

Ciência Política

Julian Borba

B726c Borba, Julian
Ciência política / Julian Borba. – Florianópolis :
SEaD/UFSC,
2006.
128p.

Inclui bibliografia

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

CDU: 32

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

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

COORDENADORA GERAL

Maria Medianeira Padoim

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Lúcio José Botelho

VICE-REITOR

Ariovaldo Bolzan

CENTRO SOCIOECONÔMICO

DIRETOR

Maurício Fernandes Pereira

VICE-DIRETOR

Altair Borguet

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

João Nilo Linhares

COORDENADOR DE CURSO

Alexandre Marino Costa

COMISSÃO DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Alexandre Marino Costa

Gilberto de Oliveira Moritz

João Nilo Linhares

Luiz Salgado Klaes

Marcos Baptista Lopez Dalmau

Maurício Fernandes Pereira

Raimundo Nonato de Oliveira Lima

FUNDAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICOS

PRESIDENTE

Guilherme Júlio da Silva

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Cícero Ricardo França Barbosa

COORDENAÇÃO FINANCEIRA

Vladimir Arthur Fey

COORDENAÇÃO PEDAGÓGICA

Nara Maria Pimentel

APOIO PEDAGÓGICO

Denise Aparecida Bunn

Juliete Schneider

Leila Procópio do Nascimento

SUPERVISÃO DE CURSO

Flavia Maria de Oliveira

SUPERVISÃO DE INTERNET

Cláudio Fernando Maciel

DESIGN GRÁFICO

Mariana Lorenzetti

MONITORIA

Egídio Staroscky

Dilton Ferreira Junior

DIAGRAMAÇÃO

Annye Cristiny Tessaro

REVISÃO ORTOGRÁFICA

Vera Vasilévski

ORGANIZAÇÃO DO CONTEÚDO

Julian Borba

Apresentação

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

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

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

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

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

Um bom trabalho a todos.

Prof. Julian Borba

Sumário

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

O que é política.....	11
Os recursos políticos e a influência política.....	28
Atividades de aprendizagem.....	44
Bibliografia.....	44

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

A história das idéias e das instituições políticas.....	49
Os sistemas políticos e as políticas empresariais.....	66
Bibliografia.....	72

UNIDADE 3 – Planejamento e tomada de decisões

Decisões políticas, estratégicas, táticas e operacionais.....	77
Decisão política e atores políticos.....	88
Decisões políticas e alternativas decisórias.....	90
Desafios aos processos de decisão do moderno gestor público.....	94
Bibliografia.....	95

UNIDADE 4 – Participação e informação

O que é participação.....	101
---------------------------	-----

Tipos de participação.....	103
Os graus e os níveis de participação.....	106
Por que participar.....	109
Condicionantes da participação.....	115
Os principais espaços de participação.....	120
Participação no Brasil.....	122
Participação e informação.....	125
Atividades de aprendizagem.....	114
Bibliografia.....	126

UNIDADE 1

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

Objetivo

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

O que é política

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

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

Começemos, então, definindo política.

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

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

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

As mudanças históricas promoveram profundas alterações na forma como as sociedades organizam-se. Essas mudanças, porém, não afetaram o núcleo da idéia de política, que continua o mesmo desde a Grécia Antiga. Para ilustrar esse significado histórico da idéia de política como ação e organização da vida em coletividade, retiramos um exemplo da apresentação do livro *O que é política*, de Wolfgang Leo Maar (2004, p.7-8).

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

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

Após citar esse exemplo, Leo Maar (2004, p.8) afirma que ele serve para demonstrar que a “política surge junto com a própria história”, sendo resultado da “atividade dos próprios homens vivendo em sociedade”. Conclui afirmando que os homens têm todas as condições de interferir e desafiar o enredo da história, pois “[...] entre o voto e a força das armas está uma gama variada de formas de ação desenvolvidas historicamente visando resolver conflitos de interesses, configurando assim a atividade política em sua questão fundamental: **sua relação com o poder**” (LEO MAAR, 2004, p.9).

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

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

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

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

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

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

O objeto da Ciência Política – o poder

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

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

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

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

Ainda de acordo com Bobbio (1987, p.77-78), na **filosofia política** ([link](#): Você vai ver ainda nesta unidade os problemas básicos com que lida a **filosofia política**), o problema do poder foi apresentado sob três aspectos, à base dos quais se podem distinguir as três teorias fundamentais que buscam explicar o que é esse fenômeno: a **substancialista**, a **subjativista** e a **relacional**.

*Na teoria substancialista, o poder é concebido como algo que se possui e que se usa como um outro bem qualquer. Típica interpretação substancialista do poder é a do filósofo **Thomas Hobbes** (1651), segundo a qual “o poder de um homem [...] consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro” (apud*

BOBBIO, 1987, p. 77). Tais meios podem ser naturais, como a inteligência e a força, ou adquiridos, como a riqueza.

*Típica interpretação subjetivista do poder é a exposta por **John Locke** (1694, II, XXI), que por “poder” entende não a coisa que serve para alcançar o objetivo, mas a capacidade do sujeito de obter certos efeitos (apud BOBBIO, 1987, p.77). Segundo Bobbio (1987, p.77), para exemplificar essa explicação, utiliza-se a frase “o fogo tem o poder de fundir metais [...] do mesmo modo que o soberano tem o poder de fazer as leis e, fazendo as leis, de influir sobre a conduta dos súditos”.*

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

Para saber mais

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

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

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

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

Visto que o conceito mais aceito de poder é o que o concebe como um fenômeno relacional, vejamos a didática definição do sociólogo inglês Anthony Giddens (2005, p.342) que afirma que o poder consiste na “habilidade de os

indivíduos ou grupos fazerem valer os próprios interesses ou as próprias preocupações, mesmo diante das resistências de outras pessoas”.

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

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

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

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

O critério do meio é o mais comumente usado, inclusive porque permite uma tipologia de poder (chamada de três poderes): econômico, ideológico e político, ou seja, da riqueza, do saber e da força (BOBBIO, 1987). Com essa tipologia, é possível identificar as várias faces em que esse fenômeno se apresenta em nossas sociedades.

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

- O **poder econômico** vale-se da posse de certos bens necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os

que não os possuem a adotar certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil. Na posse dos meios de produção, reside enorme fonte de poder por parte daqueles que os possuem contra os que não os possuem, exatamente no sentido específico da capacidade de determinar o comportamento alheio. Em qualquer sociedade em que existam proprietários e não-proprietários, o poder deriva da possibilidade que a disposição exclusiva de um bem lhe dá de obter que o não-proprietário (ou proprietário apenas de sua força de trabalho) trabalhe para ele e apenas nas condições por ele estabelecidas.

- O **poder ideológico** vale-se da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informações, ou de códigos de conduta, para exercer influência no comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não uma ação. Desse tipo de condicionamento deriva a importância social daqueles que sabem, sejam eles os sacerdotes nas sociedades tradicionais ou os literatos, os cientistas, os técnicos, os assim chamados "intelectuais", nas sociedades secularizadas, porque mediante os conhecimentos por eles difundidos ou os valores por eles firmados e inculcados realiza-se o processo de socialização do qual todo grupo social necessita para poder estar junto.
- O **poder político**: O caminho mais usual para diferenciar o poder político das outras formas de poder é quanto ao uso da **força física**. Em outras palavras, o detentor do poder político é aquele que tem exclusividade do direito de uso da força física sobre um determinado território. Quem tem o direito exclusivo de usar a força sobre um determinado território é o soberano. O sociólogo alemão Max Weber (1992) foi quem definiu essa especificidade do poder político. Weber define o Estado como detentor do monopólio da coação física legítima.

Em comum essas três formas de poder têm que elas contribuem conjuntamente para instituir e para **manter sociedades de pessoas desiguais divididas em fortes e fracos com base no poder político, em ricos e pobres com base no poder econômico, em sábios e ignorantes com base no poder ideológico. Genericamente, em superiores e inferiores** (BOBBIO, 1987, p.84, grifos nossos).

Vista essa distinção entre os tipos de poder, visto que o poder político deriva do monopólio da força legítima num determinado território e que a expressão desse poder é o

fenômeno do Estado, surge a conceituação da ciência política como a ciência encarregada do estudo do poder político ou, em outras palavras, como um ramo das ciências sociais que trata da teoria, organização, do governo e das práticas do Estado (= poder político).

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

O que é o Estado?

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

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

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

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

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

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

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

Autoridade: “é o emprego legítimo do poder”.

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

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

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

Cidadania - Nos estados tradicionais, a maior parte da população governada pelo rei ou imperador demonstrava pouca consciência, ou interesse, em relação aos seus governantes. Também não tinha nenhum direito político ou influência sobre esse aspecto. Normalmente, apenas as classes dominantes ou os grupos mais ricos tinham a sensação de pertencer a uma comunidade política global. Já nas sociedades modernas, a maioria das pessoas que vivem dentro dos limites de um sistema político é **cidadã**, as quais possuem direitos e deveres comuns e se consideram parte de uma nação. Embora algumas pessoas sejam refugiadas políticas ou “apátridas”, quase todos os que vivem no mundo de hoje são membros de uma ordem política nacional definida.

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

do estado moderno, sendo a principal expressão dos sentimentos de identidade em uma comunidade soberana distinta.

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

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

Ainda segundo Wolkmer (1990, p.22), algumas teorias, principalmente vindas de correntes jurídicas, tentam explicar o surgimento do Estado a partir de uma continuidade histórica de seus “elementos materiais constitutivos” (território, povo e poder soberano). Sustenta Wolkmer que isso é incorreto, pois “o Estado enquanto fenômeno histórico de dominação apresenta originalidade, desenvolvimento e características próprias para cada momento histórico e para cada modo de produção, com a subordinação plena das organizações políticas ao poder da Igreja no feudalismo e com a secularização e unidade nacional da modernidade”.

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

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

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

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

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

Para saber mais

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

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

Vejamos com mais detalhe o conceito de Estado:

- Para Weber (1992), por política entende-se qualquer tipo de liderança independente em ação (por exemplo: política de descontos, política educacional etc.).
- No ensaio *A política como vocação*, Weber (1992) aborda apenas a liderança, ou a influência sobre a liderança, de uma associação política, que é o Estado.
- Para definir o que é Estado de um ponto de vista sociológico, Weber (1992) afirma que não se pode partir dos fins, pois eles variam com a história, mas de termos de meios específicos a ele. Desse modo, afirma que a especificidade da associação política se dá pelo uso da força física.

- Estado moderno, de maneira sociológica, pode ser conceituado como “comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio legítimo da força física, dentro de um determinado território” (WEBER, 1992, p.98). O Estado é a única fonte com direito de usar a violência.
- A partir dessa definição de Estado, Weber (1992, p.98) define a política como “a participação no poder ou a luta para influir na distribuição do poder, seja entre estados ou grupos dentro de um Estado”.
- A existência do Estado e de todas as instituições políticas, para Weber (1992, p.98), só pode ser compreendida a partir do fato de que sua existência se dá a partir de “homens dominando homens; relação mantida por meio da violência legítima”.

Conceituando-se o Estado como a instituição que mantém o monopólio da força legítima num determinado território e sendo o Estado a maior expressão do poder político, fica mais clara a definição anteriormente desenvolvida de ciência política como ciência encarregada do estudo do poder político.

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

Ciência política e filosofia política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os sistemas políticos

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

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

As respostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade. Por sua vez, estas respostas

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

Características dos sistemas políticos

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

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

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

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

à riqueza, à posição social ou à posição política do país (DAHL, 1970, p. 30).

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

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

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

Os recursos políticos e a influência política

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

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

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

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

- em virtude de desigualdades na distribuição de recursos, ponto já discutido;
- em virtude das variações na habilidade com que diferentes indivíduos empregam seus recursos políticos. As diferenças na habilidade política, por sua vez, derivam das diferenças de oportunidade e estímulos para aprender e praticar as técnicas políticas; e
- em virtude das variações na extensão com que diferentes indivíduos empregam seus recursos com objetivos políticos. Exemplo: entre duas pessoas ricas, uma pode aplicar maiores

proporções de sua fortuna para adquirir influência política, ao passo que a outra o fará para alcançar êxito em seus negócios.

A cadeia causal pode ser ilustrada da seguinte maneira:

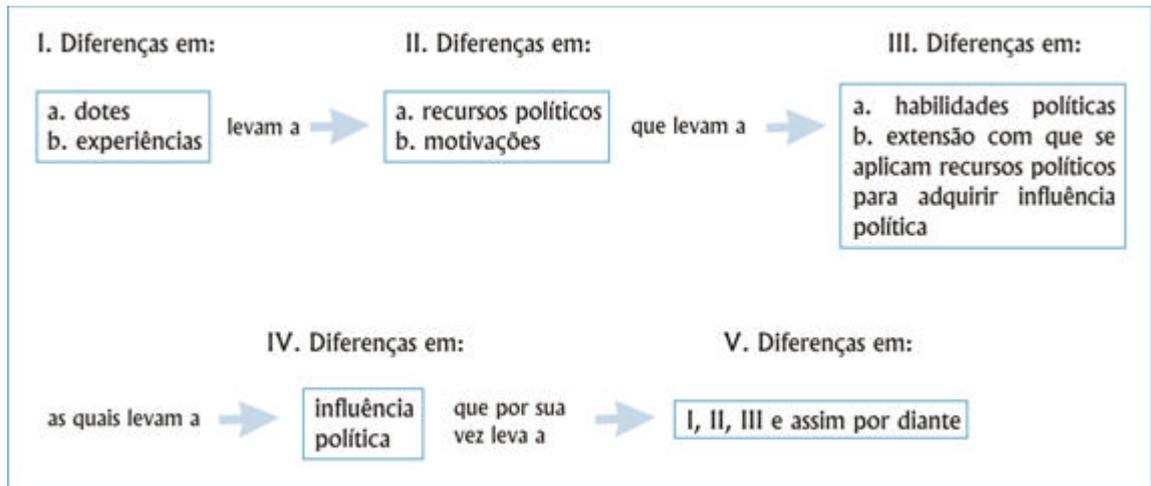


Figura 1: Cadeia causal.

Fonte: Dahl (1970, p. 33).

Objetivos conflituosos nos sistemas políticos

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

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

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

Nas sociedades complexas, grande parte dos conflitos é mediada, arbitrada, suprimida, resolvida ou liquidada pela própria sociedade, por meio de suas instituições, como família, amigos, associações, movimentos sociais

etc. No entanto, o grande foco de resolução da maioria dos conflitos sociais continua sendo o Estado.

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

Visando a evitar o conflito generalizado entre esses interesses divergentes, uma escolha racional dos indivíduos é criar uma instituição que busque transformar esses focos potenciais de conflitos em formas cooperativas de ação. (Essa interpretação é tributária do modelo hobbesiano no campo da análise política. Ver Santos (1998).)

Diante disso, surgiu o fenômeno do **Estado**. Daí vem a necessidade de ele ser o regulador da vida em sociedade e ter monopólio sobre o uso da força física e da coerção num determinado território. (O conceito de Estado como a instituição que tem o monopólio da violência física num determinado território foi desenvolvido por Weber (1992).)

