.

A França, o Chile e Israel, entre tantos outros, são exemplos de Estados unitários, cujo poder encontra-se centralizado nas instâncias político-jurídico-administrativas nacionais. Nesses Estados podem existir autoridades locais, ou até mesmo regionais, mas essas não gozam de autonomia política, isto é, não têm a prerrogativa de governarem-se de acordo com as suas próprias normas, e de formularem as suas próprias políticas. Em Estados unitários, as autoridades regionais exercem o poder de forma desconcentrada, mas não descentralizada, pois o centro do poder é um só.

Somente nos Estados federativos existem diferentes centros de poder e efetiva autonomia das diferentes esferas de governo umas em relação às outras – como a nacional, as estaduais e as municipais, no caso do Brasil. Nos Estados federativos, a separação entre Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, existente na esfera federal, também se reproduz nas esferas subnacionais.

A Constituição Federal brasileira, de 5 de outubro 1988, inovou em relação às demais constituições dos Estados federativos do mundo ao incluir os municípios e o Distrito Federal como membros da federação brasileira. O perfil *sui generis* da federação encontra-se, resumidamente, apresentado no Quadro 3, a seguir:

ESFERAS	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Ordenamento Jurídico	Constituição Federal	Constituições estaduais	Leis orgânicas municipais
Poder Executivo	Presidente da República	Governadores de Estado	Prefeitos municipais
Poder Legislativo	Congresso Nacional: – Senado Federal – Câmara dos Deputados	Assembleias Legislativas e Câmara Distrital, no caso do Distrito Federal	Câmaras municipais
Poder Judiciário	Tribunais federais	Tribunais estaduais	(inexistente)

Quadro 3: Distribuição dos Poderes entre as diferentes esferas da federação brasileira

Fonte: Elaborado pelo autor

Como você pode perceber no quadro apresentado, embora a Constituição Federal brasileira assegure aos municípios autonomia em relação aos estados, essa autonomia é parcial, uma vez que restrita aos Poderes Executivo e Legislativo, já que na esfera municipal não existe um Poder Judiciário próprio, o que torna os municípios dependentes dos tribunais estaduais.

Deixemos, agora, de lado o caso brasileiro para retornarmos ao estudo da organização do Estado em termos mais gerais. Retomemos o último ponto: o da federação.

A organização federativa de Estado foi inventada nos Estados Unidos após a sua guerra de independência com a Inglaterra, no último quartel do século XVIII. Até o surgimento da federação americana, o mundo só conhecia duas formas básicas de organização do Estado – a república e a monarquia – as quais se acrescentava uma terceira forma em casos especiais – o império. Examinemos cada uma delas antes de analisarmos a originalidade trazida pela invenção da federação.

- ▶ **República:** a característica básica dessa forma de Estado é que nela a mais alta função da estrutura hierárquica de poder – seja ela ocupada por uma única

pessoa ou por um grupo de pessoas (como no caso da Suíça) –, resulta da escolha do povo por meio de eleições diretas ou indiretas (neste caso, por meio de uma assembleia composta de seus representantes). Na Antiguidade e durante toda a Idade Média, a forma republicana de Estado foi adotada apenas pelos Estados pequenos – em território e em população –, devido, entre outras coisas, à dificuldade, senão impossibilidade, de reunir um povo que se encontrasse espalhado sobre um grande território para deliberar sobre a “coisa pública” (que em latim, escreve-se *res publica*, donde a origem do termo república). Na Antiguidade, Roma e Atenas organizaram-se como repúblicas durante certo período, assim como Veneza e Genebra durante a Idade Média e Renascença.

- ▶ **Monarquia:** nessa, o acesso ao topo da hierarquia do Estado se dá por direito hereditário, portanto, sem a intervenção da escolha popular. Essa forma de organização do poder era comum tanto aos pequenos Estados (como é o caso do Principado de Mônaco até os dias de hoje), quanto aos Estados de maior extensão territorial (como era a França durante o Antigo Regime).
- ▶ **Império:** é uma forma de organização do Estado que emergiu em resposta aos problemas surgidos da expansão do poder de um Estado sobre amplos territórios, abrangendo culturas e realidades políticas muito diversas. Esse foi o caso da Roma, na Antiguidade, em que o império veio suceder a república. E também o da Rússia, a partir do século XVI, quando império sucedeu a monarquia. Essa forma de organização dos grandes Estados sobreviveu até a Primeira Guerra Mundial, quando o Império Otomano e o Império Austro-Húngaro se dissolverem em Estados republicanos menores, e o Império Russo se transformou na União das Repúblicas Socialistas e Soviéticas.

Se compararmos as três formas de Estado, que acabamos de examinar, com a Federação, inventada pelos americanos, veremos que entre as grandes novidades trazidas por esta destacam-se:

- ▶ a compatibilização da república com um Estado que estende seu domínio por um amplo território;
- ▶ a invenção do presidencialismo, que significa, “grosso modo”, a constituição de um monarca temporário por escolha popular, isto é, o exercício por tempo determinado da mais alta magistratura por uma única pessoa escolhida por meio de eleições; e
- ▶ a criação de um ordenamento estatal composto por duas esferas de governo autônomas, regido por uma constituição que determina a distribuição das competências entre a União e os Estados membros. Este ponto deverá ficar mais claro nas explicações a seguir.

Aqui, cabe ainda destacar que, logo no início da sua independência, os Estados Unidos se constituíram, não como uma federação, mas como uma confederação, a exemplo do que ocorria com os pequenos Estados na Antiguidade.

Na antiga Grécia, as diferentes cidades-Estado, como Atenas, Esparta, Tebas e Corinto, costumavam se unir temporariamente em uma confederação com a finalidade de enfrentarem, juntas, um inimigo poderoso, como foi o caso da guerra contra os persas.

Seguindo o exemplo dos antigos gregos, as treze colônias americanas assinaram, em 1777, os Artigos da Confederação com a finalidade de se fortalecerem na guerra de independência que então travavam contra a sua antiga metrópole, a Grã-Bretanha.

Mas a forma de união sob uma **confederação** se mostrou um instrumento muito frágil para mantê-las unidas, e uma união mais duradoura lhes pareceu necessária para assegurar a independência conquistada. Foi por isso que a convenção dos

Estados americanos, reunida em Filadélfia, em 1787, assinou a Constituição dos Estados Unidos, instituindo a **federação**, tal como a conhecemos hoje em dia.

As principais diferenças entre a federação e a confederação são as seguintes:

- ▶ na federação, a união dos estados-membros é permanente e indissolúvel, enquanto na confederação a união entre Estados é temporária, havendo direito à secessão, isto é, ao desligamento de um Estado da confederação;
- ▶ a federação possui personalidade jurídica nos planos interno e externo, enquanto a confederação só tem personalidade jurídica externa, isto é, no plano internacional;
- ▶ na federação, a União, ou seja, os Poderes federais, tem presença ativa dentro dos Estados, enquanto a confederação não tem presença nem age diretamente dentro dos Estados que a compõem; e
- ▶ finalmente, a federação é um Estado composto, enquanto a confederação é uma composição de Estados.

Depois dos Estados Unidos, a forma federativa de organização do Estado foi adotada por diversos países de grande extensão territorial, como o Canadá, o Brasil, a Austrália, a Rússia e a Índia.

Outros países, nem tão grandes assim, acabaram também por adotar a forma federativa para acomodar as diferentes tradições políticas das regiões que os compõem, como a Alemanha e a Itália, após a Segunda Guerra Mundial.

E outros ainda, apesar de pequenos, tornaram-se federações para acomodar a sua diversidade cultural sob uma única organização estatal, como a Bélgica e a Suíça (esta, embora mantenha o nome original de Confederação Helvética, é, de fato, uma federação).

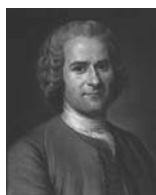
A PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO E O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Qualquer que seja a forma assumida pelo Estado – unitária ou federativa –, o Poder Executivo, ou, mais precisamente, o governo e o conjunto de instituições subordinadas ou vinculadas ao chefe de governo, que exercem as funções executivas, têm papel preponderante.



Saiba mais Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)

Nasceu em Genebra, na Suíça. Escreveu o *Discurso Sobre as Ciências e as Artes*, tratando nele da maioria dos temas importantes em sua filosofia. Em 1755, publicou o *Discurso Sobre a Origem da Desigualdade Entre os Homens*. Em 1761, veio à luz *A Nova Heloísa*, romance epistolar que obteve grande sucesso. No ano seguinte, saíram duas de suas obras mais importantes: o ensaio *Do Contrato Social* e o tratado pedagógico *Emílio*, ou da *Educação*. Em 1762, foi perseguido por conta de suas obras, consideradas ofensivas à moral e à religião, e obrigado a exilar-se em Neuchâtel (Suíça). Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u420.jhtm>>. Acesso em: 4 dez. 2009.



Esse destaque do Executivo em relação aos demais Poderes não significa que suas funções sejam mais importantes do que as exercidas pelos demais Poderes do Estado. Alguns pensadores da política consideravam que os outros Poderes exerciam funções mais nobres que o Executivo. Por exemplo, para Rousseau (1712-1778) é o Poder Legislativo o poder central e fundamental de todo Estado, já que a ele cabe a função de elaborar e aprovar as leis que serão seguidas por toda a coletividade. Para Montesquieu, por outro lado, esse papel fundamental cabia ao Poder Judiciário, devido a sua função de mediar a relação entre aquele que manda (o governante) e aquele que legisla (a assembleia).

Como então explicar a preponderância do Executivo sobre os demais poderes do Estado?

Uma resposta simples a essa questão pode ser buscada na definição de poder político, já estudada. Se, como vimos, a força física é o meio sobre o qual repousa o exercício do poder político, então em uma estrutura estatal terá papel preponderante aquele corpo que tiver o controle dos instrumentos de coerção. E é esse precisamente o caso do Poder Executivo – que a partir de agora passaremos a chamar de *governo*.

Embora o governo não tenha as prerrogativas de:

- ▶ criar as regras gerais que balizam a vida dos cidadãos (função legislativa e atribuição do Poder Legislativo);
e
- ▶ decidir sobre a adequação dessas regras aos casos particulares (função judiciária, a cargo do Poder Judiciário).

É o Poder Executivo que tem sob seu controle o aparato coercitivo do Estado, garantindo assim:

- ▶ o cumprimento das determinações dos outros Poderes; e
- ▶ a execução das políticas do Estado.

Assim, ao governo e aos órgãos que lhe são subordinados, compete:

- ▶ recolher os impostos que sustentam o funcionamento de todos os Poderes do Estado – recolhimento que é sempre compulsório e respaldado pelo uso da força, sempre que esta se fizer necessária;
- ▶ garantir a segurança interna dos cidadãos, entendida como a proteção da sua integridade física, liberdade individual e do gozo dos seus bens, garantia essa que

repousa sempre, em última instância, na possibilidade do recurso à força física e à utilização de armas; e

- ▶ proteger os cidadãos das agressões externas, função essa que cabe às forças armadas, que também se encontram sempre subordinadas ao Poder Executivo.

A primazia do Executivo sobre os demais Poderes repousa, portanto, no controle que ele tem sobre os instrumentos de coerção física.

Mas seria a coerção física o único meio de exercício do poder do governo sobre os governados?

Certamente não, nem o único, nem o mais frequente. A coerção física – como já foi explicitado diversas vezes ao longo deste texto – é o recurso extremo que o Estado utiliza, em última instância, para fazer valer a ordem, isto é, o cumprimento das decisões que foram tomadas em nome de toda a coletividade, e que devem ser seguidas por cada um de seus membros.

O meio mais frequente pelo qual o Estado, em geral, e o governo, em particular, exerce o seu poder sobre a sociedade não é a coerção direta, mas a administração respaldada coercitivamente. Isso quer dizer que o poder do Estado é exercido **administrativamente**, isto é, por meio de um corpo funcional encarregado da execução continuada de uma série de atividades que intervêm diretamente no funcionamento da sociedade.

Doutrinariamente, a Administração Pública é concebida como o conjunto de atividades executadas pelo Estado tendo em vista a realização do interesse público. Da perspectiva da Ciência Política, a Administração Pública é o meio pelo qual o Estado exerce regularmente o seu poder sobre a sociedade. Entre uma concepção e outra não há contradição; o que há são abordagens distintas sobre o mesmo objeto.

O Direito Administrativo concebe e define a Administração Pública teleologicamente, isto é, considerando a sua finalidade. Já a Ciência Política a concebe instrumentalmente, isto é, enquanto meio pelo qual o Estado exerce o seu poder. A abordagem do Direito Administrativo é prescritiva (o dever ser) enquanto a da Ciência Política é descritiva (o que é). O primeiro concebe a Administração Pública como prestação de serviço; a segunda, como dominação.

Para que você possa melhor compreender que entre uma e outra perspectiva não existe contradição, mas complementaridade, vamos considerar alguns exemplos:

- ▶ o policiamento ostensivo de praças e vias públicas é um serviço que o Estado presta ao cidadão, ao protegê-lo, pela dissuasão, das agressões potenciais de outros indivíduos contra a sua integridade física, seus bens ou sua liberdade; mas também é exercício do poder de Estado sobre todos os indivíduos da sociedade, na medida em que condiciona o seu comportamento conforme as regras estabelecidas, como não roubar uma maçã de um mercado quando se tem fome, mas não se tem dinheiro no bolso;
- ▶ a oferta de educação gratuita nas escolas públicas é, obviamente, um serviço público, mas também é um meio de exercício de poder do Estado sobre os indivíduos, na medida em que as crianças são obrigadas a entrar na escola em um determinado horário, e lá ficar durante um determinado tempo, ter um certo comportamento e demonstrar um certo desempenho; e
- ▶ o controle do tráfego aéreo é um serviço que o poder público oferece às companhias aéreas e à população em geral, tanto à que viaja de avião quanto à que vive em região próxima aos aeroportos, na medida em que previne acidentes que causariam graves danos a todos. No entanto, ele também implica em exercício do poder

do Estado sobre todos os envolvidos ao estabelecer regras rígidas para a operação das empresas aéreas, para o acesso dos passageiros aos aviões e para as construções no entorno dos aeroportos.

Portanto, a Administração Pública sempre exerce poder ao prestar serviços à sociedade. E é por essa razão que o estudo da Ciência Política é essencial para o administrador público.

Resumindo



Nesta Unidade, você estudou alguns conceitos fundamentais da *Ciência Política* que serão utilizados nas próximas Unidades desta disciplina.

Você, agora, já deve ter uma noção mais clara do que significa poder e de como o poder se relaciona com a política.

Você também já deve ser capaz de:

- ▶ identificar como o poder político é exercido pelo Estado;
- ▶ diferenciar Poderes de Estado de funções do Estado;
- ▶ diferenciar Estado de governo; e
- ▶ compreender o papel da Administração Pública no seio do Estado.

Se isso está claro para você, o convidamos a começar o estudo da Unidade 2. Mas se você tem dúvidas a respeito, deve retornar aos pontos deste texto que tratam dos temas sobre os quais você ainda precisa de esclarecimentos, e, se necessário, converse com o seu tutor.

UNIDADE 2

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA CIÊNCIA POLÍTICA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar os princípios do pensamento liberal e conhecer suas principais características;
- ▶ Identificar os princípios do marxismo e conhecer suas principais características; e
- ▶ Compreender que ambas as correntes teórico-filosóficas emergiram como críticas e propostas alternativas à organização social vigente no seu tempo.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA CIÊNCIA POLÍTICA

Caro estudante,

Toda ciência baseia-se na Filosofia, e no caso da *Ciência Política* não é diferente. A *Ciência Política*, campo de investigação relativamente recente, tem seus fundamentos teóricos na Filosofia Política, que remonta à Antiguidade.

Na Unidade 1 desta disciplina, recorreremos à Filosofia Política ao examinarmos a tipologia clássica das formas de poder de Aristóteles. Nesta Unidade, não iremos revisitar os filósofos da Antiguidade, mas concentrar nosso estudo nas duas principais correntes filosóficas que orientam o debate político no mundo contemporâneo: a liberal e a marxista.

Você certamente já ouviu falar de liberalismo e marxismo, e deve ter alguma ideia do que seja um e outro. Por isso, antes de iniciarmos nosso estudo, procure dar uma definição sintética para cada e destacar duas características de cada corrente que lhe pareçam essenciais.

Ao final deste estudo, você deverá voltar a essa parte e verificar o que você já sabia e o que você aprendeu sobre esse tema tão importante da *Ciência Política*.

Liberalismo

Definição:

Característica 1: _____

Característica 2: _____

Marxismo

Definição:

Característica 1: _____

Característica 2: _____

Vamos lá, leia com atenção e busque auxílio sempre que julgar necessário.

Bons estudos!



Saiba mais

Karl Marx (1818-1883)

Teórico do socialismo. Em 1848, Marx e Engels publicaram o *Manifesto do Partido Comunista*, o primeiro esboço da teoria revolucionária que, anos mais tarde, seria denominada marxista.



Embora praticamente ignorado pelos estudiosos acadêmicos de sua época, Karl Marx é um dos pensadores que mais influenciaram a história da humanidade. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u149.jhtm>>. Acesso em: 4 dez. 2009.

Friedrich Engels (1820-1895)

Importante filósofo alemão, nasceu na cidade de Wuppertal. Junto com o filósofo alemão Karl Marx, criou o marxismo (socialismo científico). Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/biografias/engels.htm>>. Acesso em: 4 dez. 2009.



Como correntes filosóficas, o liberalismo e o marxismo se estruturaram combatendo as ideias dominantes e a ordem vigente à sua época, propondo novas e mais justas formas de organização da sociedade.

Na base do pensamento liberal, encontram-se as reflexões e proposições desenvolvidas pelos filósofos ingleses e franceses dos séculos XVII e XVIII, que se opunham ao poder absoluto exercido pelas monarquias hereditárias da Europa, propondo bases alternativas ao direito divino para legitimar o exercício do poder político.

O marxismo, por sua vez, estruturou-se como crítica é alternativa à sociedade burguesa e à ordem liberal vigentes no século XIX, tendo por base o pensamento dos filósofos alemães Karl Marx e Friedrich Engels.

Ao longo do século XIX, o liberalismo acabou por se impor completamente ao pensamento

conservador, ao qual se opunha, varrendo-o do cenário político e reorganizando as sociedades europeias conforme os seus princípios. Já o marxismo não conseguiu se impor ao liberalismo e à ordem burguesa durante o século XX, tornando-se seu forte concorrente, mas não substituto.

Liberalismo e marxismo constituem-se, portanto, nos fundamentos teóricos que explicam a realidade política contemporânea, e orientam a ação da maior parte dos grupos políticos que se encontram em disputa nas sociedades ocidentais. Por isso, devemos estudá-los.

Mas para que você possa melhor compreender o significado e a importância que essas duas correntes teóricas tiveram e ainda têm nas nossas sociedades, devemos estudá-las considerando o seu contexto de surgimento, isto é, situando-as historicamente.

O PENSAMENTO LIBERAL

O pensamento liberal funda-se em uma corrente filosófica que foi predominante na Europa durante os séculos XVII e XVIII: o **jusnaturalismo***. Contrariamente a toda tradição filosófica, anterior e posterior, o jusnaturalismo busca no indivíduo – e não no grupo – a origem do Direito e da ordem política legítima.

Entre os diversos filósofos jusnaturalistas, quatro tiveram influência decisiva na formação do pensamento liberal: Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Tomados separadamente, o pensamento de cada um desses autores é bastante singular e, em muitos pontos, até oposto um ao outro, como você terá a oportunidade de constatar ao longo deste estudo. Mas tomados em conjunto eles formam o alicerce sobre o qual se fundou o liberalismo, cuja influência tem sido decisiva na dinâmica política das sociedades ocidentais do final do século XVIII até os dias de hoje.

Nesta seção da segunda Unidade desta disciplina, você não irá estudar o pensamento de cada um desses autores pormenorizadamente. Para isso, seria necessário dedicar toda uma disciplina exclusivamente ao seu estudo, como se costuma fazer nos cursos de bacharelado em Ciências Sociais, o que não é o caso. Neste texto, você verá destacadas as contribuições trazidas pelo pensamento dos diferentes autores para a formação do substrato comum do liberalismo. E se quiser conhecer um pouco mais do pensamento de cada um, encontrará algumas indicações de leitura.

*Jusnaturalismo – é uma doutrina segundo a qual existe e pode ser conhecido um direito natural – *ius naturale*, ou seja, um sistema de normas de conduta intersubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado – direito positivo. Este direito natural tem validade em si, é anterior e superior ao direito positivo e, em caso de conflito, é ele que deve prevalecer.
Fonte: Bobbio (1986).

A igualdade e liberdade são os valores centrais e fundamentais do liberalismo. Para sustentá-las como valores universais, a teoria do direito natural partiu das seguintes premissas:

- ▶ a vida em sociedade não é o ambiente natural do homem, mas um artifício fundado em um contrato;
- ▶ antes de viver em sociedade, o homem vivia em meio ao estado de natureza;
- ▶ no estado de natureza, as relações humanas eram regidas pelo Direito Natural;
- ▶ a razão é o único meio de se conhecer os direitos naturais; e
- ▶ o Direito Natural constitui a única base legítima do Direito Civil.

Com base nesses pressupostos e utilizando o método racional, Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau trataram extensamente, em suas obras, do Direito Público e dos fundamentos e da natureza do poder do Estado, estabelecendo, pela primeira vez na história, uma clara separação entre:

- ▶ Estado e sociedade civil; e
- ▶ esfera pública e esfera privada.

Essas são as referências básicas do Estado de Direito no mundo contemporâneo.

Mas para que possamos bem compreender a contribuição desses autores e suas teorias para a formação do Estado de Direito, devemos começar o nosso estudo pelo princípio, isto é, examinando o estado de natureza.

No estado de natureza, isto é, naquele estágio em que a humanidade ainda não vivia organizada em sociedade, e muito menos submetida ao poder do Estado, os indivíduos gozariam da mais plena liberdade e usufruiriam de tudo aquilo que pudessem possuir. Naquelas condições, não haveria nem “bem”, nem “mal”,

nem a noção de justo ou injusto, pois nenhuma convenção havia ainda sido estabelecida entre os homens, determinando e diferenciando o certo do errado. Tampouco havia qualquer lei a regular as suas relações, a não ser as leis da própria natureza.

No estado de natureza, todos os indivíduos são naturalmente iguais e igualmente portadores de determinados direitos naturais aos quais não podem, em hipótese alguma, renunciar. Entre esses direitos naturais encontram-se:

- ▶ o direito a liberdade; e
- ▶ o direito a propriedade.

Se a condição humana no estado de natureza era a de plena liberdade e independência, por que, então, a humanidade resolveu, em um determinado momento do seu percurso, viver em sociedade e sob o domínio do Estado?

Para essa pergunta, os nossos quatro autores jusnaturalistas deram a seguinte resposta: por segurança e para proteção dos bens e vida de cada um.

Para Hobbes, o estado de natureza seria também o estado de guerra generalizada de todos contra todos, em que o homem seria o lobo do próprio homem. Na sua obra, *O Leviatã*, Hobbes faz uma descrição bastante sombria da condição humana no estado de natureza:

[...] tudo aquilo que é válido para um tempo de guerra, em que todo homem é inimigo de todo homem, o mesmo é válido para o tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes poder ser oferecida por sua própria força e sua própria invenção. Numa tal situação, não há lugar para a indústria, pois o seu fruto é incerto; conseqüentemente, não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem

instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior de tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta. (1979, p.76).

Para Hobbes, a condição miserável da humanidade no estado de natureza é que teria levado os homens a celebrar um pacto entre si, dando origem ao Estado. Por meio desse pacto, cada indivíduo teria se comprometido com os demais em transferir o seu direito natural de utilizar a própria força para se defender e satisfazer os seus desejos para um ser artificial e coletivo – o Leviatã –, que não é outra coisa senão o Estado. Ao fazer isso, os homens teriam trocado a sua liberdade natural pela liberdade civil, e a sua independência pela segurança.

A concepção hobbesiana de estado de natureza como estado de guerra não foi compartilhada nem por Montesquieu, nem por Rousseau e muito menos por Locke. Contrapondo-se frontalmente a Hobbes, Montesquieu assim escreveu:

Hobbes indaga: ‘por que os homens, mesmo quando não estão naturalmente em guerra, estão sempre armados? E por que utilizam chaves para cerrar as suas casas?’



Saiba mais

o Leviatã

É um monstro bíblico que serviria de inspiração para o título da obra de Hobbes sobre a natureza e as funções do Estado moderno. A diferença entre o monstro da Bíblia e o Leviatã moderno, é que este seria criado e composto pela união e força de todos os homens que pactuaram em formar o Estado para lhes proteger. Na ilustração de capa da primeira edição da obra de Hobbes, publicada em 1651, o Leviatã moderno é representado pela figura de um rei gigantesco que protege a cidade, portando a coroa sobre a cabeça e empunhando a espada na mão direita, com a qual protege as pessoas dos campos e cidades. Seu corpo é formado pelos corpos dos seus súditos, de quem recebe sua força. Acima da figura do Leviatã, encontra-se a seguinte frase, escrita em latim: *Non est potestas Super Terram quae comparetur ei* (Não há poder sobre a Terra que a ele se compare). Fonte: Elaborado pelo autor.



Mas não percebe que atribuímos aos homens, antes do estabelecimento das sociedades, o que só poderia acontecer-lhes após esse estabelecimento, que os leva a descobrir motivos para atacar e defender-se mutuamente. (1979, p. 26-27).

E em seguida concluiu:

Logo que os homens estão em sociedade, perdem o sentimento de suas fraquezas; a igualdade que existia [no estado de natureza] desaparece e o estado de guerra começa. (1979, p. 27).

Como podemos perceber nesses trechos extraídos do *Espírito das Leis*, não foi a natureza humana, mas a vida em sociedade que tornou os homens desiguais e os colocou em estado de guerra.

No pensamento de Rousseau, encontra-se uma dissociação ainda mais radical entre estado de natureza e estado de guerra. O homem no estado natural seria o bom selvagem, incapaz de fazer mal ao seu semelhante porque imbuído do sentimento de compaixão. Para Rousseau, os conflitos começaram a surgir quando os homens passaram a se diferenciar entre si, sobretudo com o advento e o desejo de propriedade, que vai do amor entre os sexos (e conseqüentemente do ciúme) à posse de bens materiais. Em *O contrato social*, Rousseau associou claramente a guerra ao estado civil, e não ao estado de natureza:

[...] a guerra não representa, de modo algum, uma relação de homem para homem, mas uma relação de Estado para Estado, na qual os particulares só acidentalmente se tornam inimigos, não o sendo como homens, nem como cidadãos, mas como soldados. (1987, p. 28).

Locke, por sua vez, diferenciou o estado de natureza do estado de guerra da seguinte forma:

Quando os homens vivem juntos conforme a razão, sem um superior comum na Terra que possua autoridade para julgar entre eles, verifica-se propriamente o estado de natureza. Todavia, a força, ou um desígnio declarado de força, contra a pessoa de outrem, quando não existe qualquer superior comum sobre a Terra para a qual apelar, constitui o estado de guerra. (1983, p. 41).

Segundo Locke, a vida no estado de natureza era boa e não teria se degenerado em estado de guerra. Os homens teriam trocado o estado de natureza pelo estado civil porque sua vida sob este iria ser mais segura:

A maneira única em virtude da qual uma pessoa qualquer renuncia à liberdade natural e se reveste dos laços da sociedade civil consiste em concordar com as outras pessoas em juntar-se e unir-se em comunidade para viverem com segurança, conforto e paz umas com as outras, gozando garantidamente das propriedades que tiverem e desfrutando da maior proteção contra quem quer que não faça parte dela. Qualquer número de homens pode fazê-lo, porque não prejudica a liberdade dos demais; ficam como estavam na liberdade do estado de natureza. (1983, p.71).

Independentemente das divergências entre os autores sobre as motivações que levaram a humanidade a deixar o estado de natureza para ingressar no estado civil, todos concordavam que sob, a ordem civil, os direitos naturais dos indivíduos têm necessariamente de ser preservados, isto é, o direito à liberdade e à propriedade. A renúncia a qualquer desses direitos – ainda que voluntária – seria sempre ilegítima, pois equivaleria à abdicação da própria condição humana, o que seria um absurdo.

Com base nessa teoria e gênese presumida do estado civil, o liberalismo considera a liberdade e propriedade individuais como direitos humanos inalienáveis, que têm de ser mantidos como cláusulas pétreas, isto é, cláusulas imutáveis em qualquer contrato social, celebrado em qualquer tempo e sob quaisquer circunstâncias.

Toda ameaça ou tentativa de usurpação desses direitos é vista como espúria, pois contraria à própria motivação que levou a humanidade a criar o Estado e a ele se submeter.

Afinal – argumentariam todos os filósofos jusnaturalistas – os homens pactuaram abdicar do uso da sua força física individual em favor do Estado, justamente para que este garantisse a sua liberdade e propriedade, e não para que contra elas atentasse. Assim sendo, a ação do Estado que se opuser a esses direitos básicos será sempre ilegítima, e a um poder ilegítimo nenhum indivíduo se encontra moralmente obrigado a se submeter.

Locke chegou a justificar o direito de rebelião em caso do abuso do poder do Estado contra os direitos dos cidadãos da seguinte forma:

Em todos os estados e condições, o verdadeiro remédio contra a força sem autoridade é opor-lhe a força. O emprego da força sem autoridade coloca sempre quem dela faz uso num estado de guerra, como agressor, e sujeita-o a ser tratado da mesma forma. (1983, p. 95).

Essa gênese do Estado, assim descrita e concebida, não encontra qualquer comprovação histórica. A arqueologia e a antropologia nunca apresentaram qualquer indício de que o homem tenha, em algum momento, vivido isolado, e não em grupos. Tampouco há prova da existência de um estado de guerra generalizado anterior à formação do Estado, nem de pacto fundador da união política.

No entanto, a ausência de uma base factual para essa teoria não apresenta qualquer constrangimento para os filósofos jusnaturalistas, pois o seu método de trabalho era inteiramente racional e dedutivo, dispensando comprovações empíricas.

Hobbes rejeitou a objeção que poderiam lhe formular os adeptos do método histórico da seguinte forma:

Poderá porventura pensar-se que nunca existiu um tal tempo, nem uma condição de guerra como esta [de todos contra todos], e acredito que jamais tenha sido assim, no mundo inteiro. [...] Seja como for, é fácil conceber qual seria o gênero de vida quando não havia poder comum a recear, através do gênero de vida em que os homens que anteriormente viveram sob um governo pacífico costumam deixar-se cair, numa guerra civil. (1979, p. 76).

Para Hobbes, portanto, a comprovação histórica da existência do estado de natureza é absolutamente irrelevante, pois o que de fato importa é a natureza do homem em qualquer tempo. Hobbes descreveu a condição humana no estado de natureza considerando o homem tal como ele é e age na sociedade, movido por suas paixões e interesses. E a partir desses traços comportamentais tipicamente humanos, presumiu como seria a **vida humana** caso não houvesse um Estado a limitar as ações de cada um.

Rousseau desdenhou da comprovação histórica para sustentar sua teoria com as seguintes palavras, com as quais inicia o primeiro capítulo do livro *O Contrato Social*:

O homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se a ferros. O que se crê senhor dos demais, não deixa de ser mais escravo do que eles. Como adveio tal mudança? Ignoro-a. Quem poderá legitimá-la? Creio poder resolver esta questão. (1987, p. 22).

Ao rejeitarem a história como fonte do conhecimento da natureza e dos fundamentos de uma ordem política legítima e aterem-se estritamente à razão, os pensadores liberais romperam frontalmente com a tradição como fonte de legitimação do poder, que era até então a base de justificação da dominação dos reis e príncipes da Europa até o século XVIII.

Ao imaginar como seriam, viveriam e agiriam os seres humanos fora do convívio social e cultural, a teoria jusnaturalista procura encontrar a fonte original do poder político aplicável a toda



Busque mais informações lendo o capítulo XVII, do *Leviatã* disponível em <http://www.arqnet.pt/portal/teoria/leviata_17cap.html>.

humanidade, independentemente das circunstâncias temporais e dos costumes dos diferentes povos.

Foi essa pretensão universalista e atemporal que animou os revolucionários franceses de 1879 a elaborarem a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Esses mesmos princípios e ideais encontram-se inscritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948.

Além de afirmar a igualdade absoluta entre todos os homens, independentemente das suas condições sociais, econômicas ou culturais específicas, o liberalismo caracteriza-se por um radical humanismo ao contestar o princípio do fundamento divino da lei e do poder dos governantes, também vigentes até o século XVIII. A ideia de que a união política surge de um pacto de submissão, por meio do qual cada indivíduo abre mão do uso legítimo da sua força física, transferindo-o ao Estado, repousa sobre a noção, até então desconhecida, de *representação popular* como fundamento do exercício do poder político.

A ideia de que são a vontade e a força do povo que se encontram por de trás do poder do Estado – mesmo no caso das monarquias hereditárias – e não a vontade e a força de Deus, encontra-se representada na capa da primeira edição do *Leviatã*, já apresentada e analisada anteriormente. Retorne àquela figura e observe que a armadura do rei, que ergue a espada em proteção do povo, é composta pelo próprio povo que a ele se encontra submetido. Portanto, a força do Estado, a qual nada há sobre a Terra que a ela se compare (*Non est potestas Super Terram quae comparetur ei*), é a força do próprio povo.

Ao romper com o Direito divino e introduzir as noções de representação e soberania popular como bases de qualquer regime político legítimo, a teoria jusnaturalista abriu caminho para o surgimento da democracia dois séculos mais tarde. Na virada do século XIX para o XX, os países onde o liberalismo havia se tornado no princípio organizador do poder do Estado tornaram-se democracias, consagrando, definitivamente, o princípio da soberania popular.

Leia a Declaração Universal dos Direitos Humanos no sítio das Nações Unidas no Brasil <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitos_humanos.php>.

Mas até que a democracia fosse admitida pelos liberais, um longo percurso teria de ser percorrido. Durante muito tempo, liberalismo e democracia foram vistos como princípios inconciliáveis. Como vimos, de acordo com o liberalismo, todo indivíduo é portador de direitos irrevogáveis, que devem ser respeitados por qualquer governo: seja o governo de um só, de poucos ou de muitos. Mas de acordo com a concepção aristotélica de **democracia**, que foi a concepção dominante de democracia desde a Antiguidade até o século XIX, sob essa forma de governo a maioria governa no seu próprio interesse, em detrimento dos interesses da minoria e sem reconhecer qualquer limite ao seu poder.

Como para o liberalismo o poder do Estado deve ser sempre limitado pelos direitos naturais, e como a democracia dos antigos desconhecia limites ao poder da maioria, uma e outra forma de organização da sociedade e de exercício do poder pareciam ser irremediavelmente excludentes. Haveria, portanto, uma incompatibilidade fundamental entre os princípios liberais e a prática democrática.

Mesmo Rousseau, que é considerado por muitos estudiosos da sua obra como o pensador que assentou as bases teóricas da democracia moderna, tinha uma visão muito crítica em relação à democracia (dos antigos), como demonstram as seguintes passagens extraídas do *O contrato social*:

Um povo que jamais abusasse do governo, também não abusaria da independência; um povo que sempre governasse bem, não teria necessidade de ser governado. [...] É contra a ordem natural governar o grande número e ser o menor número governado. [...] Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens. (1987, p. 84-86).

Diante dessa visão tão negativa sobre a democracia, você certamente está se perguntando:



Saiba mais

Sobre as restrições dos liberais à democracia, leia os excertos de *Democracia na América*, de Tocqueville, em Weffort (1996, p.172-173).

Estudamos este assunto na Unidade 1, em caso de dúvida faça uma releitura do assunto.

- ▶ *Como explicar que os liberais de hoje se digam democratas e defensores dos sistemas democráticos no mundo, quando todos os seus teóricos foram ferrenhos críticos da democracia?*
- ▶ *O que fez com que liberalismo e democracia fossem incompatíveis até o século XIX, e se tornassem mãe e filha nos séculos XX e XXI?*

As respostas a essas perguntas fundamentais você encontrará na terceira e próxima Unidade desta disciplina, dedicada ao estudo das formas de governos e regimes políticos. Nesta Unidade, é importante que você compreenda que:

- ▶ O liberalismo funda-se no jusnaturalismo, que tem o indivíduo por ponto de partida.
- ▶ Todos os indivíduos são iguais e dotados de direitos universais e irrevogáveis.
- ▶ Todos os indivíduos têm direito à liberdade e à propriedade.
- ▶ Todo o poder legítimo, independente da sua forma, tem de respeitar o direito à liberdade e à propriedade.
- ▶ A função do Estado é a de garantir a segurança, a liberdade e a propriedade dos indivíduos.
- ▶ O poder do Estado funda-se em uma relação de representação entre governantes e governados.

Se você tem clareza a respeito desses pontos e compreendeu como eles se articulam no interior do pensamento liberal, já pode passar para o estudo da seção seguinte, que trata do pensamento marxista. Mas, se você tem alguma dúvida, retorne aos pontos do texto que não ficaram suficientemente claros ou peça esclarecimentos para o seu tutor.

O PENSAMENTO MARXISTA

O pensamento marxista parte de um universo filosófico e conceitual inteiramente distinto do utilizado pelo pensamento liberal. Contrariamente ao liberalismo, que parte do indivíduo para explicar as relações de poder na sociedade e a função do Estado, o marxismo toma por ponto de partida o grupo social, retomando uma longa tradição filosófica posta de lado durante os duzentos anos de domínio do jusnaturalismo no pensamento europeu.

Assim, a dinâmica das sociedades humanas volta a ser compreendida e analisada a partir das relações estabelecidas entre os seus grupos sociais – no caso do marxismo, as classes sociais – e não mais entre indivíduos abstratos e atemporais. A história – que foi colocada em um plano secundário pelos jusnaturalistas –, volta a ser o objeto central da reflexão dos filósofos e economistas alemães do século XIX, entre os quais se encontrava Marx.

O pensamento de Marx se contrapôs inteiramente ao pensamento político liberal sem, contudo, se referir diretamente a ele. Sua teoria dialogou e se opôs a outras teorias e correntes filosóficas vigentes no século XIX: à filosofia alemã e à economia política inglesa – e não ao jusnaturalismo. Por um lado, Marx inspirou-se na dialética hegeliana, mas criticou o idealismo do pensamento de Hegel. Por outro, Marx



Saiba mais Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831)

Foi um dos mais influentes filósofos alemães do século XIX. Escreveu sobre psicologia, direito, história, arte e religião. Concebeu um modelo de análise da realidade que influenciou Marx, Rousseau, Goethe e até Wagner. Debruçou-se sobre domínios diversos, como lógica, direito, religião, arte, moral, ciência e história da filosofia, e em todos eles viu a manifestação do Espírito Absoluto que se materializava através da História da Humanidade. Fonte: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_487.html>. Acesso em: 4 dez. 2009.



desenvolveu toda uma teoria econômica em contraposição à economia política inglesa. Ao se contrapor, ao mesmo tempo, a dois universos teórico-filosóficos distintos e independentes, Marx criou uma nova teoria social.

A história como material de trabalho, a dialética como método e o materialismo como perspectiva de análise da história constituem a base sobre a qual se fundou o pensamento de Marx. Examinemos, a seguir, como história, dialética e materialismo se inter-relacionaram no seu pensamento, dando origem a uma teoria inteiramente original.

A História não é uma mera sucessão temporal e aleatória de fatos nem de diferentes formas de organização da produção econômica, da dominação política e das formas de representação do mundo.

A história possui um motor – que é a luta de classes – que a conduz a certo fim e que independe da consciência dos homens.

Apesar de dotada de um motor e de uma finalidade, a história não é um movimento linear em direção ao seu fim, mas se desenvolve por meio de contradições, isto é, dialeticamente. Na teoria de Marx, o movimento dialético da história se dá no plano concreto das relações humanas de produção da riqueza social, ou seja, no plano material, e não no plano das ideias, como na filosofia de Hegel.

Por articular de forma indissociável História, dialética e materialismo na sua filosofia e teoria, Marx denominava o seu método de trabalho de:

- ▶ **Materialismo dialético:** quando se contrapunha à dialética hegeliana, qualificada por ele como idealista.
- ▶ **Materialismo histórico:** quando se contrapunha ao que ele chamava de “materialismo vulgar”, corrente filosófica alternativa ao idealismo na Alemanha do seu tempo.

As classes sociais são um conceito-chave do pensamento marxista e seriam identificadas e definidas por sua inserção no processo produtivo, resultante da divisão social trabalho. Em cada período da história, as classes fundamentais de uma sociedade seriam aquelas diretamente ligadas ao modo de produção dominante.

O conceito de **modo de produção** é central na periodização marxista da história da humanidade e resulta da combinação de dois fatores:

- ▶ **as forças produtivas** são o trabalho humano e os meios de produção, tais como a terra, as máquinas e os equipamentos, além das tecnologias empregadas na produção; e
- ▶ **as relações de produção** que se estabelecem entre as diferentes classes sociais e que envolvem a propriedade sobre os fatores de produção e sobre o produto do trabalho e o mando e controle sobre o processo de produção.

O interesse principal de Marx ao escrever *O capital* – sua obra mais importante – era dissecar e compreender a lógica e o funcionamento do modo de produção capitalista, que emergiu nas sociedades europeias ao longo de séculos e que era, então, o modo de produção dominante no continente. Mas a sua obra não se resume à análise do capitalismo, oferecendo também uma teoria geral da história da humanidade, o que o levou a examinar os modos de produção anteriores ou estranhos à civilização ocidental.

Segundo Marx, antes do surgimento das primeiras civilizações, o modo de produção vigente era o do “comunismo primitivo”. Nesse, a humanidade vivia organizada em tribos, não havia Estado, nem divisão social do trabalho; não havia classes sociais, nem tampouco propriedade. A produção e o consumo eram coletivos. Tudo o que os homens produziam era imediatamente consumido, não havendo, assim, excedente de riqueza a ser acumulado. Portanto, no comunismo primitivo, os homens viviam

em meio a mais absoluta igualdade, mas também premidos pela escassez e na miséria.

A produção de um excedente econômico só se tornou possível com a invenção da agricultura e da divisão social do trabalho, que trouxe consigo a divisão do grupo social em diferentes classes, as quais se apropriaram de forma desigual da riqueza produzida. Assim, segundo Marx, surgiram nas sociedades civilizadas uma classe dominante e uma, ou mais de uma, classe(s) dominada(s). Para assegurar a dominação de uma classe sobre outra, surgiu, então, o Estado.

Portanto, de acordo com a teoria marxista, a garantia da dominação da classe dominante sobre a classe dominada foi a principal razão para o surgimento e a existência do Estado.

Ao sair do comunismo primitivo, característico da Pré-História, a humanidade entrou na era das lutas de classe. É por essa razão que Marx definiu a história da humanidade como sendo a história das lutas de classe.

A história conheceu quatro modos de produção dominantes: o asiático, o antigo, o feudal e o capitalista.

Sob a denominação de modo de produção asiático, Marx englobou todos os modos de produção estranhos à civilização ocidental. Esse modo de produção teria predominado entre as civilizações surgidas nos vales do Rio Nilo, no Egito; dos Rios Tigre e Eufrates, na Mesopotâmia; e do Rio Amarelo, na China.

Naquelas civilizações, as relações de escravidão e servidão não eram predominantes, como foram no Ocidente antes do surgimento do capitalismo. Nelas, uma classe dominante, que normalmente também exercia funções religiosas, dominava e explorava tribos e comunidades rurais, extraindo destas a sua riqueza, com a qual promovia a construção das grandes obras, como as pirâmides do Egito; os grandes templos da Mesopotâmia, Pérsia e Índia; e a Muralha da China.

No Ocidente – mais precisamente, em torno do mar Egeu e na bacia do Mediterrâneo –, predominou o modo de produção antigo, vigente durante a Antiguidade. Esse modo de produção foi

fundado na escravidão e caracterizado por uma divisão de classes em que a classe dominante era proprietária de todos os fatores de produção, inclusive dos homens, as mulheres e crianças, que eram seus escravos e destituídos de propriedades e de direitos.

Nas sociedades organizadas sob esse modo de produção, as classes sociais fundamentais eram: a dos senhores e proprietários dos meios de produção (os patrícios, na Roma republicana e imperial), e a dos escravos. Entre essas duas classes havia, sem dúvida, outras compostas por homens livres, mas não proprietários de terras e de escravos. Mas a oposição fundamental nessas sociedades residia na relação entre senhores e escravos, sendo frequente a ocorrência de revoltas dos cativos. A mais célebre dessas revoltas, que muito bem exemplifica a luta de classes na Antiguidade, foi comandada por Espártaco (109 a.C. – 71 a.C.), cuja história é narrada no filme de mesmo nome.

Após o modo de produção antigo, tornou-se predominante o modo de produção feudal, vigente durante a Idade Média, na Europa. Nas sociedades europeias medievais, as classes fundamentais foram: a da nobreza, senhora das terras; e a dos servos da gleba.

A dominação de nobres sobre servos foi exercida por meio de um sistema complexo de obrigações e direitos mútuos e desiguais, fundamentado no uso da terra, que era um bem comum e não propriedade da nobreza. Os servos eram considerados como uma emanção da terra onde nasceram e inseparáveis dela – por isso, eram denominados servos da gleba, isto é, servos daquele pedaço de terra; e os senhores controlavam a terra e exerciam poder sobre os servos que se encontravam sobre ela, apropriando-se da produção agrícola.