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

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

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

- quando os conflitos trazem sérias conseqüências para terceiros, como no caso da greve em uma indústria chave;

- quando indivíduos agem ou ameaçam agir em conflito com normas tão básicas, que se torna necessária sua intervenção. Ex: a ameaça contra a vida de uma pessoa;
- quando o conflito origina o perigo da violência severa, prolongada ou generalizada entre os membros da sociedade; e
- quando inexitem outros meios capazes de mediar o conflito, a não ser o Estado.

Classificação dos sistemas políticos

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

Monarquia

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

O fundamento da autoridade das monarquias está no costume, e não na lei. De acordo com Giddens (2005), apesar de alguns Estados modernos ainda terem monarcas, eles “tornam-se pouco mais do que figuras decorativas”, desempenhando funções “simbólicas” e como foco de “identidade nacional”, porém, sem praticamente nenhuma influência no curso dos eventos políticos.

Verifica-se nesse caso a figura dos **monarcas constitucionais**, “como a rainha do Reino Unido, o rei da Suécia e até mesmo o imperador do Japão – cujo poder efetivo encontra severas restrições na Constituição, a qual confere autoridade àqueles que foram eleitos como representantes do povo” (GIDDENS, 2005, p.343).

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

Democracia

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

Explorando o conceito de democracia: no que consiste o “governo do povo”?

A idéia que está por trás da democracia é bastante clara, o povo deve ser o responsável pelo seu próprio governo, sob condições de igualdade política, em vez de se submeter a um domínio que venha de cima, por parte de líderes que não se responsabilizam por ele. Porém, ao observarmos a expressão mais de perto, não fica totalmente claro o que significa ser “dominado pelo povo”. Como apontou David Held (1996), cada uma das partes da expressão pode dar margem a dúvidas.

“Povo”

- *Quem é o povo?*
- *Que tipo de participação é permitida a essas pessoas?*
- *Que condições são aceitas como conducentes à participação?*

“Domínio”

- *O alcance desse domínio deveria ser amplo ou restrito? Até que ponto? Deveria ficar limitado, por exemplo, à esfera governamental ou pode haver democracia em outras esferas, como a democracia industrial?*
- *O domínio pode cobrir as decisões administrativas do dia-a-dia que devem ser tomadas pelo governo ou ele deveria se restringir às grandes decisões políticas?*

“Governo do”

- *É preciso obedecer ao governo do povo? Qual é o lugar da obrigação e da dissensão?*
- *Algumas pessoas desrespeitariam a lei se acreditassem que as leis existentes são injustas?*
- *Sob quais circunstâncias, se houver alguma, os governos democráticos deveriam fazer uso da coerção contra os indivíduos que discordam de suas políticas?*

Como enfatiza Held, as discussões em torno do “governo do povo” ultrapassam essas questões básicas. Existem opiniões contrastantes a respeito das condições necessárias para o sucesso de uma democracia. É possível manter democracia durante períodos de guerra e crise civis? É necessário que a sociedade democrática seja sobretudo alfabetizada ou possua um certo número de riqueza social? Não há consenso a respeito desses aspectos fundamentais que envolvem a democracia, quanto mais em relação às numerosas dúvidas que surgem com o ritmo acelerado da globalização e da mudança social. Assim como há séculos, ainda hoje, a democracia continua sendo um tema intenso, porém contestado.

Fonte: Giddens (2005, p. 345)

O significado de democracia tem variado conforme o tipo de sociedade e o momento histórico em que se apresenta. Assim, a idéia de governo do povo depende da maneira como esse conceito é interpretado e colocado em prática.

Por exemplo, povo pode ser interpretado como donos de propriedades, homens brancos, homens cultos, homens, mulheres e adultos (GIDDENS, 2005, p.343).

Destaca Giddens (2005) que o formato da democracia existente em cada sociedade é resultado de como seus valores e suas metas são compreendidos e priorizados. Nas palavras desse autor (*idem*, p.342-344):

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

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

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

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

exemplo, os plebiscitos realizados na Europa sobre a adesão ou não de países à União Monetária Européia. No Brasil, tivemos o exemplo do plebiscito de 1992, em que a população decidiu sobre o país retornar ao regime monárquico ou manter-se como República e quanto ao sistema de governo, no caso, o parlamentarismo ou presidencialismo. Como se sabe, a população decidiu por uma República Presidencialista. Ainda em termos de Brasil, há outras formas de exercício da democracia participativa, como os **referendos** e a **iniciativa popular legislativa**. Um dos exemplos mais bem-sucedidos desse tipo de democracia em nosso país tem sido a prática dos Orçamentos Participativos, em que a população é chamada para decidir sobre os destinos dos recursos públicos de municípios e estados, bem como os casos de Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Para verificar como esses institutos apresentam-se no Brasil, veja o texto complementar de autoria de Maria Victória Benevides (2003, p.83-119).

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

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

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

- direito de livre associação.

A existência dessas regras condiciona a existência da democracia representativa, que se materializa em diferentes formatos institucionais, dependendo da articulação verificada quanto a suas regras internas. Dentre tais regras, podemos verificar uma série de diferenças internas entre os países. Nesse sentido, vale citar alguns apontamentos de Giddens (2005, p.351-352).

Os partidos políticos e a votação nos países do Ocidente

Sistemas partidários

*Podemos definir um **partido político** como uma organização voltada para a conquista do controle legítimo do governo por meio de um processo eleitoral. Existem muitos tipos de sistema partidário. O sucesso de um sistema bipartidário ou de um sistema que envolva mais de dois partidos depende, em grande parte, da natureza dos procedimentos eleitorais de determinado país. Dois partidos tendem a dominar o sistema político nos lugares em que as eleições se baseiam no princípio de “o vencedor leva tudo”. O candidato que obtém o maior número de votos em um distrito eleitoral vence a eleição nesse local e representa todo o eleitorado no Parlamento. Nos casos em que as eleições se baseiam em princípios diferentes, como na representação proporcional (em que as cadeiras de uma assembléia representativa são determinadas em função das proporções de votos obtidos), os sistemas bipartidários são menos comuns.*

Em alguns países o líder do partido majoritário, ou de um dos partidos que estão em coalizão, assume automaticamente o lugar do primeiro-ministro, o símbolo político mais alto da nação. Em outros casos (como nos Estados Unidos), a eleição do presidente e as eleições partidárias para os principais organismos representativos ocorrem separadamente. Dificilmente existe algum partido eleitoral nos países ocidentais que seja exatamente idêntico aos outros, sendo que a maioria é mais complicada do que o do Reino Unido. A Alemanha pode servir como um exemplo. Nesse país, elegem-se os membros para o Bundestag (Parlamento), através de um sistema que combina a idéia de “o vencedor leva tudo” e as regras da eleição proporcional. A metade dos membros

desse Parlamento é eleita em distritos eleitorais nos quais vence o candidato que consegue a maioria dos votos. Os outros 50% são eleitos de acordo com as proporções dos votos que eles recebem em áreas regionais específicas. Foi esse sistema que permitiu ao Partido Verde ganhar cadeiras no Parlamento. Estabeleceu-se um limite de 5% a fim de impedir uma proliferação excessiva de partidos pequenos – essa proporção é o mínimo que deve ser atingido para que um partido obtenha representação parlamentar. Um sistema semelhante também é utilizado nas eleições locais.

Os sistemas que possuem dois partidos dominantes, como na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, tendem a levar a uma concentração de posições de “meio-termo”, a qual reúne a maioria dos votos e exclui as opiniões mais radicais. Nesses países, os partidos geralmente cultivam uma imagem moderada, chegando às vezes a serem tão parecidos entre si que a escolha que oferecem é insignificante. Em princípio, cada partido pode representar uma pluralidade de interesses, mas, muitas vezes, eles se combinam em um programa ameno com poucas políticas distintas. Os sistemas multipartidários permitem que interesses e pontos de vista divergentes sejam expressados de maneira mais direta, oferecendo um espaço para a representação de alternativas radicais; por outro lado, sozinho, nenhum partido conseguirá atingir maioria total. Essa é uma situação que leva a coalizões que podem enfrentar certa inabilidade na hora da tomada de decisões em função de grandes conflitos internos ou a uma rápida sucessão de eleições e novos governos, sendo que nenhum com capacidade para permanecer no poder durante muito tempo, produzindo, portanto, resultados bastante limitados.

Fonte: Giddens (2005, pp. 351-352).

Autoritarismo

Seguindo o critério de Giddens (2005, p.344), o autoritarismo surge como terceiro modelo de sistema político contemporâneo. Nesse caso, há uma forma de organização política em que as “necessidades e os interesses do Estado ganham prioridade sobre os dos cidadãos comuns,

e nenhum mecanismo legal de resistência ao governo, ou para remover um líder do poder, é restituído”.

Apesar de quase um terço dos países do mundo estar organizado de forma autoritária, um fato digno de nota é que a democracia tem se tornado a forma dominante de organização política. Cabe destacar, porém, que, apesar do grande avanço dos regimes democráticos (o que pode ser observado no mapa da figura 2), eles encontram-se diante de dilemas e contradições bastante sérios. Nesse sentido, para fins de reflexão e de atividades referentes a esta unidade, destacamos uma passagem do texto de Giddens, intitulada *Os paradoxos da democracia*.

Os paradoxos da democracia

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

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

Conforme observou o sociólogo norte-americano Daniel Bell, o governo nacional tomou-se “pequeno demais para responder às grandes questões” – como a influência da concorrência econômica global ou a destruição do meio ambiente; porém, “grande demais para lidar com as pequenas questões”, problemas que afetam cidades ou regiões específicas. O governos têm um poder restrito, por exemplo, sobre as

atividades dos gigantes das corporações empresariais - atores principais da economia global. Uma corporação dos EUA pode decidir pelo fechamento de suas usinas de produção na Grã-Bretanha, abrindo uma nova fábrica no México em seu lugar, a fim de diminuir custos e competir de forma mais eficaz com outras corporações. O resultado é a demissão de milhares de trabalhadores britânicos, os quais provavelmente esperarão que o governo faça alguma coisa; mas os governos nacionais não têm capacidade para controlar processos que estejam relacionados à economia mundial.

Em muitas democracias, os cidadãos demonstram pouca confiança em seus representantes eleitos, concluindo que a política nacional produz um impacto cada vez menor sobre suas vidas. Há um cinismo crescente em relação aos políticos que alegam ter a habilidade de prever ou de controlar questões globais que estejam ocorrendo em níveis que ultrapassam os limites do Estado-nação. Muitos cidadãos entendem que os políticos são praticamente impotentes para influenciar mudanças globais, e, portanto, suspeitam muito das proclamações de triunfalistas. Pesquisas públicas de opinião realizadas em diversos países do Ocidente revelam que os políticos têm um sério problema de imagem! É cada vez maior o número de cidadãos a julgar que eles agem em interesse próprio e que não estão comprometidos com questões que preocupam o eleitorado.

Algumas evidências que levam a essa conclusão foram extraídas dos resultados de dois estudos de segmentos da população recentes. Segundo os levantamentos, as atitudes políticas encontradas entre os britânicos jovens e os de meia-idade caracterizam-se mais pelo cinismo do que por qualquer outro fator. Entre os entrevistados no coorte de 1970, 44% acreditavam que os políticos estavam na política em benefício próprio. Trinta por cento daqueles que nasceram em 1958 concordavam que o partido político que está no poder é praticamente irrelevante, já que há poucas vantagens diretas para os cidadãos comuns. Os levantamentos revelaram que o cinismo político é mais pronunciado entre os indivíduos que não possuem qualificações educacionais (ESRC, 1997).

Ao mesmo tempo que houve um encolhimento do poder dos governos em relação às questões globais, as autoridades políticas também se distanciaram da vida da maioria dos cidadãos. Muitos cidadãos ficam indignados com o fato de que as decisões que afetam suas vidas sejam

tomadas por “intermediários do poder” – funcionários a serviço do partido, grupos de interesse, lobistas e servidores burocratas. Ao mesmo tempo, eles acabam acreditando na incapacidade do governo em lidar com questões locais importantes como o crime e os sem-teto. O resultado é a queda substancial da confiança no governo, o que, por sua vez, afeta a disposição das pessoas de participar do processo político.

Os efeitos da “era da informação aberta” são sentidos não apenas nos estados autoritários, mas também nas democracias. Vivemos em um mundo no qual os cidadãos e o governo têm acesso a praticamente as mesmas informações. Até mesmo os governos democráticos dependem há muito tempo de certos caminhos “não-democráticos” de operação – que vão desde a corrupção até o favorecimento, os acordos secretos e as redes formadas por velhos amigos – que hoje são rápida e freqüentemente revelados graças aos avanços na tecnologia da informação. Alguns processos que costumavam ficar escondidos agora vêm à luz, provocando indignação e desilusão entre o eleitorado democrático. Cada vez mais, os “velhos métodos” vão enfraquecendo e as estruturas políticas existentes deixam de ser uma garantia.

Hoje em dia, alguns observadores lamentam que os cidadãos dos estados democráticos estejam apáticos e tenham perdido o interesse pelo processo político. É verdade que os índices de votação têm apresentado uma queda nas últimas décadas e que a afiliação, nos principais partidos políticos, também esteja em declínio. Contudo, é um erro sugerir que as pessoas tenham perdido o interesse e a fé na própria democracia. As pesquisas de opinião mostram que a imensa maioria dos habitantes dos países democráticos citam a democracia como forma preferida de governo. Além disso, há sinais de que, na verdade, o interesse na política vem aumentando, mas simplesmente estava sendo canalizado para outras direções, diferentes dos partidos políticos ortodoxos. O número de filiados a grupos e associações políticas está crescendo e os ativistas estão dedicando suas energias para novos movimentos sociais concentrados em torno de questões isoladas, como o meio ambiente, os direitos dos animais, a política comercial e não-proliferação nuclear [...].

Qual é então o destino da democracia, numa época na qual a governança democrática parece estar despreparada para lidar com o

fluxo dos eventos? Alguns observadores sugerem que haja pouco a ser feito, que o governo não pode esperar controlar as mudanças que ocorrem em ritmo acelerado à nossa volta e que o modo de ação mais prudente esteja na redução do papel do governo, permitindo que as forças de mercado mostrem o caminho. Entretanto, esta é uma abordagem suspeita. Em nosso mundo descontrolado, precisamos de um governo mais, não menos, atuante. Porém, um governo eficaz em nossa era exige que a democracia seja aprofundada no nível do Estado-nação, bem como acima e abaixo deste nível.

Fonte: Giddens (2005, pp. 347 e 350-352).