Após o declínio do modo de produção feudal e o desenvolvimento de uma economia mercantil, tornou-se predominante na Europa o modo de produção capitalista. Nesse, as classes fundamentais passaram a ser a burguesia, proprietária de todos os meios de produção; e o proletariado, destituído de toda propriedade, exceto a da sua força de trabalho. Diferentemente dos modos de produção anteriores, em que a classe dominante dispunha

de meios legais para coagir a classe dominada a trabalhar em seu benefício, sob o modo de produção capitalista, os trabalhadores são formalmente livres e vendem voluntariamente sua força de trabalho para os burgueses em troca de um salário livremente contratado entre as partes no mercado.

No seu trabalho, Marx nos mostra de forma muito contundente que a igualdade formal entre burgueses e proletários perante o Estado e no mercado mascarava, de fato, a dominação e exploração dos primeiros sobre os segundos. Aos proletários, destituídos de todas as posses, só restava vender a sua força de trabalho à burguesia para sobreviver, não havendo, portanto, verdadeiramente liberdade de escolha para aqueles que nada possuíam. Portanto, sob a ordem liberal dominante na sociedade capitalista – aparentemente livre e igualitária e pretensamente fundada nas leis da natureza – predominava, de fato, uma ordem burguesa, que impunha a toda a sociedade os interesses econômicos da burguesia, assegurando a sua condição de classe dominante.

Essa aparente naturalidade das relações sociais estabelecidas no mercado, Marx chamou de fetichismo da mercadoria. Por que “fetichismo”?

Porque ao transformar todos os fatores de produção em mercadorias – a terra, o capital (dinheiro, fábricas, máquinas e equipamentos) e até mesmo a força de trabalho –, que passaram a ser livremente trocados no mercado, o capitalismo transforma as relações sociais subjacentes a essas trocas – isto é, as relações de produção, que são relações essencialmente humanas – em relações entre coisas (mercadorias). Portanto, o fetichismo da mercadoria significa que relações de dominação entre classes sociais adquirem a aparência de troca entre coisas no mercado, segundo uma dinâmica e uma lógica regidas pela lei impessoal da oferta e da demanda, aparentemente independente da vontade e da ação das pessoas.

Essa visão de mundo, dominada pelo fetichismo da mercadoria e vigente nas sociedades liberais do século XIX, Marx chamaria de *ideologia*.

Segundo Marx, a ideologia dominante em uma determinada sociedade é, também, a ideologia da sua classe dominante. Portanto, nada mais natural que nas sociedades capitalistas a ideologia dominante seja a ideologia burguesa. Essa corresponde à visão que os burgueses têm da sociedade e foi formada a partir do ponto de vista da sua inserção econômica e de seu interesse de classe.

Para Marx, existe uma relação direta entre a representação que os homens têm da realidade e a sua inserção econômica na sociedade. A primeira, Marx chamou de superestrutura e a segunda de infraestrutura ou, simplesmente, estrutura. De acordo com a teoria marxista, a estrutura determina a superestrutura, isto é, a inserção concreta dos homens no processo econômico é determinante da sua forma de ver e de conceber o mundo. A determinação da superestrutura pela estrutura deriva, logicamente, do materialismo dialético, utilizado por Marx em seu trabalho.

Ao examinar as relações materiais estabelecidas entre os homens na sociedade capitalista, isto é, as relações estabelecidas entre eles no processo de produção industrial, Marx formulou a sua *teoria do valor*, identificando uma série de leis que regem o capitalismo.

A teoria do valor de Marx e as leis do capitalismo por ele identificadas são complexas e demonstradas por meio de fórmulas e de uma longa argumentação. O seu estudo extrapola em muito os objetivos desta disciplina. No entanto, compreender em linhas gerais a concepção de Marx sobre o funcionamento do capitalismo é fundamental para que você entenda como e por que ele chegou às conclusões que fundamentam a sua teoria política, quais sejam:

- ▶ o sistema capitalista é baseado na exploração do proletariado pela burguesia; e
- ▶ a revolução proletária e a passagem, primeiramente, do capitalismo para o socialismo e, finalmente,

do socialismo para o comunismo, não apenas é desejável como também é necessária para o progresso da humanidade.



Saiba mais Adam Smith (1723-1790)

Filósofo e economista escocês. É considerado o pai da Economia Moderna e o mais importante teórico do liberalismo econômico. Conhecido como fundador



da Economia Liberal Clássica, pregava a não intervenção do Estado na economia, e um Estado limitado às funções de guardião da segurança pública, mantenedor da ordem e garantia da propriedade privada. Fonte: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/AdamSmit.html>>. Acesso em: 4 dez. 2009.

Antes de Marx, Adam Smith já havia identificado, na sua obra *A riqueza das nações*, publicada em 1776, que o trabalho humano é a fonte geradora da riqueza de uma sociedade, e não os recursos naturais disponíveis no seu território. Marx, no entanto, foi além de Adam Smith ao identificar na força de trabalho a origem da criação do valor. Para Marx, o capital não é outra coisa senão trabalho morto, isto é, a parte do valor produzida pela força de trabalho, ou seja, pelos trabalhadores, que não lhes foi paga sob a forma de salários, mas acumulada pelo capitalista e reinvestida na produção. Essa parte do valor criado pelo trabalho humano e não apropriada pelos trabalhadores, Marx chamou de mais-valia.

Vamos procurar esclarecer esse conceito por meio de um exemplo?

Suponhamos que um empresário capitalista que possui uma fábrica de calçados gaste, mensalmente, R\$ 500 mil na compra de matérias-primas (couro, cola etc.), no aluguel de máquinas e equipamentos, pagamento de energia elétrica e demais insumos envolvidos na produção de 50 mil pares de sapatos; e R\$ 200 mil no pagamento de salários ao conjunto de operários que produziram os calçados. Esse capitalista tem, portanto, um gasto mensal de R\$ 700 mil reais para produzir 50 mil pares de sapatos, sendo o custo de produção de cada par de R\$ 14,00.

No mercado, esse empresário vende cada par de calçados por R\$ 20,00, ganhando R\$ 6,00 em cada mercadoria vendida,

totalizando um ganho de R\$ 300 mil reais por mês. Esses R\$ 300 mil que resultam da diferença do que o capitalista gastou em insumos (R\$ 500 mil) e salários (R\$ 200 mil), constituem o valor a mais produzido pelos trabalhadores e não apropriado por eles, mas pelo capitalista. Por isso, Marx denominou essa diferença como mais-valia, que quer, precisamente, dizer o valor produzido a mais e não apropriado por quem o produziu.

A lógica dos capitalistas é a do aumento constante da extração de mais-valia dos seus trabalhadores, para poder acumular capital e reinvesti-lo na produção, aumentando constantemente a sua riqueza.

O objetivo do capitalista não é o de acumular dinheiro para usufruir dos bens que a sua riqueza lhe proporciona. O gozo de conforto e de luxo é, para ele, apenas um benefício marginal do seu sucesso como empresário. O que diferencia o capitalista de um marajá é, precisamente, o destino que cada um dá a sua riqueza. O marajá a utiliza fundamentalmente para o seu deleite, e o capitalista para reinvestir no seu negócio e produzir e acumular cada vez mais.

Essa lógica de acumulação incessante de capital independe da vontade dos capitalistas, individualmente. Ela é inerente à sua condição de classe e sua sobrevivência como capitalista no mercado. A concorrência entre capitalistas os leva a procurar aumentar constantemente a produtividade de suas empresas, investindo cada vez mais em máquinas, equipamentos e tecnologia e, proporcionalmente, cada vez menos em trabalho humano.

Essa lógica implacável do capital tem, segundo Marx, diversas consequências, entre as quais cabe destacar duas:

- ▶ A tendência à concentração do capital. Por meio da concorrência, os capitalistas cujas empresas são mais produtivas acabam por eliminar do mercado os capitalistas e empresas menos produtivas. Essa

tendência leva, no longo prazo, a uma situação de oligopólio e, finalmente, ao monopólio, exterminando a concorrência.

- ▶ A redução proporcional do número de trabalhadores e o aumento de desempregados, chamados por Marx de exército industrial de reserva.

A combinação dessas duas tendências, levada às últimas consequências, conduziria ao fim do próprio capitalismo, já que:

- ▶ o meio para a sobrevivência do modo de produção capitalista é o mercado, que desapareceria sob uma situação de monopólio, levando, conseqüentemente, ao fim do capitalismo; e
- ▶ a condição para a constante acumulação e valorização do capital é a mais-valia extraída da força de trabalho, cujo contingente seria cada vez mais reduzido devido à tendência dos capitalistas a investir cada vez mais em máquinas e tecnologia, para poder sobreviver no mercado, e cada vez menos em trabalho humano, que é a fonte da criação do valor.

Essas e outras contradições inerentes e insuperáveis ao capitalismo levariam a humanidade – sempre segundo Marx – a se defrontar com duas alternativas: socialismo ou barbárie.

A barbárie seria o resultado natural da crescente acumulação da riqueza nas mãos de uns poucos e da extensão da miséria, já que o desenvolvimento do capitalismo tende a dissolver as demais classes sociais existentes na sociedade em apenas duas: a dos proprietários capitalistas, cada vez menos numerosos e mais ricos; e a dos proletários, cada vez mais numerosos e sempre miseráveis.

O socialismo, como alternativa à barbárie, dependeria, entretanto, da ação deliberada do proletariado. A classe operária teria, portanto, de se organizar em um partido político com o objetivo de tomar o poder e, a partir do Estado, implantar uma ordem social conforme os seus interesses de classe, os quais seriam também os

interesses da maioria, uma vez que o proletariado seria a classe majoritária na sociedade.

A mudança da ordem social por meio de uma revolução de classe – tal como proposta por Marx – não seria uma novidade na história. Foi por meio de uma revolução que a burguesia emergente derrubou a monarquia francesa, no final do século XVIII, pondo fim ao Antigo Regime e instituindo a ordem liberal e burguesa, primeiro na França e depois em toda Europa. A revolução burguesa, no entanto, não se fez sem um novo projeto de mundo e de organização social, construído pelos pensadores liberais como alternativa à velha ordem e às velhas ideias dominantes. Segundo Marx, esse mesmo percurso deveria ser seguido pelo proletariado industrial.

Da mesma forma que a burguesia construiu uma visão de mundo conforme os seus interesses de classe, a qual foi posteriormente assimilada pelas demais classes da sociedade, tornando-se ideologia dominante, o proletariado deveria desenvolver a sua própria visão de mundo a fim de tornar-se classe dominante. Mas para isso, ele deveria, antes, desenvolver a consciência dos seus próprios interesses de classe para poder transformá-los em interesses coletivos. Para Marx, a tomada de consciência é um processo eminentemente político, não derivado automaticamente da inserção econômica de uma classe social no processo produtivo. Para explicar essa diferença, Marx subdivide o conceito de classe social em “**classe em si**” e “**classe para si**”.

Constitui uma classe em si um grupo de homens e de mulheres que se encontram sob condições econômicas idênticas, mas que não tem consciência dos seus próprios interesses. Segundo Marx, esta é a condição dos camponeses em todos os tempos, dos escravos, na Antiguidade, dos servos da gleba, durante a Idade Média, e também do proletariado industrial no século XIX. A diferença entre este e as demais classes é que nem servos nem escravos dispunham, no seu tempo, das condições que o proletariado, no século XIX, tinha de desenvolver a consciência dos seus próprios interesses, o que lhes permitiria passar da condição de classe em si para a de classe para si.

Antes da sociedade industrial, os indivíduos das classes exploradas encontravam-se espalhados pelo território sem contato uns com os outros, o que não favorecia o desenvolvimento de uma consciência comum (de classe) que lhes permitisse formular um projeto alternativo de organização da sociedade.

Segundo Marx, as condições para que o proletariado industrial desenvolvesse a sua consciência de classe já existia no século XIX, pois o desenvolvimento da grande indústria os havia concentrado num mesmo local, sob condições idênticas de vida e de trabalho. O papel do **partido comunista** seria, então, o de organizar politicamente a classe operária, desenvolvendo a sua consciência de classe e conduzindo-a na tomada do poder.

Para Marx, a construção do socialismo rumo ao comunismo passaria por algumas etapas necessárias. Ao tomar o poder do Estado, o proletariado deveria:

- ▶ acabar com a propriedade privada dos meios de produção, que é a base material, isto é, a infraestrutura sobre a qual a burguesia exerce o seu poder sobre o proletariado; e
- ▶ instituir a ditadura do proletariado, pondo fim ao ordenamento político então vigente, ou seja, à ordem liberal, isto é, à superestrutura da sociedade burguesa.

Ao empregar o termo ‘ditadura’, Marx não estava propondo uma forma de governo mais dura ou autoritária que a dos governos liberais e monarquias parlamentares do seu tempo. Estava, simplesmente, deixando claro que aquele seria um governo de classe, e não um governo de todos.

Para Marx, em uma sociedade de classes, todo governo é sempre uma ditadura da classe dominante sobre a classe dominada. Portanto, da mesma forma que sob a ordem capitalista do século XIX vivia-se sob a “ditadura da burguesia” – assumisse aquela a forma de um Estado liberal, como na Inglaterra, ou de uma monarquia absoluta, como na Rússia – sob o socialismo iria se viver, necessariamente, sob a “ditadura do proletariado”.



Leia o Manifesto do partido comunista, de Marx, acessando <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=50103-40141998000300002&script=sci_arttext>.

A diferença é que sob o capitalismo, a sociedade viveria sob a ditadura da minoria – a da burguesia – enquanto que sob o socialismo, a sociedade iria viver sob a ditadura da maioria – o proletariado.

O Socialismo, no entanto, seria apenas uma fase transitória do capitalismo ao comunismo, durante a qual o proletariado utilizaria toda a força do Estado para acabar com a sociedade de classes. A missão histórica e libertadora do proletariado seria precisamente essa: acabar com as classes sociais, restabelecendo a igualdade inicial entre os homens.

No entanto, diferentemente do comunismo primitivo, situação em que todos eram iguais na pobreza e em meio à escassez, na sociedade comunista pós-capitalista e pós-socialista, os homens iriam ser iguais na abundância, podendo, finalmente, desenvolver plenamente o seu potencial.

O trecho a seguir, extraído da “Ideologia alemã”, de Marx e Engels, é exemplar da condição quase idílica em que homem iria se encontrar sob o comunismo:

[...] desde o momento em que o trabalho começa a ser repartido, cada indivíduo tem uma esfera de atividade exclusiva que lhe é imposta e da qual não pode sair; é caçador, pescador, pastor ou crítico e não pode deixar de o ser se não quiser perder os seus meios de subsistência. Na sociedade comunista, porém, onde cada indivíduo pode aperfeiçoar-se no campo que lhe aprouver, não tendo por isso uma esfera de atividade exclusiva, é a sociedade que regula a produção geral e me possibilita fazer hoje uma coisa, amanhã outra, caçar de manhã, pescar à tarde, pastorear à noite, fazer crítica depois da refeição, e tudo isto a meu bel-prazer, sem por isso me tornar exclusivamente caçador, pescador ou crítico. (MARX; ENGELS, 2009, p. 19).

Quando as classes tivessem sido finalmente abolidas, o próprio Estado deixaria de existir, pois teria perdido completamente a sua função, que seria a de garantir a dominação

de uma classe sobre as demais. Portanto, o comunismo seria o estágio superior da condição humana, em que o homem viveria em uma sociedade civilizada e sem Estado.

Segundo Marx, a sua teoria da revolução e da tomada do poder pelo proletariado nada tem de utópica, pois se encontra cientificamente embasada. Por isso, Marx chama o socialismo por ele propugnado de “socialismo científico”, diferenciando-o do socialismo utópico, proposto por outros filósofos do seu tempo. Sua avaliação da história é rigorosamente conduzida pelo método do materialismo dialético, sendo, portanto, científica. Por ser científico, o socialismo vislumbrado por Marx não poderia ser instituído em qualquer sociedade, nem sob quaisquer circunstâncias, mas dependeria de determinadas condições objetivas. Essas condições seriam precisamente as do capitalismo industrial plenamente desenvolvido.

Para Marx, o capitalismo desempenhou um papel progressista na história da humanidade ao libertar o homem das condições de dominação existentes nas sociedades tradicionais, e soltar as amarras que até então impediam o pleno desenvolvimento das forças produtivas nas sociedades humanas. Foi somente sob o capitalismo que foram criadas as condições para o aumento crescente da riqueza social e consequente superação do quadro de escassez a que a humanidade, até então, vivia submetida. Portanto, a perspectiva de Marx não pode jamais ser tomada por anticapitalista, como a de alguns socialistas utópicos, mas sim pós-capitalista.

Para Marx, a burguesia foi revolucionária e cumpriu o seu papel histórico ao promover o desenvolvimento do capitalismo e subverter completamente a ordem das sociedades tradicionais. Mas a partir do momento em que o capitalismo e a ordem burguesa não estivessem mais trazendo qualquer progresso à humanidade, eles deixariam de ser revolucionários para tornarem-se reacionários. Essa era, segundo Marx, a situação das sociedades capitalistas industrialmente desenvolvidas da Europa, como a Inglaterra e a Bélgica, no século XIX.

Naquelas circunstâncias e nas sociedades capitalistas desenvolvidas, o proletariado, organizado em um partido revolucionário, tinha por missão histórica tomar o poder e conduzir o gênero humano à sua libertação.

Foi com essa convicção que Marx participou da fundação da Associação Internacional dos Trabalhadores, em Londres, em 1864, posteriormente mais conhecida por Primeira Internacional Socialista. No entanto, o desenrolar dos acontecimentos políticos e econômicos na Europa e nas sociedades capitalistas, em geral, iriam tomar uma direção diferente da imaginada por Marx.

Resumindo



Nesta Unidade, você estudou as duas principais correntes filosófico-teóricas que procuram explicar o mundo em que vivemos e orientam a ação dos indivíduos e dos grupos políticos nas sociedades contemporâneas do Ocidente:

- ▶ o liberalismo, que se fundou no jusnaturalismo e defende a propriedade privada e os direitos individuais; e
- ▶ o marxismo, que faz a crítica da sociedade capitalista propondo o socialismo como alternativa de organização da sociedade.

É importante que você perceba que ambas correntes, que se encontram em disputa desde o século XIX até os dias de hoje, pretendem-se libertárias, isto é, têm a liberdade e a igualdade entre os seres humanos como valores máximos e finalidade da ação política. Suas divergências dizem respeito aos meios de promover a liberdade e a igualdade e ao método de análise que leva à seleção desses meios.

A teoria liberal toma o indivíduo por ponto de partida, enquanto a teoria marxista parte do grupo – as classes sociais. Para o liberalismo, o interesse individual é o fundamento da ordem política legítima, enquanto para o marxismo é o interesse de classe que explica todo e qualquer ordenamento político. Portanto, não é a finalidade que diferencia um do outro – que são a liberdade e a igualdade – mas os princípios filosóficos, os métodos de análise e os meios para se atingir o mesmo fim.



Atividades de aprendizagem

Se você compreendeu as diferenças apresentadas nesta Unidade, faça as atividades de aprendizagem propostas, a seguir. Se existe ainda alguma dúvida, faça uma releitura atenciosa do tema e consulte o seu tutor.

1. Identifique em cada corrente de pensamento – liberal e marxista – os seus princípios básicos.
2. Ressalte as diferenças entre o pensamento liberal e o marxista.
3. Retorne, agora, à introdução desta Unidade, precisamente na parte em que você definiu e caracterizou liberalismo e marxismo. Compare aquilo que você sabia e escreveu antes de iniciar o estudo desta Unidade com o que você acabou de escrever em resposta às questões 1 e 2. Isso lhe dará uma boa dimensão sobre o seu aprendizado nesta Unidade.

UNIDADE 3

FORMAS DE GOVERNO E REGIMES POLÍTICOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Diferenciar democracia e autocracia e explicar as principais características de uma e outra;
- ▶ Distinguir parlamentarismo e presidencialismo e explicar as principais características de um e outro;
- ▶ Diferenciar autoritarismo e totalitarismo e explicar as principais características de um e outro; e
- ▶ Distinguir as democracias liberais das não liberais e explicar as principais características de umas e outras.

FORMAS DE GOVERNO E REGIMES POLÍTICOS

Caro estudante,

Nesta Unidade, você irá estudar os regimes políticos instituídos a partir do final do século XIX e vigentes em nossas sociedades até hoje, e suas principais formas de governos. Começaremos nosso estudo examinando a clivagem contemporânea que discrimina os diferentes regimes políticos em democracias e autocracias e as variações no interior de cada um desses tipos conforme o grau de liberdade civil garantida aos governados.

Depois de compreendidas as variáveis com as quais podemos classificar todos os regimes políticos, partiremos para o estudo dos diferentes tipos de autocracias e de democracias, procurando identificar os traços distintivos de cada regime por meio de exemplos.

Bons estudos!

As formas de governo e os regimes políticos existentes nas sociedades contemporâneas têm estreitas relações com as duas principais correntes teórico-filosóficas estudadas na Unidade 2, mas não decorrem delas automaticamente. Os regimes democrático-liberais da atualidade têm seu fundamento no pensamento liberal, embora nenhum teórico do liberalismo tenha defendido a democracia, como vimos na Unidade 2.

Da mesma forma, os regimes socialistas, que surgiram em diversas partes do mundo a partir do século XX, têm seus fundamentos no marxismo, embora Marx tivesse a convicção de que o socialismo fosse emergir nas sociedades capitalistas altamente industrializadas e desenvolvidas, e não em países como a Rússia, a China e Cuba, onde o capitalismo era ainda muito pouco desenvolvido.

É importante que você tenha isso em mente porque, se por um lado as teorias influenciam a ação dos indivíduos na sociedade, por outro o resultado da ação humana diverge bastante das perspectivas teóricas que a animaram. É por isso que você deve conhecer tanto as teorias políticas quanto os regimes políticos que concretamente resultaram da ação humana.

DEMOCRACIA E AUTOCRACIA

Existem duas dimensões fundamentais para a classificação e análise dos diferentes regimes políticos, em geral, e dos existentes no mundo atual, em particular:

- ▶ o grau de participação dos governados no processo de escolha dos governantes; e
- ▶ o grau de independência, ou de liberdade, dos governados em relação aos governantes.

O primeiro diz respeito à abertura dos regimes políticos à participação popular na seleção dos governantes. De acordo com esse critério, podemos classificar todos os regimes políticos em abertos ou fechados; democráticos ou não democráticos; ou ainda democráticos ou autocráticos.

O segundo diz respeito à esfera de liberdade assegurada aos governados nos diferentes regimes. Essa liberdade depende, sobretudo, da existência de limites constitucionais e institucionais ao exercício do poder dos governantes sobre os governados. De acordo com esse critério, os diferentes regimes políticos podem ser classificados entre regimes livres e não livres, ou regimes liberais, ou não liberais.

Ao combinarmos os dois critérios, chegaremos a quatro diferentes tipos de regimes políticos, apresentados no Quadro 4:

Autocracias liberais	Democracias liberais
Autocracias não liberais	Democracias não liberais

Quadro 4: Tipos de regimes políticos
Fonte: Elaborado pelo autor

Essa é, claramente, uma forma simplificada de classificar todos os regimes políticos existentes, pois ignora os diferentes graus de participação e de liberdade em cada um deles. Para levarmos devidamente em consideração os graus variáveis de participação e liberdade, que são extremamente relevantes, e assim podermos melhor qualificar e entender os diferentes regimes políticos existentes no mundo, devemos distribuí-los em um gráfico conforme os graus de participação e de liberdade dos governados. A Figura 1, a seguir, apresenta a distribuição dos diferentes regimes conforme o grau de liberdade civil dos governados em relação aos governantes, e o grau de participação dos governados na escolha dos governantes. E a Figura 2 apresenta alguns exemplos de países cujos regimes políticos encontram-se distribuídos de acordo com os mesmos critérios.

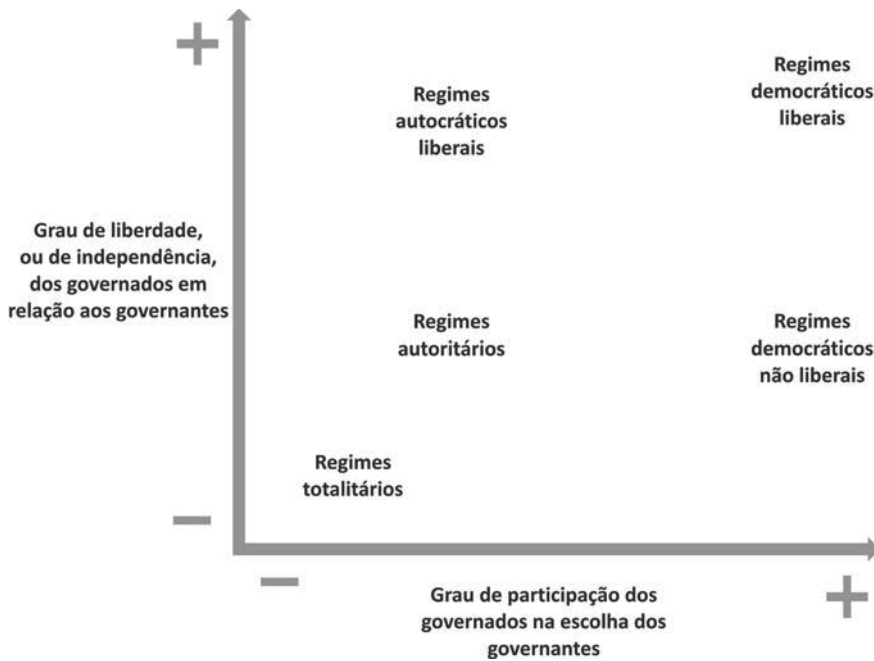


Figura 1: Tipos de regimes políticos conforme os graus de liberdade civil e de participação dos governados na escolha dos governantes

Fonte: Elaborada pelo autor

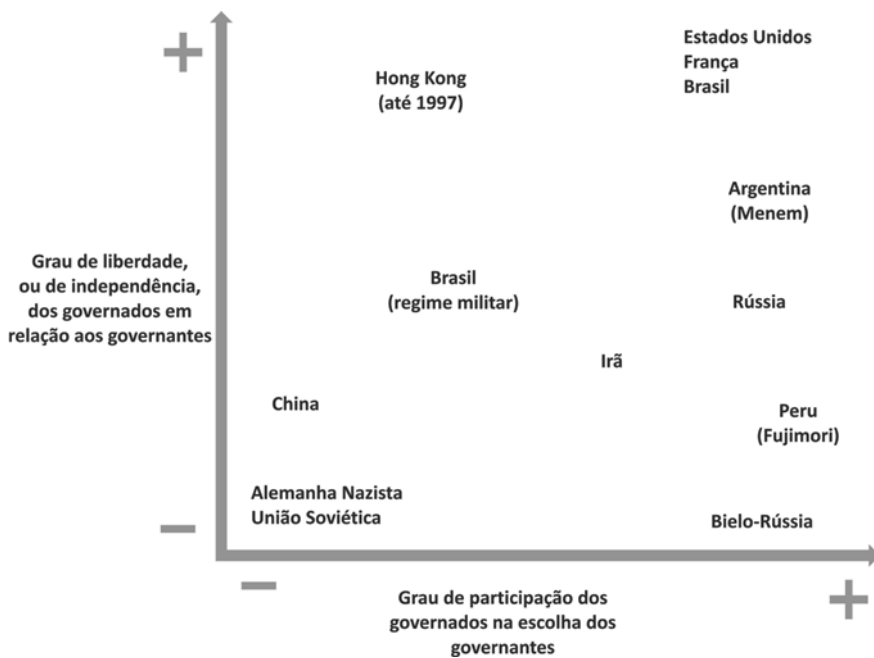


Figura 2: Distribuição dos regimes políticos conforme os graus de liberdade civil e de participação dos governados na escolha dos governantes

Fonte: Elaborada pelo autor

Apesar das definições apresentadas e dos exemplos contidos nos gráficos, você deve estar achando essa classificação ainda um tanto abstrata. Por isso, iniciaremos, a seguir, primeiro o estudo dos regimes autocráticos, analisando os seus diferentes tipos, para, em seguida, estudarmos os tipos de democracia.

TIPOS DE AUTOCRACIAS

Reunimos sob a denominação de autocracia todos os regimes políticos fechados à influência popular na escolha dos governantes. Etimologicamente, esse termo indica que o governo é derivado de si mesmo, isto é, dos governantes (em grego *auto* = referido a si próprio; e *cratos* = poder) e não dos governados, como no caso da democracia (em grego, *demos* = povo; e *cratos* = poder). Embora a denominação corrente para designar esse tipo de regime seja “autoritarismo”, optamos pela utilização do termo “autocracia” por duas razões: a primeira é porque autocracia é um termo tecnicamente mais preciso, pois designa todos os regimes autorreferenciados, em que o grupo no poder monopoliza o acesso ao exercício do governo; e a segunda é que o termo autoritarismo descreve, tecnicamente, com maior precisão um tipo de regime autocrático, e não todos, como você estudará nesta Unidade.

Durante a maior parte da história, a humanidade viveu sob regimes autocráticos e, ainda hoje, uma grande parcela da população mundial vive sob autocracias, sobretudo em países da África e Ásia. Por essa razão, começaremos nosso estudo dos diferentes regimes políticos estudando as autocracias. Essas assumiram formas muito variadas ao longo da história: do despotismo oriental – termo que designa os diversos regimes asiáticos pré-contemporâneos, como os dos impérios chinês e japonês, dos sultanatos árabes e da Índia – às monarquias absolutas europeias dos séculos XVI ao XVIII; das repúblicas aristocráticas da Europa – como a dos Doges de Veneza, durante a Renascença – às monarquias constitucionais europeias – como da Inglaterra do século XVII; dos regimes nazista, na Alemanha de Hitler,

e comunista, na União Soviética, às ditaduras militares na América Latina e em diversas partes do mundo, durante o século XX.

As diferenças entre esses regimes não são nada pequenas e o que nos permite classificar a todos como autocracias é precisamente o fato de serem regimes em que **a escolha dos governantes independe dos governados.**

Nesta Unidade, estudaremos apenas aqueles tipos de regimes autocráticos que marcaram profundamente o século XX e/ou que ainda existem no mundo de hoje. Começamos, então, nosso estudo das autocracias examinando os regimes mais fechados, passando progressivamente para os mais abertos. Vamos lá?

REGIMES AUTOCRÁTICOS TOTALITÁRIOS



Saiba mais

Hannah Arendt (1906-1975)

Cientista política germânica de origem judia, nascida em Linden, Hanôver, na Alemanha, consagrada como um dos grandes nomes do pensamento político contemporâneo por seus estudos sobre os regimes totalitários e sua visão crítica da questão judaica. Fonte: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_2234.html>. Acesso em: 23 nov. 2009.



Os regimes totalitários – ou o totalitarismo – surgiram na Europa durante a primeira metade do século XX. O termo “totalitarismo” surge com a publicação da obra *As origens do totalitarismo*, em 1951, da pensadora alemã Hannah Arendt. Para ela, a Alemanha hitlerista e a União Soviética stalinista constituem os exemplos genuínos de governos totalitários, caracterizados pelo constante recurso ao terror e pela pretensão de controlar totalmente os indivíduos e a sociedade – daí a origem do termo totalitarismo.

Uma década e meia mais tarde, Raymond Aron, pensador francês, retomou a utilização do termo expandindo a sua aplicação à descrição de outros regimes na obra “*Democracia e totalitarismo*”, publicada em 1965. Por ser essa concepção mais abrangente, recobrando não apenas os regimes nazistas e stalinistas, mas também regimes ainda existentes no mundo atual, como o da Coreia do Norte e o de Cuba, nos basearemos nos critérios estabelecidos por Aron para qualificar esse tipo de regime. Começemos por oferecer uma definição bastante sintética:

Regimes totalitários são aqueles em que o grupo governante não só detém o monopólio do acesso ao exercício do governo, como também pretende exercer o controle total sobre a sociedade.

Diferentemente dos regimes autoritários, que podem ser mais ou menos liberais, de acordo com o grau de liberdade civil que concedem aos governados, os regimes totalitários são essencialmente antiliberais ao não reconhecer qualquer esfera da vida social livre da intervenção do Estado. É claro que essa pretensão totalitária nunca se realizou inteiramente; caso contrário, uma vez implantando o totalitarismo em uma sociedade, esta nunca mais conseguiria se ver livre dele, pois se encontraria totalmente controlada pelo Estado. Na verdade, mesmo sob regimes totalitários resta sempre alguma esfera de liberdade para os indivíduos, como decidir com quem se casar ou a profissão a exercer. No entanto,



Saiba mais Raymond-Claude-Ferdinand Aron (1905-1983)

Sociólogo, filósofo e jornalista francês nascido em Paris, que se notabilizou sobretudo por sua posição crítica quanto às ortodoxias políticas, notadamente o comunismo soviético. Fonte: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_2978.html>. Acesso em: 23 nov. 2009.



inclusive nessa esfera limitada da vida privada, alguns regimes totalitários, como o nazista, restringiam essa liberdade de escolha ao proibir casamentos entre alemães e judeus e ao obrigar os prisioneiros nos campos de concentração ao trabalho forçado.

Além de antiliberal e de pretender controlar todas as instâncias da vida social – a ponto de diluir as fronteiras entre o Estado e a sociedade civil – o totalitarismo possui as seguintes características – postas em destaque por Aron (1965) – que o distingue de outras autocracias:

- ▶ Regime de partido único.
- ▶ Ideologia revolucionária.
- ▶ Combinação entre ideologia e terror.

Entre essas três características distintivas do totalitarismo, talvez seja o sistema de partido único que mais claramente revela a natureza totalitária do regime. Ao instituir um único partido como meio de acesso ao poder e controle do Estado, os regimes totalitários excluem de partida qualquer caminho alternativo de chegada ao poder, e barram o caminho para o surgimento e expressão de qualquer forma de pluralismo. O partido único representa, portanto, tudo e a todos – daí a origem do termo “totalitarismo”.



Saiba mais Benito Mussolini (1883-1945)

O líder do fascismo italiano iniciou sua carreira política no Partido Socialista Italiano (PSI), em 1900. Durante alguns anos, foi professor na Suíça e funcionário do partido em Trento, na época território austríaco. Fonte: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_760.html>. Acesso em: 24 nov. 2009.



Sob o sistema de partido único organizaram-se regimes políticos em muitos sentidos diferentes e até opostos, como o fascismo na Itália de Mussolini (1922-1945), o nazismo na Alemanha hitlerista (1933-1945) e os regimes comunistas da União Soviética (1917-1991), China (1949–), Coreia do Norte (1954–), Cuba (1959 –), assim como em todos os demais países do mundo onde houve regimes autodenominados comunistas.

Os partidos únicos que monopolizam o poder sob os regimes totalitários se caracterizam

também por serem portadores de uma **ideologia revolucionária*** que orienta a ação do Estado e com a qual pretendem conquistar o apoio das massas. Para os nazistas e fascistas, o racismo era um ingrediente fundamental da sua ideologia, enquanto para o comunismo era a luta de classes.

Segundo a ideologia nazista, a revolução da sociedade alemã se faria com a extirpação do seu interior das raças inferiores – sobretudo judeus e ciganos – e com a purificação da raça superior – a ariana. Por isso, primeiro os judeus foram privados dos seus direitos civis, proibidos de se casarem com alemães e depois foram confinados em guetos. Por fim, foram recolhidos dos guetos e levados aos campos de concentração, onde iriam, inicialmente, trabalhar como escravos, serem cobaias de experiências científicas e, finalmente, mortos. Junto com os judeus, foram enviados aos campos de concentração ciganos, comunistas, liberais, enfim, todos aqueles que representavam um empecilho à revolução pretendida.

Diferentemente da ideologia revolucionária nazista, a ideologia comunista não tem, nem nunca teve, qualquer viés racista ou genocida, embora também fosse orientada para a modificação radical da sociedade existente o que, certamente, passava pela sua depuração. No início da revolução comunista na Rússia, o objetivo era depurar a nascente União das Republicas Socialistas e Soviéticas da sua burguesia. Essa depuração não passava, contudo, pela eliminação física dos burgueses, mas pela expropriação dos seus bens. Em todos os países que conheceram revoluções comunistas, o objetivo primeiro nunca foi exterminar indivíduos pertencentes a determinados grupos étnicos, mas acabar com a propriedade privada e, por meio disso, com as classes sociais exploradoras da maioria trabalhadora. Mas o objetivo de criar uma nova sociedade e um homem novo estava certamente tão presente na ideologia comunista quanto na nazifascista. Por essa razão, e ainda que as diferenças entre uns e outros sejam muito grandes, pode-se afirmar que uma ideologia revolucionária é um ingrediente distintivo dos regimes totalitários.

*Ideologia revolucionária
– uma vontade deliberada de modificar radicalmente a sociedade existente. Fonte: Aron (1965, p. 238).

Por fim, vamos examinar a combinação entre ideologia e terror indicada por Aron. Como nos regimes totalitários, nenhuma divergência da linha ideológica adotada pelo partido único é admitida, todo crítico ou opositor do regime é considerado inimigo. Segundo Aron (1965, p. 238), “[...] todos (os regimes totalitários) consideram o inimigo ideológico como mais culpado que o criminoso do direito comum.” A intimidação e a ameaça a quem esboçar a menor divergência são a terceira característica distintiva do totalitarismo.

Antes da tomada do poder, grupos fascistas e nazistas usavam milícias organizadas dentro do partido para intimidar e usar a força física contra os seus opositores. Na Itália, os fascistas organizaram uma milícia paramilitar chamada “camisas negras” (*camicie nere*); na Alemanha, o Partido Nazista formou a SA (Sturmabteilung), que quer dizer, tropa de assalto. Na América Latina, houve também organizações paramilitares semelhantes e inspiradas nos mesmos princípios e ideologias, como os camisas verdes, no Brasil, ligados ao Partido Integralista de Plínio Salgado, no início dos anos de 1930.

Um vez que os fascistas e nazistas tomaram o poder na Itália e na Alemanha, os métodos de intimidação por milícias paramilitares – até então bastante úteis para os seus respectivos partidos, que pretendiam chegar ao poder a todo custo – foram substituídos pelo controle direto das polícias. A SS e a GESTAPO, na Alemanha, acabaram com a SA e substituíram integralmente suas funções de intimidação.

Na Rússia, o Partido Comunista não formou milícias paramilitares para intimidar os opositores antes da tomada do poder. Ao contrário da Itália e da Alemanha, que no momento da ascensão do nazifascismo já eram sociedades democráticas, a Rússia era ainda um país onde o czar governava como monarca absoluto, e foi para derrubar a monarquia czarista que o Partido Bolchevique (comunista) trabalhava. No entanto, após a tomada do poder, o Estado soviético criou a Tcheka, já em 1917, com a finalidade de reprimir toda e qualquer atividade antirrevolucionária. De 1954 até o fim da União Soviética, em 1991, as atividades de controle, segurança e intimidação passaram a ser exercidas pela KGB.

Assim como na Alemanha nazista o terror de Estado foi exercido pela Gestapo, na União Soviética esse papel coube a KGB, que podia chamar qualquer cidadão soviético para prestar esclarecimentos sem que nenhuma garantia houvesse de que ele iria voltar para casa, podendo dali ser enviado para os campos de trabalho na Sibéria.

Ainda hoje, os moscovitas dizem que, nos tempos da União Soviética, das janelas do prédio da antiga KGB, que fica no centro de Moscou, avistava-se a Sibéria – alusão ao risco de quem para lá fosse chamado para ser interrogado, ser depois deportado para os campos de concentração na Sibéria, reservado aos críticos e dissidentes do regime. Note a Figura 3.



Figura 3: Sede da antiga KGB – Moscou, 2007

Fonte: Do autor

Se por um lado, partido único, ideologia revolucionária e o recurso à intimidação e ao terror de Estado são elementos comuns a todas as formas de totalitarismo, por outro, entre os regimes nazifascistas e os regimes comunistas, há diferenças bastante relevantes. Aron (1965) apontou três divergências principais:

- ▶ quanto ao recrutamento dos quadros e militantes do partido;
- ▶ quanto à relação das classes dirigentes em relação ao partido; e
- ▶ quanto aos objetivos, ideologias e práticas.

Nos partidos comunistas, a militância era recrutada principalmente, mas não exclusivamente, na classe operária, enquanto que nos regimes nazifascistas, o partido mobilizava as massas populares, mas, em geral, não recrutava seus quadros do operariado.

Na Itália e na Alemanha, antes que Mussolini e Hitler tomassem o poder, uma parte das classes dirigentes, composta por grandes industriais e banqueiros, era francamente favorável aos partidos fascista e nazista. No entanto, em nenhum país, os partidos comunistas tiveram o apoio ou contaram com a simpatia das classes dirigentes, uma vez que aqueles se opunham frontalmente à ordem burguesa e pregavam o combate e extinção das classes proprietárias dos meios de produção.

Os regimes comunistas pretendiam-se, e ainda se pretendem, governos da classe operária sob a forma da ditadura do proletariado. Esse foi claramente o caso da União Soviética. No entanto, naqueles países onde a classe operária era reduzida, os governos comunistas passaram a reivindicar a representação da maioria trabalhadora ou, simplesmente, do povo, como na China e em Cuba. Uma vez expropriada as classes proprietárias e extinta a burguesia, esses regimes passaram a justificar a manutenção da ditadura pela constante ameaça representada pelo imperialismo das nações capitalistas, e pela existência de inimigos internos contrarrevolucionários.

Os regimes nazifascistas, por outro lado, nunca se pretenderam governos de classe, mas governos nacionalistas que defendiam o interesse nacional de todo o povo contra os inimigos externos (as demais nações capitalistas), e os traidores internos (os judeus, no caso da Alemanha). Apesar do constante apelo às massas populares, esses regimes, de fato, favoreceram claramente as suas burguesias nacionais, embora sua retórica fosse anticapitalista.

É importante lembrarmos, ainda, que o regime nazista autodenominava-se como nacional-socialista, isto é, diferente tanto do capitalismo, existente na Alemanha antes de sua chegada ao poder e em outros países da Europa, quanto do comunismo, vigente na União Soviética.

Como você acabou de estudar, as diferenças entre os regimes nazifascistas e comunistas são enormes, o que nos impede de confundir um com o outro. No entanto, em ambos encontramos um mesmo traço marcante: a pretensão do Estado em controlar totalmente a sociedade. Por isso, e apesar de todas as diferenças, ambos são classificados como totalitários.

Antes de passar ao estudo dos regimes autoritários, indique no espaço a seguir as características principais dos regimes totalitários.

REGIMES AUTOCRÁTICOS AUTORITÁRIOS

Muito mais comum do que o totalitarismo, foram, e ainda são, os regimes autoritários no mundo.

Como toda autocracia, os regimes autoritários mantêm estrito controle sobre o governo, mas diferentemente do totalitarismo, o autoritarismo não pretende exercer controle total sobre a sociedade, nem faz uso do terror de modo tão constante e brutal, reservando aos indivíduos algumas esferas de liberdade e independência. Por exemplo, sob regimes autoritários, a propriedade privada é um direito garantido a todos, enquanto sob o nazismo esse direito era restrito aos não judeus (que tiveram os seus bens expropriados pelo Estado), e sob o comunismo era, e continua sendo, praticamente, inexistente.

**Saiba mais****Mao Tsé-tung (1893-1976)**

Chefe de Estado e do Partido Comunista na China. Fundador da República Popular da China. Foi um dos fundadores do Partido Comunista chinês em 1921. Teve especial aceitação nos países do Terceiro Mundo como teórico da guerra popular revolucionária. Fonte: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_667.html>. Acesso em: 23 nov. 2009.

**Alexander Soljenítsin (1918-2008)**

Escritor russo, vencedor do Prêmio Nobel de Literatura de 1970 e conhecido por suas ferozes críticas ao regime soviético –, e em especial às prisões e aos campos de trabalhos forçados em que eram confinados os dissidentes, denunciados em sua célebre obra *Arquipélago Gulag*. Fonte: <http://www.estadao.com.br/estadao/20080804/not_imp_217036,0.php>. Acesso em: 23 nov. 2009.

**Deng Xiaoping – Teng Hsiao-ping (1904-1997)**

Político e líder comunista chinês, foi o principal inspirador da reação contra o maoísmo e da introdução das últimas grandes reformas políticas e econômicas na China. Ligado ao Partido Comunista desde a juventude, participou da Longa Marcha comandada por Mao Tsé-tung. Fonte: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/DengXiao.html>>. Acesso em: 23 nov. 2009.



O regime chinês é um bom exemplo de regime totalitário que foi progressivamente se transformando em autoritário. Sob Mao Tsé-tung, a China viveu sob um regime totalitário comunista típico e em alguns aspectos até mais rigoroso do que o da União Soviética. Se nos campos de deportados da Sibéria os detentos eram deixados em paz – segundo Alexander Soljenítsin, no Gulag podia-se pensar livremente – nos campos de prisioneiros da China, durante a Revolução Cultural, iniciada em 1966, objetivava-se não apenas punir os dissidentes, mas recuperá-los ideologicamente. Mas após a morte de Mao e com a ascensão de Deng Xiaoping ao poder, pôs-se fim à Revolução Cultural e começaram lentas reformas do sistema econômico chinês em direção ao capitalismo.

Atualmente, na China convivem uma economia de mercado – na qual o direito à propriedade privada é garantido pelo Estado, e o investimento privado e o enriquecimento individual não só são permitidos como estimulados – com um controle estrito do sistema político e de acesso ao governo pelo partido único comunista. A brutal repressão das manifestações estudantis na Praça da Paz Celestial, em Pequim, em 1989, mostrou claramente que a abertura econômica da China para o capitalismo, estimulada pelo Partido Comunista Chinês, não iria ser acompanhada de qualquer tipo de abertura do sistema político.