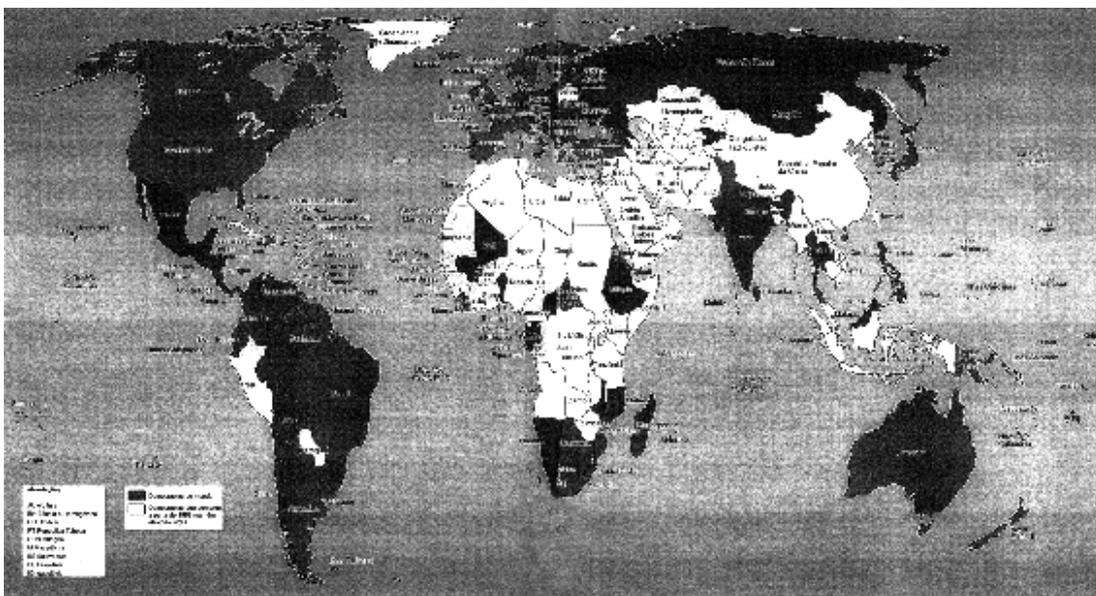


Figura 2: Mapa representativo do avanço dos regimes democráticos

Fonte: Giddens (2005, pp.348-349).

Atividades de aprendizagem

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

BIBLIOGRAFIA

- BENEVIDES, Maria V. Nós, o povo. Reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES et al. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade** : para uma teoria geral da política. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- DAHL, Robert. **A moderna análise política**. São Paulo: Lidador, 1970.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1998.
- EASTON, David. **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1970.
- GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2005.
- LEO MAAR, Wolfgang. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: **O estudo da política**: textos introdutórios. Brasília: Paralelo 15, 1995.

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

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

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

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

UNIDADE 2

Sistema político clássico e contemporâneo e suas influências em políticas empresariais

Objetivo

Nesta unidade, você vai buscar desenvolver algumas considerações teóricas e históricas sobre os sistemas políticos, destacando suas possíveis interfaces com o universo das organizações.

A história das idéias e das instituições políticas

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

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

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

Atividade política de gregos e romanos

Qualquer manual de ciência política, quando vai tratar da história (das idéias e instituições), deve iniciar pela Grécia, pelo simples fato, como vimos na Unidade 1, de que a idéia de política surgiu na **Grécia antiga**. Segundo Leo Maar (2004, p.30) a origem do termo está associada “a partir da atividade social desenvolvida pelos homens da *polis*, a 'cidade estado' grega”. O fato de a política, no contexto grego, ser uma “atividade social” a diferenciava de outros contextos, como o da Pérsia ou do Egito, onde a atividade política seria “a do governante, que comandava autocraticamente o coletivo em direção a certos objetivos” (p.30). Dessa forma, conclui Leo Maar que “o que a política

grega acrescenta aos outros estados é a referência à cidade, ao coletivo da *polis*, ao discurso, à cidadania, à soberania, à lei” (*idem*).

Dois pensadores são fundamentais em qualquer referência à vida política grega: [Platão](#) e [Aristóteles](#).

Para saber mais

*Platão – Nasceu em Atenas, em 428 ou 427 a.C e faleceu em 347 a.C. De pais aristocráticos e abastados, de antiga e nobre prosápia, temperamento artístico e dialético – manifestação característica e suma do gênio grego – deu, na mocidade, livre curso ao seu talento poético, que o acompanhou durante a vida toda, manifestando-se na expressão estética de seus escritos. Aos vinte anos, Platão travou relação com Sócrates e gozou por oito anos do ensinamento e da amizade do mestre. A coleção das obras de Platão compreende trinta e cinco diálogos e um conjunto de treze cartas, entre elas: *Apologia de Sócrates*, *Banquete* ou *Do Bem*, *República* – livros II a X- , *Parmênides* ou *Das Formas*.

Disponível em:

<<http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/opombo/hfe/momentos/escola/academia/obrasplatao.htm>>;

<<http://www.angelfire.com/ak/acropole/page5.html#A>>

*Aristóteles – Nasceu em Estagira, colônia grega da Trácia, no litoral setentrional do mar Egeu, em 384 a.C. Aos dezoito anos, em 367, foi para Atenas e ingressou na academia platônica, onde ficou por vinte anos, até a morte do mestre. Nesse período, estudou também os filósofos pré-platônicos, que lhe foram úteis na construção do seu grande sistema. Aristóteles fundou o Liceu, a sudoeste de Atenas. Alguns exemplos de suas obras são: os *Diálogos*, três livros sobre a filosofia, quatro livros sobre a justiça, poemas, cartas, orações, apologia havendo dúvidas quanto a sua efetiva autoria.

Disponível em:

<http://br.cade.dir.yahoo.com/Ciencia/Ciencias_Humanas/Filosofia/Filosofos/Aristoteles__384_322_a_C_/>;

http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/opombo/hfe/momentos/escola/liceu/obras_aristoteles.htm

A obra desses dois pensadores foi dedicada, dentre outras questões, à busca dos fundamentos de qual seria a melhor forma de organização política das sociedades (LEO MAAR, 2004, p.31). Nesse sentido, temos em Platão uma aposta na virtude do governante, que deveria conhecer “os fins da *Polis*”, de modo a oferecer uma luz que retirasse os súditos da “escuridão”. Já Aristóteles

defende a idéia de que a “política utiliza todas as outras ciências e todas elas perseguem um determinado bem, o fim que ela persegue pode englobar todos os outros fins, a ponto de este fim ser o bem supremo dos homens” (*idem*).

Um aspecto importante da experiência grega a ser destacado é a associação que se verifica nesse contexto entre as idéias de **ética** e **política**. A política, nesse caso, seria a própria materialização da ética, “[...] um referencial para o comportamento individual em face do coletivo social, da multiplicidade da *polis*” (*ibidem*).

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

A Idade Média e o Renascimento

A **Idade Média** teve como elemento central de sua organização política a associação entre o poder político e a religião (HELD, 1987). Nesse contexto, segundo Leo Maar (2004, p. 35), presenciaria uma duplicidade do poder, sendo o político “exercido pela nobreza” e o civil “exercido pelo clero religioso”.

Quando se trata da organização política da Idade Média, não se pode esquecer do **Renascimento*** (**Glossário: *Renascimento** – O Renascimento foi “um movimento intelectual, científico e artístico que teve sua maior expressão na Itália, representou precisamente a primeira erupção da nova mentalidade racionalista, secular, que busca centrar a finalidade do conhecimento no homem e na vida material, desvinculando as atividades políticas de finalidades religiosas e passando a considerá-las um conjunto de atividade com objetivos essencialmente mundanos” (MAGALHÃES, 2001, p.41).) (século XV), e nesse caso é obrigatório destacar a presença do pensador Nicolau Maquiavel (1469-1527). Em sua famosa obra *O Príncipe*, esse pensador formula uma série de conselhos no sentido de o soberano conquistar e

manter seu poder. Numa interpretação do pensamento de Maquiavel, pode-se afirmar que, para ele, a função da política seria colocar “ordem” no mundo, a qual poderia ser interpretada como uma luta para “conquistar”, “manter” e “conter” o poder (HELD, 1987). Esse pensador também desenvolveu as idéias de **virtude** e **fortuna**, que apontavam no sentido de que o bom governo é aquele portador da virtude, ou seja, o conhecimento e a dedicação à coisa pública e à fortuna, que estava associada à dimensão do acaso, da sorte que todo governante precisa ter para se manter no poder. Por fim, temos em Maquiavel um conceito de governo **republicano**, que seria formado, segundo Magalhães (2001, p.46), por: “mecanismos capazes de fazer valer a vontade da maioria e educar os membros da comunidade para viverem de acordo com a liberdade cívica e que criem limites para o exercício do poder arbitrário, seja ele do príncipe, da aristocracia ou do próprio povo”.

A Teoria Política Moderna

A partir do século XVII, a grande inovação nas formas de pensar a política aconteceu no movimento intelectual conhecido como **contratualista**. Segundo Bobbio e Bovero (1994), num sentido amplo, por contratualismo deveria se entender uma escola de pensamento político europeu, surgida entre os séculos XVII e XVIII, que colocava os fundamentos ou a origem do poder político num contrato firmado entre os homens. Os principais autores dessa escola foram Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e [Jean Jacques Rousseau](#) (1712-1778).

Para saber mais

*[Jean Jacques Rousseau](#) – Nasceu em 28/07/1712, em Genebra, Suíça, numa família de origem francesa e protestante e faleceu em 1778. Rousseau declara-se inimigo do progresso. Para ele, o progresso das ciências e das artes tornou o homem vicioso e mau, corrompendo sua natureza íntima. Frequentemente se resume a tese de Rousseau aos seguintes termos: o homem é bom por natureza, a sociedade o corrompe. Sua obra mais polêmica e discutida é *O contrato social*, nessa obra, ele pesquisa as condições de um Estado social que fosse legítimo, que não mais corrompesse o homem.

Disponível em: <<http://www.mundodosfilosofos.com.br/rosseau.htm#B>>

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

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

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

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

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

A temática do Estado limitado foi ampliada por outros pensadores, como o [Barão de Montesquieu](#) (1689-1755), [John Stuart Mill](#) (1806-1973) e [Adam Smith](#) (1723-1790).

Para saber mais

[*Barão de Montesquieu – Carlos Louis de Secondat, Barão de La Brede e de Montesquieu \(1689-1755\), conhecido na história como Montesquieu,](#)

desempenhou um papel de destaque na transformação da França do século XVIII. Foi presidente do Parlamento de Bordéus, escritor, filósofo e historiador. Publicou primeiro vários ensaios sobre a física e história natural e depois se dedicou ao estudo de história, à política e à moral. Sua obra fundamental, que corresponde a 40 anos de observação denomina-se ***O espírito das leis***.

Disponível em: <http://www.freemasons-freemasonry.com/Iluminismo_Franc%C3%A9s.html>

*John Stuart Mill – Nasceu em Londres, em 20 de maio de 1806, e faleceu em Avinhão, 8 de maio de 1873. Foi um filósofo, e economista e um dos pensadores liberais mais influentes do século XIX. Sucessor do liberalismo de John Locke, no século XIX, propôs, em seu ***Essays on Government*** (1978), a instituição do governo representativo, de caráter eletivo, mediante o qual seus executivos seriam impedidos de abusar do poder, graças ao freio do exercício por mandato de tempo limitado.

Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/058/58rodrigues.htm>
<http://pt.wikipedia.org/wiki/John_Stuart_Mill>

*Adam Smith – Considerado o formulador da teoria econômica, nasceu em 1723, em Kirkcaldy, na Escócia e faleceu em 17/06/1790. Grande parte das contribuições de Adam Smith para o campo da economia não foi original, porém, ele foi o primeiro a lançar os fundamentos para o campo dessa ciência.

Disponível em: <http://www.10emtudo.com.br/artigos_1.asp?CodigoArtigo=34>;
<<http://www.economiabr.net/biografia/smith.html>>

Tais pensadores podem ser enquadrados na tradição do **liberalismo**, que justamente tem como princípio a defesa de que o Estado deve ter funções delimitadas, seja no campo de seus poderes (liberalismo político), seja no campo de suas funções (liberalismo econômico). A idéia do cidadão portador de direitos invioláveis, como a vida ou a propriedade, é argumento de origem tipicamente liberal, assim como também o é a defesa de que o Estado deve ter suas funções limitadas para garantir o funcionamento do mercado, pois este resolveria os problemas de geração do bem-estar coletivo, por meio da mão invisível.

Em autores como Montesquieu e John Stuart Mill, temos a defesa do Estado limitado em seus poderes, ou seja, **a questão central de suas reflexões é como garantir que o poder do Estado não se torne absoluto**. Para isso, o primeiro deles defendeu a idéia de que a melhor maneira de limitar os poderes

estatais é por sua divisão em três: o poder Executivo, o poder Legislativo e o Judiciário. Dessa forma, cada um deles teria funções delimitadas e seria exercido por pessoas distintas, funcionando como um sistema de pesos e contra-pesos, cada um controlando os demais. Já John Stuart Mill defendeu a idéia de que a melhor maneira de evitar um governo **despótico** (de poderes ilimitados) seria o **governo representativo**, ou seja, uma forma de organização institucional em que os vários setores e as forças da sociedade pudessem estar representados no parlamento. Tais representantes, porém, deveriam ter liberdade em relação a seus representados, para tomar as decisões que acreditassem ser as melhores para a sociedade.

Por fim, em Adam Smith, temos a defesa do **Estado limitado em suas funções**, aquilo que ficou conhecido como liberalismo econômico. Temos, nesse autor, a defesa de que o bom governo é aquele que não intervém de modo nenhum na ordem econômica. Sua função seria proteger a ordem na sociedade, bem como garantir a vigência do princípio da propriedade privada. Segundo Smith, o governo, ao deixar a economia funcionar por conta própria, estaria contribuindo para a produção do bem comum, pois haveria algo como uma “mão invisível” que guiaria o mercado, de modo que, mesmo numa situação em que todos os participantes do mercado busquem o lucro e a acumulação, o resultado seria o bem-estar coletivo.

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

Saiba mais...

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

■ Para maiores esclarecimentos sobre o contratualismo e os conceitos de república, monarquia, constitucionalismo, absolutismo, ver: BOBBIO, N. et al. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1992. 2 vol.

Karl Marx e a crítica ao Estado

Se os liberais estavam preocupados com defender um Estado limitado em suas funções e poderes, o filósofo e economista alemão **Karl Marx** (1818-1883) denunciou a sociedade capitalista como alienadora e repressiva e o Estado como um dos instrumentos que garantiriam a reprodução desse tipo de sociedade. Nessa perspectiva, o Estado seria um “órgão de classe”, pois suas funções estariam relacionadas para garantir a reprodução do modo de produção capitalista, cuja essência seria a divisão da sociedade em classes (sendo as duas classes fundamentais a burguesia e o proletariado) e a exploração de uma maioria (proletariado) por uma minoria (burguesia).

Para saber mais

* Karl Marx – Economista, filósofo e socialista, Karl Marx nasceu em Trier, na Alemanha, em 5 de maio de 1818, e morreu em Londres, na Inglaterra, em 14 de março de 1883. Estudou na universidade de Berlim, principalmente a filosofia hegeliana, e formou-se em Jena, em 1841, com a tese *Sobre as diferenças da filosofia da natureza de Demócrito e de Epicuro*. Em 1864, Marx foi co-fundador da Associação Internacional dos Operários, depois chamada I Internacional, desempenhando dominante papel de direção. Em 1867, publicou o primeiro volume da sua obra principal, *O Capital*.