Se o regime chinês é um caso raro e híbrido de elementos totalitários (como o

partido único), e autoritários (como o monopólio do acesso ao controle do governo associado a alguma liberdade de mercado), as ditaduras pessoais e, sobretudo, as ditaduras militares são os casos mais típicos de regimes autoritários durante o século XX. Antonio Salazar (1889-1970) foi ditador de Portugal por 37 anos e o regime autoritário por ele instituído (salazarismo) se estendeu até 1974, quando a Revolução dos Cravos pôs fim a mais longa ditadura da Europa Ocidental. Francisco Franco (1892-1975) foi ditador da Espanha durante 34 anos, e o regime igualmente autoritário por ele criado e que levou o seu nome (franquismo) apenas iria terminar após a sua morte.

Na América Latina, diversos regimes autoritários foram implantados nos anos de 1960 e de 1970 por meio de golpes militares. Esses regimes foram também chamadas à época de “regimes de exceção”, isto é, de exceção às regras democráticas e ao Estado de Direito. Na Argentina, no Uruguai e no Chile, as ditaduras militares suspenderam de imediato a vigência das constituições nacionais, fecharam os parlamentos e os partidos políticos. Em nome do combate à subversão comunista promovida por grupos guerrilheiros revolucionários, como os Tupamaros, no Uruguai, e os Montoneros, na Argentina, esses regimes autoritários não hesitaram em sequestrar, prender, torturar e matar aqueles que julgavam ser subversivos. Estima-se que, entre 1976, ano do golpe militar na Argentina, e 1982, quando caiu a junta militar que governava o país, em decorrência da derrota na Guerra das Malvinas, as forças repressivas militares e paramilitares tenham deixado um saldo de até 30 mil mortos e desaparecidos.

Apesar da brutalidade da repressão nesses países, os regimes neles implantados devem ser considerados autoritários, e não, totalitários. Você saberia explicar por quê?

Se você procurou encontrar nos regimes militares latino-americanos as três características básicas dos regimes totalitários, estudadas anteriormente – quais sejam, partido único, ideologia revolucionária e combinação entre ideologia e terror de Estado – então encontrou a resposta.


Nos regimes autoritários dos países do Cone Sul da América Latina, não foi implantado um sistema de partido único como via exclusiva de acesso ao governo. A atividade dos diferentes partidos anteriormente em funcionamento foi, simplesmente, suspensa e a escolha dos governantes dava-se exclusivamente dentro das forças armadas. Tampouco esses regimes agiam movidos por qualquer ideologia revolucionária. Ao contrário, eles se pretendiam contrarrevolucionários, isto é, queriam impedir que se promovesse qualquer mudança na ordem social capitalista instituída. Ao invés de pretender mobilizar as massas populares por meio de uma ideologia revolucionária, como faziam os regimes totalitários, os regimes autoritários latino-americanos pretendiam desmobilizá-las, reprimindo qualquer tentativa de manifestação popular. Se por um lado, é inegável que as ditaduras militares mais violentas do continente chegaram a instituir um regime de terror de Estado, por outro, esse não se encontrava combinado com qualquer ideologia revolucionária. Por fim – o que é mais importante – nenhum regime autoritário pretendeu controlar totalmente a sociedade, diferenciando-se assim do totalitarismo.

Nesse ponto do nosso estudo, você já deve ter conseguido diferenciar claramente os regimes totalitários de regimes autoritários. Mas talvez você ainda tenha certa dificuldade em identificar o que define um regime autoritário como tal. Será a inexistência de partidos políticos? Será a violência com que reprime os opositores? Será, talvez, a ausência de uma constituição ou de um Poder Legislativo em funcionamento?

Embora essas características sejam bastante comuns a muitos regimes autoritários, não são elas que o definem. Para explicar esse ponto relevante, vamos examinar o funcionamento do regime militar no Brasil, de 1964 a 1985, que também pode e deve ser classificado como um regime autoritário.

No Brasil, ao contrário dos outros regimes autoritários da América Latina, a atividade dos partidos políticos não chegou a ser suspensa: de 1964 a 1966, os mesmos partidos que haviam sido criados em 1945 encontravam-se em atividade. Em 1966, o sistema de partidos então vigente foi dissolvido para dar origem a um sistema bipartidário, composto pela Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido de sustentação do governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição. Em 1979, o sistema bipartidário foi extinto para dar novamente lugar a um sistema multipartidário. Foi então que surgiram alguns dos partidos hoje em atividade, como o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Portanto, se a ausência de um sistema de partidos fosse uma característica distintiva dos regimes autoritários, o regime militar brasileiro não poderia ser assim classificado.

No Brasil, o regime autoritário também conviveu com uma ordem constitucional e com um parlamento em funcionamento, ao contrário dos países vizinhos. Em 1967, a Constituição de 1946 foi substituída por uma nova constituição que, dois anos mais tarde seria reformada, tendo em vista adequar a ordem constitucional ao endurecimento do sistema político promovido pelo Ato Institucional nº 5. Os sucessivos governos militares iriam governar o Brasil sob a égide desta constituição até a transmissão do poder para um presidente civil, em 1985. Da mesma forma, o Congresso Nacional foi mantido aberto e em funcionamento durante praticamente todo o período do regime militar, e eleições para deputados federais e senadores ocorreram regularmente a cada quatro anos. As exceções nesse período foram o fechamento do Congresso, em 1968, com a edição do AI-5, e em 1977, para a promoção de reformas constitucionais (conhecidas como “pacote



Consulte o sítio <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_fatos_imagens/htm/fatos/AI5.htm> para saber mais sobre o mais duro golpe do regime militar.

de abril”), que introduziram mudanças nos processos eleitorais, instituindo a eleição de um dos três senadores por estado pelas assembleias legislativas, e não por votação popular (então chamados de “senadores biônicos”).

Por que, então – você pode estar se perguntando – devemos considerar que o regime militar brasileiro foi um regime autoritário com o da Argentina, no qual não havia eleições, partidos, constituição e onde a repressão política foi muito mais violenta?

Porque independentemente do grau de violência e de repressão política empregados, em ambos regimes:

- ▶ a escolha dos governantes era autocrática, isto é, independente da expressão da vontade popular e decidida exclusivamente pelo alto escalão das forças armadas; e
- ▶ além de autocráticos, ambos os regimes, em maior ou menor medida, desrespeitavam as regras básicas do Estado de Direito.

A primeira das regras básicas do Estado de Direito é a do império da lei, que significa que em uma sociedade, todos – do mais simples cidadão ao mais alto magistrado – se encontram submetidos ao ordenamento legal. Todo Estado de Direito caracteriza-se ainda: por uma hierarquia legal, no topo da qual se encontra a constituição; pela divisão e equilíbrio dos poderes do Estado; e pela garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos.

Ora, nenhum desses requisitos era respeitado pelo regime militar brasileiro. O AI-5, de 13 de dezembro de 1968, conferiu poderes excepcionais ao Presidente da República, não previstos pela Constituição de 1967, subvertendo, assim, a hierarquia das leis. O Executivo preponderava, de fato, sobre os demais poderes constituídos, comprometendo o equilíbrio dos poderes do Estado. E o próprio Estado violava os direitos fundamentais dos indivíduos

ao impor censura aos meios de comunicação, prender indivíduos sem ordem judicial e praticar a tortura.

Portanto, independentemente do grau de violência utilizado pelo Estado, as ditaduras militares do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Chile devem ser classificadas como regimes autoritários, ao lado de tantos outros espalhados pelos quatro continentes.

REGIMES AUTOCRÁTICOS LIBERAIS

Para concluirmos o nosso estudo sobre os diferentes tipos de autocracias, é absolutamente necessário analisarmos os regimes autocráticos liberais. E isso por uma razão muito simples: foi nos países onde autocracias liberais se encontravam estabelecidas que surgiram, na passagem do século XIX para o século XX, as primeiras democracias do mundo contemporâneo. Portanto, sem que você conheça os princípios e o funcionamento dos regimes liberais, será difícil compreender o debate atual sobre a democracia no mundo.

Durante o estudo da primeira Unidade desta disciplina, você viu que os pensadores liberais eram bastante críticos em relação à democracia e a julgavam incompatível com os princípios de uma sociedade liberal. A experiência histórica, no entanto, acabou provando o contrário. Mas antes de estudarmos como democracia e liberalismo se tornaram compatíveis, no início do século XX – tema que será objeto do próximo tópico desta Unidade – vamos examinar como funcionavam os regimes autocráticos liberais que, a partir de agora, chamaremos apenas de regimes liberais.

Os regimes liberais tornaram-se predominantes na Europa Ocidental durante o século XIX, e suas instituições e práticas foram diretamente inspiradas nas ideias e teorias dos pensadores iluministas dos séculos XVII e XVIII. A implantação dos regimes liberais na Europa resultou de um longo e tortuoso período de lutas contra o poder absoluto dos monarcas. As características distintivas dos regimes liberais são várias e podem ser agrupadas em três grupos:

- ▶ regras básicas de organização do Estado;
- ▶ direitos civis; e
- ▶ direitos políticos.

Quanto ao ordenamento geral do Estado, destacam-se:

- ▶ império da lei; e
- ▶ divisão de poderes.

Quanto aos direitos civis:

- ▶ liberdade de expressão;
- ▶ liberdade de reunião;
- ▶ liberdade de religião;
- ▶ liberdade de ir e vir; e
- ▶ direito à propriedade.

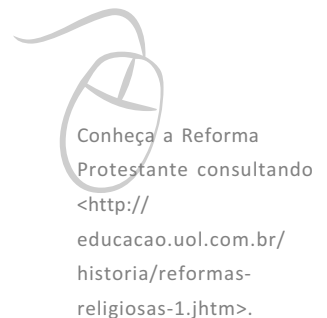
Quanto aos direitos políticos:

- ▶ direito à representação política; direito a voto limitado aos homens instruídos e proprietários de bens; e
- ▶ direito das minorias.

Examinemos cada uma dessas características a fim de compreendermos a lógica e o funcionamento dos regimes liberais.

- ▶ **Império da lei:** como já referido na seção anterior, o império da lei (em inglês, *rule of law*) significa que ninguém – nem o rei, nem o primeiro-ministro, nem tampouco os mais ricos e poderosos – encontra-se acima dela. Este princípio significa que, na sociedade, todos se encontram submetidos à constituição e às leis que dela decorrem. Portanto, a célebre frase atribuída a Getúlio Vargas – Aos amigos, tudo! Aos inimigos, a lei – representa o pensamento oposto ao princípio primeiro do liberalismo. Nos regimes liberais do século XIX, vivia-se sob o império da lei.

- ▶ **Divisão de poderes:** trata-se de uma decorrência lógica do império da lei. Se, de acordo com esse princípio, a lei é soberana, então o poder do governo deve ser, necessariamente, submetido à lei e, portanto, limitado. Isto implica também que o poder do Estado esteja distribuído de forma equilibrada entre as diferentes esferas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme a prescrição de Montesquieu. Mas quando um dos poderes constituídos usurpa as funções de outro poder – por exemplo, quando o Executivo passa a legislar –, acaba o equilíbrio e a independência entre os poderes e o governo extrapola os seus limites. Nos regimes liberais, a separação e o equilíbrio entre os poderes do Estado são regras fundamentais.
- ▶ **Liberdade de culto:** hoje o direito dos indivíduos de participar de qualquer culto e de professar livremente a sua fé pode parecer algo banal em sociedades ocidentais, como a brasileira. Mas durante muito tempo – da **Reforma Protestante**, no século XVI, até o século XIX –, as grandes disputas no Ocidente se deram em torno de questões religiosas. Em países católicos, como a França, o culto protestante chegou a ser proibido em determinados períodos durante o Antigo Regime. No Oriente, sobretudo, em alguns países muçulmanos e na Índia, as religiões seguem sendo a principal causa dos conflitos entre os grupos de uma mesma sociedade. A tolerância religiosa e a separação entre Estado e religião acabaram emergindo no Ocidente como solução de consenso após séculos de conflitos entre católicos e protestantes, e entre as diversas denominações do protestantismo entre si. Nos regimes liberais do século XIX, a liberdade de religião passou a ser garantida a todos os indivíduos, inclusive naqueles países em que Estado e a religião não chegaram a se separar, como na Grã-Bretanha, onde



o anglicanismo segue sendo a religião oficial do Estado, e a rainha, ou o rei, a autoridade suprema da religião anglicana.

- ▶ **Liberdade de expressão:** o direito de todo indivíduo de exprimir livremente as suas ideias políticas, filosóficas e morais é filho do direito de professar qualquer fé. Historicamente, a tolerância religiosa precedeu a tolerância política nas sociedades ocidentais, abrindo posteriormente caminho para todas as demais formas de tolerância que são características dos regimes liberais. A ideia básica que sustenta a liberdade de expressão nos regimes liberais é a seguinte: todo indivíduo está obrigado a obedecer as leis, ou seja, encontra-se submetido ao império da lei; mas nenhum indivíduo se encontra obrigado a concordar com elas, podendo manifestar livremente o seu pensamento e a sua discordância em relação a tudo o que não lhe parecer justo ou adequado. O respeito ao direito dos indivíduos exprimirem livremente a sua opinião diferencia claramente o regime liberal dos regimes autoritários, no qual há frequentemente censura sobre os meios de comunicação e sobre a imprensa e, por vezes, até a figura criminal do delito de opinião.
- ▶ **Liberdade de reunião:** o direito dos indivíduos de reunirem-se livremente nos regimes liberais é uma condição lógica para o exercício da liberdade de culto. Afinal, como poderia haver liberdade de religião sem que houvesse também liberdade de reunião? Da mesma forma que a liberdade de culto precedeu e abriu o caminho para a liberdade de expressão nos regimes liberais, o direito assegurado aos indivíduos de associarem-se em clubes e igrejas levou ao reconhecimento do direito de promover manifestações públicas, participar de comícios, organizar sindicatos

e, por fim, formar partidos políticos. Essa liberdade tipicamente liberal é severamente restringida em regimes autoritários.

- ▶ **Liberdade de ir e vir:** o direito dos indivíduos de circular livremente pelo território é uma das grandes inovações dos regimes liberais, embora isso hoje possa parecer banal nos países democráticos. No entanto, durante a Idade Média, na Europa, aos servos da gleba não era permitido ir além dos limites da gleba de terra da qual eles eram servos. Na China atual, apesar de todas as liberdades de mercado introduzidas no país nas últimas décadas, o direito de circulação dos indivíduos é bastante restrito. Deixar o campo para ir trabalhar na cidade, ainda que temporariamente, requer uma licença especial; e trocar o campo pela cidade como habitante permanente, requer outra licença mais difícil ainda. A mobilidade dos indivíduos no território é, portanto, um direito eminentemente liberal e que só foi assegurado a todos a partir do surgimento dos regimes liberais.
- ▶ **Direito à propriedade:** nos regimes liberais, todo indivíduo tem direito ilimitado a propriedade, e nenhum tipo de propriedade pode ser vetado a qualquer indivíduo. Excetuando a propriedade de um ser humano sobre outro, que constitui a relação de escravidão e fere os princípios básicos de liberdade e igualdade que constituem o liberalismo, todos os demais bens existentes sobre a terra ou a serem produzidos pela ação humana são passíveis de apropriação individual na forma da lei. Durante a Idade Média, na Europa, a terra era um bem coletivo e, portanto, não passível de apropriação privada. E, nos regimes comunistas, como já estudado, tanto a terra quanto os demais meios de produção não poderiam ser apropriados privadamente.

Na União Soviética, havia dos tipos de regime de propriedade da terra: o coletivo (os kolkozos) e o estatal; mas sobre os demais meios de produção, só havia a propriedade estatal.

Nos regimes liberais, o direito à propriedade é ainda imprescritível e perpétuo. Dependendo do delito cometido por um indivíduo, esse pode ser punido com a perda da sua liberdade e, em determinadas circunstâncias, e conforme a lei de alguns países de regime liberal, perder a própria vida. Nesse caso, os seus bens passariam por herança aos seus descendentes. Mas sob nenhuma hipótese alguém pode ser punido com a proibição de adquirir bens ou com a sua expropriação.

A perda do direito de propriedade sobre algum bem só é admissível nos regimes liberais em dois casos: quando a riqueza foi adquirida de forma ilícita, tornando a propriedade ilegal. Ou quando um bem privado passa a ser de interesse público como, um pedaço de terra sobre o qual se pretende construir uma estrada para uso coletivo. Nesse caso, o Estado pode desapropriar um indivíduo, mas mediante o pagamento de uma indenização equivalente ao valor do bem desapropriado. Fora dessas situações extremas, a propriedade é um direito intocável dos indivíduos nos regimes liberais.

- ▶ **Direito à representação política:** na arquitetura político-institucional dos regimes liberais, foram criados mecanismos de participação indireta dos governados nos negócios do governo. Não apenas o governo governa como representante do povo – independentemente de ter sido escolhido por este ou não, como no caso das monarquias hereditárias, e referido na Unidade anterior – como também governa prestando contas a uma assembleia de representantes eleitos pelo povo. A representação popular pela via eleitoral é uma criação dos regimes liberais.

Nas democracias da Grécia Antiga, os cidadãos participavam dos negócios do governo diretamente, e não por intermédio de representantes eleitos. Nas cidades-Estado gregas, os cidadãos reuniam-se em praça pública e decidiam questões de interesse coletivo (democracia direta). Durante o Antigo Regime, na França, o rei podia convocar a reunião dos estados gerais, nos quais tinham representação a nobreza, o clero e a burguesia (ou o terceiro estado). Mas a reunião dos estados gerais não era periódica, nem tinha atribuições definidas por uma constituição, como os parlamentos dos regimes liberais.

No entanto, nos regimes liberais apenas uma pequena parcela da população – constituída por indivíduos do sexo masculino, educados ou proprietários de bens – podia participar das eleições. A grande maioria da população, inculta ou pouco escolarizada e não proprietária, encontrava-se excluída da vida política, não podendo votar e, muito menos, ser votada como representante do povo no parlamento. Por essa razão é que os regimes liberais têm, necessariamente, de ser considerados autocracias, uma vez que a maioria dos governados não tinha qualquer influência sobre a indicação do governo, nem dispunha de qualquer instrumento de controle dos governantes. De acordo com John Stuart Mill (1980, p. 92), era absolutamente necessário para o bom governo que o sufrágio fosse “o mais largamente distribuído”. Contudo, sendo a grande maioria dos eleitores constituída de “[...] trabalhadores manuais [...] o duplo perigo de um baixo nível de inteligência política e de uma legislação de classe continuaria a existir em um grau considerável.” Mas para evitar esse risco que aterrorizava a todos os liberais, os regimes liberais impuseram restrições ao acesso das classes populares à participação eleitoral, por meio de mecanismos como o voto censitário – que estabelecia patamares mínimos de renda para que os cidadãos pudessem votar, e renda ainda mais elevada para poderem se candidatar aos cargos eletivos – e o voto plural – que conferia peso maior ao voto dos eleitores mais educados.

► **Direito das minorias:** a garantia de liberdade para as minorias reunirem-se e manifestarem-se livremente é um direito central e distintivo dos regimes liberais. É essa garantia que impede uma eventual maioria tiranizar a minoria ou exterminá-la, perpetuando-se no poder. Também é a defesa dos direitos das minorias que mantém o pluralismo em uma sociedade, permitindo em um momento futuro, a depender da vontade do eleitor, que a minoria de hoje venha a se tornar maioria, e vice-versa. A maior resistência dos pensadores liberais, como estudado na Unidade anterior, residia precisamente no temor de que uma vez que a maioria inculta tivesse acesso à disputa eleitoral e por esse meio chegasse ao poder, viesse a governar sem respeitar os direitos da minoria. No entanto, com a consolidação dos regimes liberais ao longo do século XIX e com o enraizamento do princípio do respeito ao direito das minorias na cultura política de algumas sociedades europeias, abriu-se o caminho para a democratização dos regimes liberais. Na virada do século XIX para o século XX, após uma longa luta dos trabalhadores pelo direito ao voto, diversas sociedades liberais europeias tornaram-se democráticas ao adotar o sufrágio universal masculino. Outras, ainda, iriam permanecer governadas por regimes claramente autocráticos, mas francamente liberais, como o Império Austro-Húngaro até a sua dissolução ao final da Primeira Guerra Mundial. Depois disso, praticamente todas as sociedades liberais se tornaram democráticas, dando origem ao termo sociedades liberais democráticas. No entanto, restaram algumas exceções. Como muito bem destacou Fareed Zakaria (1997), até recentemente, Hong Kong – território chinês que só foi restituído pelos britânicos ao controle da China em 1997– foi o mais

claro exemplo de uma autocracia liberal. Durante os quase 156 anos de domínio britânico, Hong Kong foi governado autocraticamente, isto é por governadores indicados pelo governo britânico, e não pela sua população. Apesar disso, o governo local assegurava aos governados o exercício dos direitos civis básicos e típicos dos regimes liberais e o funcionamento de um Poder Judiciário independente.

TIPOS DE DEMOCRACIAS

A democracia moderna, surgida no Ocidente há pouco mais de um século, difere da democracia dos antigos, fundamentalmente, pela forma como o povo participa da vida política. Atualmente, o povo participa das decisões do governo indiretamente, isto é, por meio de seus representantes eleitos. Por essa razão, chamamos os regimes democráticos contemporâneos de **democracias representativas**. Na Antiguidade, o povo exercia o seu poder diretamente e sem intermediários ou representantes, votando em praça pública as questões do Estado que estavam em discussão e sobre as quais cabia a ele deliberar. Por isso, chamamos a democracia dos antigos de **democracia direta**.

Para os antigos, a eleição de representantes era o método aristocrático, já que implicava na seleção de uns poucos (os melhores, que em grego significa *aristos*) dentre o grande número. Na Antiguidade, o método tipicamente democrático de extrair, do grande número, uns poucos para exercerem temporariamente algumas funções administrativas do Estado e que não exigiam conhecimentos ou habilidades específicas era o sorteio. Por que o sorteio e não a eleição?

Porque, pelo sorteio, todos os cidadãos tinham chances iguais de virem a exercer alguma função a serviço do Estado, enquanto pelo método da eleição a igualdade entre os cidadãos ficaria comprometida, pois, no processo eletivo, os cidadãos acabariam discriminando os melhores do restante do povo.

Na democracia moderna, o método típico de seleção dos governantes passou a ser o eleitoral, adotando-se, assim, o método considerado aristocrático pelos antigos, e deixando completamente de lado o sorteio.

O economista e pensador da política, o austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950), ao analisar a dinâmica dos regimes democráticos contemporâneos, pôs em destaque esse caráter aristocrático e seletivo da democracia dos modernos, qualificando-a como um sistema de competição entre elites. Ao invés de conceber a democracia como um sistema por meio do qual o povo delibera sobre questões de interesse coletivo – que corresponde à versão popular de que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo – Schumpeter a entende como um procedimento por meio do qual as diversas elites de uma sociedade disputam o voto popular, com o objetivo de exercer as funções de governo. Schumpeter emprega o termo “elite” em sentido amplo, referindo-se não apenas aos mais ricos, mas a todos aqueles que têm uma posição de destaque na sociedade, liderando e representando os seus mais diversos segmentos. Segundo essa concepção, pode-se falar de uma elite empresarial, uma elite agrária, eclesiástica, intelectual, sindical, operária etc. Por essa razão, a concepção de democracia de Schumpeter é também conhecida como teoria elitista da **democracia**.

No entanto, não basta haver eleições para que se possa considerar um regime democrático. É necessário que as eleições por meio das quais os governantes são selecionados ocorram em um ambiente de liberdade, e que o seu resultado seja apurado de forma justa. Sem liberdade e sem lisura nos processos eleitorais, os resultados das eleições não podem ser considerados como representativos da vontade da maioria. Por essa razão, o regime da Primeira República no Brasil (1891-1930) não pode ser considerado como um regime democrático, pois embora houvesse eleições para todos os cargos executivos e legislativos, essas eleições não eram livres nem justas. Voltaremos a esse ponto no próximo tópico desta Unidade.



Saiba mais

Joseph Schumpeter

Uma das figuras mais destacadas da Teoria Econômica Moderna. Ficou famoso em 1912 com a sua *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Schumpeter considerava que as crises conjunturais não obedeciam apenas a fatores externos (guerras, más colheitas), mas estavam igualmente relacionadas com a atividade empresarial, com o sistema de créditos e com a tecnologia que, em sua opinião, eram causas diretas do desenvolvimento econômico. Fonte: <http://biografias.netsaber.com.br/ver_biografia_c_1014.html>. Acesso em: 23 nov. 2009.



Sobre a teoria da democracia de Schumpeter, acesse o [sítio <www.ordemlivre.org/files/schumpeter-csd.pdf>](http://www.ordemlivre.org/files/schumpeter-csd.pdf).

Por hora, basta reter a ideia de que o regime democrático é aquele por meio do qual todos os cidadãos participam em igualdade de condições de eleições periódicas, livres e justas para a escolha de seus governantes.

**Saiba mais****Samuel Huntington**

Cientista político nascido em 18 de abril de 1927, em Nova Iorque, diplomou-se pela prestigiosa Universidade de Yale aos 18 anos, serviu no exército americano e chegou a ser conselheiro de segurança da Casa Branca. Aos 23 anos, iniciou sua admirável carreira de professor na Universidade de Harvard, interrompendo-a após 58 anos de atividade, com o respeito da sociedade americana e dos governantes pela sua contribuição intelectual às questões do Estado. Fonte: <<http://tinyurl.com/ykqp4k6>>. Acesso em: 23 nov. 2009.



O cientista político americano Samuel Huntington (1927-2008), descreveu o surgimento da democracia moderna no mundo como um movimento de ondas.

A primeira onda democrática ocorreu na virada do século XIX para o século XX, quando os regimes liberais existentes na Europa e Estados Unidos tornaram-se democráticos, dando origem aos regimes liberais democráticos, que serão objeto do próximo tópico. Depois dessa onda de expansão do regime democrático, houve um refluxo da democracia no mundo. Algumas democracias deram lugar a regimes autoritários, como em Portugal e na Espanha; e outras ainda foram substituídas por regimes totalitários, como na Alemanha e na Itália.

A segunda onda ocorreu após a Segunda Guerra Mundial. Não apenas os regimes totalitários da Alemanha e da Itália sucumbiram, abrindo espaço novamente para a implantação de regimes democráticos naqueles países, como também a democracia floresceu em outras partes do mundo, especialmente na América Latina. Foi nessa segunda onda que o Brasil teve a sua primeira experiência democrática (1946-1964). No entanto, depois da segunda onda veio novamente um refluxo, e várias das novas democracias deram lugar a regimes autoritários. Isso ocorreu em praticamente toda a América Latina.

A terceira onda teve início nos anos de 1970, quando os últimos regimes autoritários da Europa Ocidental (em Portugal, na Espanha e na Grécia) foram substituídos por democracias. Na década seguinte, as ditaduras militares na América Latina foram dando paulatinamente lugar a regimes democráticos. Já nos anos

1990, após a queda do muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, os regimes totalitários da Europa Central e Oriental foram substituídos por regimes democráticos. O regime racista da África do Sul cedeu lugar a um regime democrático, e a terceira onda democrática continuou se espalhando por diversos países da África e da Ásia.

Embora a terceira onda não tenha sido sucedida por um refluxo – ao contrário, manteve-se constante por três décadas – os jovens regimes democráticos que foram surgindo mundo afora não combinaram necessariamente democracia com liberalismo, como havia ocorrido nas duas ondas anteriores.

Portanto, se até a segunda onda democrática o mundo só havia conhecido regimes democráticos liberais, a partir da terceira onda, o mundo passaria a conhecer um novo tipo de regime democrático: as democracias não liberais.

Como você já estudou nesta Unidade o que são democracia e autocracia e quais são as características do regime liberal, certamente você não terá dificuldade em compreender e diferenciar os regimes democráticos liberais dos regimes democráticos não liberais.

Começemos pelo tipo de democracia mais antigo e consolidado – o liberal democrático – para, depois, considerarmos, ainda que brevemente, o novo tipo de democracia – o não liberal.



Observando esse novo fenômeno político, o cientista político americano de origem indiana Fareed Zakaria escreveu, em 1997, um artigo sob o instigante título *O surgimento da democracia iliberal*.

REGIMES DEMOCRÁTICOS LIBERAIS


Uma definição simples do regime democrático liberal – ou liberal democrático (a ordem dos termos é indiferente) – é a que segue:

Democracias liberais são aqueles regimes em que o governo resulta da escolha da maioria por meio de eleições periódicas, livres e justas e que, ao mesmo tempo, conservam todas as características dos regimes liberais quanto às regras básicas de organização do Estado e os direitos civis e políticos dos seus cidadãos.

Em geral, as diferentes teorias da democracia basearam-se na observação dos regimes liberais democráticos. Assim, ao longo do século XX, a teoria da democracia abandonou o conteúdo substantivo clássico de “governo do povo, para o povo e pelo povo”, ganhando contornos mais estritamente processuais e compatíveis com os princípios liberais.

Por isso, Schumpeter definiu democracia como o sistema político em que, além da livre competição entre elites pelo voto dos eleitores, prevalecem também o império da lei, as liberdades individuais de manifestação e as de imprensa, possibilitando que a minoria venha a se tornar maioria e ocupar o governo. Segundo Schumpeter, sua concepção de democracia é mais realista do que aquela que a define como “governo do povo” e apresenta a vantagem de pôr em destaque a importância vital da liderança na vida política, negligenciada pela concepção tradicional de democracia.

O cientista político americano, Robert Dahl, trouxe outras contribuições relevantes para a teoria contemporânea da democracia. Segundo Sartori (1994) salientou na obra em que revisita a teoria da democracia, Dahl reservou a palavra democracia para designar o sistema político *ideal*, e criou o termo *poliarquia* para designar os sistemas políticos abertos à influência popular existentes no mundo real. Entre as concepções de Dahl e Schumpeter há muitas semelhanças, mas também há algumas diferenças relevantes. Ambos concordam que uma série de procedimentos adotados nos regimes liberais democráticos são centrais e essenciais para considerá-los **democracia** (para Schumpeter), ou poliarquia (para Dahl). Por exemplo, como Shumpeter, Dalh também enumera uma série de condições e características para que se possa considerar um regime poliárquico, entre as quais caberia destacar: a de que a maioria dos adultos em uma sociedade tenha direito a voto e o exerça livre de coerção; que os votos de cada membro da comunidade eleitora possuam o mesmo peso, e não pesos diferentes conforme a renda e a educação do eleitor, como acontecia nas sociedades liberais do século XIX; que as autoridades não eleitas do Estado encontrem-se subordinadas aos líderes eleitos, e que esses, por sua vez, estejam



Saiba mais sobre a teoria da democracia de Schumpeter, Dahl e Sartori acesse o sítio <www.urutagua.uem.br/015/15silva/_pedro.htm>.

subordinados aos não líderes, isto é, à votação popular; que existam fontes alternativas de informação disponíveis para a população e livres de constrangimento; e que seja garantido o direito de oposição àqueles que aceitarem e respeitarem todas essas regras.

A diferença é que Schumpeter põe em destaque o caráter elitista da competição eleitoral, enquanto Dahl põe em relevo o caráter pluralista do exercício do poder. O termo “poliarquia” designa que o poder encontra-se distribuído nas mãos de várias pessoas e não concentrado nas mãos de um só, como na monarquia, ou igualmente distribuído pelo povo, como na definição clássica de democracia. Segundo Dahl, o que de fato se observa nas modernas sociedades capitalistas consideradas democráticas é que, apesar da extrema desigualdade na distribuição do exercício e do controle do poder, nenhuma liderança exerce um alto grau de controle sobre as demais, donde se retira a definição desse sistema como uma poliarquia (poli = vários, arquia = poder).

Antes de considerarmos as características das democracias não liberais da atualidade, convém examinarmos, ainda que brevemente, as duas principais formas de organização do governo nos regimes liberais democráticos: o presidencialismo e o parlamentarismo.

Presidencialismo e parlamentarismo

Presidencialismo e parlamentarismo são as duas principais formas de organização dos governos nos regimes democráticos liberais. Suas diferenças principais dizem respeito às relações entre Executivo e Legislativo e à duração dos mandatos dos parlamentares e governantes.

No presidencialismo, os papéis de chefe de Estado e chefe de governo são exercidos pelo presidente, enquanto no parlamentarismo esses papéis cabem a indivíduos diferentes. Nas monarquias parlamentares, como a da Espanha, Grã-Bretanha, Holanda e Suécia, o papel de chefe de Estado (que é fundamentalmente protocolar), é exercido pelo rei (ou pela rainha), enquanto nas

repúblicas parlamentares, como a de Portugal, Itália, Alemanha e Áustria, as atribuições de chefe de Estado cabem ao presidente.

No entanto, independentemente da forma monárquica ou republicana do Estado, no parlamentarismo a chefia do governo é sempre exercida pelo primeiro-ministro, que é, sempre, um parlamentar.

Antes de avançarmos na definição do que constitui, de fato, o parlamentarismo e o presidencialismo, vamos esclarecer o que eles não são.

Em primeiro lugar, seria errôneo imaginar que sob o presidencialismo o governo é mais forte do que sob o parlamentarismo. O simples fato de o governo presidencial ser eleito diretamente pelo povo e o governo parlamentar ser eleito pelo parlamento, nada diz a respeito da força de um governo. Por exemplo, pode haver governos parlamentares fortes, como foi o de Margaret Thatcher (1979-1990), na Grã-Bretanha, que teve a força necessária para implementar suas políticas; e governos presidenciais fracos, como o de Raúl Alfonsín (1983-1989), na Argentina, que acabou transferindo o governo ao seu sucessor eleito, Carlos Menem, antes do fim do seu mandato. Portanto, a força ou a fraqueza de um governo não derivam da sua forma.

Não confundir governo forte com governo de força; governos fortes são aqueles que têm capacidade governativa, e governo de força são os que se utilizam da força física para governar.

Em segundo lugar, seria um erro considerar que sob o parlamentarismo os Poderes Executivo e Legislativo encontram-se fundidos. Se sob o presidencialismo a separação entre Poder Executivo e Poder Legislativo é mais clara, ela não é, contudo, menor sob o parlamentarismo. Nessa forma de governo, é a maioria dos parlamentares que indica entre os seus pares o chefe de governo, isto é, o primeiro-ministro. Mas uma vez constituído o governo, esse exerce suas funções completamente separado do parlamento,

tal como um governo presidencial. Portanto, não se deve confundir governo parlamentar com governo de assembleia. No governo parlamentar, as funções executivas e legislativas encontram-se claramente separadas, enquanto no governo de assembleia encontram-se fundidas. O exemplo mais trágico de governo de assembleia é o da Convenção Nacional (1792-1795), também conhecido como período do terror da Revolução Francesa. Uma vez que a assembleia detinha tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo – isto é, não havia uma instituição separada incumbida de governar e prestar contas à assembleia – instaurou-se a ditadura revolucionária. Os diferentes líderes revolucionários, como Danton, Robespierre, Saint-Just (todos posteriormente levados à guilhotina), tomavam as decisões e agiam ditatorialmente pela assembleia, e a essa somente cabia referendar os atos executados em seu nome.

Neste ponto, você deve estar se perguntando: qual é, então, a diferença entre presidencialismo e parlamentarismo?

A chave para a resposta nós vimos anteriormente – suas diferenças dizem respeito às relações entre Executivo e Legislativo e à duração dos mandatos dos parlamentares e dos governantes – e será explicitada a seguir.

No presidencialismo, os mandatos do presidente e dos parlamentares são fixos e não há a possibilidade de um Poder intervir na duração do mandato do outro. Por isso, podemos dizer que sob o presidencialismo existe uma separação rígida entre Executivo e Legislativo. No presidencialismo, nem o presidente tem o poder de dissolver o parlamento e convocar novas eleições, nem o parlamento pode destituir o presidente do seu cargo, exceto no caso extremo de *impeachment* por crime de responsabilidade.

Sob o parlamentarismo, nem o governo, nem os parlamentares têm mandatos rigidamente definidos. A duração do governo do primeiro-ministro não se encontra previamente definida, durando o seu governo enquanto a maioria do parlamento lhe der

sustentação. Portanto, não há limite temporal para um primeiro-ministro exercer o governo, como costuma haver nos regimes presidenciais. Quanto aos parlamentares, estes têm um mandato com duração máxima estipulada, mas não rigidamente estabelecida como sob o presidencialismo, pois é facultado ao governo dissolver o parlamento e convocar novas eleições, quando o plenário não for capaz de formar uma maioria e dar sustentação ao seu governo. Por isso, podemos dizer que sob o parlamentarismo a separação entre os Poderes Executivo e Legislativo é flexível.

Diante da rigidez entre as relações Executivo e Legislativo sob o presidencialismo e a flexibilidade do regime parlamentar, você poderia se perguntar: não seria a forma parlamentar de governo superior à presidencial?

A resposta a essa pergunta, infelizmente, não pode ser conclusiva. Em tese, um sistema de governo mais flexível é sempre melhor do que um mais rígido. Portanto, o parlamentarismo seria uma forma melhor do que o presidencialismo. Mas, no mundo real, não existe um modelo melhor do que o outro e tudo depende, fundamentalmente, da cultura e da experiência política de cada sociedade.

Nos Estados Unidos, seria impensável trocar a forma presidencial de governo pelo parlamentarismo, assim como na Inglaterra ninguém cogita trocar o parlamentarismo pelo presidencialismo. No Brasil, onde já tivemos as duas experiências, de tempos em tempos a questão vem à tona. Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, a polarização entre parlamentarismo e presidencialismo foi tão forte que os constituintes resolveram convocar um plebiscito, realizado cinco anos após a promulgação da nova constituição, isto é, em 1993, para que os brasileiros decidissem diretamente se queriam um governo presidencial ou parlamentar. Na época, o eleitorado decidiu por ampla maioria pela manutenção do presidencialismo.

Além das formas parlamentar e presidencial de governo, dominantes nas democracias, há ainda algumas outras que não precisam ser estudadas, mas que devem ser mencionadas: o semipresidencialismo da França, onde há um presidente eleito diretamente pelo povo, que tem um mandato fixo e desempenha as funções de governo relativas à política internacional; e um primeiro-ministro nomeado pelo presidente entre a maioria dos parlamentares que exerce as demais funções de governo; e o governo colegiado da Suíça, que não é parlamentar, nem presidencial, mas integrado por sete membros que compõem o Conselho Federal (Poder Executivo). Mas esses são casos particulares.

Antes de passarmos para uma rápida abordagem dos regimes democráticos não liberais, com a qual concluiremos o estudo desta Unidade, vamos analisar a seguinte questão: por que estamos estudando as diferentes formas de governo no tópico dos regimes democráticos liberais? Por acaso elas não existem também sob outros regimes?

A resposta a essa pergunta é simples e direta: porque as diferenças entre uma e outra forma de governo são relevantes apenas nos regimes liberais e democráticos. Nas autocracias que não sejam monarquias hereditárias, como no Marrocos e na Arábia Saudita, os autocratas denominam-se, em geral, presidentes, mas essa é uma denominação que nada tem a ver com a forma pela qual um indivíduo chega ao poder nas democracias contemporâneas. Portanto, fora das democracias, não faz qualquer sentido estudar as diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo.

REGIMES DEMOCRÁTICOS NÃO LIBERAIS

Por fim, cabe mencionarmos nesta parte do nosso estudo a emergência recente de uma nova forma de democracia que não se encontra associada aos princípios liberais, que são os regimes democráticos não liberais (*illiberal democracy*), como Fareed Zakaria os denominou.

Embora a democracia moderna tenha, historicamente, surgido nas sociedades liberais, não existe entre liberalismo e democracia qualquer relação necessária. Como muito bem observou Zakaria, “[...] a democracia encontra-se em desenvolvimento no mundo, mas o liberalismo não.”

Entre os 193 países independentes no mundo, em 1997, Fareed Zakaria identificou 118 democracias, que reuniam, então, exatamente 54,8% da população mundial. No entanto, cerca de metade dessas democracias não eram liberais, e variavam dentro de um espectro que ia desde pequenos atentados aos princípios liberais, como na Argentina governada pelo então presidente Menem – que legislava por decretos, usurpando as atribuições legislativas do Congresso –, até as democracias quase tirânicas, como na Bielorrússia, sob o governo de Aleksandr Lukashenko – onde os Poderes Legislativo e Judiciário são fracos e as liberdades civis e econômicas extremamente limitadas. No Peru, sob o governo de Alberto Fujimori, eleito e reeleito pelo voto popular, o parlamento foi dissolvido e a vigência da constituição suspensa.

Esse novo fenômeno das democracias não liberais observa-se em todo o mundo: na Europa Oriental, Ásia, África e América Latina.

O que caracteriza as democracias não liberais e as diferencia das democracias liberais?

A resposta a essa pergunta é bastante simples: o que as caracteriza como democracias é a forma de constituição dos governos, isto é, pelo voto popular, em eleições periódicas, livres e justas. E o que as diferencia das democracias liberais democráticas é a ausência de uma, ou de várias das características dos regimes liberais, estudadas anteriormente. Dentre essas cabe destacar a separação entre os poderes.

O cientista político argentino, Guillermo O’Donnell, criou o termo “democracia delegativa” para dar conta dessa nova forma de regime democrático que surgiu no mundo nos anos 1990, em que todo o poder é delegado aos presidentes. Argentina e Peru – e mais recentemente, Venezuela, Equador e Bolívia –, são casos típicos de democracias delegativas, nas quais o governante é, inquestionavelmente, eleito por procedimentos democráticos, mas exerce o poder sem limites claramente definidos. Brasil e Chile, contrariamente, são exemplos de democracias liberais bem consolidadas na América Latina.

Ainda é cedo para se fazer prognósticos sobre o futuro dessas novas democracias não liberais. No entanto, é inquestionável que, nesse início de século XXI, democracia e liberalismo voltaram a ser termos claramente separáveis.

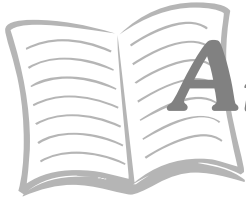
Resumindo



Nesta Unidade, você estudou os diferentes tipos de regimes políticos existentes nas sociedades contemporâneas, classificados em dois grupos: autocráticos e democráticos. Ao final deste estudo, você deve ser capaz de compreender as características e diferenças básicas entre:

- ▶ democracia e autocracia;
- ▶ parlamentarismo e presidencialismo;
- ▶ autoritarismo e totalitarismo; e
- ▶ democracias liberais e não liberais.

Se você tiver desenvolvido uma noção clara sobre esses diferentes regimes políticos e for capaz de empregar esses conhecimentos na análise dos regimes políticos atualmente existentes no mundo, certamente conseguirá fazer as atividades de aprendizagem propostas, a seguir. Mas se lhe restar dúvidas a esse respeito, retorne aos pontos do texto em que são tratadas as características dos regimes estudados que não lhe parecem claras, e se as suas dúvidas ainda persistirem, peça esclarecimentos ao seu tutor antes de iniciar a quarta e última Unidade desta disciplina.



Atividades de aprendizagem

Agora que você já conhece as principais teorias políticas que animam a vida política no mundo contemporâneo, estudadas na Unidade anterior, e as características fundamentais dos diferentes regimes políticos existentes na atualidade, que foram objeto desta Unidade, você deve ter condições de fazer uma pequena dissertação respondendo as seguintes perguntas:

1. Quais são as características das democracias liberais que se relacionam diretamente com a teoria liberal, e quais lhe são estranhas?
2. Quais características dos regimes comunistas encontram-se relacionadas com a teoria marxista, e quais não?

UNIDADE 4

REPRESENTAÇÃO E SISTEMAS PARTIDÁRIOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender o conceito de representação política e suas regras;
- ▶ Diferenciar o sistema majoritário de representação do sistema proporcional de representação, evidenciar e identificar a articulação entre os dois sistemas, no Brasil; e
- ▶ Compreender os diferentes sistemas de organização partidária dos partidos políticos.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

As formas de representação política, os sistemas eleitorais, e de partidos, encontram-se entre os objetos clássicos de estudo da Ciência Política. Temas tão amplos e centrais como esses não podem ser devidamente estudados em apenas uma Unidade de uma única disciplina.

No entanto, uma disciplina de Ciência Política em um curso de Administração Pública não pode deixar de abordar essas questões. Para você, na condição de futuro administrador público, é essencial entender as relações entre sistema eleitoral de um país e o seu sistema de partidos, e como ambos influenciam a ação do Estado, que será o seu campo de ação profissional.

Vamos lá?

Para desenvolvermos o nosso estudo do tema, vamos iniciar com a análise do caso brasileiro e, a partir dessa, dialogar com as teorias e os estudos mais gerais que tratam dos sistemas eleitorais e partidários. Assim, manteremos o foco naquilo que é, para nós, mais relevante de ser estudado nesta disciplina. Para que você compreenda melhor as características e especificidades do sistema brasileiro, faremos algumas referências e comparações com o sistema de outros países, sempre que isso se mostrar adequado e necessário. Mas restringiremos as nossas comparações apenas aos sistemas eleitorais e partidários dos regimes democráticos, deixando de lado os regimes totalitários e autoritários, nos quais também há partidos e processos eleitorais, mas que não podem ser comparados com os existentes nas democracias.



Começemos, então, analisando a questão da representação para depois examinarmos como o nosso sistema eleitoral processa a representação política e influencia o sistema partidário do País.

Como estudamos na Unidade anterior, as democracias contemporâneas são também baseadas em mecanismos de representação popular, por meio dos quais os votos individuais dos cidadãos – dados a um determinado candidato ou partido –, resultam em representantes eleitos para exercer as funções e os Poderes Executivo e Legislativo do Estado.

No Brasil, assim como em todas as democracias representativas do mundo, essa representação é baseada nas seguintes regras:

- ▶ sufrágio universal;
- ▶ sufrágio igual; e
- ▶ sufrágio secreto.

Vamos analisar cada uma dessas regras.