Disponível em: <http://www.culturabrasil.pro.br/marx.htm>

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

Apesar disso, Marx identificava no modo de produção capitalista um caráter revolucionário, pois este tinha como característica básica o fato de transformar constantemente a sociedade, mediante, por exemplo, as contínuas mudanças tecnológicas. Esse fato, segundo Marx, ao mesmo tempo em que

seria a força desse modo de produção, seria também sua fraqueza, pois dessa mudança constante surgiriam aqueles que poderiam pôr fim à “exploração do homem pelo homem”, ou seja, aos “proletários”. Nesse sentido, os proletários seriam a classe que poria fim à dominação burguesa, pela instauração do **comunismo**. Nas palavras de Sell (2001, p.176), “O centro das preocupações políticas de Marx estava voltado para a superação da ordem social capitalista. Ele afirmava que somente a classe operária, pelo seu papel chave no capitalismo, tinha as forças e as condições para a revolução que derrubaria a burguesia e começaria uma nova etapa da humanidade: a sociedade comunista”.

Esse processo em que o proletariado se torna uma classe revolucionária estaria marcado por sua organização política por meio, primeiro, dos sindicatos e, depois, na forma de **um partido político**. O livro *O manifesto do partido comunista* (LINK: [O Manifesto do Partido Comunista foi elaborado por Marx e Engels como programa da Liga dos Comunistas por decisão do seu II Congresso, realizado em Londres, na Inglaterra, entre 29 de novembro e 8 de dezembro de 1847. Disponível em: http://www.pcp.pt/publica/edicoes/25501144/notas.html](http://www.pcp.pt/publica/edicoes/25501144/notas.html)) foi escrito por Marx (1847) com o propósito de pensar um programa político para o proletariado. Nessa obra, que inicia com a famosa frase “Proletários do mundo, uni-vos!”, identificam-se também algumas considerações sobre o que seria uma sociedade comunista. Apesar de Marx ter escrito muito pouco sobre isso, dois elementos são essenciais ao pensar o comunismo (SELL, 2001, p.178):

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

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

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

As idéias de Marx forneceram o substrato ideológico para os partidos comunistas e socialistas (LINK: [Destaca Sell \(2001, p.179\) que a Revolução Russa,](#)

liderada por Lênin e Trotsky, “foi a primeira tentativa de suplantar o capitalismo e construir uma nova sociedade. Todavia, a primeira experiência de socialismo acabou se tornando uma ditadura com economia estatizada sob as mãos de Josef Stálin (1879-1953), que permaneceu no poder até 1953. Assim, a URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), acabou se desagregando no ano de 1991”) em todo o século XX. Tiveram sua aplicação nos experimentos socialistas derivados de revoluções, como a Revolução Russa de 1917, a Revolução Chinesa de 1949, a Revolução Cubana de 1959, além de muitas outras. O chamado socialismo real entrou em grande crise após a queda do muro de Berlim, em 1989, e a posterior dissolução da União Soviética em 1991.

Liberalismo, Keynesianismo e Neoliberalismo

Com relação à organização do Estado, na maioria dos países do mundo, vigorou até os anos 30 do século XX o argumento da “mão invisível”, formulado por Adam Smith, no qual o capitalismo aparecia como um sistema ideal em termos de racionalidade e eficiência, segundo Tosi Rodrigues (1995). Nesse construto, as funções do Estado deveriam limitar-se a fazer cumprir os contratos e garantir a propriedade privada.

Porém, já no final do referido século, o funcionamento real do capitalismo começava a apresentar evidências que contrariavam suas teorias justificadoras. Em vez da “mão invisível” ([LINK: Para compreender elementos da teoria política e econômica de Adam Smith e a idéia de mão invisível, ver Châtelet et al. \(1985, p.68-70\).](#)) que produziria o “bem comum”, o que se observava era a concentração de poder industrial em empresas gigantescas, trustes e cartéis aliada ao total desamparo dos cidadãos excluídos da órbita do mercado. O resultado dessa organização institucional do capitalismo foi aumento de sua instabilidade, culminando com a Grande Depressão de 1929:

A Grande Depressão dos anos trinta foi um fenômeno mundial, que afetou todas as grandes economias capitalistas. Nos Estados Unidos, por exemplo, em 24 de outubro de 1929 (um dia que ficou conhecido como ‘quinta-feira negra’), a bolsa de valores de Nova Iorque teve uma queda brusca nas cotações dos títulos, fenômeno que acabou destruindo toda a confiança na economia. Com isso, os empresários reduziram a produção e os

investimentos, o que causou a diminuição da renda nacional e do número de empregos, diminuindo mais ainda a confiança na economia. Antes de encerrado o processo, milhares de empresas tinham ido à falência, milhões de pessoas tinham ficado sem emprego e estava sendo preparada uma das maiores catástrofes da história (HUNT, 1984 *apud* TOSI RODRIGUES, 1995, p.3).

Nesse contexto, a teoria que propiciou uma saída para a crise vivenciada foi a formulada por John Maynard Keynes. Já em 1926, Lord Keynes postulou a ruptura com as bases do capitalismo *laissez-faire**. ([GLOSÁRIO: *Laissez-faire – Expressão em língua francesa que significa “deixai fazer”.](#)) Nas palavras desse economista: “Não constitui uma dedução correta dos princípios da economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto--interesse seja geralmente esclarecido” (KEYNES *apud* TOSI RODRIGUES, 1995, p.3).

A aplicação das teses keynesianas deu origem a maior intervenção do Estado na economia, sendo o germe daquilo que no período posterior à Segunda Guerra Mundial veio denominar-se *Welfare State*. Tal modelo de Estado, marcado pela confluência entre os interesses capitalistas e a ação do Estado, deu origem a um período marcado por grande desenvolvimento, estabilidade e prosperidade sem precedentes na história do capitalismo (TOSI RODRIGUES, 1995). ([LINK: Esse período de grande estabilidade econômica, política e social foi objeto de várias interpretações por parte dos cientistas sociais. Para alguns se estava diante do fim das ideologias \(Bell, Aron\), para outros, estaríamos imersos numa sociedade controlada, “unidimensional”, guiada exclusivamente pela racionalidade instrumental.](#))

A partir do final dos anos 1960, porém, adveio a crise nos países centrais, derivada da combinação então vigente entre uma acumulação intensiva e uma regulação monopolista. “O círculo virtuoso” (ganhos de produtividade alimentando aumentos reais de salário e vice-versa), então, cedeu lugar ao círculo vicioso de inflação, com estagnação econômica que se instalou na maior parte dos países desenvolvidos (TOSI RODRIGUES, 1995).

Nesse contexto, ganhou fôlego uma série de críticas que vinham sendo feitas ao Estado Intervencionista/Keynesiano presente na Europa e nos Estados Unidos. Tais críticas voltaram-se contra qualquer limite estabelecido por parte do Estado ao funcionamento dos mecanismos do mercado: “o ‘mercado livre’ é

a garantia da liberdade econômica e política, esta última também ameaçada pelo intervencionismo” (FILGUEIRAS, 2000, p.45).

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

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

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

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

As idéias neoliberais acabaram sendo colocadas em prática, sobretudo com a chegada ao poder do Partido Conservador na Inglaterra, com Thatcher, em 1979, e do Partido Republicano, com Ronald Reagan, nos EUA, em 1980. Poder-se-iam caracterizar tais governos como representantes da “primeira onda” do neoliberalismo. Naquele que ficou conhecido como o modelo mais puro do neoliberalismo – o Inglês – foram adotadas medidas como: controle da emissão monetária, elevação da taxa de juros, abolição do controle de fluxos financeiros, repressão aos sindicatos, legislação anti-sindical, corte de gastos e privatização. No governo de Reagan, também foi implementada uma série de medidas, porém, com bem menos radicalidade do que na Inglaterra e, além disso, fazendo junção entre o neoliberalismo nas políticas econômicas e a manutenção do “Keynesianismo” militar (ANDERSON, 1995). No restante da Europa, o neoliberalismo foi bem mais cauteloso, realizando somente políticas de disciplina orçamentária e reforma fiscal.

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

Como questão se coloca o porquê da recuperação dos lucros não ter resultado em crescimento. A resposta de Anderson (1995) vai no sentido de que a desregulamentação financeira da economia capitalista mundial fez com que houvesse inversão do investimento de capital: do capital produtivo para o capital financeiro. Observa-se, cada vez mais, um deslocamento do capital, da esfera da produção para o espaço dos mercados financeiros, os quais, graças ao constante processo de sofisticação tecnológica e globalização da economia, circulam por todo o mundo na busca de segurança e rentabilidade (FIORI, 1995; FIORI e TAVARES, 1993).

A globalização

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

Vamos começar afirmando que não existe explicação consensual para o fenômeno, de modo que Held e McGrew (2001) identificam duas grandes linhas de argumentação: de um lado, os que a consideram um fenômeno histórico real e significativo – **os globalistas** –, de outro, aqueles que a concebem como uma construção primordialmente ideológica ou mítica, de valor explicativo marginal – **os céticos**. Para os autores, mesmo sendo um dualismo grosseiro, já que

destaca duas interpretações conflitantes entre diversas teses e opiniões, a diferenciação é válida se utilizada como tipo ideal.

Os céticos têm como ponto de partida a seguinte questão: “O que é global na globalização?” Para eles, se o global não puder ser interpretado literalmente como fenômeno universal, faltaria então uma especificidade clara para o conceito de globalização. Para eles, na inexistência de referenciais geográficos claros, fica impossível distinguir o que é regional de o que seria realmente global.

Held e McGrew (2001), ao analisar o conceito, sustentam que os céticos tentam encontrar uma prova conclusiva da tese da globalização. Na maioria dos casos, constroem um modelo abstrato sobre o que seria a economia global ou a cultura global e comparam-no com a realidade. Outros procuram avaliar até que ponto as tendências contemporâneas se comparam com o que diversos historiadores afirmaram ter sido “a *belle époque* da globalização, a saber, o período de 1890 a 1914” (HELD e MCGREW, 2001, p.15). Nesse aspecto, a análise dos céticos decididamente descarta o valor descritivo ou explicativo desse conceito. Em vez de globalização, os céticos concluem que uma conceituação mais válida das tendências atuais seria captada pelos termos “internacionalização”, isto é, laços crescentes entre economias ou sociedades nacionais essencialmente distintas, e “regionalização” ou “triadização”, ou seja, o agrupamento geográfico de trocas econômicas e sociais transfronteiriças (HELD e MCGREW, 2001, p.15).

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

A visão globalista ([LINK: Uma típica análise “globalista” encontra-se em Giddens \(1996\).](#)) rejeita a afirmação de que o conceito de globalização seja simplesmente um construto puramente ideológico. Embora reconheçam que o discurso da globalização possa ser utilizado para esse fim, afirmam que tal

conceito descreve mudanças estruturais reais na escala da organização social. Isso se evidencia, dentre outras manifestações, na internacionalização das empresas capitalistas, na esfera da cultura popular e pela valorização dos problemas ambientais como problemas globais. “Em vez de conceber a globalização como um fenômeno exclusivamente econômico, a análise globalista confere um status equiparável a outras dimensões da atividade social” (HELD e MCGREW, 2001, p. 16).

Em sua crítica aos céticos, os globalistas afirmam que reduzir a globalização a uma lógica puramente econômica ou tecnológica é altamente equivocado, pois se desconhece a complexidade da vida social moderna. Ela desenvolve-se em outras esferas (como a da cultura), sem haver um padrão histórico ou espacial idêntico ou comparável, em cada um desses campos (HELD e MCGREW, 2001).

Segundo Held e McGrew (2001, p. 80), em vez de comparar a realidade com algum modelo abstrato de mundo globalizado ou de comparar os fluxos globais em épocas diferentes, a análise globalista recorre a formas sócio-históricas de análise. Isso leva ao exame de como os padrões de globalização, dentro e entre os diferentes campos de atividade, comparam-se e contrastam ao longo do tempo. Dessa forma, a globalização torna-se um processo indeterminado, sujeito a avanços e recuos, trazendo consigo tensões como a cooperação e o conflito, a integração e fragmentação, exclusão e inclusão, convergência e divergência, ordem e desordem.

As diferenças entre as duas perspectivas dão-se praticamente em todas as esferas em que o mundo contemporâneo é analisado. O Quadro 1 resume o debate.

	Céticos	Globalistas
1. Conceitos	Internacionalização, não-globalização, regionalização	Um só mundo, moldado por fluxos, movimentos e redes sumamente extensos, intensivos e rápidos através das regiões e dos continentes
2. Poder	Predomina o Estado nacional, intergovernamentalismo	Desgaste da soberania, da autonomia e da legitimidade do Estado, declínio do Estado-nação, aumento do multilateralismo

3. Cultura	Ressurgimento do nacionalismo e da identidade nacional	Surgimento da cultura popular global, desgaste das identidades políticas fixas, hibridização
4. Economia	Desenvolvimento de blocos regionais, triadização, novo imperialismo	Capitalismo global, informacional, economia transnacional, nova divisão regional do trabalho
5. Desigualdade	Defasagem crescente entre o norte e o sul, conflitos de interesse irreconciliáveis	Desigualdade crescente nas e entre as sociedades, desgaste das antigas hierarquias
6. Ordem	Sociedade Internacional de Estados, persiste inevitavelmente o conflito entre os Estados, gestão internacional e geopolítica, comunitarismo	Gestão global em camadas múltiplas, sociedade civil global, organização política global, cosmopolitismo

Quadro 1: Diferenças entre as perspectivas dos céticos e dos globalistas sobre a globalização.

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

Como se pode observar no quadro, globalistas e céticos têm concepções completamente diferenciadas da globalização, sendo que os argumentos tendem a refutar-se mutuamente. Porém, numa análise mais detida das duas perspectivas, podem-se identificar alguns pontos que são praticamente consensuais entre as duas análises. Para Held e McGrew (2001), os dois lados admitiram que:

- houve aumento, nas últimas décadas, da interligação econômica nas e entre as regiões, ainda que com conseqüências diferenciadas em cada uma delas;
- a competição inter-regional e global desafia as velhas hierarquias e gera novas desigualdades de riqueza, poder e privilégio;
- alguns problemas, como a lavagem de dinheiro e a questão ambiental, fogem da esfera de responsabilidade das tradicionais instituições dos governos nacionais;
- houve expansão da gestão internacional nos planos regional e global – por exemplo, os blocos econômicos regionais e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Os sistemas políticos e as políticas empresariais

Até aqui tratamos basicamente da evolução histórica das idéias políticas, bem como das mudanças pelas quais passaram os sistemas políticos ao longo da história. Nesse sentido, tivemos a oportunidade de ver alguns traços da organização política de Atenas, Roma, da Idade Média, bem como aquilo que foi denominado de Estado liberal, o socialismo e o keynesianismo. Por fim, tivemos a oportunidade de visualizar rapidamente os principais elementos do neoliberalismo e da globalização.

Nosso foco agora passa a ser a compreensão de como a forma como os sistemas políticos são organizados afeta a vida das organizações e as políticas empresariais.

Nesse sentido, mais do que teorizar essas questões, vamos tratá-las na forma de exemplos e associações.

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

Vários estudos têm apontado que a organização típica do Estado liberal tem impactos diferenciados sobre países, regiões, indústrias e setores da economia. Um exemplo típico disso são as políticas de abertura comercial. Nesse caso, um país pode estimular importações baixando tarifas de determinados produtos. Foi a política adotada pelo Brasil no período em que foi administrado pelo presidente Collor. Qual é o impacto dessas políticas? De um lado, elas podem ter o impacto positivo de favorecer a modernização de determinados setores da indústria e de serviços, como afirmam seus defensores. Outra consequência é o fechamento de indústrias nacionais e o desemprego,

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

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

No entanto, deve ficar claro que a organização dos sistemas políticos forma um dos elementos do contexto em que são formuladas e definidas as decisões empresariais. Nesse sentido, é importante ter em mente não apenas os elementos mais estruturais de um sistema político, ou seja, o fato de este tratar-se de uma democracia ou ditadura ou se o Estado está organizado de forma liberal ou intervencionista. Tão importante quanto esses elementos são as variáveis relacionadas à estabilidade e instabilidade política e econômica de uma região ou um país. Não é sem motivos que as organizações internacionais desenvolvem tantos índices destinados a mensurar questões como a solidez das instituições de um país, suas perspectivas de futuro, seus riscos. Tais índices, apesar de seu caráter ideológico, no sentido de valorizar apenas alguns aspectos da organização política e econômica nacional adquirem cada vez mais importância, no contexto de uma economia globalizada. Exemplo mais significativo disso é aquele representado pela expressão “risco país”. Vejamos o que significa esse índice a seguir:

O que é o risco país?

A expressão “risco país” entrou para a linguagem cotidiana do noticiário econômico, principalmente em países que vivem em clima de instabilidade, como o Brasil e a Argentina. O “risco país” é um indicador que tenta determinar o grau de instabilidade econômica de cada país. Dessa forma, tornou-se decisivo para o futuro imediato dos países emergentes. A seguir, estão enumerados alguns pontos básicos que facilitam o entendimento desse conceito, que vem tendo cada vez mais destaque.

O que é exatamente o risco país?

O risco país é um índice denominado Emerging Markets Bond Index Plus (EMBI+) e mede o grau de “perigo” que um país representa para o investidor estrangeiro.

Esse indicador concentra-se nos países emergentes. Na América Latina, os índices mais significativos são aqueles relativos às três maiores economias da região: Brasil, México e Argentina.

Dados comparativos de outros países – como Rússia, Bulgária, Marrocos, Nigéria, Filipinas, Polônia, África do Sul, Malásia e outros – também são considerados no cálculo dos índices.

Quem é responsável pelo cálculo do índice?

O risco país é calculado por agências de classificação de risco e bancos de investimentos. O banco de investimentos americano J. P. Morgan, que tem filiais em diversos países latino-americanos, foi o primeiro a fazer essa classificação.

Que variáveis econômicas e financeiras são consideradas no cálculo do índice?

O J. P. Morgan analisa o rendimento dos instrumentos da dívida de um determinado país, principalmente o valor (taxa de juros) com o qual o país pretende remunerar os aplicadores em bônus, que são representativos da dívida pública.

Tecnicamente falando, o risco país é a sobretaxa que se paga em relação à rentabilidade garantida pelos bônus do Tesouro dos Estados Unidos, país considerado o mais solvente do mundo, ou seja, o de menor risco para um aplicador de não receber o dinheiro investido acrescido dos juros prometidos.

Como se determina essa sobretaxa?

Dentre outros, são avaliados, principalmente, aspectos como o nível do déficit fiscal, as turbulências políticas, o crescimento da economia e a relação entre a arrecadação e a dívida de um país.

Como se expressa o risco país?

Em pontos básicos, sua conversão é simples: 100 unidades equivalem a uma sobretaxa de 1%.

Concretamente, o que significa esse índice para os investidores?

É um orientador. O risco país indica ao investidor que o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado.

Quanto maior for o risco, menor será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros. Para tornar o investimento atraente, o país tem de elevar as taxas de juros que remuneram os títulos representativos da dívida.

Fonte: Disponível em: <www.portalbrasil.net/economia_riscopais.htm>. Acesso em: mai. 2006.

Importante ao abordar essas questões é ter em mente que tais índices só têm sentido de existir no contexto de uma economia globalizada, em que o fluxo ([LINK: A questão do fluxo de informações é abordada por Giddens \(2005, p.64\) ao assinalar que “\[...\] a difusão da tecnologia da informação expandiu as possibilidades de contato entre as pessoas ao redor do mundo. Facilitou também o fluxo de informação sobre pessoas e acontecimentos em lugares distantes \[...\]”](#)) e a velocidade das informações se acentuam rapidamente, bem como a capacidade de ação dos governos nacionais se vê seriamente pressionada pelo poder das grandes corporações ([LINK: O papel das corporações transnacionais na economia globalizada pode ser analisado em Giddens \(2005, p.65-66\).](#)) transnacionais. Nesse sentido, sejamos “céticos” ou “globalistas”, não podemos deixar de reconhecer que **existem mudanças significativas acontecendo no mundo e que tais mudanças afetam tanto a forma como a política se organiza nas diferentes sociedades quanto as estratégias das organizações e principalmente nossas vidas.**

Essa questão do impacto da globalização em nossas vidas é abordada diretamente por Anthony Giddens (2005). Acreditamos que seja oportuno discutir essa questão para finalizar esta unidade, pois ela ajuda na compreensão da temática abordada. Destaca Giddens (2005, p.68) que:

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

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

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

Se antigamente a vida de trabalho das pessoas era dominada pelo emprego garantido por apenas um empregador ao longo de muitas décadas – o conhecido modelo do “emprego para a vida inteira” –, hoje, um número maior de indivíduos traça sua própria carreira, perseguindo metas individuais e exercendo a escolha para sua realização. Muitas vezes, isso envolve trocar de emprego várias vezes durante a carreira, constituindo novas capacidades e habilidades e transferindo-as aos diversos contextos de trabalho. Os modelos tradicionais de trabalho em tempo integral estão se transformando em formas mais flexíveis: trabalho em casa auxiliado por tecnologia de informação, trabalho em equipe, projetos de consultoria de curta duração, horário flexível de trabalho e assim por diante (BECK, 1992, p.??).

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

Você viu o filme *Titanic*? É bem provável que sim. Estima-se que centenas de milhões de pessoas ao redor do mundo tenham visto *Titanic* tanto em cinemas como em videocassete. O filme de 1997 que reconta a história de um jovem casal que se apaixona a bordo de um transatlântico fadado a afundar é um dos filmes mais populares já produzidos. *Titanic* bateu todos os recordes de bilheteria, totalizando mais de 1,8 bilhão de dólares em rendimentos pelas exibições em 55 diferentes países. Em muitos países, durante a estréia de *Titanic*, centenas de pessoas fizeram fila por ingressos que se esgotaram em todas as exibições. O filme tornou-se popular em todas as faixas etárias, mais particularmente entre garotas adolescentes – muitas das quais pagaram para assistir ao filme várias vezes. As estrelas de *Titanic*, Leonardo DiCaprio e Kate Winslet, viram suas carreiras e futuros inteiramente transformados – passaram de atores pouco conhecidos a celebridades globais. *Titanic* é um desses produtos culturais que tiveram sucesso em atravessar fronteiras nacionais e em criar um verdadeiro fenômeno internacional.

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

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

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

BIBLIOGRAFIA

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

BECK, 1992 ???

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

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

BORON, Atílio. América Latina: pensamiento único y resignación política. Los limites de una falsa coartada. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n.163, septiembre/octubre, 1999.

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

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

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

FIORI, José Luis. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaio sobre a festejada crise do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

_____. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: Ed. da UNESP, 1996.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HUNT, Kenneth E. **História do pensamento econômico**. 2. ed.
Rio de Janeiro: Campus, 1984.

MAGALHÃES, José A. F. **Ciência Política**. Brasília: Vestcon, 2001.

MARX, Karl. **O manifesto do partido comunista**. Petrópolis: Vozes, 1996.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

SELL, Carlos E. **Sociologia clássica**. Itajaí: Editora da Univali; Blumenau: Editora da FURB, 2001.

TOSI RODRIGUES, Alberto. **Neoliberalismo: gênese e retórica**. Campinas, maio/junho, 1995. Disponível em: <www.política.pro.br>.

UNIDADE 3

Planejamento e tomada de decisões

Objetivo

Nesta unidade, você vai estudar as temáticas do planejamento e do processo decisório, sob o ângulo da ciência política.

Decisões políticas, estratégicas, táticas e operacionais

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

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

- o planejamento estratégico, que trata das decisões de longo prazo;
- o planejamento tático, que aborda o médio prazo; e
- o planejamento operacional, cujo eixo são decisões de curto prazo.

A relação entre planejamento estratégico e decisões estratégicas pode ser observada no quadro abaixo:

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

Quadro 2: Níveis de decisão e tipos de planejamento

Fonte: adaptado de Oliveira (1998).

Toda organização, para um bom desempenho de suas funções, deveria trabalhar de forma articulada com essas três dimensões do planejamento e da

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

Apesar de o planejamento ser uma função administrativa amplamente difundida no universo empresarial, ele tem ampla possibilidade de uso no universo da Administração Pública. Aliás é digno de destaque que a primeira aplicação sistemática das técnicas de planejamento social surgiu na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), quando, em 1918, foi elaborado o Plano Nacional de Eletrificação (GIOVANELLA, 1991). ([LINK: Uma análise histórica do uso das técnicas de planejamento nos setores público e privado pode ser encontrada em Giovanna \(1991, p.26-44\).](#))

Nesta unidade da disciplina, você vai ver quais são as principais características dos *processos de decisão política*.

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

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

Três são os níveis em que a política está presente na sociedade (RUA, 1998):

- **o Plano Constitucional (Polity):** que, segundo Muller (1998), é o espaço de distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois variar conforme os lugares e as épocas;

- **o Plano da Atividade Política (Politics):** esse designa a atividade política em geral, como as disputas partidárias, a competição eleitoral etc.; e
- **o Plano das Políticas (Policies):** essa terceira acepção de política designa, enfim, a política pública, ou seja, o processo pelo qual são elaborados e implementados os programas de ação pública (MULLER, 1998).

Retomando a discussão do processo decisório, quando acontece determinada ação governamental, em geral, dizemos que ela é uma *decisão política*. Esse tipo de decisão materializa-se naquilo que se denomina de **POLÍTICA PÚBLICA**.

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

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

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

Decisão política: corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia de preferências dos autores envolvidos, expressando uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Exemplo: emenda de reeleição presidencial.

Política pública: geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Exemplo: privatização de estatais e reforma agrária .

Considerando-se o fato de que as políticas públicas são mais amplas do que as decisões públicas, vejamos **como se dá o desenvolvimento seqüencial das políticas e das decisões públicas**.

A seqüência das políticas públicas e as decisões

A partir dessa conceituação, vamos discutir sobre o chamado ciclo das políticas públicas. Em geral, a abordagem seqüencial define as seguintes fases de uma política pública (MULLER, 1998):

Construção da Agenda Pública

Como um problema social se transforma num problema público? Segundo Rua (1998), podemos ter um dado “estado de coisas” que incomode e prejudique muitas pessoas, durante um longo período de tempo. Quando esse “estado de coisas” começa a preocupar as autoridades governamentais, podemos dizer que temos um problema político, ou seja, o problema chegou à agenda pública.

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

Existem três tipos de demandas, segundo Rua [1998]:

- *demandas novas*
- *demandas recorrentes*
- *demandas reprimidas, que se subdividem em:*
 - *estado de coisa*
 - *não-decisão*

As **demandas novas** são aquelas decorrentes do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas, a saber:

- **novos atores:** são aqueles que já existiam antes, mas não eram organizados, quando passam a se organizar e pressionar o

sistema político, aparecem como novos atores. Exemplo: bancada evangélica do Congresso Nacional.

- **novos problemas:** são problemas que não existiam efetivamente antes (como a AIDS) ou que existiam apenas como estado de coisas, pois não chegavam a pressionar o sistema e exigir solução política (como a questão ambiental).

As **demandas recorrentes** são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental. No caso brasileiro, um exemplo é a Reforma Agrária, que há muito tempo é uma questão com soluções parciais, as quais prolongam uma solução efetiva.

As **demandas reprimidas** são aquelas que não chegam até o sistema político, são barradas ou têm seu processo decisório trancado. Não entram na pauta política ou sua resolução é congelada, à medida que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses ou contrariam códigos de valores estabelecidos tendem a encontrar forte resistência para serem aceitas como um problema político legítimo. Temos dois tipos de demandas reprimidas:

- **Estado de coisas:** ocorre quando uma situação persiste durante muito tempo, incomodando as pessoas e gerando insatisfação sem, entretanto, mobilizar as autoridades governamentais, não chegando a constituir um item da agenda governamental.
- **Não-decisão:** um determinado “estado de coisas” também pode permanecer pela não-decisão, que “significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade – e, da mesma forma, ameaçam interesses – encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de estado de coisas em problema político – e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental. Trata-se, portanto, de algo como uma demanda reprimida” (RUA, 1998, p.239). O conceito foi desenvolvido por Bacarach e Baratz (1979).

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

- crise/catástrofes;

- mobilização dos atores sociais;
- oportunidade política.

É facilmente perceptível que, no Brasil, as duas primeiras são as formas mais comuns de problemas sociais a chegar à agenda pública. Um exemplo típico de catástrofe são os desabamentos em encostas de morros, ou seja, os problemas da ocupação do espaço e da política habitacional só existem quando há uma tragédia que obriga as autoridades governamentais a agir.

A mobilização social ocorre geralmente por meio de movimentos sociais que se constituem em função de alguma demanda por direitos ou serviços, em que recorrem ao Estado para a resolução de seus problemas. No Brasil, os movimentos de maior visibilidade são aqueles relacionados à luta pela terra e os de ambientalistas. Temos, igualmente, importantes manifestações no campo dos movimentos pelos direitos humanos. O tema dos atores do processo de decisão política será abordado com mais detalhes na segunda parte desta unidade.

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

Ainda com relação à formação da agenda pública, deve-se destacar que a dimensão ideológica ocupa papel significativo nesse processo. O sociólogo alemão Claus Offe (1984) considera que o sistema de normas legais e culturais existentes na sociedade se constitui num sistema de filtros que atuam na seleção de o que merece ou não ser alvo da ação do Estado.

Produção de soluções e/ou alternativas

A partir do momento em que é diagnosticado o problema ou que uma demanda chega à agenda do Estado, a tarefa seguinte é a busca de soluções para sua resolução. Nesse processo, duas etapas são fundamentais:

- O primeiro passo é o gestor se municiar com o maior número de informações sobre o problema em questão. Dentre as

informações fundamentais estão os **indicadores**, ([LINK: Para obter informações sobre as principais fontes de indicadores no Brasil, ver: JANUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 2.ed. Campinas: Alínea, 2003.](#)) ou seja, o problema deve ser, quando possível, quantificado por meio de todas as informações disponíveis. Exemplo: Se o problema que desejo resolver é o desemprego, é fundamental que eu tenha em mãos dados sobre o número de desempregados em minha região, as causas do desemprego, os índices de crescimento econômico etc.

- Outro tipo de informação fundamental no diagnóstico é a consulta à legislação sobre a política que se pretende implementar. A questão aí é evitar problemas como a inconstitucionalidade de uma decisão ou formular uma política em desacordo com as diretrizes estabelecidas nas leis orgânicas e nos estatutos de determinada área. Exemplo: ao reformular um plano diretor, é fundamental esse processo ser realizado de acordo com o Estatuto das Cidades. ([LINK: Sobre o tema do gerenciamento das cidades, os planos diretores, o Estatuto da Cidade, consultar o material produzido pelo Instituto Polis \(2005\), intitulado *Kit das cidades*.](#))
- Com bons indicadores em mãos, o gestor tem a sua disposição uma série de instrumentos para auxiliar seu processo decisório. O próximo passo, então, é o **planejamento da política**. Nesse caso, busca-se estabelecer possíveis caminhos para solução do problema identificado. Duas são as formas de planejar uma política pública. A primeira é o **planejamento tradicional** ou **tecnocrático**, cujo gestor, amparado em seu conhecimento técnico, decide sozinho ou com um grupo de especialistas a melhor forma de atuação. Esse tipo de planejamento, apesar de ganhar em racionalidade, tem, muitas vezes, sérios problemas de legitimidade, ou seja, os atingidos pela política em questão não reconhecem aquela política como legítima. Pode ainda ter problemas de **viabilidade**, isto é, nem todas as variáveis podem ser consideradas no processo de planejamento, o que acarreta a inviabilização do projeto em questão. Diante dessas deficiências do planejamento tecnocrático, no final da década de 1980 começou a ganhar cada vez mais força aquilo que ficou denominado de **planejamento participativo**. Nesse tipo de planejamento, os vários atores envolvidos na política são

chamados para decidir, junto com o poder público, as melhores soluções. Esse tipo de planejamento tem a vantagem de superar os problemas de legitimidade e viabilidade do modelo anterior, promovendo ainda a possibilidade de mudanças culturais, no sentido de produzir uma sociedade mais participativa e co-gestora dos projetos governamentais. O Brasil tem vivenciado várias experiências de planejamento participativo. Dentre as principais estão o orçamento participativo e os congressos da cidade. No primeiro, a população define, juntamente com o poder público, as prioridades de investimentos para o ano seguinte. Já os congressos da cidade definem um planejamento de que tipo de cidade os cidadãos querem para o futuro. Os reflexos mais imediatos desses congressos são as reformulações dos planos diretores municipais ([LINK: Sobre tais temas e experiências desenvolvidas no Brasil, importante fonte de consulta são as publicações do Instituto Polis na série *Desafios da Gestão Municipal* e o boletim *Dicas: idéias para ação municipal*. Informações sobre tais publicações podem ser obtidas em: <www.polis.org.br>.](#)).

- Uma derivação do planejamento da política pública é o **financiamento** para o programa em questão, ou seja, concomitantemente ao ato de planejar, o gestor deve buscar todas as informações necessárias sobre o financiamento da política que está propondo, sob pena de comprometer todas as demais fases do processo ([LINK: Para maiores informações sobre os processos de financiamento das políticas públicas no Brasil, ver: PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. No campo específico do orçamento público, ver: GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1994.](#)).

A decisão pública

Finalizado o planejamento, parte-se para a decisão sobre os rumos de atuação. Nesse processo, *policies*, *politics* e *polity* se entrelaçam diretamente, ou seja, aqui o conteúdo da política deve passar pelo crivo dos atores políticos públicos e privados ([LINK: Dentre os principais atores políticos “públicos”, podemos citar os políticos e a burocracia do Estado. Dentre os atores políticos “privados”, destacam-se empresários, movimentos sociais, trabalhadores \(movimento sindical\), agências internacionais e a mídia.](#)).

O processo decisório pode assumir diversas formas, dependendo do tipo de política em questão e dos atores que estão envolvidos

no processo. Dentre os modelos de processo decisório, destacam-se o **incremental** e o **racional-compreensivo**. No primeiro, parte-se do pressuposto de que a decisão pública deve ser gradual, sem produzir grandes modificações e sem provocar rupturas. Já o modelo racional-compreensivo parte do princípio de que é possível conhecer o problema, de tal forma que se possam tomar decisões de grande impacto, ou seja, nesse modelo, “os decisores estabelecem quais os valores a serem maximizados e as alternativas que melhor poderão levar a isso” (RUA, 1998, p.246).

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

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

A implementação do programa

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

- compromisso governamental;
- desenho institucional; e
- capital social (LUCHMANN, 2002; BORBA, 2003; PUTNAM, 1996).

A variável **compromisso** indica o grau de comprometimento (organizacional, técnico e financeiro) do governo com o programa que está sendo implementado. Já o **desenho institucional** indica desde a precisão do diagnóstico até a adequação do programa (regras, estrutura e procedimentos) aos atores e interesses em disputa na política em questão. Por fim, a variável

capital social vem recebendo atenção especial dos estudos sobre políticas públicas, pois identifica o tipo de base social que é necessária à implementação de um projeto com bons resultados. Putnam (1996), em um exaustivo estudo sobre a Itália, identificou que os resultados de um programa de descentralização político-administrativa estavam diretamente relacionados aos níveis de associativismo e confiança (interpessoal e institucional) da sociedade que era objeto dessa política.

Análise e avaliação do programa

Após a implementação, o próximo passo é a análise e avaliação de seus resultados. Por análise, entende-se o estudo da engenharia institucional e dos traços constitutivos da política. Visa-se, por meio desta, à identificação dos principais elementos caracterizadores da política e de suas possíveis correlações com o êxito ou fracasso do programa em questão. Já a avaliação busca identificar relações causais entre o programa e o problema que ele se propôs a resolver. Três são as formas de avaliação de políticas: eficácia, eficiência e efetividade (ARRETCHE, 2001):

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

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

Conclusão do programa

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

Decisão política e atores políticos

Como vimos, a mobilização social é uma das formas para os problemas públicos adentrarem a agenda decisória do Estado. Nesse sentido, destaca Azevedo (*apud* MAGALHÃES, 2001, p.253) que se deve ter presente que a política para um determinado setor será um meio de o Estado tentar garantir que o setor reproduza de forma harmonizada com os interesses que predominam na sociedade. No entanto, a influência dos diversos setores e dos grupos que predominam em cada setor vai depender do grau de organização e articulação desses grupos envolvidos na formação da política. A luta entre eles por recursos materiais e simbólicos vai definir e redefinir constantemente aqueles que exercem a hegemonia no setor, bem como o peso desse setor em relação à sociedade considerada em sua totalidade.

Quem são os atores sociais mais importantes do processo de decisão política? Como se articulam e influenciam as políticas públicas?

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

Da análise de Rua (1998) identifica-se que os atores políticos são aqueles elementos envolvidos em conflitos acerca da alocação de bens e recursos públicos. Eles podem ser agrupados em dois grupos:

- Os atores públicos distinguem-se por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a essas funções, em que se podem diferenciar dois subgrupos:
 - **políticos**: atores cuja posição resulta de mandatos eletivos, cuja atuação é condicionada pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos;
 - **burocratas**: que devem sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e se situam em um sistema de carreira pública, controlando recursos de autoridade e informação.

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

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

Decisões políticas e alternativas decisórias

Como vimos, cada ator tem recursos de poder, bem como preferências próprias, que se formam em torno de questões. Assim, a formulação de alternativas decisórias envolve, segundo Ruz (1998):

- **Preferências**, que podem ser entendidas como sendo a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo de sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político.
- **Recursos de poder** são os instrumentos mediante os quais um ator é capaz de avançar seus propósitos (suas preferências) contra a oposição de outros (as preferências de outros atores), consistindo de: influência; capacidade de afetar o funcionamento do sistema; votos; organização; e recursos econômicos.
- **Issues e questões** referem-se a um item ou aspecto de uma decisão que afeta os interesses de vários atores, mobilizando suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisando o conflito entre eles. Exemplo: Na reforma agrária, seriam issues as questões seguintes (RUZ, 1998): o conceito de terra improdutiva; a forma de indenização; e o rito de desapropriação.

Segundo Magalhães (2001, p. 269) eles são **issues** ou **questões**, porque, conforme a decisão a ser tomada quanto a esses conceitos e procedimentos, alguns atores ganham e outros perdem, de forma que seus interesses são afetados e a política assume uma configuração ou outra.

Ainda no campo das alternativas decisórias é interessante incluir as reflexões de Dahl (1970, p. 137). Para esse autor: “as decisões que tomamos são influenciadas pela avaliação que fazemos do mundo de nossa posição nele. Sempre que decidimos comprar um automóvel, aceitar um emprego, tomar férias, votar nas eleições... estamos fazendo avaliações”.

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

Primeiro, as decisões de um indivíduo dependem do que, a seu ver, constituem as alternativas de linhas de ação de que “dispõe” ou que lhe estejam “abertas”, se é que existem. Se apenas uma única linha de ação estiver aberta, não há decisão alguma a ser tomada. Um homem que cai de um avião sem pára-quedas não pode decidir onde aterrissar. Inversamente, sempre que o indivíduo se defronta com duas ou mais alternativas, precisa tomar uma decisão. Neste caso, mesmo resolvendo “não fazer nada”, uma decisão está sendo tomada. Onde não existem eleições, os cidadãos não precisam decidir entre votar ou não; mas, havendo eleições com dois candidatos, o indivíduo, sendo eleitor e tendo conhecimento das eleições, dispõe de pelo menos três linhas de ação: votar por um dos candidatos, pelo outro ou não votar. O indivíduo, é claro, pode não estar a par de tôdas as alternativas que existem. As alternativas podem estar disponíveis objetivamente, mas, como o indivíduo não tem consciência dessas alternativas, subjetivamente elas não estão disponíveis. Um dos importantes propósitos da análise política é aumentar a capacidade de percepção do indivíduo em relação às possíveis alternativas.

*Segundo, a decisão de um indivíduo depende de como êle vê as possíveis conseqüências de cada uma das linhas de ação. A decisão de votar ou não no pleito eleitoral entre A e B e, em caso afirmativo, de dar o voto a A ou B, será influenciada pelo que achamos que venha a acontecer – ou seja, por nossas **previsões**. As coisas continuarão mais ou menos da mesma maneira, não importa o que fizermos? Que fará A, se eleito? Ou B? Nossas estimativas em relação ao futuro podem ser bastante limitadas, e mesmo completamente inconscientes, mas, se não tivermos pelo menos **alguma** previsão sôbre o que poderá acontecer, não*

teremos base para escolher entre qualquer das alternativas. Neste caso poderemos decidir delegar a escolha específica – ou deixando outra pessoa resolver por nós, ou deixando a escolha depender do acaso, tirando “cara ou coroa”.

Terceiro, as decisões dependem do **valor** atribuído às conseqüências de cada alternativa. Se o candidato A tende a comportar-se de maneira diversa do candidato B em alguns aspectos, são essas diferenças importantes do nosso ponto de vista? Se forem, qual o conjunto de conseqüências que é mais importante para nós? Na medida em que nos basearmos em nossos padrões gerais para a determinação de valôres em casos específicos, nossa decisão será influenciada por nossos padrões gerais de valôres. Entretanto, atribuir valôres é freqüentemente um processo muito difícil – entre outras razões porque nossos valôres particulares, ou mesmo nossos valôres inconscientes, podem entrar em conflito com valôres públicos ou conscientes.

Quarto, pois, em situações de incerteza, a decisão depende das suposições, pressentimentos ou estimativas do indivíduo em relação à **probabilidade de ocorrência real das várias conseqüências**. Muitas divergências em tórno de ação política podem ser atribuídas a divergências na estimativa da viabilidade de diferentes conseqüências. Duas pessoas podem estar substancialmente de acôrdo quanto às alternativas, às possíveis conseqüências de cada uma, e na avaliação do conjunto de conseqüências, mas, ainda assim, podem discordar quanto à ação política devido a divergências na estimativa da probabilidade de ocorrência das conseqüências. Por exemplo, em princípios de 1942, o presidente Roosevelt ordenou que se evacuasse da costa oeste tôdas as pessoas de origem japonêsa, muitas das quais eram cidadãos americanos. Seguiu o conselho dos comandantes militares, que julgavam haver grande probabilidade de levantes em massa, sabotagem e espionagem por parte dos nipo-americanos da costa do Pacífico. Nessa época, e mais tarde, esta decisão foi severamente criticada como desnecessária e injusta, sob o fundamento de ser muito remota a probabilidade de atividades desleais em grande escala por parte dos nipo-americanos. De fato, o procurador-geral dos Estados Unidos e o diretor do FBI acreditavam com base nas provas de que dispunham (as quais, segundo parece, nunca foram apresentadas ao presidente) que os elementos desleais eram em número

muito pequeno e podiam ser facilmente identificados. Se o presidente Roosevelt tivesse aceito as estimativas do Departamento de Justiça em relação à probabilidade de ações desleais, sem dúvida não teria dado aquela ordem. Ao invés, aceitou as estimativas dos militares, e deu a ordem.

*Quinto, em situações de incerteza, a decisão dependerá das **atitudes em relação a riscos, incertezas e jôgo**. Um indivíduo cauteloso, que somente aposta em coisas seguras, não advogará a mesma política que o elemento mais aventureiro, que gosta de correr riscos. (Evidentemente, um indivíduo pode ser aventureiro em uma situação e cauteloso em outra.) Apesar da importância óbvia da diferença de atitude no que se refere à incerteza, não é muito o que se sabe a êsse respeito.. Além disso, os filósofos que têm escrito sobre problemas de ética e valor não deram muita atenção às diferenças de atitudes referentes a riscos e incertezas. Entretanto, muitas divergências sobre linhas de ação e decisões ligam-se a diferentes orientações em relação à incerteza.*

Fonte: Dahl (1970, pp. 138-140).

Desafios aos processos de decisão do moderno gestor público

Dentre os modernos desafios colocados ao moderno gestor público, destacamos três: o primeiro é **a necessidade cada vez maior de conciliar participação e eficiência nos processos de gestão das políticas**. As mudanças nos planos jurídico, político e cultural vêm demandando dos gestores a criação de espaços deliberativos para que os cidadãos possam interferir no rumo da ação do Estado. A partir da Constituição de 1988, esses espaços ganharam força de lei em algumas áreas. Tem-se hoje a obrigação dos vários entes da federação constituírem conselhos gestores de saúde, educação, meio ambiente etc. Além disso, a pressão popular vem demandando a criação de outros espaços de participação da população nos assuntos da vida pública.

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

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

Um segundo desafio é **a necessidade de incluir a temática da sustentabilidade ambiental em todas as políticas públicas**. A questão da sustentabilidade ambiental das políticas e dos programas governamentais deve ser tratada de forma transversal, vindo a impactar todos os programas e órgãos governamentais. A administração municipal sofre de maneira mais aguda esses impactos, pois novos instrumentos, como o Estatuto das Cidades e a Agenda

21, demandam essa integração entre as várias políticas e o tema da sustentabilidade.

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

BIBLIOGRAFIA

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

BACHARACH, Peter; BARATZ, Morton. Poder e decisão. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam.

Política & Sociedade. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1979. vol. 1.

BORBA, Julian. Técnica, política e poder na Administração Pública Municipal: o caso do Planejamento em Porto Alegre (1989-1996). In: BOEIRA, S. **Políticas públicas: debates contemporâneos**. Itajaí: Ed. UNIVALI, 2005 (no prelo).

EASTON, David (Org.). **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

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

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1994.

GIOVANELLA, Ligia. As origens e as correntes atuais do enfoque estratégico em planejamento de saúde na América Latina. **Cadernos de Saúde Pública**, 7 (1), jan./mar., pp. 26-44, 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/v7n1/v7n1a04.pdf>>.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 2. ed. Campinas: Alínea, 2003.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Unicamp, Campinas.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. **Ciência Política**, Brasília: Vestcon, 2001.

MULLER, Pierre. **L'analyse des politiques publiques**. Editions Montehrestien, EJA, 1998.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 1998.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

POLIS. **Kit das cidades**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

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

SANTOS, Fabiano. A política como ciência ou em busca do contingente perdido. In: **O estudo da política**: textos introdutórios. Brasília: Paralelo 15, 1995.

SCHIMITTER, Philippe. Reflexões sobre o conceito de política. In: **Política e ciência política**. Brasília: UNB, 1979.

WEBER, Max. **Economia Y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

UNIDADE 4

Participação e informação

Objetivo

Nesta unidade, você vai ver um dos temas mais clássicos da Ciência Política: a participação. Mas o que significa participar? Qual é sua importância para nossas vidas? Qual é a relação entre a política e a participação? Como se relacionam participação e informação? Essas são algumas questões que buscaremos desenvolver ao longo do texto.

O que é participação?

Para responder a essa questão, recorremos ao livro de Bordenave (1994). Esse autor inicia sua argumentação afirmando que o interesse por participação tem se generalizado no Brasil dos últimos anos. Diversas são as formas em que a sociedade se mobiliza: associações, organizações não-governamentais, comunidades de base e outras.

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

Antes de prosseguir na discussão sobre as razões que levam as pessoas a participar, temos de formular um conceito claro de o que é participação. Destaca Bordenave (1994, p. 22), quando nos referimos a essa expressão, estamos nos remetendo a uma das três dimensões abaixo:

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

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

Mas será que as três expressões possuem o mesmo significado?

A resposta é não, pois alguém pode fazer parte de um grupo (ex. uma associação de moradores), sem tomar parte das reuniões, ou fazer parte da população de um país, sem tomar parte nas grandes decisões, ou, enfim, fazer

parte de uma empresa sem ter parte alguma na sociedade (BORDENAVE, 1994, p. 22).

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

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

Tipos de participação

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

- grupos primários: família, amigos, vizinhos;
- grupos secundários: associações profissionais e sindicatos; e
- grupos terciários: partidos políticos e movimentos de classe. (BORDENAVE, 1994, p. 23).

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

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

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

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

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

Podemos questionar até que ponto esse tipo de participação é possível ou mesmo desejável, diante de uma sociedade como a brasileira, com 180 milhões de habitantes e com um nível de complexidade social extremamente grande. Como garantir diversos canais de participação para toda a população? Seria viável?

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

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

Maneiras de participar

Bordenave (1994) diferencia seis maneiras de participar:

- **De fato:** aquele tipo em que a simples existência da sociedade nos impele a fazer parte, ou seja, a participação na família, no trabalho, na busca pela subsistência. Em outras palavras, é o tipo de participação a que todos os seres humanos estão sujeitos a partir do momento em que decidiram viver em sociedade.
- **Participação espontânea:** está relacionada ao ato do indivíduo se inserir em determinados grupos, por livre opção, como os grupos de vizinhos e amigos, os quais não possuem “organização estável ou propósitos claros e definidos a não ser os de satisfazer necessidades psicológicas de pertencer, expressar-se, receber e dar afeto; obter reconhecimento e prestígio” (BORDENAVE, 1994, p. 27).
- Uma terceira maneira de participar é aquela **imposta**, onde os indivíduos são levados a participar, seja por códigos morais de determinados grupos, seja por legislação específica que define a obrigação de participar. O caso mais típico no Brasil é o **voto obrigatório**.

- O quarto tipo, segundo Bordeanave, é a participação **voluntária**, onde o grupo é criado pelos próprios participantes que definem sua forma de organização, objetivos e métodos. Bordenave cita, como exemplos desse tipo, os sindicatos livres, as associações de moradores, as cooperativas e os partidos políticos.
- A quinta maneira é a **participação provocada**, a qual é impulsionada por um agente externo. Nesse caso, cita como exemplo o papel que o serviço social, o desenvolvimento de comunidades, a extensão rural, a educação em saúde e as pastorais desempenham nesse modelo.
- Como sexto tipo, tem-se a **participação concedida**, que acontece quando organizações e/ou agentes públicos conferem poder de decisão aos subordinados e/ou aos cidadãos. Como exemplos, teríamos as chamadas “participações nos lucros”, adotadas por certas empresas, os “comitês de fábricas”, bem como as experiências de “planejamento participativo” adotadas por órgãos públicos.

Os graus e os níveis de participação

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

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

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

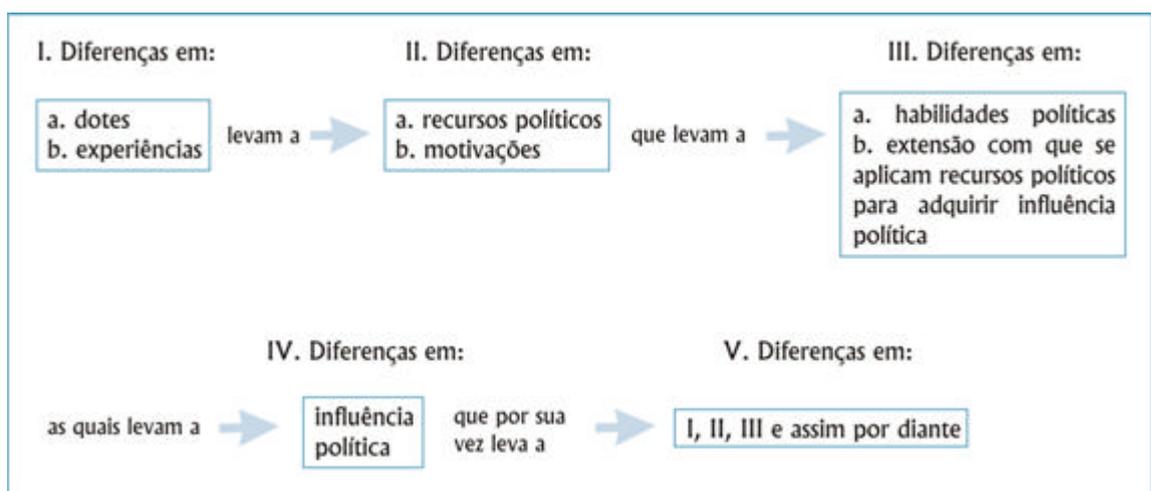


Figura 3: Os graus e os níveis de participação.

Fonte: adaptado de Bordenave (1994).

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

O quadro 3 define algumas características de cada um dos graus de participação

Grau	Características	Exemplos
Informação/reação	Os membros informam de uma decisão já tomada	A informação repassada aos trabalhadores de uma fábrica que uma de suas unidades será fechada dentro de alguns meses
Consulta facultativa	Solicitação de críticas e sugestões	Caixa de sugestões dentro de uma empresa
Consulta obrigatória	Subordinados são consultados obrigatoriamente mas a decisão é da administração	A negociação salarial entre patrões e empregados
Elaboração/recomendação	Processo de elaboração de planos e medidas que a administração pode aceitar ou rejeitar, sempre justificando suas posições	Ato da população fazer uma sugestão de uma política pública para uma área específica, com anuência da administração pública
Co-gestão	Administração compartilhada por mecanismos de co-decisão e colegiado	Comitês de fábricas, conselhos gestores de políticas públicas (saúde, educação), orçamentos participativos
Delegação	Autonomia em certos campos ou jurisdições antes reservados aos administradores	Empresas que delegam autonomia decisória para os funcionários em determinadas áreas
Autogestão	O grupo determina objetivos, escolhas, meios e controles, sem qualquer autoridade externa	Empresas autogeridas por trabalhadores

Quadro 3: Graus, características e exemplos de participação

Fonte: adaptado de Bordenave (1994).

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

Nível 1: Formulação da doutrina e da política da instituição.

Nível 2: Determinação dos objetivos e estabelecimento das estratégias.

Nível 3: Elaboração de planos, programas e projetos.

Nível 4: Alocação de recursos e administração de operações.

Nível 5: Execução das ações.

Nível 6: Avaliação dos resultados.

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

Por que participar?

Como vimos até aqui, a participação é um fenômeno que pode ser mensurado através de níveis e escalas. Tivemos a oportunidade de verificar também que esta pode se desenvolver de diversas formas.

Para continuarmos nossa discussão sobre o tema, uma questão central ainda precisa ser respondida: por que defender a participação?

A teoria política de todos os tempos sempre esteve envolta com essa questão. Em geral os defensores da participação, desde a Grécia Antiga, utilizam como defesa do processo participativo o fato de que este contribui para o desenvolvimento de nossas qualidades cívicas e morais, além de estar no âmago da própria idéia de SER HUMANO.

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

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

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

Verifica-se, com isso, que a própria idéia de um SER HUMANO só tem sentido quando este se insere na vida em coletividade. É nas relações com outros seres “humanos” que somos capazes de constituir uma SOCIEDADE. Sendo a sociedade o resultado da ação humana, pode-se considerar que a **política é o meio como se dá o constante processo de criação da ação humana no mundo.**

Vale aqui incluir uma citação de Dallari (2004) para melhor esclarecer essa questão:

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

Ao mesmo tempo, é preciso lembrar que todos os seres humanos são essencialmente iguais por natureza. Em consequência, não será justa uma sociedade em que apenas uma parte possa decidir sobre a organização social e tenha respeitada sua individualidade (DALLARI, 2004, p. 16 e 17, grifos nossos).

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

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

Porém, para além das especificidades históricas de Hobbes, o que temos de guardar é o seu argumento de uma natureza humana “não política”. Esse argumento até hoje é utilizado no processo de defesa de regimes autoritários e totalitários ([LINK: Os conceitos de democracia e autoritarismo são abordados na Unidade 1.](#)). É como se a política fosse algo instrumental, uma invenção no sentido de proteger o homem de sua própria maldade.

Diante desses dois modelos de homem: o “político” e o “não político”, temos condições de voltar ao nosso questionamento feito acima, ou seja, por que participar?

Se adotamos o critério de Hobbes, a resposta é que não devemos participar e sim, no máximo escolher um governante que trate de

administrar nossas vidas. Já se seguimos o critério aristotélico, a resposta seria que devemos participar pois só assim estamos nos afirmando como seres humanos em toda nossa potencialidade.

Partindo do princípio, como vimos na Unidade 1, de que a maioria dos países do mundo contemporâneo está organizada sob a égide de **regimes democráticos**, em que os cidadãos possuem direitos e deveres para com a POLÍTICA, podemos argumentar que a idéia de homem político é defensável e que a participação é fundamental, tanto quando considerada sob o ângulo de nossos benefícios pessoais, como quando dos benefícios coletivos.

Nesse sentido, cabe inserir um trecho retirado do livro de Bordenave (1994, pp. 76-81) sobre os princípios da participação. Tais princípios, servem como guia para nossa reflexão sobre o **porquê da participação**:

Alguns “princípios” da participação

À guisa de síntese final dos diversos aspectos da participação abordados neste livro, gostaria de propor algumas afirmações que, sem pretensão dogmática alguma, considero básicas para orientar este importante processo social. Evidentemente, outras pessoas podem encontrar outros “princípios”, já que um processo amplo e multifacetado como a participação não cabe em estreitas simplificações.

1. A participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas.

O ser humano possui certas necessidades óbvias, como o alimento, o sono e a saúde. Mas também possui necessidades não-óbvias, como o pensamento reflexivo, a autoavaliação, a auto-expressão e a participação, que compreende as anteriores. Privar os homens de satisfazerem estas necessidades equivale a mutilar o desenvolvimento harmônico de sua personalidade integral.

2. A participação justifica-se por si mesma, não por seus resultados.

Sendo uma necessidade e um direito, a participação não consiste apenas numa opção metodológica para cumprir mais eficientemente certos objetivos; ela deve ser promovida ainda quando dela resulte a rejeição dos objetivos estabelecidos pelo promotor ou uma perda da eficiência operativa.

3. *A participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder.*

Quando se promove a participação deve-se aceitar o fato de que ela transformará as pessoas, antes passivas e conformistas, em pessoas ativas e críticas. Além disso, deve-se antecipar que ela ocasionará uma descentralização e distribuição do poder, antes concentrado numa autoridade ou num grupo pequeno. Se não se está disposto a dividir o poder, é melhor não iniciar um movimento de participação.

4. *A participação leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo.*

Toda vez que o povo participa do planejamento e execução de uma atividade ou processo, ele se sente proprietário do mesmo e co-responsável de seu sucesso ou fracasso. Um projeto participativo não se acaba quando se retiram as fontes externas de assistência, pois as pessoas o consideram “seu”.

5. *A participação é algo que se aprende e aperfeiçoa.*

Ninguém nasce sabendo participar, mas, como se trata de uma necessidade natural, a habilidade de participar cresce rapidamente quando existem oportunidades de praticá-la. Com a prática e a autocrítica, a participação vai se aperfeiçoando, passando de uma etapa inicial mais diretiva a uma etapa superior de maior flexibilidade e autocontrole até culminar na autogestão.

6. *A participação pode ser provocada e organizada, sem que isto signifique necessariamente manipulação.*

Em grupos sociais não acostumados à participação, pode ser necessário induzi-los à mesma e claro que, ao fazê-lo, pode haver ocasionalmente intenções manipulatórias, mas também pode haver um honesto desejo de ajudar a iniciar um processo que vai continuar de maneira cada vez mais autônoma.

7. *A participação é facilitada com a organização, e a criação de fluxos de comunicação.*

Por consistir numa tarefa coletiva, a participação se torna mais eficiente com a distribuição de funções e a coordenação dos esforços individuais, o que demanda organização. Além disto, ao consistir na colocação em comum de talentos, experiências, conhecimentos, interesses e recursos, a participação requer meios de expressão e troca. Exige também que as pessoas aprendam a se comunicar, quer dizer, a usar bem

diversos meios de comunicação e métodos de discussão e debate que sejam produtivos e democráticos.

8. Devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar.

Nem todas as pessoas participam da mesma maneira. Há pessoas tímidas e outras extrovertidas, umas gregárias e outras que gostam de certa solidão, umas que são líderes e outras que gostam de segui-los. O sucesso da participação descansa em parte no aproveitamento da diversidade de “carismas”, sem exigir comportamentos uniformes e pouco naturais das pessoas.

9. A participação pode resolver conflitos mas também pode gerá-los.

É um erro esperar que a participação traga necessariamente a paz e a ausência de conflitos. O que ela traz é uma maneira mais evoluída e civilizada de resolvê-los. A participação tem inimigos externos e internos: em nossa sociedade classista e hierárquica nem sempre se aceita o debate com “inferiores” na escala social ou de autoridade. Dentro do próprio grupo haverá pessoas que, mesmo admitindo que todos são iguais, consideram-se “mais iguais” que os demais.

10. Não se deve “sacralizar” a participação: ela não é panacéia nem é indispensável em todas as ocasiões.

O fato de um grupo ter adotado um enfoque participatório não quer dizer que todo o mundo deve participar em tudo, todo o tempo. Isto poderia acarretar ineficiência e anarquia. É claro que é o próprio grupo que deve decidir, participativamente, quando tais ou quais membros devem participar ou não, em qual atividade, e quais assuntos devem ser objeto de consulta geral ou somente objeto de decisão por um grupo delegado.

A participação não equivale a uma assembléia permanente, nem pode prescindir de utilizar mecanismos de representação. A participação é compatível com o funcionamento de uma autoridade escolhida democraticamente. “A participação deve e pode ser um instrumento de reforço dos canais democráticos de representação e não a eterna devolução ao povo dos problemas da própria comunidade.” Deste modo, com a demarcação rigorosa dos canais de participação, a autoridade pública cumpre o seu papel e assume suas responsabilidades de governar com o mandato que recebeu das urnas.

Todos estes “princípios” devem ser lidos e entendidos dentro do processo geral, histórico, de construção de uma sociedade democrática participativa, na qual, graças à propriedade comunitária dos meios de produção, todos os membros da sociedade tenham parte na gestão e controle dos processos produtivos e tenham parte eqüitativa no usufruto dos benefícios conseguidos com seu trabalho e seu esforço.

Fonte: Bordenave (1994, pp.76-81).

Condicionantes da participação

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

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

- **Qualidades pessoais de algum membro:** “pai autoritário, mãe submissa, filhos acostumados a obedecer por temor ou por respeito” (BORDENAVE, 1994, p. 39). As qualidades pessoais, em nossa opinião, não podem ser analisadas como se fossem características inatas de uma pessoa, grupo ou organização. Esse tipo de interpretação pode levar a vários equívocos. Quando nos referimos a essas características, estamos nos remetendo a características pessoais que são resultado de processos históricos de socialização. Assim, “o pai autoritário” não pode ser dissociado de seu contexto (por exemplo: pobre, baixo nível educacional, sub-empregado etc.).
- **A filosofia social da instituição ou do grupo.** Nesse caso, o conjunto de valores disseminado dentro de um grupo pode atuar no sentido da produção da apatia. Bordenave (1994) cita o exemplo de um Serviço de Extensão Rural para exemplificar a questão:

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

- **A estrutura social.** O fato de a sociedade estar estratificada socialmente, com desigualdades de renda, nível educacional e cultural, promove grandes diferenciações no acesso às possibilidades de participação. Pesquisas recentes feitas no Brasil apontam para a forma como as desigualdades de renda e educação afetam o acesso das pessoas aos canais de participação (FERREIRA, 2000; KERBAUY, 2004). Aqui é importante relacionar essa temática com aquilo que vimos na Unidade 1 sobre as desigualdades de acesso ao sistema político.
- **Apontaríamos também os condicionantes históricos** como promotores da apatia. Sociedades marcadas por relações sociais autoritárias e/ou governadas por longos períodos de forma autoritária são propícias para o desenvolvimento de cidadãos apáticos e desinteressados pela vida em coletividade.
- **Os limites derivados da complexidade e do tamanho de uma organização e/ou sistema político.** Quanto maior o número de pessoas envolvidas no processo, bem como a quantidade e a complexidade das decisões, mais difícil se torna o desencadeamento de processos participativos. É nesse sentido que muitos autores defendem a idéia de *descentralização do poder* como forma de viabilizar processos participativos, ou seja, o pressuposto é quanto mais próximos os centros decisórios estiverem das pessoas, mais elas terão condições de controlar e participar das decisões.

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

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

Quais seriam então os mecanismos que atuam a favor da participação. Vejamos alguns exemplos apontados por Bordenave (1994, p. 48-52):

1. A força das **instituições sociais** é a primeira. O homem é um ser essencialmente institucionalizado, isto é, seu comportamento é fortemente influenciado pela família, a educação, a religião, a economia, a segurança, instituições sociais que têm seus próprios dogmas e normas.

Estes dogmas e normas vêm canalizados e organizados pela **tradição**, pela **cultura**. Nossa tradição latino-americana, por exemplo, é menos participativa que a dos Estados Unidos, onde é comum que até uma humilde velhinha que possui um par de ações numa companhia assista às assembléias para defender seus direitos. Nós costumamos deixar que uns poucos se encarreguem das decisões e das atividades, reservando-nos apenas o direito de criticar seu desempenho. Quantos de nós, por exemplo, fazemos questão de Participar nas reuniões de pais e mestres, de condôminos de prédio, da comunidade paroquial, de acionistas de empresa, etc.?

2. As pessoas que se encontram em contato freqüente, como num grupo de trabalho, de vizinhança ou de amizade, tendem a desenvolver uma **organização social informal**, bem como **comportamentos padronizados e códigos de comunicação** que distinguem os membros dos não-membros. Desenvolvem ainda certas **normas grupais**, às vezes inconscientes e que não afetam igualmente a todos os membros. Toda pessoa que deseje ingressar no grupo ou trabalhar com ele primeiro tem de aprender sua estrutura de organização social informal e seus códigos e normas.

Sabe-se também que os membros de grupo participam mais intensamente quando percebem que o objetivo da ação é relevante para seus próprios objetivos. Se os membros de um grupo concordam com a necessidade de alguma mudança, pode ser feita uma forte pressão para alcançar a meta, pois neste caso a pressão será exercida pelo próprio grupo. Os líderes comunitários e agentes educativos sabem que o povo participa mais e melhor quando o problema responde a seus interesses e não apenas aos da liderança ou das instituições externas. Sabem ainda que o objetivo deve ficar bem claro para todos os membros.

3. Dentro de todo grupo existem **diferenças individuais** no comportamento participativo. Cada membro participa de uma maneira

diferente. A variedade de maneiras de participar é uma força positiva para a dinâmica do grupo, mas, ao mesmo tempo, exige uma tarefa de **coordenação e complementação**, que é função de todo o grupo e, especialmente, de suas lideranças. Os líderes e agentes educativos aproveitam as diferenças individuais construtivamente na participação.

4. A **atmosfera geral** de um grupo deriva em parte do estilo de liderança existente e que pode ser **autoritário, democrático ou permissivo (laissez-faire)**. Tal atmosfera afetará tanto a produtividade do grupo como o grau de satisfação e de responsabilidade de seus membros.

5. A participação é mais genuína e produtiva quando o grupo se conhece bem a si mesmo e se mantém bem informado sobre o que acontece dentro e fora de si. A qualidade da participação fundamenta-se na informação veraz e oportuna. Isto implica num contínuo processo de criação de conhecimento pelo grupo, tanto sobre si mesmo como sobre seu ambiente, processo que requer a abertura de canais informativos confiáveis e desobstruídos.

6. Uma força atuante sobre a participação é um bom mecanismo de **realimentação**, no sentido de os membros reconhecerem – de maneira rápida e efetiva – as conseqüências de seus atos e os resultados da ação coletiva. Isto é particularmente importante dado o caráter **imediatista** de nossa cultura: o povo deseja ver resultados concretos de seu esforço e não está acostumado a esperar recompensas tardias. A capacidade de aguardar recompensas demoradas vem com a educação.

7. Ora, a maior força para a participação é o **diálogo**. Diálogo, aliás, não significa somente conversa. Significa se colocar no lugar do outro para compreender seu ponto de vista; respeitar a opinião alheia; aceitar a vitória da maioria; pôr em comum as experiências vividas, sejam boas ou ruins; partilhar a informação disponível; tolerar longas discussões para chegar a um consenso satisfatório para todos.

O diálogo tem seus requisitos. Compreende não só o melhoramento da capacidade de falar e escutar mas também o domínio das técnicas da dinâmica de grupos (discussão, dramatização, liderança de reuniões, etc.) e o uso efetivo dos meios de comunicação grupal.

8. O padrão de comunicação de um grupo é, ao menos em parte, determinado pelas personalidades individuais dos membros. Por sua vez,

o padrão de comunicação exerce influência sobre o comportamento dos membros.

A desigualdade, ou a percepção de desigualdades, conspira contra a participação. Na presença do padrão os operários não utilizam a mesma franqueza que quando o grupo é homogêneo. O diálogo verdadeiro só é possível entre iguais ou entre pessoas que desejam igualar-se.

*9. Os membros que muito contribuem para as discussões, intervindo com frequência utilmente, tendem a converter-se em elementos focais da comunicação. Os membros com **status** mais elevado, e que gozam de maior aceitação por parte dos demais, tendem a iniciar as comunicações que outros, modificando assim a direção da comunicação.*

Em grupos grandes, os participantes tendem a dirigir suas comunicações a pessoas semelhantes a eles mesmos. Isto explica em parte a tendência para a formação de grupinhos e frações e, eventualmente, para o surgimento de antagonismos.

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

Fonte: Bordenave (1994, pp. 48-52).

Os principais espaços de participação

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

Para finalizar esta **unidade**, cabe destacar que, no campo da participação política, o Brasil tem sido um terreno fértil para o desenvolvimento de novas práticas. Temos presenciado nos últimos anos a abertura de vários canais, como as experiências de **Orçamento Participativo**, que já se aplica em mais de 100 municípios brasileiros e em alguns estados. Nesse tipo de experiência, a população é chamada para participar do processo de definição das prioridades e investimentos do município (FEDOZZI, 1997; FEDOZZI, 2002). Outra forma de participação bastante difundida, principalmente a partir da Constituição de 1988, foram os **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Nesse caso, a

legislação tem criado uma série de espaços de decisão que controlam e definem as prioridades para determinadas políticas públicas. Esses espaços, em geral, contam com representantes de vários setores envolvidos na política em questão. Exemplo, nos Conselhos de Saúde, que, por lei devem existir nos planos municipal, estadual e federal, participam usuários, prestadores de serviços e representantes do governo. Estudos têm apontado como essas novas esferas participativas têm conferido uma nova dinâmica para a democracia brasileira (AVRITZER e NAVARRO, 2003; TATAGIBA, 2002).

Participação no Brasil

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

Analisando na Tabela 1, dados de uma pesquisa realizada em 1990, Ferreira (2000) apresenta a distribuição das modalidades de participação dos paulistas.

Tabela 1: Participação política no Estado de São Paulo – 1990(%)

Modalidade de Participação	Pertencimento ou Atuação Política	
	Sim	Não
Participação política		
Clube recreativo	30,8	69,3
Associação profissional	7	93
Associação beneficente	14,1	85,9
Grupo de defesa dos direitos da mulher	1,4	98,6
Grupo de defesa dos direitos raciais	2,4	97,6
Associação de bairro ou de moradores	8,3	91,8
Comunidade eclesiais de base	7,3	92,8
É ou já foi filiado ao sindicato de sua categoria?	28,4	71,6
Partidos políticos	6,1	93,9
Greve	17,5	82,5
Participação eleitoral		
Boca de urna	6,5	93,5
Deu dinheiro para campanha de candidato	2,9	97,1
Trabalhou como fiscal de partido	2,3	97,8
Recolheu dinheiro para campanha	2	98
Fez propaganda de candidatos	36,5	63,5
Distribuiu material de propaganda política	13	87
Usou camiseta, botton, adesivo	19	81
Comícios, passeatas, carreatas, e etc.	27,6	72,4
Persuadiu voto alheio	39,5	60,5
N	800	

Fonte: Pesquisa de opinião Pública. IBOPE, 19 a 28 de fevereiro de 1990 *apud* Ferreira (1999). Tabulação realizada pelo autor.

Veja-se que na distribuição das formas de participação, as mais desenvolvidas são aquelas relacionadas a clubes recreativos, sindicatos e

realização de propaganda política. A participação comunitária, em geral, apresenta-se pouco desenvolvida entre os paulistas.

O mesmo autor, em outro artigo (FERREIRA, 1999), utilizando dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio do IBGE, nas regiões metropolitanas do Brasil, apresenta os seguintes dados (Tabela 2).

Tabela 2: Percentuais de filiação a sindicatos e a associações de empregados nas regiões metropolitanas – Brasil, 1988 e 1996.

	1988	1996
Sindicato	8,8	15,7
Associações de empregados	3,3	1,9
Ambos	1,4	0,6
Não	86,5	81,8
Total	100,00	100,0**
N*		

*Ponderado pelo peso do indivíduo na amostra

*Ponderado pelo peso do indivíduo na amostra.

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

Fonte : PNAD – 1988 e PME, abril de 1996 *apud* Ferreira (1999).

Processamento realizado pelo autor.

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

Com relação à participação em associações, o grande destaque é para as entidades “esportivas e culturais”, onde 10,9% dos entrevistados responderam positivamente em 1996 (Tabela 3).

Tabela 3: percentuais de filiação a movimentos associativos nas regiões metropolitanas – Brasil, 1988 e 1996

	1988	1996
Associação de bairro	2,3	2,5
Associação religiosa	3,6	5,0
Associação Filantrópica		0,7
Associação esportiva/cultural	7,0	10,9

Participação em mais de um movimento associativo	1,5	0,7
Não é filiado	85,7	87,9
Total	100,0	100,00**
N*	25.502,933	22.474.513

*Podendo pelo indivíduo na amostra.

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

Fonte: PNDA-1988 e PME, abril de 1996 *apud* Ferreira (1999). Processamento realizado pelo autor.

Os dados apresentados aqui têm apenas o propósito de levantar algumas questões sobre as formas de participação dos brasileiros, destacando a baixa disseminação de práticas participativas no país, qualquer que seja a forma de participação analisada.

Participação e informação

Para finalizar esta **unidade**, temos de discutir a relação entre participação e informação. A forma como propomos essa discussão está relacionada a duas dimensões:

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

Essa dupla dimensão da informação (educação e os meios de comunicação), apenas esboçada aqui, é fundamental para qualquer reflexão sobre a temática da **participação**, que foi o objeto dessa nossa última unidade. Com o intuito de contribuir para essa discussão, **incluímos abaixo mais um pequeno trecho do livro de Bordenave** (1994, pp. 72-74), intitulado “**A educação para a participação**”.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- FEDOZZI, Luciano. **O eu e os outros**: a construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- _____. **Orçamento Participativo**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- FERREIRA, Marcelo Costa. Associativismo e contato político nas regiões metropolitanas do Brasil: 1988-1996. Revisitando o problema da participação. **Rev. bras. Cien. Soc.**, n.41, v.14, pp.90-102, out., 1999.
- _____. Participação e comportamento político no Estado de São Paulo, 1990. **Opin. Publica**, n.2, v.6, pp.248-262, out., 2000.
- HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Associativismo e comportamento eleitoral na eleição de 2002. **Opin. Publica**, n.2, v.10, pp.254-267, out., 2004.
- KRISCHKE, Paulo. **Aprendendo a democracia na América Latina**. Atores sociais e mudança cultural. Porto Alegre: EDPUCRS, 2004.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEORELL, Jan; TORCAL, Mariano; MONTERO, J. R. **Political participation**. Second Draft of Chapter 12 of Volume B: Population Studies, unpublished manuscript. Department of Government, Uppsala University, 2003.