- ▶ **Sufrágio universal:** de acordo com essa regra, todo cidadão tem direito de eleger e ser eleito, independentemente do sexo, raça, língua, renda, propriedade, classe social, religião ou convicção política. Em princípio, essa regra não é incompatível com outras exigências, como: a de uma idade mínima para votar e ser eleito; estar em pleno gozo das suas faculdades mentais; e não ter limitações jurídicas ou criminais ao exercício dos seus direitos civis e políticos (NOHLEN, 1995). Nas sociedades liberais do século XIX, como estudado na Unidade anterior, vigorava a regra do voto censitário, isto é, condicionado à renda e à propriedade do indivíduo. Essa limitação não mais existe nas democracias atuais.
- ▶ **Sufrágio igual:** essa regra impõe peso igual para o voto de todo eleitor – isto é, cada eleitor tem direito a

apenas a um voto – independentemente da sua condição social, educação, sexo, raça ou qualquer outra diferença natural ou social. Antes do advento da democracia representativa, em muitos sistemas eleitorais do mundo vigorava o voto plural, que atribuía aos eleitores um número de votos diferente conforme a sua educação, riqueza, propriedade etc.

- **Sufrágio secreto:** essa regra garante o sigilo da escolha do eleitor, protegendo-o de pressões externas e permitindo que o seu voto expresse apenas a sua vontade.

No Brasil, essas três regras básicas só passaram a existir a partir da legislação eleitoral estabelecida em 1932. Durante a Primeira República, o voto era aberto, isto é, não era secreto, o que coibia a livre expressão da vontade dos eleitores. Antes disso, durante o Império, o voto era censitário e, portanto, dependente da renda do eleitor. Em relação ao sufrágio universal, esse foi progressivamente se ampliando ao longo do tempo, no Brasil e no mundo, mas o seu marco inicial é a concessão do direito de voto a todos os homens, independentemente da sua renda ou classe social.

No Brasil, o sufrágio universal masculino foi introduzido com a Primeira República, mas era reservado aos indivíduos alfabetizados, em uma sociedade composta por uma alta proporção de analfabetos. Na verdade, a exclusão dos analfabetos do sistema eleitoral manteve-se até recentemente no País, mais precisamente até 1988. A extensão do sufrágio às mulheres ocorreu mais cedo no Brasil, em 1932, e foi anterior à adoção do sufrágio universal feminino em muitos países desenvolvidos. Na França e na Itália, por exemplo, as mulheres só adquiriram o direito de votar após a Segunda Guerra Mundial, em 1946, e na Suíça, apenas em 1971.

No entanto, apesar da observância dessas três regras democráticas pela legislação eleitoral no Brasil, o sistema eleitoral brasileiro apresenta certas distorções na representação dos seus cidadãos na Câmara dos Deputados, dependendo dos Estados da federação onde moram e votam, como mostra a Tabela 1, a seguir.

Tabela 1: Representação na Câmara dos Deputados

ESTADO	ELEITORADO EM 2008	NÚMERO DE REPRESENTANTES NA CÂMARA DE DEPUTADOS	NÚMERO DE ELEITORES POR REPRESENTANTES NA CÂMARA DE DEPUTADOS
Roraima	214.659	8	26.832
Amapá	328.577	8	41.072
Acre	387.657	8	48.457
Tocantins	843.229	8	105.404
Rondônia	951.813	8	118.977
Sergipe	1.243.591	8	155.449
Mato Grosso do Sul	1.492.702	8	186.588
Distrito Federal	1.510.720	8	188.840
Alagoas	1.769.250	9	196.583
Piauí	1.987.040	10	198.704
Paraíba	2.468.429	12	205.702
Amazonas	1.660.217	8	207.527
Maranhão	3.745.493	18	208.083
Goiás	3.610.635	17	212.390
Espírito Santo	2.236.176	10	223.618
Pernambuco	5.651.120	25	226.045
Rio de Janeiro	10.515.216	46	228.592
Mato Grosso	1.836.140	8	229.518
Bahia	8.954.998	39	229.615
Paraná	6.907.327	30	230.244
Ceará	5.137.253	22	233.512
Pará	3.979.643	17	234.097
Rio Grande do Sul	7.543.188	31	243.329
Santa Catarina	3.996.827	16	249.802
Minas Gerais	13.281.087	53	250.587
Rio Grande do Norte	2.024.288	8	253.036
São Paulo	27.055.014	70	386.500
Brasil	121.332.289	513	236.515

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do TSE

Essas distorções resultam de dois fatores: da adoção de um número mínimo de 8 e máximo de 70 deputados por Estado; e da adoção de um quantitativo fixo para as bancadas estaduais, independentemente da variação do seu eleitorado ao longo do tempo. O caso mais gritante de sub-representação é o dos habitantes

de São Paulo e o de sobrerrepresentação o dos Estados do Norte, sobretudo dos habitantes de Roraima. Na prática, é como se o voto de um habitante de Roraima pesasse 14 vezes mais do que o de um habitante de São Paulo, e a regra do sufrágio igual não estivesse em vigência.

Mas a expressiva sub-representação de São Paulo na Câmara dos Deputados tem razões históricas, que remetem ao predomínio de São Paulo sobre os demais Estados da federação durante a Primeira República, quando a representação na Câmara era estritamente proporcional e a bancada paulista, normalmente aliada a de Minas Gerais, se sobrepunha a todas as demais. Apesar das enormes diferenças entre o Brasil da Primeira República, quando não havia democracia e as oligarquias de São Paulo governavam autocraticamente o País, e o Brasil e São Paulo de hoje, que é verdadeiramente uma democracia e onde vivem e votam brasileiros de todas as classes sociais e originários de todos os estados da federação – essas distorções foram mantidas no seu sistema eleitoral.

Apesar disso, o que importa reter aqui é que nas democracias representativas, os sistemas eleitorais procuram manter a igualdade entre os cidadãos, embora isso não seja sempre garantido.

ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS E ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

No Brasil, existe uma combinação de pleitos regidos pelo princípio majoritário, e pleitos regidos pelo sistema proporcional. Para os cargos executivos – presidente, governadores de Estado e prefeitos – e para o Senado Federal, utiliza-se o sistema majoritário de representação; e para os cargos legislativos da Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa, Câmara Distrital e Câmara de Vereadores, utiliza-se o sistema de **representação proporcional**.

Começemos por analisar o sistema majoritário, que é o mais simples, para depois estudarmos o proporcional, que é um pouco mais complexo.

O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO MAJORITÁRIO

Nas eleições para Presidente da República, o Brasil constitui uma única circunscrição eleitoral, isto é, os candidatos a presidente se submetem ao sufrágio de todos os brasileiros, de Norte a Sul e de Leste a Oeste. Nesse sistema, o peso do voto de todos os brasileiros é rigorosamente igual, ou seja, o voto de um habitante de Roraima vale tanto quanto o de um habitante de São Paulo, e o voto de cada eleitor brasileiro é computado junto, independentemente do Estado onde ele se encontra. Esse é o sistema de sufrágio majoritário direto.

Já nos Estados Unidos, as eleições presidenciais, que também são majoritárias e da qual podem participar todos os cidadãos, são indiretas, pois os eleitores não elegem diretamente o presidente, mas representantes que irão votar em um determinado candidato no colégio eleitoral. E diferentemente do Brasil, a circunscrição eleitoral em que os eleitores americanos votam não é a do país, mas a do Estado onde habitam. Cada Estado americano elege um número de representantes para o colégio eleitoral proporcional à sua população, mas a eleição dos representantes de cada Estado no colégio eleitoral não obedece a regra proporcional, mas a majoritária. Vamos analisar um exemplo hipotético para tornar esse sistema mais claro e compreensível.

Imaginemos que os Estados Unidos fossem compostos por apenas quatro Estados, e não 50, como são de fato. No Estado A, o mais populoso, vivem 40 por cento dos habitantes do país; no Estado B, 30 por cento; no Estado C, 20 por cento; e no Estado D 10 por cento. Cada Estado teria a sua população rigorosamente representada no seu colégio eleitoral da seguinte forma:

Tabela 2: Número de representantes no Colégio Eleitoral por Estado

ESTADO	POPULAÇÃO	NÚMERO DE REPRESENTANTES NO COLÉGIO ELEITORAL
A	40.000	40
B	30.000	30
C	20.000	20
D	10.000	10
TOTAL	100.000	100

Fonte: Elaborada pelo autor

Imaginemos agora que houvesse apenas dois candidatos disputando a eleição – o candidato X e o candidato Y – e que o resultado da votação nos Estados tenha sido o apresentado na Tabela 3.

Tabela 3: Votação nominal nos Candidatos por Estado

ESTADO	CANDIDATO X	CANDIDATO Y
A	21.000	19.000
B	16.000	14.000
C	8.000	12.000
D	4.000	6.000
TOTAL	49.000	51.000

Fonte: Elaborada pelo autor

No entanto, como a regra de eleição para o colégio eleitoral é majoritária – isto é, quem recebe a maior parte dos votos leva tudo, e quem recebe a menor não leva nada, independentemente de qualquer proporcionalidade dos votos efetivamente recebidos – a composição do colégio eleitoral ficaria como aparece na Tabela 4:

Tabela 4: Representantes eleitos por Estado no Colégio Eleitoral

ESTADO	CANDIDATO X	CANDIDATO Y
A	40	0
B	30	0
C	0	20
D	0	10
TOTAL	70	30

Fonte: Elaborada pelo autor

Portanto, de acordo com o sistema de votação majoritário indireto, como o empregado nas eleições para presidente dos Estados Unidos, é possível ocorrer que a vontade da maioria dos eleitores acabe não sendo expressa no número de representantes eleitos, como, de fato, já ocorreu algumas vezes naquele país.

Mas voltemos ao caso brasileiro. Aqui é eleito presidente quem tiver recebido a maioria dos votos dos brasileiros, senão já no primeiro turno, em um segundo turno de votações, no qual concorrem apenas os dois candidatos mais votados. O mesmo ocorre nas eleições para governadores de Estado – nas quais a

circunscrição eleitoral é o Estado – e para prefeitos municipais, em que a circunscrição eleitoral é todo o território municipal.

No Brasil, ainda são realizadas eleições pelo princípio majoritário para o cargo de senador. Mesmo quando são eleitos dois senadores por Estado, o que ocorre a cada oito anos, a forma de eleição de cada um é nominal e majoritária. Isto quer dizer que são eleitos os dois candidatos mais votados, independentemente dos partidos ou das coligações partidárias pelas quais eles tenham se candidatado, diferentemente do que ocorre nas eleições proporcionais para a Câmara de Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e Câmaras Municipais. Vamos recorrer a um exemplo simples para esclarecer esse ponto.

Suponhamos que, em um Estado brasileiro, apenas dois partidos apresentem dois candidatos para as duas vagas no senado, em disputa em um determinado ano: o Partido Azul apresenta os candidatos A e B; e o Partido Amarelo apresenta os candidatos C e D. Os resultados dessas eleições para o senado encontram-se sintetizados na Tabela 5, a seguir:

Tabela 5: Votação imaginária para o Senado

PARTIDOS	AZUL		AMARELO	
	A	B	C	D
Candidatos	A	B	C	D
Votação nominal	130.000	70.000	80.000	10.000
Eleito	X		X	
Votação do partido	200.000		90.000	

Fonte: Elaborada pelo autor

De acordo com a regra da votação nominal e majoritária, nessa eleição foram eleitos os candidatos A, do Partido Azul, e o candidato C, do Partido Amarelo, porque ambos receberam o maior número de votos, individualmente. O fato de os dois candidatos do Partido Azul terem recebido mais do que o dobro dos votos dados pelos eleitores aos dois candidatos do Partido Amarelo, não influi na determinação dos eleitos devido à regra majoritária.

No Brasil, as eleições para a Câmara de Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara Distrital e as Câmaras Municipais obedecem aos princípios e às regras do sistema de representação proporcional. E isso modifica completamente as chances de um candidato vir a ser eleito. Por isso, examinemos o sistema de representação proporcional brasileiro antes de o compararmos com outros sistemas de representação proporcional no mundo. Após isso, poderemos, ainda, compará-lo aos sistemas de representação majoritária vigentes na maior parte dos parlamentos do mundo.

O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Existem, basicamente, dois tipos de sistemas de representação proporcional: o de **lista aberta** e o de **lista fechada**. O primeiro é empregado no Brasil e o segundo, na Argentina.

No Brasil, cada partido pode apresentar ao eleitorado uma lista de candidatos a serem livremente escolhidos pelo eleitor, em número equivalente a até uma vez e meia o número de cadeiras a serem ocupadas no parlamento. No caso de coligações entre partidos, o número possível de candidatos por coligação passa a ser o dobro do de cadeiras em disputa no parlamento. E, onde houver no máximo 20 cadeiras em disputa, os partidos podem apresentar uma lista com o dobro de candidatos para as cadeiras em disputa, e as coligações são autorizadas a apresentar um número de candidatos duas vezes e meia superior ao de cadeiras em disputa.

Por exemplo, em São Paulo, onde são eleitos 70 deputados para a Câmara dos Deputados, um partido sozinho pode apresentar uma lista de até 105 candidatos, e uma coligação de partidos, uma lista de até 140. Em Roraima, que detém oito cadeiras na Câmara dos deputados, um partido pode, isoladamente, apresentar uma lista de 16 candidatos e, coligado a um ou mais partidos, uma lista com 20 nomes.

Nesse sistema há, portanto, um número muito superior de candidatos ao de cadeiras a serem ocupadas no parlamento, o que – à primeira vista – faz parecer que os eleitores têm uma maior margem de escolha. E de fato têm. Mas nada garante que um candidato do partido X, que tenha tido uma votação nominal maior do que outro candidato do partido Y, será eleito. Conforme a regra adotada no Brasil, ocorre, frequentemente, que um candidato com uma votação nominal menor do que a recebida por um candidato de outro partido seja eleito.

Você sabe como e por que isso acontece?

Isso ocorre porque as cadeiras no parlamento são distribuídas entre os partidos e as coligações de acordo com **a proporção de votos recebida** por cada lista. A votação nominal serve apenas para classificar os candidatos de uma lista. Por isso, chama-se esse sistema eleitoral de **proporcional de lista aberta**, isto é, a lista de candidatos não é pré-ordenada pelo partido, mas ordenada na eleição de acordo com os votos nominais recebidos por cada partido ou coligação partidária. Vamos exemplificar o funcionamento desse sistema para tornar mais clara a sua compreensão.

Imaginemos um Estado pequeno e pouco populoso que tenha oito cadeiras na Câmara dos Deputados e onde três partidos apresentaram lista de candidatos à eleição. Nesse Estado, compareceram às urnas cem mil eleitores. Destes, 72 mil escolheram seus candidatos nominalmente e 20 mil votaram apenas na legenda. Para facilitar o cálculo do coeficiente eleitoral, que é o que determina o número de cadeiras que cabe a cada partido, $[(\text{votos nominais} + \text{votos em legenda} + \text{votos em branco}) / n^\circ \text{ de cadeiras}]$, vamos considerar que não houve votos nulos, nem votos em branco. O resultado dessa eleição imaginária nesse Estado hipotético encontra-se na Tabela 6 a seguir com os candidatos eleitos marcados com um “x”.

Tabela 6: Votação nominal e eleitos pelo Sistema de Lista Aberta

ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO DOS CANDIDATOS	PARTIDO A		PARTIDO B		PARTIDO C	
	Votação	eleito	Votação	eleito	Votação	eleito
1º	7.000	X	28.200	X	4.000	X
2º	5.000	X	800	X	3.500	
3º	2.100	X	600	X	1.500	
4º	900	X	400		1.000	
Demais candidatos	10.000		5.000		2.000	
Voto em legenda	25.000		2.500		500	
Total	50.000		37.000		12.500	

Fonte: Elaborada pelo autor

Nessa eleição, podemos observar que apenas um dos candidatos recebeu votação individual superior ao coeficiente eleitoral ($100.000/8 = 12.500$), e nenhum dos outros sete eleitos receberam votos em número suficiente para atingir o coeficiente de 12.500. Excetuando o candidato mais votado da eleição, o primeiro colocado do Partido B, todos os demais somente conseguiram se eleger com os votos dados à legenda e aos outros candidatos do seu partido. Três dos oito candidatos eleitos (o quarto colocado do Partido A e o segundo e terceiro colocados do Partido B) tiveram votação nominal inferior à recebida pelo segundo, terceiro e quarto colocados do Partido C, e somente foram eleitos em função do desempenho global do seu partido.

Os quatro eleitos do Partido A devem a sua eleição, sobretudo, aos votos de legenda, o que indica que, para os eleitores, o apelo do partido é mais forte do que o dos seus candidatos individualmente. Já o desempenho eleitoral do Partido B aponta um outro perfil completamente diferente. O seu candidato mais votado, aliás, de longe o mais bem votado de toda eleição, recebeu mais de dois terços dos votos dados ao seu partido. Trata-se do líder popularmente chamado de “puxador de voto” que, com a sua votação nominal, consegue eleger outros candidatos inscritos na

sua lista com reduzido apelo pessoal junto ao eleitorado, e, portanto, com pequena votação nominal. O terceiro partido difere dos anteriores por não ter inscrito na sua lista um grande puxador de votos, nem ter um grade apelo junto ao eleitorado, expresso pelo voto na legenda. O desempenho dos seus candidatos é razoavelmente equilibrado, mas é apenas com a soma dos votos de todos os candidatos inscritos na sua lista que o primeiro colocado dela consegue se eleger.

O sistema proporcional de lista aberta é muito criticado porque não deixa claro ao eleitor quem ele está, de fato, elegendo. No caso do candidato eleito pelo Partido C, apenas 4 mil eleitores tiveram o seu candidato eleito, e o voto de outros 8 mil eleitores ajudaram a eleger um candidato diferente do da sua escolha. No caso da eleição do primeiro colocado do Partido B, a confusão do eleitor se dá em sentido oposto. Os eleitores sabem que elegeram o seu candidato, mas provavelmente não sabem que com seu voto ajudaram a eleger dois outros candidatos que não escolheram. Além disso, dado o grande número de candidatos em disputa, é muito comum que passados alguns meses da disputa, os eleitores não mais se lembrem do candidato a deputado em quem votaram, como mostram reiteradamente as pesquisas.

Ademais, o sistema de lista aberta favorece o individualismo e incentiva a disputa interna entre os candidatos de um mesmo partido, porque para se elegerem precisam disputar entre si o voto dos eleitores. Por essa razão, muitos no Brasil criticam o sistema de voto em lista aberta e propõem a adoção do sistema de lista fechada.

Esse sistema é, sem dúvida, bem mais simples do que o de lista aberta. Sua diferença é que quem define a ordem dos candidatos a serem eleitos com os votos dados ao partido é a direção partidária, e não o eleitor. Esse sistema tem a grande virtude de ser mais compreensível para o eleitor, mas tem o defeito de não lhe permitir interferir na composição da bancada do partido que escolheu para votar. O sistema de lista fechada fortalece os partidos como instâncias decisórias e torna previsível a composição da bancada a ser eleita. Examinemos o exemplo apresentado na Tabela 7, a seguir:

Tabela 7: Exemplo de votação proporcional em lista fechada em um Estado com oito cadeiras no parlamento e três partidos em disputa (candidatos eleitos assinalados com um X)

LISTA DE CANDIDATOS ORDENADA PELO PARTIDO	PARTIDO A	PARTIDO B	PARTIDO C
1º	X	X	X
2º	X	X	
3º	X	X	
4º	X	X	
5º			
6º			
7º			
8º			
Total de votos	50.000	35.000	15.000

Fonte: Elaborada pelo autor

Como indicado na Tabela 7, o Partido A, que obteve 50 por cento dos votos, conquistou o direito de ocupar metade das cadeiras reservadas ao Estado no parlamento, sendo os seus representantes eleitos os quatro primeiros indicados na lista partidária; o Partido B, segundo colocado na votação, conseguiu eleger os seus três primeiros candidatos; e o Partido C elegeu o primeiro candidato da sua lista.

Esse sistema, no entanto, impede a renovação dos quadros parlamentares do partido, dando um poder enorme às suas lideranças e facilitando a sua permanência no controle da organização. Se, de acordo com o sociólogo alemão Robert Michels (1876-1936), os partidos políticos são regidos pela “lei de ferro das oligarquias”, sob o sistema proporcional de lista fechada, o controle das oligarquias, isto é, da burocracia partidária sobre os partidos, torna-se ainda maior.

Como argumentado, tanto o sistema de lista aberta quanto o de lista fechada têm os seus defeitos intrínsecos; e ambos têm o defeito comum



Saiba mais Robert Michels (1876-1936)

Sociólogo alemão nascido em 1876, marcou a história da sociologia com a publicação, em 1911, de um trabalho intitulado *Sociologia dos Partidos Políticos*, no qual procurava relacionar a crescente burocracia das instituições com as tendências oligárquicas nas sociedades modernas. Fonte: <<http://tinyurl.com/yggsyyt>>. Acesso em: 23 nov. 2009.



a todos os sistemas eleitorais proporcionais: custam caro. Fazer uma campanha eleitoral em uma circunscrição eleitoral que abarca o território de todo um Estado exige muito dinheiro. E, no caso do sistema de lista aberta, essa exigência acaba dando maiores chances aos mais ricos ou àqueles que têm maior capacidade de arrecadar recursos para as suas campanhas junto às empresas e aos doadores ricos. Por essa razão, muitos no Brasil propõem uma radical substituição do sistema de representação proporcional pelo de representação majoritária.

O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO MAJORITÁRIA NA COMPOSIÇÃO DOS PARLAMENTOS

Esse sistema (também conhecido como sistema distrital) é o sistema mais antigo e mais amplamente utilizado no mundo contemporâneo. Seu funcionamento obedece à mesma lógica e às mesmas regras aplicáveis às eleições majoritárias para os cargos executivos.

A diferença básica entre o sistema proporcional e o sistema majoritário aplicados às eleições para os parlamentos consiste no seguinte: sob o sistema proporcional vigente no Brasil, os cerca de 27 milhões de eleitores do Estado de São Paulo têm de escolher os seus candidatos a deputado federal dentre as centenas de nomes das listas apresentadas pelos diferentes partidos, ou coligações de partidos, para ocupar as 70 cadeiras reservadas ao Estado na Câmara dos Deputados. Pelo sistema majoritário, o Estado de São Paulo seria dividido em 70 circunscrições eleitorais com número de eleitores equivalente (cerca de 380 mil eleitores por circunscrição) e, em cada uma delas, os partidos, ou coligações de partidos, apresentariam aos eleitores apenas um candidato. Assim, se houvesse oito partidos e coligações em disputa, haveria apenas oito candidatos disputando os votos dos eleitores de uma determinada circunscrição eleitoral.

No sistema de escrutínio em turno único, adotado, geralmente, em países onde apenas dois grandes partidos disputam as eleições, é eleito o candidato que receber o maior número de votos. E no sistema de escrutínio em dois turnos, adotado em sistemas pluripartidários – e que seria o mais aplicável ao nosso exemplo – no caso de nenhum candidato conseguir a maioria dos votos na primeira votação, haveria um segundo turno de eleição para escolher um dentre os dois mais votados.

A seguir, nas Tabelas 8 e 9, veja dois exemplos de resultado eleitoral pelo sistema majoritário. O primeiro contém o resultado da eleição em uma hipotética circunscrição eleitoral, em que disputam oito candidatos em eleição em dois turnos; e o segundo mostra o resultado da composição da bancada de um Estado com oito cadeiras no parlamento, e cem mil eleitores em eleição em um único turno.

Tabela 8: Exemplo de votação majoritária em dois turnos em uma circunscrição eleitoral

CANDIDATOS POR PARTIDO/COLIGAÇÃO	PRIMEIRO TURNO		SEGUNDO TURNO	
	Votação	2º turno	Votação	eleito
A	7.000			
B	80.000	x	180.000	
C	50.000			
D	170.000	x	200.000	x
E	30.000			
F	20.000			
G	13.000			
H	10.000			
Total de votos	380.000		380.000	

Fonte: Elaborada pelo autor

Tabela 9: Exemplo de votação majoritária em turno único em um Estado com oito cadeiras no parlamento e três partidos em disputa

CIRCUNSCRIÇÕES ELEITORAIS	PARTIDO A		PARTIDO B		PARTIDO C		TOTAL DE VOTOS
	Votação	eleito	Votação	eleito	Votação	eleito	
1ª	4.000		6.000	X	2.500		12.500
2ª	7.600	X	3.000		1.900		12.500
3ª	5.200	X	4.700		2.600		12.500
4ª	4.500		5.000	X	3.000		12.500
5ª	6.600	X	3.000		2.900		12.500
6ª	5.300	X	4.500		2.700		12.500
7ª	7.700	X	2.000		2.800		12.500
8ª	9.100	X	1.800		1.600		12.500
Total de votos	50.000		30.000		20.000		100.000

Fonte: Elaborada pelo autor

Nas duas tabelas, podemos observar que uma expressiva parte dos eleitores fica sem representação no parlamento, seja no sistema majoritário de turno único, seja no de escrutínio em dois turnos. A exclusão da representação de algumas minorias e a sobre-representação da maioria fica clara, quando se observa os resultados globais das eleições para as oito cadeiras do Estado imaginário representados na Tabela 9. Embora o Partido C tenha recebido 20% dos votos dos eleitores do Estado, ele não conseguiu fazer nenhum representante no parlamento por ser minoritário em todas as circunscrições eleitorais. E embora o Partido A tenha recebido 50% dos votos, conquistou 75% das cadeiras no parlamento.

A grande vantagem desse sistema é, sem dúvida, a governabilidade. Ao ampliar a representação da maioria eleitoral no parlamento, o sistema majoritário garante ao governo um amplo apoio parlamentar para governar, contrariamente ao sistema proporcional, em que, raramente, o governo escolhido nas urnas dispõe de maioria parlamentar. Esse é, precisamente, o caso do Brasil, no qual o Presidente da República é eleito por maioria

absoluta dos votos, mas seu partido e coalizões partidárias não conseguem conquistar a maioria das cadeiras nas duas casas do parlamento (o Senado Federal e a Câmara dos Deputados), obrigando o governo a fazer uma ampla negociação pós-eleitoral com as lideranças dos diversos partidos representados no Legislativo, para formar uma maioria que dê sustentação às ações do governo. A esse sistema de articulação pós-eleitoral entre Executivo e Legislativo, o cientista político brasileiro, Sérgio Abranches, deu o nome de “presidencialismo de coalizão”, indicando que o governo é, de fato, exercido pelo Presidente da República, mas a sua governabilidade está ancorada em uma ampla coalizão de partidos formada após as eleições.

A dificuldade de formar maiorias para dar sustentação ao governo não é exclusiva de regimes presidenciais baseados em eleições proporcionais para o parlamento, mas também atinge os regimes parlamentaristas baseados em eleições por representação proporcional. O caso mais típico é o de Israel, onde todo partido que tenha conquistado dois por cento dos votos tem garantida a sua representação no parlamento. Naquele país, a formação dos governos se dá, sempre, após as eleições e longas e complicadas negociações entre os partidos.

O contrário disso ocorre na Grã-Bretanha, onde o sistema eleitoral é majoritário de turno único. Uma vez apurados os votos, os britânicos sabem exatamente qual será o seu governo e quem será o seu primeiro-ministro. Se o vencedor for o partido conservador, então todo o governo será composto pelos conservadores e o chefe do governo, quer dizer, o primeiro-ministro, será o líder do partido majoritário que por sua vez também foi eleito parlamentar pela sua circunscrição. E se o vencedor for o partido trabalhista, sabe-se que o governo será inteiramente composto por trabalhistas, e o seu primeiro-ministro será também o líder do partido no parlamento. Os resultados eleitorais na Grã-Bretanha correspondem, em geral, ao exemplo apresentado na Tabela 9. A maioria eleita tem sempre uma ampla representação em relação à minoria; e a terceira força eleitoral – há algumas décadas exercida pelo Partido Liberal-Democrata – raramente consegue

representação no parlamento. E é esse, precisamente, o problema dos sistemas de representação majoritária: a exclusão das minorias; na mesma medida em que a grande virtude dos sistemas de representação proporcional é a representação parlamentar das minorias.

O sistema de representação proporcional vigente no Brasil, que é o de lista aberta, permite a representação das minorias no parlamento, desde que elas estejam organizadas dentro de um partido, financiem o seu candidato e trabalhem pela sua eleição. Por exemplo, em um Estado como São Paulo, que dispõe de 70 cadeiras na Câmara dos Deputados, uma minoria equivalente a dois por cento do eleitorado tem condições de eleger um deputado, desde que se organize e trabalhe para isso.

Por todos esses prós e contras que apresentam os diferentes sistemas eleitorais – proporcional de lista aberta e de lista fechada; e majoritário de um turno único e de dois turnos – é que tanto se discute (e nunca se faz) uma reforma política no Brasil, isto é, uma reforma do sistema eleitoral.

Entre as duas formas básicas de representação – a majoritária e a proporcional –, existe, ainda, a forma mista, adotada pela Alemanha, na qual 50 por cento das cadeiras do parlamento são preenchidas conforme as regras do sistema majoritário, e as outras 50 por cento pelo sistema proporcional. Essa forma híbrida é frequentemente invocada como alternativa a ser adotada pelo Brasil, mas tampouco ela tem encontrado respaldo na opinião pública e entre os parlamentares, a quem cabe aprovar mudanças dessa envergadura.

Neste ponto do nosso estudo, é importante que você tenha claro alguns temas já estudados: que existem dois sistemas básicos de representação parlamentar, utilizados nos diversos países democráticos do mundo: o proporcional e o majoritário (ou distrital); que cada um desses sistemas se subdivide em dois: sistema

proporcional de lista aberta e de lista fechada; e sistema majoritário de eleição em um único turno, e de eleição em dois turnos; e que existe ainda um sistema misto, como o da Alemanha.

A partir de agora, é importante que você compreenda que os sistemas eleitorais guardam relações diretas com o sistema de partidos em cada sociedade; e que ambos exercem influência um sobre o outro: o sistema eleitoral sobre o sistema de partidos; e o sistema de partidos sobre o sistema eleitoral.

Os sistemas de partidos

Nos regimes democráticos existem, basicamente, dois sistemas de partidos: bipartidário e pluripartidário. Nos países anglo-saxões é o sistema bipartidário que impera: democratas e republicanos, nos Estados Unidos; conservadores e trabalhistas na Grã-Bretanha e Austrália. E no restante dos países democráticos, vige o sistema multipartidário, no qual três ou mais partidos encontram-se em disputa.

Nos anos de 1950, um cientista político francês, Maurice Duverger, ao fazer um grande e detalhado estudo sobre os partidos políticos no mundo, chegou a estabelecer algumas relações de causa e efeito entre os sistemas eleitorais e os sistemas partidários, que acabaram se tornando conhecidas como as três leis sociológicas de Duverger (1980, p. 241). Vamos a elas:

Pode-se esquematizar a influência geral da forma de escrutínio nas três fórmulas seguintes: 1º) a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (salvo o caso de movimentos passionais); 2º) o escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (em todos os casos); 3) o escrutínio majoritário de turno único tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes.

Antes de analisarmos as três fórmulas propostas por Duverger, vamos ver por que as três regras formuladas pelo autor foram consideradas pelos comentadores da sua obra como “leis sociológicas” e não simplesmente regras jurídicas que determinam a formação dos sistemas partidários?

A resposta a essa pergunta é complexa, mas podemos tentar dar uma resposta simples (sem cairmos em simplificações): porque não existe uma arquitetura política que seja a mais desejável em qualquer circunstância e aplicável a todas as sociedades. Cada sociedade, de acordo com a sua experiência, costumes e valores, acaba desenvolvendo um conjunto de instituições políticas (que englobam o sistema de governo e o sistema eleitoral) mais adequado à sua dinâmica. Por exemplo, os americanos criaram o presidencialismo há dois séculos e hoje não conseguem se imaginar vivendo sob outra forma de governo. Da mesma forma, o parlamentarismo foi-se desenvolvendo ao longo de muitas décadas em um processo de transferência gradativa do poder do rei para o parlamento. Atualmente, entre os britânicos até se cogita acabar com a monarquia, mas não com o regime parlamentar. As diferenças institucionais originam-se, portanto, da dinâmica histórica e política das sociedades. Por isso, as três fórmulas elaboradas por Duverger para explicar as relações entre sistemas eleitorais e sistemas políticos foram “batizadas” de “leis sociológicas”. Voltemos às fórmulas de Duverger, começando da terceira e última, antes de chegarmos à primeira, que é a que se aplica ao Brasil.

- ▶ **Escrutínio majoritário de turno único tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes:** esse é precisamente o caso dos países anglo-saxões, sejam eles presidencialistas, como os Estados Unidos, ou parlamentaristas, como a Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia. As forças políticas nesses países organizaram-se e consolidaram-se, fundamentalmente,

em torno de duas agremiações independentes que se alternam no poder: republicanos e democratas, nos Estado Unidos; e conservadores e trabalhistas nos demais países. Por isso, o sistema majoritário de turno único impôs-se como o mais adequado à dinâmica política daqueles países.

- ▶ **Escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (em todos os casos):** esse é o caso da França contemporânea, e não da França do tempo de Duverger, que então adotava o sistema proporcional, no qual existem vários partidos de esquerda, de centro e de direita que disputam entre si os votos no primeiro turno, mas que, invariavelmente, acabam se associando em um grupo mais à esquerda e outro mais à direita, para disputar o segundo turno nas eleições legislativas.
- ▶ **Representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (salvo o caso de movimentos passionais):** esse é tipicamente o caso do Brasil, no qual 19 partidos encontravam-se representados na Câmara dos Deputados em setembro de 2009, conforme Tabela apresentada a seguir:

Tabela 10: Partidos representados na Câmara dos Deputados em setembro de 2009

PARTIDOS	Nº DEPUTADOS
PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro)	96
PT (Partido dos Trabalhadores)	79
DEM (Democratas, ex- Partido da Frente Liberal – PFL)	58
PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira)	57
PR (Partido Republicano, ex-Partido Liberal – PL)	41
PP (Partido Popular, ex-Partido Democrático Social – PDS)	38
PSB (Partido Socialista Brasileiro)	29
PDT (Partido Democrático Trabalhista)	25
PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)	23
PV (Partido Verde)	14
PPS (Partido Popular Socialista, ex-Partido Comunista Brasileiro – PCB)	13
PCdoB (Partido Comunista do Brasil)	12
PSC (Partido Social Cristão)	12
PMN (Partido da Mobilização Nacional)	5
PRB (Partido Republicano Brasileiro)	3
PSOL (Partido Socialismo e Liberdade)	3
PHS (Partido Humanista da Solidariedade)	2
PTC (Partido Trabalhista Cristão)	2
PTdoB (Partido Trabalhista do Brasil)	1
TOTAL	513

Fonte: Câmara dos Deputados

Contrariamente ao senso comum, que costuma desprezar os partidos políticos brasileiros como organizações inorgânicas e indiferenciadas e enaltecer a coesão, disciplina e coerência do partidos dos chamados países desenvolvidos, os partidos brasileiros são agremiações bastante consolidadas e estáveis. Nos últimos 20 anos, isto é, desde que a atual Constituição brasileira foi promulgada, em outubro de 1988, os partidos que organizavam a vida política nacional e se encontram representados no parlamento, dando sustentação e fazendo oposição aos diferentes governos, são

basicamente os mesmos. Ao final da Assembleia Nacional Constituinte, havia 13 partidos representados na Câmara dos Deputados, 12 dos quais ainda continuam atuantes no parlamento. Todos os grandes partidos de hoje, isto é, com mais de 50 deputados – PMDB, PT, DEM e PSDB – já existiam e eram importantes há 20 anos. Também todos os partidos médios de hoje, isto é, os que possuem mais de 20 e menos de 50 deputados, já tinham atuação na Câmara dos Deputados no final dos anos de 1980 – PR (ex-PL), PP (ex-PDS), PSB, PDT e PTB. E entre os quatro pequenos partidos, que possuem mais de 10 e menos de 20 deputados – PV, PPS (ex-PCB) PCdoB e PSC – apenas o PV não existia ao tempo da Constituinte. Portanto, as novas agremiações, atualmente, representadas na Câmara dos Deputados é constituída por seis partidos “nanicos”, isto é, com menos de dez deputados e que, juntos, não reúnem mais do que 16 dos 513 deputados federais.

A existência de 19 partidos em exercício na Câmara dos Deputados reflete a pluralidade econômica, social e política do Brasil contemporâneo e não tem comprometido a governabilidade no País. Excetuando o governo Collor, que não se esforçou para montar uma maioria parlamentar para dar suporte sustentação no Poder Legislativo, todos os demais governos conseguiram costurar acordos partidários de forma a lhes assegurar uma base parlamentar capaz de aprovar os projetos do seu interesse.

A você pode parecer que, mesmo excluindo os seis partidos nanicos, que ocupam apenas três por cento das cadeiras da Câmara dos Deputados, 13 partidos ainda sejam demais, sobretudo se você comparar a vida partidária brasileira com a americana, dominada há dois séculos por apenas dois partidos que se alternam no poder. No entanto, se você considerar que a sociedade americana é bem mais homogênea do que a brasileira, não havendo grandes disparidades econômicas, sociais e culturais entre os Estados do Norte, Sul, Centro, Leste e Oeste do País; e que o Brasil, ao contrário, é marcado por importantes diferenças econômicas entre o Sul/Sudeste e o Norte/Nordeste; diferenças marcantes na cultura política entre as Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul; e

que a vida e a dinâmica partidária varia muito de um Estado para outro (mesmo que localizados na mesma região); então, somos levados a concluir que treze partidos nacionais não são tantos assim. Além disso, quando se considera que os quatro grandes partidos reúnem 57 por cento dos deputados da Câmara dos Deputados; que os cinco partidos médios detêm 30 por cento das cadeiras da casa; e que os quatro partidos pequenos reúnem dez por cento dos deputados; somos forçados a chegar à conclusão de que a dispersão partidária no Brasil é mais aparente do que real.

Portanto, quando 13 partidos conseguem reunir 97 por cento dos deputados federais; representar a diversidade de 5.565 municípios, distribuídos por 27 Estados em um território de 5,5 milhões de quilômetros quadrados; e garantir o apoio parlamentar necessário aos governos nacionais; então não se pode, verdadeiramente, falar em dispersão eleitoral, atomização partidária e problemas de governabilidade no Brasil.

Essa forma de abordar e interpretar o sistema político-partidário brasileiro pode lhe parecer estranha e um tanto otimista em relação àquilo que se fala nas redes de televisão e se escreve nos jornais. No entanto, estudos recentes da Ciência Política no Brasil têm mostrado que a vida e dinâmica partidárias no Brasil são bem mais consistentes e estáveis do que se imaginava. Portanto, para você, futuro bacharel em Administração Pública, é fundamental conhecer o funcionamento do sistema político brasileiro atual, independentemente das diversas propostas de reforma política em discussão no País, e das eventuais modificações que possam a ser feitas nos próximos anos.

Mas antes de concluirmos o estudo desta Unidade, é necessário que você tenha clareza que, no Brasil, assim como em todos os regimes democráticos, a vida política se organiza e gravita em torno de dois polos, que aglutinam os diferentes partidos e expressam posições políticas opostas. Esse caráter dual das democracias foi expresso por Duverger (1980, p. 450-451) nos seguintes termos:

[...] as opções políticas se apresentam, comumente, sob a forma dualista. Nem sempre há dualismo dos partidos, mas quase sempre há dualismo das tendências. Toda política implica escolha entre dois tipos de soluções: as soluções intermediárias se relacionam umas com as outras; o que equivale a dizer que o centro não existe em política: pode existir partido de centro, mas não tendência de centro, doutrina de centro. Chama-se “centro” o lugar geométrico em que se juntam os moderados das tendências opostas, moderados da direita e moderados da esquerda. Todo centro está dividido contra si mesmo, todo ele se separa em duas metades: centro-esquerda e centro-direita, pois o centro não é mais que o agrupamento artificial da parte direita da esquerda e da parte esquerda da direita.

A polarização e oposição entre direita e esquerda é, portanto, inerente aos regimes democráticos, que têm nos partidos políticos os veículos de acesso dos diferentes grupos em disputa na sociedade ao exercício do poder do Estado, e nos diferentes sistemas eleitorais os métodos de seleção daqueles que exercerão, temporariamente, o poder político. Ainda que no mundo contemporâneo as noções de esquerda e direita possam ter perdido o significado e clareza que tinham décadas atrás – tanto no Brasil como no restante do mundo – a polarização política permanece.

Se isso está claro para você, podemos agora passar ao resumo dos tópicos abordados nesta disciplina. Mas se você ainda tem dúvidas sobre as características de cada sistema eleitoral e as suas relações com os sistemas de partidos, procure, antes, esclarecê-las com o seu tutor.

Resumindo



Na última Unidade desta disciplina você estudou os sistemas eleitorais e de representação popular nos parlamentos e os sistemas de partidos existentes nos regimes democráticos. Ao final deste estudo, você deve ter clareza das características e diferenças entre:

- ▶ sistemas de representação proporcional e majoritária; e
- ▶ sistemas de representação proporcional de lista aberta e de lista fechada.

Além disso, você também deve ter desenvolvido uma maior compreensão sobre:

- ▶ as relações entre sistemas eleitorais e os sistemas de partidos; e
- ▶ a dinâmica político-partidária do Brasil contemporâneo.



A *Atividades de aprendizagem*

1. Identifique as principais características, vantagens e desvantagens existentes nos sistemas:
 - a) majoritário e o proporcional;
 - b) proporcional de lista aberta e de lista fechada; e
 - c) de representação parlamentar vigente no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os temas aqui desenvolvidos são essenciais não apenas para a nossa disciplina, Ciência Política, mas para todos aqueles que, como você, estão se preparando para trabalhar como administradores públicos.

No exercício de suas funções profissionais, você estará sempre envolvido em relações de poder e exercendo poder político, que será maior ou menor conforme a sua colocação funcional na estrutura hierárquica da Administração Pública. Por essa razão, você começou o estudo desta disciplina examinando as formas de poder e as características principais do poder exercido pelo Estado sobre a sociedade. Por esse mesmo motivo, você também estudou as formas de organização do Estado e a relação entre os Poderes, que devem ser bem conhecidas por todo administrador público, quer ele trabalhe na esfera federal, estadual ou municipal.

Em uma democracia, como a brasileira, a alternância de grupos no poder é a regra e você, como administrador público, deve estar preparado para atuar sob a orientação de diferentes governos. Esse preparo pressupõe uma série de conhecimentos, que vão dos fundamentos teórico-filosóficos que orientam a ação dos grupos políticos em disputa em nossa sociedade, passam pelas diferentes formas de Estado e de regimes políticos, chegando aos mecanismos de representação política por meio dos quais os diferentes grupos ascendem ao poder do Estado e o exercem alternadamente.

Por essas razões, você examinou, nesta disciplina, os dois principais referenciais teóricos da ação política – o pensamento liberal e o pensamento marxista – conheceu as principais

características dos diferentes regimes políticos existentes no mundo, e estudou os mecanismos de representação utilizados nas democracias. Com base nesses conhecimentos, você deve estar apto a seguir com os seus estudos e desempenhar melhor as suas futuras funções de gestor público.

Referências



ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: *Dados*, v. 31, n. 1, 1988.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ARISTÓTELES. *A política*. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/politica.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2009.

ARON, Raymond. *O marxismo de Marx*. Trad. Jorge Bastos. São Paulo: ARX, 2005.

_____. *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard, 1965.

BOBBIO, Norberto. O significado da política. In: BOBBIO, Norberto. *Curso de introdução à ciência política*. Brasília: Ed. UnB, 1984.

_____. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. UnB, 1986.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores; Brasília: Ed. UnB, 1980.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos na Câmara dos Deputados, 1989-1994. In: *Dados*, v. 38, n. 3, 1995.

HOUAISS. Antônio. *Dicionário on-line da Língua Portuguesa*. Abril de 2007. Versão 2.0a. CD-ROM. 2007.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Trad. João Paulo Ponteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Trad. Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Disponível em: <http://ateus.net/ebooks/geral/marx_a_ideologia_alema.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2009.

MARX, Karl. *O manifesto do partido comunista*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 nov. 2009.

MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. Trad. Hamilton Trevisan. São Paulo: Editora Senzala, [s.d.].

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Trad. Manoel Inocêncio de L. Santos Jr. Brasília: UnB, 1980.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. *Do espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

O'DONNELL, Guilherme. *Democracia Delegativa?* Novos Estudos Cebrap, São Paulo, nº 31, 1991.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Trad. Lourdes Santos Machado. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SARTORI, Giovanni. *A teoria democrática revisitada*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. v. 1. (O debate contemporâneo).

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Fundo de Cultura, Ordem Livre, [s.d.]. Disponível em: <www.ordemlivre.org/files/schumpeter-csd.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2009.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. Disponível em: <<http://downloadjurisetjure.blogspot.com/2008/08/riqueza-das-naes-adam-smith.html>>. Acesso em: 17 nov. 2009.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília : Ed. UnB, 1994. v. 1.

WEFFORT, Francisco (Org.). *Os Clássicos da Política*. v. 2. 6. ed. São Paulo: Ática, 1996.

ZAKARIA, Fareed. The rise of illeberal democracy, *Foreign Affairs*, nov. 1997. Disponível em: <<http://fareedzakaria.com/ARTICLES/other/democracy.html>>. Acesso em: 17 nov. 2009.

MINICURRÍCULO

Ricardo Corrêa Coelho

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1981), Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1991) e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1999). É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento e trabalha no Ministério da Educação desde 2000. Tem experiência docente nas áreas de Ciência Política e Administração Pública, com trabalhos nas áreas de partidos políticos, políticas públicas, educação e formação de quadros para a Administração Pública.



ISBN 978-85-7988-007-0



9 788579 880070



UENF
Universidade Estadual
do Norte Fluminense



Universidade
Federal
Fluminense



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
UFRRJ



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



GOVERNO DO
Rio de Janeiro

SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA



UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL

Ministério da
Educação



GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA