



LIVRO ELETRÔNICO

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO
FEDERAL (CLDF)

CIÊNCIA POLÍTICA

INTRODUÇÃO À CIÊNCIA POLÍTICA

1.1. Conceito, objeto e métodos da
Ciência Política. 1.2. A política como
fenômeno social: poder, autoridade e
legitimidade. 1.3. Elementos do
Estado: território, povo e governo.

1.4.

Formas de governo, regimes políticos
e sistemas de governo.

Tipo de Aula em PDF:

Aula em PDF Autossuficiente
(Teoria e Questões comentadas)

Aula em PDF de Revisão (Direto ao
Ponto)

Autor:

ALVARO COSTA JR (Me),
MARIA DAS GRAÇAS RUA
(Dra.) e RODRIGO SILVA



Sumário

.....	1
INTRODUÇÃO	3
1. CIÊNCIA POLÍTICA: CONCEITO, OBJETO E MÉTODOS	5
2. A POLÍTICA COMO FENÔMENO SOCIAL	12
3. TEORIA POLÍTICA	15
3.1 CONFLITO	20
3.2 CONSENSO	22
3.3 PODER	28
3.3.1 MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO DE PODER	33
3.4 AUTORIDADE, DOMINAÇÃO, LEGITIMIDADE	49
4. ELEMENTOS DO ESTADO: TERRITÓRIO, POVO E GOVERNO	60
5. GOVERNO: FORMAS DE GOVERNO E SISTEMAS DE GOVERNO	73
5.1 SISTEMAS DE GOVERNO	75
5.2 FORMAS DE GOVERNO	88
6. REVISÃO POR QUESTÕES COMENTADAS (MULTIBANCAS) CIÊNCIA POLÍTICA	99
7. REVISÃO POR QUESTÕES COMENTADAS ELEMENTOS DO ESTADO (FGV)	107
8. LISTA DE QUESTÕES DO REVISÃO POR QUESTÕES COMENTADAS .	115
9. GABARITO	117

INTRODUÇÃO

Olá, alunos!

Sejam muito bem-vindos à nossa Aula em PDF da trilha de estudos voltada para a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) — uma das carreiras mais prestigiadas do país no âmbito legislativo estadual e distrital.

Somos os professores Maria das Graças Rua, Álvaro Costa Jr. e Rodrigo Silva Pereira, e falamos com vocês não só como especialistas em concursos, mas como mestres e doutores em Ciência Política, que acreditam profundamente na importância desse campo para quem vai atuar em instituições públicas — especialmente no Poder Legislativo.

✦ Tema desta aula: Introdução à Ciência Política

Nesta aula, vamos explorar com profundidade e clareza:

- ✓ O conceito, objeto e métodos da Ciência Política;
- ✓ A política como fenômeno social: poder, autoridade e legitimidade;
- ✓ Os elementos constitutivos do Estado: território, povo e governo;
- ✓ As formas de governo, os regimes políticos e os sistemas de governo.

Estes são conteúdos clássicos e permanentes nos concursos de casas legislativas, pois ajudam a compreender o funcionamento do próprio Estado, das instituições representativas e da democracia. Em provas da CLDF, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de assembleias estaduais, temas como esses vêm sendo cobrados de forma cada vez mais qualificada — e isso exige de você mais do que decoreba: exige entendimento.

✦ Nosso material é estruturado com base nas principais bancas do país — FGV, FCC, CESGRANRIO, VUNESP e CEBRASPE — com questões comentadas no

padrão exclusivo que você já conhece: direto ao ponto, com análise técnica, doutrina, legislação e contexto aplicado.

👤 Embora o último concurso da CLDF tenha sido organizado pela FCC, é importante lembrar que, nos últimos anos, a FGV tem se consolidado como a banca preferida das grandes casas legislativas federais, como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Por isso, este material foi desenvolvido para garantir sua preparação com amplitude e profundidade, independentemente da escolha final da banca.

📄 Além desta versão analítica e aprofundada, você também terá acesso a um resumo direto ao ponto, ideal para revisões rápidas e objetivas na reta final. Nosso convite aqui é direto: não estude Ciência Política como se fosse só teoria de prova. Estude como quem vai atuar dentro do Estado — compreendendo suas lógicas, seu papel e suas transformações. Essa consciência é o que diferencia um aprovado comum de um profissional respeitado no serviço público.

Vamos juntos?

Estudar com método e propósito é o primeiro passo para sua aprovação — e para ocupar com excelência o cargo público que o Legislativo distrital exige.

Maria das Graças Rua

Álvaro Costa Jr.

Rodrigo Silva Pereira

1. CIÊNCIA POLÍTICA: CONCEITO, OBJETO E MÉTODOS

Este texto contém um conjunto de conceitos e discussões que formam os fundamentos dos estudos da Ciência Política e da Teoria Política. Mesmo que tais conceitos não estejam especificamente enumerados nos editais de cada concurso, o seu conhecimento oferece uma base sólida para o melhor entendimento de todos os demais conteúdos da disciplina. Ao final do texto encontra-se uma bateria de questões de concurso comentadas, relativas aos temas desta Unidade de estudo.

A palavra “política” é originária do grego *politikós*, que vem de *pólis*. A organização político-territorial da Grécia tinha como unidades as cidades-estado, que eram chamadas de *pólis*. A política designava o que era relativo à cidade, à vida na pólis, ou seja, a vida na sociedade política. Refere-se à vida pública, em oposição à vida privada. É atividade prática, de exercício cotidiano. É preciso distinguir, então, o que é a política e o que é o estudo da política.

Na obra *Ética*, de Aristóteles, o estudo da política teria como objeto o que deve ser o bem e o bem supremo, e isso caracterizaria a ciência mais importante:

Essa ciência parece ser a política. Com efeito, ela determina quais são as ciências necessárias nas cidades, quais as que cada cidadão deve aprender e até que ponto.

Em outra obra de Aristóteles intitulada *Política*, está dito que:

Está claro que existe uma ciência à qual cabe indagar qual deve ser a melhor constituição: qual a mais apta a satisfazer nossos ideais sempre que não haja impedimentos externos; e qual a que se adapta às diversas condições em que se possa ser posta em prática. Como é quase impossível que muitas pessoas

possam realizar a melhor forma de governo, o bom legislador e o bom político devem saber qual é a melhor forma de governo em sentido absoluto e qual a melhor forma de governo em determinadas condições.

Seriam duas as funções da ciência política: investigar e descrever qual a melhor forma de governo e estabelecer qual a forma do melhor Estado possível em relação a determinadas circunstâncias. É por isso que Norberto Bobbio diz que a Política de Aristóteles é o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo.

Também Platão, na obra *Político* entende a política como arte e ciência de governo, denominando-a “ciência régia” atribuindo-lhe uma função já antevista por Aristóteles: *Um terceiro ramo da investigação é aquele que considera de que maneira surgiu um governo e de que maneira, depois de surgir, pôde ser conservado durante o maior tempo possível.*

Vale observar que o enunciado desloca a ênfase do aspecto valorativo – a melhor constituição, o melhor governo – para o aspecto funcional, da engenharia política destinada à manutenção do governo.

Esta ênfase foi tomada emprestada por Maquiavel, que chama a atenção para a importância do realismo no trato da política e para o aprendizado necessário à sua condução, independentemente de julgamentos de valor:

E muitos imaginaram repúblicas e principados que nunca foram vistos nem conhecidos como existentes. Porque é tanta a diferença entre como se vive e como se deveria viver, que quem deixa o que faz pelo que deveria fazer aprende mais a arruinar-se do que a preservar-se, pois o homem que em tudo queira professar-se bom é forçoso que se arruíne em meio a tantos que não são bons. Donde ser necessário ao príncipe que, desejando conservar-se, aprenda a poder não ser bom e deixar de sê-lo ou não, segundo a necessidade.

Seja sob uma perspectiva valorativa, do ideal a ser perseguido, seja sob a ótica da engenharia institucional e comportamental para a consecução de objetivos do poder, até este ponto estamos falando da ciência da política ou da ciência política.

Esses são os objetos de estudo sistemático da Ciência Política. O que isso quer dizer? Para responder a essa pergunta é útil refletir sobre o que é ciência.

Primeiramente, vale lembrar que a ciência moderna se desenvolve a partir do século XVI, com o advento do racionalismo cartesiano¹ e da sua crítica pelo empiricismo². Todavia, muito antes disso os homens já pensavam sobre o mundo, suas regularidades e seus problemas. Hoje, sabemos que a maior parte das ciências surgiu e se desenvolveu a partir das necessidades práticas da vida cotidiana: a geometria surgiu a partir de problemas de medição dos campos, a mecânica a partir de problemas suscitados pelas artes arquitetônicas e militares,

¹ O **Cartesianismo** pode ser descrito, preliminarmente, como a primeira filosofia moderna, que acabou estabelecendo as bases da ciência moderna e contemporânea. O cartesianismo foi um movimento filosófico cuja origem é o pensamento do francês René Descartes, filósofo, físico e matemático (1596-1650), considerado o fundador da filosofia moderna, criador das bases da ciência contemporânea e pai da matemática. Descartes foi o responsável pelo racionalismo continental, fazendo oposição ao empirismo. O **Racionalismo** desconfia das informações fornecidas pelos sentidos, crendo que essas são por demais falíveis. Propõe que o caminho correto para o conhecimento seria o bom uso da razão. Um sistema racional elaborado a partir de premissas válidas traria o conhecimento real, a verdade. O pensamento de Descartes foi revolucionário para a sociedade da época, na qual o conhecimento estava nas mãos da Igreja, onde não havia reflexões em torno da existência e da racionalidade. Descartes viajou muito e viu que sociedades diferentes têm crenças diferentes, mesmo contraditórias. Viu que os "costumes", a história de um povo, sua tradição "cultural" influenciam a forma como as pessoas pensam, aquilo em que acreditam. Descartes quer acabar com a influência desses "costumes" no pensamento. O método cartesiano põe em dúvida tanto o mundo das coisas sensíveis quanto o das inteligíveis, ou seja, propõe duvidar de tudo: as coisas só podem ser apreendidas por meio das sensações ou do conhecimento intelectual. A evidência da própria existência – o "penso, logo existo" – traz uma primeira certeza. A razão seria a única coisa verdadeira da qual se deve partir para alcançar o conhecimento. Diz Descartes "Eu sou uma coisa que pensa, e só do meu pensamento posso ter certeza ou intuição imediata". Para reconhecer algo como verdadeiro, ele considera necessário usar a razão, o raciocínio como filtro e decompor esse algo em partes isoladas, em idéias claras e distintas, ou seja, propõe fragmentar, dividir o objeto de estudo a fim de melhor entender, compreender, estudar, questionar, analisar, criticar, o todo, o sistema.

² O **Empirismo ou Empiricismo**, de matriz inglesa com Francis Bacon e John Locke sustenta que o ser humano nasce uma "tábula rasa" sem nada saber, sem ideias. Todo o conhecimento resulta da experiência sensorial, que é trabalhada pela razão. Assim, deve-se ter rigor e cuidado nas observações, mas algo só é verdadeiro se for comprovado na experimentação. O empiricismo foi fundamental para a ciência, dando origem ao método indutivo; para o conhecimento técnico e para a democracia. A partir dele foi questionado o direito divino dos reis, levando à Revolução Gloriosa na Inglaterra e à independência e democracia americanas.

a biologia a partir de problemas da saúde humana e da criação de animais, a química a partir de problemas no tratamento das tintas e dos metais, a economia a partir de problemas de gestão doméstica e de organização política, etc. Por isso, muitas pessoas ficam impressionados pela continuidade histórica entre as convicções do senso comum e as conclusões científicas, e muitos acreditam que, para diferenciar ciência e senso comum, baste considerar as ciências simplesmente o senso comum "organizado" ou "classificado". Mas isso não basta.

Ernest Nagel³, um dos grandes pensadores que se dedicaram à filosofia da ciência no século XX, escreveu, entre muitos outros, um texto muito esclarecedor intitulado "A ciência e o senso comum". Ali ele sustenta que a aquisição de conhecimentos sobre vários aspectos do mundo não começou exatamente com a ciência moderna. E indaga: "Se o conhecimento é tal que se pode conquistá-lo, mediante o exercício perspicaz dos dotes naturais e do "senso comum", que excelência especial possuem as ciências e em quê contribuem suas ferramentas intelectuais e físicas para a aquisição de conhecimentos?"

Ao tentar responder à sua própria pergunta, Nagel levanta seis pontos.

1- A ciência busca encontrar **explicações** que sejam ao mesmo tempo **sistemáticas e controláveis**, e organiza e classifica o conhecimento sobre a base de **princípios explicativos**.

2- A ciência procura delimitar o **âmbito de aplicação válido** de suas proposições.

³ NAGEL, E. (1968). La estructura de la Ciencia – Problemas de la lógica de la investigación científica. Buenos Aires: Paidós.

3- A ciência deve apresentar consistência: enquanto o senso-comum pode ser bastante contraditório, a ciência buscaria **sistemas unificados de explicação**, diminuindo as contradições.

4- As crenças do senso-comum podem sobreviver por muito tempo, justamente porque são “crenças”, enquanto muitos produtos da ciência tem vida curta, porque podem ser refutados. Isso ocorre porque os termos da linguagem comum são vagos e não específicos, enquanto os conceitos da ciência têm que ser **precisos** e específicos. Havendo contradição e não havendo precisão, não há como realizar submeter a teste as crenças do senso comum. Por isso elas acabam sobrevivendo por séculos. Os enunciados da ciência, por sua vez, por natureza estão sujeitos a serem submetidos a críticas e refutações.

5- O senso-comum se interessa necessariamente por questões mais próximas do cotidiano. Já a ciências, ao invés de se subordinar às necessidades mais imediatas da sociedade, muitas vezes as deixa de lado questões aparentemente sem nenhuma utilidade prática, parecendo estar distante dos acontecimentos da vida cotidiana. Essa aparente “distância” da vida real seria um aspecto inevitável da busca por explicações sistemáticas e de longo alcance⁴.

6- Por último, as conclusões da ciência, diferentemente do senso comum, são produto de um **método científico**. Isso não assegura a verdade de toda conclusão a que chega qualquer ciência. O que o método científico permite é a **crítica de argumentações**, tanto no julgamento da confiabilidade dos procedimentos, como na avaliação da força demonstrativa dos elementos sobre os quais se baseiam as conclusões. Já as crenças do senso comum são aceitas habitualmente sem uma crítica sistemática.

⁴ Lembrando que existe uma discussão sobre as diferenças entre ciência pura ou básica e ciência aplicada, que não se confunde com o senso comum.

As crenças do senso comum não estão invariavelmente erradas, nem negam quaisquer fundamentos em fatos empiricamente verificáveis. Apenas não são sujeitas a testes sistemáticos realizados à luz de dados obtidos para determinar se são fidedignas e qual é o alcance da sua validade. Já os dados considerados relevantes na ciência necessariamente devem ser obtidos através de procedimentos instituídos com o objetivo de controlar as fontes de erro conhecidas e viabilizar o teste de suas hipóteses.

Para a disciplina Ciência Política, Nagel faz uma outra importante contribuição ao sustentar que as ciências sociais⁵ possuem o mesmo caráter “científico” das demais ciências, compartilhando todas as características acima, portanto, não se confundindo com o senso comum.

De acordo com Gerárd Fourez⁶, o raciocínio científico é uma maneira socialmente reconhecida e eficaz de compreender o mundo, sem significar, com isso, que a ciência chegue à verdade última das coisas, e nem que seja neutra. Na realidade, a moderna ciência rejeita tanto a ideia da neutralidade como a ideia de que exista uma “verdade” acabada, preferindo entender que o conhecimento está sempre em processo de construção e que, num dado momento, algumas teorias são mais plausíveis do que outras. Como diria Popper: ‘Nesta situação, parece-nos mais interessante representar o mundo desta maneira’⁷. Por outro lado, como assinala Fourez, reconhecer que a ciência é historicamente condicionada não significa negar seu valor e eficácia, nem torná-la equivalente ao senso comum.

⁵ A Ciência Política surge de forma embrionária, no século XIX, sendo uma das chamadas “ciências sociais”, tal como a sociologia e a antropologia, entre outras.

⁶ FOUREZ, G. (1995). A construção das ciências: introdução á filosofia e à ética das ciências. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.

⁷ POPPER, Karl.(1994) Conjecturas e refutações. Brasília, Editora UNB.

Por tudo isso, ao discutir as características da ciência moderna, Fourez a qualifica como **experimental. Isso não significa que todas as ciências tenham que se valer estritamente do método experimental. Em lugar disso, quer dizer que** só poderá ser aceito como discurso científico aquele que para o qual seja possível eventualmente identificar uma situação em que o modelo poderia não funcionar. É o “critério de **falseabilidade**”, definido por Popper como o critério demarcatório entre a ciência e as demais formas de conhecimento. O termo “falseável” se refere não a algo falso em si, mas a algo que se pode dizer que não é automaticamente verdadeiro, podendo ser submetido a teste, se revelar como errôneo e ser refutado.

O pensamento humano se baseia em conceitos. Um conceito é uma representação mental de um objeto qualquer, mediante suas características gerais, diretamente observáveis. Objeto é tudo o que é perceptível por qualquer um dos sentidos, que é apreendido mediante o conhecimento, mas não é sujeito do conhecimento. Para que os objetos possam ser referidos e utilizados na construção de ideias eles precisam ser denominados e definidos (como conceitos). As denominações que usualmente utilizamos baseiam-se na observação empírica e nem sempre são elaboradas de maneira precisa.

A linguagem científica requer definições racionais, objetivas, precisas e excludentes dos objetos com os quais lida aquela ciência.

A construção de teorias é uma tarefa essencial da ciência. *Teoria* vem do grego “*theoria*”, que significava contemplar, olhar, especular ou examinar”.

Na ciência, “Teoria” é o nome dado a um sistema organizado de ideias e conceitos não contraditórios entre si, que pretendem explicar um conjunto de fenômenos. Uma teoria é composta de fatos e de hipóteses testáveis e testadas. Uma teoria científica representa o maior grau de aceitação que uma hipótese poderá alcançar, sendo considerada o conhecimento mais seguro sobre um problema científico, no estágio atual do conhecimento. As teorias causais dão origem às leis científicas e possibilitam a previsão científica.

2. A POLÍTICA COMO FENÔMENO SOCIAL

Até aqui estivemos falando da Ciência Política. Quando nos referimos à atividade política propriamente dita o ponto de partida é o reconhecimento da natureza potencialmente conflituosa das relações em sociedade. E, frente ao conflito potencial, existem duas abordagens.

A primeira é do pensador alemão Carl Schmitt, que entende que as divergências entre os homens os dividem em dois grupos: amigos e inimigos. Por isso, a essência da vida política seria agregar e defender os amigos e combater os inimigos. Embora possa parecer muito simplista, este entendimento é mais comum do que se pensa e está na base de toda concepção que divide o mundo em "nós" versus "eles", ou seja, quem não está conosco está contra nós. A política, aqui, seria apenas conflito e os resultados somente poderiam ser soma-zero, onde o que um lado ganha corresponde ao que o outro lado perde.

A outra abordagem, bem ao contrário, pretende que a essência da política seria administrar as divergências de modo a tornar possíveis as negociações e composições. Nesse caso, haveria a possibilidade de diversos resultados, que vão além da soma-zero. O principal formulador desta concepção foi Philippe Schmitter, para quem: *Política é resolução pacífica dos conflitos*. Mas o seu precursor foi Max Weber, para quem a política seria a alternativa à violência.

Certamente esta é uma perspectiva muito mais abrangente e realista da dinâmica da vida política. Porém, este conceito é demasiado amplo, sendo possível e necessário delimitar um pouco mais e propor que política seja, como no dizer de Rua: *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*.

A política, portanto, diz respeito à resolução pacífica dos conflitos envolvendo os interesses de uma coletividade qualquer, que pode não necessariamente ser um país, pode ser uma comunidade, pode ser um grupo, etc. Nessa definição, bem público consiste apenas naquilo que afeta os interesses de uma coletividade, que não se restringe à esfera das questões íntimas e privadas⁸. Por exemplo, decidir praticar uma filosofia de vida ou outra: política não tem a ver com isso. Se alguém escolhe viver uma vida de pobreza ou se vai ter um projeto de vida de prosperidade, é uma coisa privada, não tem a ver com uma coletividade. E até mesmo os nossos conflitos de personalidade, e os nossos dilemas pessoais na escolha entre alternativas igualmente desejáveis. A política não incide sobre nada disso.

A política incide sobre questões privadas de interesse coletivo, por exemplo, regulamentações de atividades econômicas, que se dão na esfera do mercado, e até mesmo regulamentações na esfera da família. Por exemplo, tudo que tem a ver com violência doméstica e tratamento indigno de vulneráveis no ambiente doméstico – mesmo sendo um espaço privado - é objeto da política, e é tratado enquanto bem público porque diz respeito a uma coletividade, requer o exercício do papel de proteção da integridade física dos indivíduos, que é um dever do Estado em relação à coletividade⁹.

Portanto, lembrando a definição acima, política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. Ao dizer isso, é possível perceber que a política, em si, é apenas meio, não tem finalidades

⁸ Com isso, pretendo deixar claro que esse texto não contemplará a discussão sobre bens públicos, semi-públicos, etc., própria da Economia.

⁹ Outro exemplo, a orientação sexual de cada um não é objeto da política, é objeto de foro íntimo. Mas a regulamentação das relações entre pessoas do mesmo sexo, se tornou uma questão pública em algumas sociedades, porque envolve direitos, como os de transmissão de herança, pensão, proteção social. E essas são questões de interesse da coletividade, porque são questões de cidadania. Isso tem a ver com bem público, mesmo estando o seu foco nas relações privadas.

próprias, é toda instrumental. De fato, nenhuma definição de política refere-se a fins, porque a política sempre diz respeito aos meios: arranjo federativo, relações entre poderes executivo/legislativo, sistemas de escolha de representantes, tudo isso são meios.

Na definição de política e nos seus objetos de estudo, nada se refere a finalidades, porque essas pertencem aos homens e às nações e são infinitos. Hoje, uma sociedade qualquer pode ter uma determinada finalidade e daqui a algumas décadas essa finalidade ser outra, muito diferente, até mesmo oposta. Isso porque existe mudança de todo tipo, mudança demográfica, mudança tecnológica, econômica, social, etc. Por isso a política não trata dos fins, porque os fins são intangíveis, contingenciais e não é possível sequer imaginar o que poderá vir a ser uma finalidade no futuro distante. Já os meios, podem ser adaptados e usados em qualquer tempo e qualquer lugar, dependendo inclusive do sistema político que uma sociedade escolher para si.

Os indivíduos, os grupos sociais e as organizações têm interesses e finalidades, escolhem seus objetivos, as lideranças dos países podem ter seus projetos nacionais, algumas têm, outras não. Mas todas as finalidades, objetivos e projetos são, em princípio, igualmente legítimos. Por isso, a política nunca vai tratar das finalidades. A definição das finalidades é que pode ser feita - e certamente será feita - usando os mecanismos da política. A grande questão é: quais serão os meios que levarão a uma dada finalidade? Por exemplo, o terrorismo, já não é política, a guerra não é política, a política sempre tem essa característica de resolução pacífica de conflitos, sem isso não é política, é qualquer outra coisa¹⁰. Em sua obra, "Da Guerra" C. Clausewitz sustenta que:

¹⁰ Note-se, todavia, que Julien Freund define política principalmente pela coerção. Segundo o autor, política é "a atividade social que se propõe a garantir, pela força, fundada geralmente no direito, a segurança externa e a concórdia interna de uma unidade política particular". O autor pretende que "força é em política um meio essencial e por vezes o único de garantir eficazmente a estabilidade, a ordem e a justiça, salientando que *todas as formas de paz, seja qual for o nome que se lhe dê, resultam de um equilíbrio de forças entre os Estados*. Acrescenta que a força - que não a violência - e o direito são *duas noções completamente autônomas, cada uma com a sua significação própria*". FREUND, Julien. Qu' ést-ce que la Politique. Paris, Presses Universitaires de France, 1968.

“A guerra é a continuação da política por outros meios” ¹¹ . Mas, por lógica, se a política é meio, e a guerra é outro meio, então a guerra não é a mesma coisa que a política.

A política, portanto, é sempre procedimental: não tem fins constantes ou um fim que compreenda a todos ou possa ser considerado verdadeiro. Refere-se aos meios e não aos fins.

3. TEORIA POLÍTICA

Desde o nascimento e durante toda sua vida, o homem vive em sociedade. Não somente no mundo moderno, mas onde quer que se observe o homem, seja qual for a época, mesmo nas mais remotas, o homem sempre é encontrado em estado de convivência e combinação com outros, por mais selvagem que possa ser na sua origem. Não se encontra o homem singular, completamente isolado e vivendo só, próximo a seus semelhantes, mas sem nenhuma relação com eles. A primeira sociedade em importância, a sociedade natural por excelência, é a família. É ela que alimenta o indivíduo, o protege e o educa. Mas a sociedade em que vivemos não se limita à família.

Usamos o termo sociedade para designar o conjunto de relações do homem com seus semelhantes. Isso inclui os vínculos de parentesco (família), de interesses materiais (empresas, sindicatos, associações de ofício, etc) ou de objetivos espirituais (igrejas, religiões), além de outros que reúnem os homens em escolas, partidos políticos, condomínios, etc. Sociologicamente, a sociedade é uma coletividade de indivíduos permanentemente reunidos e organizados visando a uma finalidade comum. O conjunto dos diversos grupos e instituições sociais forma a *Sociedade* propriamente dita.

¹¹ CLAUSEWITZ, Carl von (1996). Da Guerra. São Paulo, Ed. WMF Martins Fontes

Uma variação importante do conceito de sociedade é o de “sociedade civil”. Esta expressão ganhou diferentes significados ao longo do tempo. Na sua acepção original, a sociedade civil contrapõe-se a “sociedade natural”, sendo sinônimo de “sociedade política”, e, portanto, de “Estado”. Atualmente, porém, entende-se a sociedade civil como a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, a esfera das liberdades individuais de toda natureza.

Como surgiu a sociedade humana? Alguns pensadores defendem a ideia da sociedade natural, fruto da própria natureza humana. Já no Século IV a.C., Aristóteles dizia que “o homem é naturalmente um animal político”, sendo “político” entendido como aquele que só poderia se realizar vivendo na pólis. Hoje muito autores argumentam que o homem seria induzido, por uma necessidade natural, a associar-se com outros, sendo esta associação uma condição essencial para seu desenvolvimento e sobrevivência. Uma corrente oposta sustenta que os motivos não são assim “naturais” e concebem a sociedade como o produto de um acordo de vontades, ou seja, de um contrato hipotético estabelecido entre os homens.

Existem variações dessa concepção, conhecida como contratualista, mas o seu denominador comum é a negação do impulso associativo natural, que é substituído por uma manifestação da vontade humana como explicação para a vida em sociedade. Apesar da importância do pensamento contratualista na política, hoje predomina o entendimento de que a sociedade resulta das necessidades naturais do homem, sem excluir o papel da consciência e da vontade humana.

À medida que as sociedades foram se tornando mais numerosas, também foram se tornando mais diferenciadas, de tal sorte que as sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião,

estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham diferentes papéis sociais no decorrer da sua existência.

Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Ou seja, os indivíduos que vivem em sociedade podem divergir, discordar de variadas maneiras sobre todos os objetos e objetivos. Mas não podem recorrer à violência para impor seus pontos de vista, seus interesses, suas crenças, sua vontade ou seus objetivos aos demais. Para evitar que isso aconteça, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política.

O primeiro, a coerção, significa reprimir com a força todas as manifestações de discordância entre os indivíduos, mas isso é praticamente impossível quando seres diferenciados convivem. Além disso, o maior problema com o uso da coerção é que, quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo. De fato, o custo de reprimir uma ou uma dezena ou uma centena de pessoas poderia até ser viável. Porém o que acontece quando as divergências abrangem milhares de pessoas? Como evitar que, da divergência passem ao conflito e ao confronto violento? É praticamente impossível. Para lidar com a divergência e o conflito restaria, então, a discussão, a negociação, a composição de interesses, ideias, preferências. E isto se denomina política e será discutido em detalhes mais adiante.

Existem diversas teorias a respeito da dinâmica da vida em sociedade. Podemos dividi-la entre teorias do equilíbrio e teorias da mudança.

As teorias do equilíbrio sustentam que o homem busca viver em sociedade porque somente no ambiente social consegue suprir suas necessidades e se

desenvolver. O ambiente social proporciona esta possibilidade ao homem porque se organiza de maneira orgânica ou de maneira sistêmica. As teorias organicistas concebem a sociedade à imagem de um organismo vivo, composto de partes diferentes, encarregadas do cumprimento de funções específicas que se integram e se combinam de modo assegurar o funcionamento equilibrado do conjunto. A dinâmica que move o organismo é a da integração e equilíbrio entre as partes, proporcionando sua coesão. Uma das teorias organicistas, o funcionalismo, recorre ao conceito de *homeostase*: se ocorre uma situação que possa levar ao desequilíbrio entre as partes e ameaçar a coesão, o organismo reage de maneira a restabelecer o equilíbrio. As teorias sistêmicas, por sua vez, operam segundo uma lógica de inputs que alimentam o sistema, o qual os processa, produzindo outputs e gera feedback, retroalimentando o sistema e mantendo o seu equilíbrio.

Diversamente, as teorias da mudança baseiam-se na ideia de que a sociedade está a todo tempo se transformando. O elemento dinâmico da vida em sociedade é o conflito, que pode ter as mais diferentes motivações: religiosas, filosóficas, econômicas, etc. Para essas teorias o conflito faz parte da condição humana e é inerente à vida em sociedade, induzindo a mudança. A forma da sociedade lidar com o conflito sem se destruir é a política.

A vida em sociedade se transcorre a partir das interações sociais, ou seja, as diferentes formas pelas quais os homens reagem às ações uns dos outros. Existem diferentes formas de interação social. A primeira e mais básica de todas é a cooperação. Existe cooperação sempre que dois ou mais indivíduos usam recursos individuais para um objetivo compartilhado, mesmo que isso não seja consciente, seja puramente instintivo. Por exemplo, até mesmo quando, numa situação de baixas temperaturas, pessoas ao desabrigo se juntam para se aquecerem mutuamente estão cooperando.

Tão frequente e tão natural quanto a cooperação é a competição, que pode assumir a forma de jogos ou de debates. Os jogos são arranjos em que as partes, individual ou coletivamente, disputam um benefício a partir de determinadas regras e ao final são proclamados os vencedores. O importante é que (1) os participantes obrigatoriamente têm que concordar com as regras e (2) os participantes orientam suas decisões e ações a partir das suas expectativas sobre as decisões e ações dos seus oponentes. Podem ser jogos esportivos, como o tênis, o futebol, etc. Podem ser jogos de estratégia como o xadrez e os jogos de cartas. Podem ser jogos de rodada única ou de múltiplas rodadas, como um campeonato.

Os debates são competições à base da persuasão. Como os jogos, também os debates obedecem a regras e os debatedores obrigatoriamente têm que concordar com elas. O que os diferencia dos jogos é que um debate só chega ao fim quando uma das partes reconhece a superioridade da argumentação do adversário. O vencedor não é proclamado, mas reconhecido pelo vencido.

Os jogos e os debates são formas de interação nas quais a competição não é disruptiva. Cada uma das partes tem interesse em ser vencedora, mas tem idêntico interesse em que a competição possa continuar existindo. As partes envolvidas são “adversárias”, mas não “inimigas”.

Quando as divergências entre indivíduos ou grupos se intensificam podem se assumir a forma de conflito. Quando os conflitos se tornam violentos, passam a configurar um outro tipo de interação, que são as lutas. Enquanto nos jogos e nos debates o interesse das partes em vencer soma-se ao interesse em manter o jogo/debate em andamento, nas lutas o interesse de cada parte é eliminar o opositor para que ele não possa mais representar uma ameaça.

De acordo com Weber, “deve-se entender que uma relação social é de luta quando a ação se orienta pelo propósito de impor a própria vontade contra a

resistência de outra ou outras partes”. Mas o próprio Weber sustenta que a luta pode ser pacífica, sem violência física efetiva. Não há dúvida que a luta pode redundar em violência, mas não há nenhum vínculo necessário entre ambas. Numa luta podem ser estrategicamente utilizados a inteligência, a força física, a astúcia, a oratória, a adulação das massas, a devoção aos chefes etc. Portanto o que caracteriza uma luta não é o meio, mas sim a natureza conflituosa da relação.

Como foi visto anteriormente, a política é o principal recurso para evitar que o conflito se torne disruptivo.

3.1 CONFLITO

Como foi visto acima, os homens só conseguem sobreviver e se desenvolver mediante o convívio com seus semelhantes, ou seja, interagindo uns com os outros. Vimos, também que há diversas formas possíveis de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades. A cooperação é uma delas. A competição é outra. E o conflito é uma outra.

*Segundo N. Bobbio, o Conflito é uma forma de interação que implica choques (ou enfrentamentos) para o **acesso e a distribuição de recursos escassos**. Os mais básicos dentre estes recursos são o poder, a riqueza e o prestígio. Todavia, em diversos tipos de conflitos haverá diferentes recursos em jogo. Por exemplo, em vários conflitos internacionais, o que está em jogo é o Território, seja porque contém riquezas, seja por sua posição geopolítica. Há conflitos entre lideranças políticas visando o controle dos cargos e de orçamentos. Há conflitos entre agricultores pelo controle da água.*

Os diversos tipos de conflitos podem se diferenciar segundo seu alcance ou dimensão, sua intensidade ou seus objetivos.

A dimensão se refere ao número de envolvidos: indivíduos, grupos, organizações e coletividades;

A intensidade consiste no grau de envolvimento dos participantes. Pode ser avaliada pela disposição dos participantes de resistir até o fim (perseguindo os chamados fins não negociáveis) ou de ceder e fazer em acordos.

Os conflitos podem ter como objetivo a permanência do status quo ou a mudança. E o foco pode recair sobre mudanças de fundamentos ou de procedimentos.

As numerosas teorias sociológicas a respeito do conflito variam dentro de um *continuum* no qual, além dos extremos opostos, há uma série de pontos intermediários. Num dos extremos estão as teorias que defendem que o conflito é algo estranho à sociedade, que vêem os grupos ou organizações como estruturas harmônicas e equilibradas. No extremo oposto, estão autores como Marx, que consideram qualquer grupo ou sistema social intrinsecamente marcado por conflitos, que seriam inerentes à vida social. Para Marx o conflito é o motor da mudança social. Para outros o conflito é sinal da vitalidade da vida em sociedade.

Os conflitos podem ser suprimidos, ou seja, ter sua manifestação bloqueada pela força, coercitivamente, mas isso não é frequente. Contudo, também é rara a resolução dos conflitos, isto é, a eliminação das causas, das tensões dos contrastes que originaram os conflitos. Usualmente o que ocorre é a regulamentação dos conflitos, de modo que ocorram dentro de determinados limites. Quando um conflito se desenvolve segundo regras aceitas, sancionadas e observadas, ocorre sua institucionalização.

O impacto do conflito sobre as estruturas sociais varia segundo as características o caráter dessas estruturas. Nas sociedades abertas, pluralistas, é provável que os conflitos tenham consequências estabilizadoras. No caso de existirem canais viáveis para a expressão de pretensões rivais, os conflitos em sociedades flexíveis e abertas podem levar a novas e estáveis formas de interação entre os agentes, assim como permitir novos ajustes. Nas sociedades abertas, os conflitos múltiplos se entrecruzam, impedindo rupturas ao longo de uma única linha. Surge uma variedade de conflitos em diferentes esferas e o envolvimento múltiplo dos indivíduos em vários conflitos une firmemente a sociedade ao fomentar diferentes alianças para diferentes questões. Já nas estruturas rígidas, os conflitos tendem a ser suprimidos, mas têm probabilidades de ser altamente desagregadores, se e quando ocorrerem.

3.2 CONSENSO

Numa perspectiva abrangente, consenso é um acordo geral (mas não necessariamente unânime) entre os membros de um grupo ou comunidade.

Segundo Bobbio, a *palavra consenso denota a existência de um acordo entre os membros de uma determinada unidade social em relação a princípios, valores, normas, bem como quanto aos objetivos almejados pela comunidade e aos meios para os alcançar.*

Nesse sentido, o consenso se expressaria na presença de crenças que seriam mais ou menos partilhadas pelos membros de uma sociedade. Segundo William Outhwaite:

O consenso existe quando uma ampla proporção dos membros adultos de uma sociedade, ou de seus subgrupos, em particular uma ampla proporção dos que tomam decisões, encontra-se em acordo geral quanto a que decisões são exigidas e que questões devem ser abordadas.

Essa palavra tem sido usada com diversas conotações. Por exemplo, numa questão de concurso passado, o examinador abriu a questão com um *caput* dizendo assim “O consenso é um acordo generalizado existente na sociedade em torno de alguma coisa”. Em uma outra questão, o examinador afirmou que “O uso do termo “Consenso” em relação a uma determinada sociedade significa afirmar que existe um acordo mínimo entre seus membros quanto a princípios, a valores, a normas, a objetivos comuns e aos meios para os atingir.”¹²

Nessa acepção, o consenso pode variar segundo alguns fatores. O primeiro deles é o grau de homogeneidade sócio-cultural da sociedade: a presença de grupos étnicos, linguísticos e religiosos pouco integrados ao sistema nacional, que apresentam uma cultura política própria, constitui um claro fator de oposição à formação de um amplo consenso.

¹² (ESAF\Gestor\2005) Q. 61- O uso do termo “Consenso” em relação a uma determinada sociedade significa afirmar que existe um acordo mínimo entre seus membros quanto a princípios, a valores, a normas, a objetivos comuns e aos meios para os atingir. Indique qual das afirmações abaixo está **incorreta**. GABARITO: Letra b

- a) O Consenso favorece a cooperação e contribui para que a comunidade supere situações adversas, tais como catástrofes e guerras.
- b) O Consenso torna dispensável o uso legítimo da violência pelo Estado em situações controversas.
- c) A existência de grupos étnicos, linguísticos ou religiosos, portadores de cultura própria dificulta mas não impede o estabelecimento de Consenso em uma comunidade.
- d) Transformações socioeconômicas estruturais e inovações tecnológicas, que criam necessidades e expectativas para os diversos segmentos sociais, acentuam os limites das instituições e envolvem a possibilidade de afetar o Consenso pré-existente.
- e) Nos regimes autoritários, as divergências são mantidas na clandestinidade, levando o observador a superestimar o Consenso em relação a valores e princípios.

A continuidade ou alternância do regime político também afeta o consenso, especialmente se ocorre a sucessão de regimes políticos radicalmente diversos no que toca às regras essenciais do funcionamento do sistema, como ocorre quando se passa de um sistema autoritário para outro do tipo pluralista.

Outro fator é a força dos mecanismos de socialização ou dos veículos que conduzem à formação e persistência de orientações e à adesão a certos valores entre os membros da população. Nesse sentido, um dos grandes desafios ao estudo do consenso no mundo contemporâneo é entender o papel das redes sociais.

Também a rapidez da mudança social é capaz de afetar o consenso, uma vez que nem sempre as mudanças na estrutura se fazem acompanhar por equivalentes mudanças nos códigos de valores e nos comportamentos em sociedade. Este descompasso é bastante comum nos processos de urbanização acelerada.

Por fim, outro fator que influencia o consenso é a existência de ideologias radicais e de visões sistemáticas e exclusivas de mundo. Quando essas ideologias se tornam dominantes, tentam forjar o consenso sobre as regras do jogo, mais com a imposição e doutrinação que com o acordo.

Esse entendimento do consenso como um acordo tácito, difuso, é bem próprio da Sociologia, sendo também bastante presente no senso comum e na linguagem jornalística.

Numa perspectiva mais específica da Ciência Política, consenso é um dos possíveis métodos de tomada de decisão política. Pode-se dizer que as decisões políticas, hipoteticamente, são tomadas de acordo com regras de unanimidade, ou de consenso, ou de maioria. A decisão por consenso difere dos métodos quantitativos, como a regra da unanimidade e a regra da maioria.

Então, para começar é preciso enfatizar: consenso não é unanimidade.

A unanimidade significa que todos estão de pleno acordo com apenas uma das alternativas. A unanimidade tem uma característica numérica, significa que são todos, 100%, sem exceção. Trata-se de algo difícil de ser alcançado em sociedades diversificadas. Porém, no Brasil registra-se pelo menos o caso do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que decide por unanimidade¹³. Qual o grande problema da regra de unanimidade? Cada um dos votantes possui enorme poder de veto, pois basta que um deles discorde para que se chegue a um impasse e a decisão não seja tomada.

Justamente porque a unanimidade é tão difícil de ser obtida que se utilizam procedimentos de consenso ou de maioria.

Suponha-se que existem três diferentes propostas para a solução de um problema e os atores envolvidos não conseguem concordar com nenhuma delas, estão sempre divergindo, seja em torno de grandes questões ou de pequenos detalhes. A decisão pode chegar a um impasse. Então, uma vez que os atores interessados busquem uma solução no processo de negociação, é possível que apareça uma alternativa como: *“E se em vez de continuar insistindo nessas três alternativas, fosse possível pensar em uma outra possibilidade, completamente diferente?”* Essa possibilidade não é meio termo, ela resulta de uma construção que se fez a partir de muita negociação e ela pode representar um ponto ótimo para todos os atores. Ou seja: cada um dos atores, avaliando a nova proposta à luz do seu interesse próprio, acaba concluindo que não pode ganhar tudo, mas também não perderá tudo, ganhará bastante, embora não seja a sua alternativa favorita. Isso é possível justamente porque essa nova possibilidade não é um meio termo entre as três anteriores, *é uma nova alternativa, que foi inventada como consequência do processo de negociação entre as partes*. Isso é construção de consenso, enquanto método de tomada de decisão. É por isso que

¹³ Scaff, Fernando F. “A inconstitucional unanimidade do Confaz e o surpreendente Convênio 70” consultado em <http://www.conjur.com.br/2014-ago-12/contas-vista-inconstitucional-unanimidade-confaz-convenio-70>.

se diz que “A política é a arte do possível”. Essa “arte do possível” não significa a arte daquilo que é possível por já estar posto, por já estar dado. Significa que é a arte de construir possibilidades, de modo a resolver divergências.

Portanto, o consenso é um acordo entre partes em um processo de negociação e decisão, obtido devido às partes cederem, concordarem e discordarem, obtendo um resultado final diferente do ponto de partida, com benefícios e perdas comuns, ou até mesmo com a construção de uma nova solução, que incorpore a soma das posições.

Enquanto método de tomada de decisão, o consenso resulta de uma negociação entre as partes. Mas isso não significa que seja um meio-termo entre as posições divergentes, porque o consenso se refere ao método e não ao conteúdo da decisão, ou seu resultado.

É possível que algum conflito de interesses impossibilite a construção de um consenso. O que seria a alternativa ao consenso? É a votação, segundo uma regra de maioria¹⁴. De fato, quando não se consegue construir um acordo, o que se faz? Põe-se as alternativas em votação, contam-se os votos e vence a que obtiver mais adesões. Quando se coloca uma decisão em votação, significa que não foi possível o consenso e que claramente haverá quem vai ganhar (a maioria) e quem vai perder (a minoria). Ou seja: não foi possível chegar a uma solução para que todos saíssem ganhando alguma coisa e haverá perdedores. Quem insistiu na posição que imaginava ser vencedora, pode não conseguir a adesão da maioria e perderá muito mais do que teria que ceder caso tivesse negociado uma solução consensual.

Nas decisões por maioria é preciso definir o que será considerado maioria. Para isso existem diversos critérios, o que dá origem a vários tipos de maioria. Pode-se ter a chamada “maioria simples” ou “maioria relativa”, que significa que vence a alternativa que obtiver o maior número de adesões, mesmo que esse número

¹⁴ Vale lembrar que foi John Locke, no Segundo Tratado sobre o Governo, que propôs que a regra legítima para a tomada de decisões políticas fosse a regra da maioria. A regra da maioria também foi defendida pelos utilitaristas, que sustentavam que, para ser legítimo, um governo deveria promover “a maior felicidade do maior número”

represente uma fração muito pequena do todo. Numa decisão por votação, se forem muitas as alternativas em jogo e as preferências forem muito fragmentadas, os votos podem se pulverizar de tal maneira que a alternativa que obtiver o maior número de adesões pode representar um percentual ínfimo. Isso traz um grande problema político: o tamanho da minoria. A “maioria absoluta” pode ser definida, grosso modo, como “metade mais um”¹⁵, o que significa que a minoria pode ser muito numerosa.

O quão numerosa pode ser uma minoria para que os seus interesses possam ser legitimamente desprezados? Essa é uma grande questão na Ciência Política, e é uma grande questão na democracia. Se, numa votação, a alternativa vencedora tiver relativamente poucas adesões, dependendo do grau de conflituosidade da questão em votação, poderão ocorrer problemas de legitimidade porque a minoria será enorme, várias vezes mais numerosa que a própria maioria.

Por isso os homens inventaram as maiorias qualificadas¹⁶ que se compõem de dois terços, três quintos, etc. variando em cada circunstância prevista em lei. A maioria qualificada é aquela que tenta se aproximar o máximo possível dessa situação de consenso, sendo geralmente usada em questões muito conflituosas, por exemplo, a votação de Ementas Constitucionais no Brasil exige maioria qualificada porque são questões estruturantes¹⁷. Quanto mais conflituosa for questão em jogo, maior é a tendência a se buscar maiorias bem amplas, como forma de legitimar as decisões.

¹⁵ Grosso modo, porque mais preciso seria dizer “metade, mais o primeiro número inteiro que vier em seguida”.

¹⁶ No Direito, **maioria qualificada** é uma situação onde o total de votos em uma opção é maior que a metade do total de votos possível, ou seja, não se faz a distinção entre a maioria absoluta e as maiorias de 2/3, 3/5, etc.

¹⁷ Segundo a Constituição Federal de 1988, para aprovar uma emenda constitucional no Brasil são necessários 3/5 dos senadores e deputados em dois turnos de votação.

3.3 PODER

Poder talvez seja o conceito mais presente e mais importante da Ciência Política. Geralmente, o poder é definido como uma relação entre dois sujeitos, na qual um é capaz de impor ao outro a própria vontade e lhe determinar o comportamento.

A moderna concepção de poder baseia-se na definição de Max Weber, segundo o qual: *Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento desta probabilidade.*

A conjugação de “imposição de vontade” com “resistência” é o elemento central dessa definição, pois a evidência empírica do fenômeno do poder é a existência do conflito observável e a superação da resistência.

Para Robert Dahl, *A tem poder sobre B na medida em que ele consegue fazer com que B faça algo que B de outro modo não faria.*

Segundo Bachrach e Barataz, podemos encontrar as seguintes características no conceito de poder:

- a) Trata-se de uma relação entre vontades diferenciadas, portanto uma relação necessariamente conflituosa;
- b) Nesse conflito, é preciso que a vontade de um ator seja moldada pela vontade de outro, isto é, que o primeiro se comporte de acordo com os desejos do segundo, sendo esse fato o indício mais evidente da existência de uma relação de poder;

c) Essa adequação de uma vontade à outra se dá através da ameaça (e não do uso efetivo) de sanções severas (e não de violência);

d) Para que a ameaça seja bem sucedida, é preciso que, de um lado, quem a sofre tenha consciência do que se espera dele; e, de outro, que o sofrimento em caso de não obediência seja percebido como uma possibilidade real e imediata.

Como o domínio sobre os homens não é um fim em si mesmo, mas um meio para obter uma vantagem, alguns autores sustentam que a definição do poder como um tipo de relação social requer uma complementação: uma relação de poder só ocorre quando apenas uma das partes detém a posse dos meios que assegurem uma "vantagem qualquer" ou os efeitos desejados. Por isso se diz que *o poder é assimétrico* já que seus efeitos só ocorrem quando somente uma das partes dispõe dos meios ou recursos de poder.

Aqui se introduz um outro elemento, os *meios ou recursos de poder*. Hobbes afirma que o poder é "*consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem*". Russel diz que o poder é o "*conjunto dos meios que permitam alcançar efeitos desejados*". E, para Gumplowicz, o poder "*Consiste na posse dos meios de satisfazer as necessidades humanas e na possibilidade de dispor livremente de tais meios.*"

Bobbio critica esta definição de poder e sustenta que "*o poder social não é uma coisa ou a sua posse: é uma relação entre pessoas. Só existe poder se existir, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja*". Mas, indiscutivelmente, se não houver recursos de poder, qualquer expectativa de relação de poder se esgota sem que a obediência seja alcançada.

Para Bobbio o poder é uma relação composta por três elementos: o *sujeito*, que detém o poder; o *objeto*, aquele que recebe a influência do poder; e a esfera do poder: uma *esfera de atividade* ou campo de atuação à qual o poder se refere: política, economia, religião, etc. Ao se referir à esfera de atividade, Bobbio tem em mente os meios de exercício ou as fontes do poder e menciona uma moderna tipologia do poder, segundo a qual:

O poder econômico tem por base o controle dos recursos e retribuições materiais;

O poder ideológico se sustenta na influência das crenças, das ideias e dos valores a elas associados e na possibilidade de aplicação de castigos e recompensas simbólicos, reconhecidos como relevantes pela sociedade, envolvendo o status dos seus membros;

O poder político, por sua vez, tem como fundamento a possibilidade real e latente de emprego da violência: ameaça e/ou aplicação efetiva de sanções físicas. Requer o controle exclusivo dos meios de violência em um contexto social. A possibilidade de recorrer à força distingue o poder político das outras formas de poder. Isso não significa que ele se seja exercido pelo uso da força; a possibilidade do uso é condição necessária, mas não suficiente para a existência do poder político.

Este autor também distingue o poder segundo seus níveis de consolidação. O primeiro deles, denominado *poder potencial*, consiste na capacidade de um sujeito determinar o comportamento de outros. Esta capacidade depende de uma combinação adequada entre os recursos de poder, as habilidades no seu uso, as possibilidades de dispor dos modos de exercício do poder e as atitudes dos subordinados.

Num nível acima encontra-se o *poder estabilizado*, que ocorre quando um sujeito (A) executa continuamente ações de poder sobre um ou mais sujeitos (B) tendo como resultado constante a realização dos comportamento pretendidos por (A). Expressa-se como uma relação duradoura de comando e obediência.

Finalmente, o *poder pode se tornar institucionalizado*, quando o poder estabilizado se articula em uma pluralidade de funções claramente definidas e estavelmente coordenadas entre si: governo, administração pública, etc.

Uma importante questão no estudo do poder é a sua conflituosidade. Weber claramente diz que o poder consiste na obtenção de obediência a despeito de eventual resistência. Bachrach e Barataz, afirmam que o poder é uma relação entre vontades diferenciadas, portanto uma relação necessariamente conflituosa. Contudo, Bobbio sustenta que a conflituosidade depende dos modos de exercício do poder. Uma situação em que A exige de B a obediência pode ser inicialmente conflituosa, porém transformar-se de obediência em adesão de B à vontade de A. Portanto, no momento inicial há necessariamente conflito entre a vontade de A e de B. Contudo, nem sempre no momento final, quando B adota o comportamento pretendido por A. O elemento que alterou a relação entre A e B pode ter sido a persuasão, a manipulação, a troca de benefícios, etc. Os modos de exercício do Poder são múltiplos: da persuasão à manipulação, da ameaça de uma punição à promessa de uma recompensa. O problema da conflitualidade do poder está ligado, ao menos parcialmente, com os modos específicos através dos quais se determina o comportamento alheio.

Segundo Bobbio:

Na relação de manipulação, por exemplo, não surge imediatamente um conflito, mas existe, via de regra, um conflito potencial que se torna atual no momento em que B se der conta de que seu comportamento foi manipulado por A. E este conflito pode derivar da simples manipulação: do juízo negativo e do ressentimento de B em relação à manipulação de A. Também, num nível extremo de aliciamento, a conflitualidade da relação pode nascer do fato de B se sentir ferido e nutrir ressentimento pela grave desigualdade entre seus recursos e os recursos de A e também pelo fato de A tirar vantagem desta situação de desigualdade. O ressentimento derivado da desigualdade de

31

recursos é, por isso, juntamente com o antagonismo das vontades, a segunda matriz que se evidencia na conflitualidade do Poder.

Porém, o fenômeno do poder envolve diversas outras variáveis além da posse ou do uso de certos recursos, como a riqueza, a força, informação, conhecimento, prestígio, popularidade, relações sociais, reputação, etc. Igualmente importantes são as habilidades no uso dos recursos de poder, a capacidade de usar estrategicamente os recursos cabíveis em cada situação. E contam, também, as atitudes dos que o obedecem, especialmente o reconhecimento, as percepções e expectativas (reações previstas)

Primeiramente, o poder só é exercido quando é reconhecido: A só obtém obediência aos seus comandos se B reconhecer seu poder de mando. As percepções ou imagens sociais do poder exercem uma influência sobre fenômenos do poder real. A imagem que um indivíduo ou um grupo faz da distribuição do poder contribui para determinar o seu próprio comportamento em relação ao Poder. Quanto às expectativas, observa-se que, no âmbito de uma relação de poder, o comportamento de cada ator é determinado parcialmente pelas suas previsões do ator relativas às ações futuras dos outros atores e à evolução da situação em seu conjunto. O papel das expectativas se torna mais evidente quando se tem em mente o mecanismo das reações previstas. O poder opera de modo previsível quando B modifica sua conduta conforme os desejos de A, não através da intervenção direta de A, mas porque B avalia e prevê que A poderá reagir negativamente caso B não modifique seu comportamento. Nessa hipótese é necessário que A, embora não provoque intencionalmente o comportamento de B, sinalize de alguma forma o seu interesse por tal comportamento.

Poder é característica de uma relação entre dois ou mais sujeitos, na qual um impõe ao/s outro/s a sua própria vontade e lhe/s determina o comportamento (obediência), a despeito de eventuais resistências (conflito).

O poder é relacional: envolve relações de comando, obediência, conflito, eventual coerção entre dois ou mais sujeitos;

O poder é assimétrico: quem o exerce e quem sofre suas consequências não dispõem dos mesmos recursos;

O poder é relativo e depende do contexto: os sujeitos envolvidos na relação, a esfera de atividade e o momento em que se dá a relação, já que em outro contexto pode não se manifestar;

O poder (exercido ou omitido) produz consequências perceptíveis (diz-se que é mensurável);

O poder é intencional: sempre encerra um objetivo, explícito ou não.

O poder não é neutro, nem na ação nem na omissão;

3.3.1 MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO DE PODER

A discussão sobre poder político direciona boa parte do debate na Ciência Política e dá origem a algumas das suas principais clivagens teóricas. Grosso modo, são

três as principais correntes teóricas que exploram as relações de poder entre os atores na vida social como um todo: o elitismo, o marxismo e o pluralismo.

Essas abordagens dizem respeito à configuração assumida pelas relações de poder, a saber: se o poder é concentrado ou disperso; quem tem poder sobre quem; quem tem mais e quem tem menos poder; qual é a origem do poder; o que é que o poder expressa; como a distribuição do poder afeta as decisões públicas. Cada uma dessas abordagens corresponde a um verdadeiro paradigma de análise política, partindo de premissas, definições e métodos diferentes para alcançar conclusões também distintas.

A teoria pluralista sustenta que, no ponto de partida de qualquer processo político, os atores não são iguais, mas são equivalentes. Ou seja, não há privilégios nem assimetrias que garantam que qualquer interesse seja vitorioso enquanto não se concluir o jogo político e quaisquer atores têm chances reais de obter a decisão que lhes for mais favorável. Os indivíduos se organizam em grupos, que agregam os diferentes interesses. O poder político é amplamente fragmentado entre muitos e diferentes indivíduos e grupos, já que os recursos de poder são muito variados e a habilidade no seu uso é decisiva para o resultado da disputa política. Nesse modelo, o Estado é tido como neutro e o resultado do processo decisório depende, então, da capacidade e da disposição de cada ator para articular seus recursos de poder, identificar suas alianças de ocasião (baseadas em interesses tangenciais – que se aproximam discretamente, apenas em um ponto) e enfrentar a disputa em defesa de seus interesses.

Entre as décadas de 1950 e 1970, os autores que defendiam a teoria pluralista envolveram-se em um acirrado debate teórico com outros, que rejeitavam a hipótese da neutralidade do Estado, e de qualquer suposição de que o jogo político estivesse “em aberto”.

Uma das teorias que confrontou o argumento pluralista foi o elitismo, que defende a ideia de que os resultados do jogo político são previamente definidos no horizonte dos interesses preferenciais das elites que controlam os recursos organizacionais da sociedade. As elites, porém, competem entre si. E, nessa competição pelo controle de recursos de poder, eventualmente, certas elites podem procurar conquistar o apoio da massa que, nesse caso, passa a influir, em certa medida, no processo político.

Para o elitismo, as decisões políticas são produto das preferências e valores impostos pelas elites dirigentes (governamentais e sociais) que filtrariam as demandas, apenas admitindo debater e decidir sobre questões que não representem ameaças aos seus interesses. As interações envolvem a competição entre as elites e a cooptação das lideranças das massas, a fim de acomodar o potencial conflito.

Analisando essas duas perspectivas teóricas, Ham & Hill¹⁸ assinalam que a divergência entre elitistas e pluralistas poderia ser exemplificada pelas palavras de Robert Dahl¹⁹ (1958, p. 469): “*A evidência acerca da existência de uma elite dominante, seja nos Estados Unidos ou em qualquer outra comunidade específica, que eu saiba, não foi ainda adequadamente examinada*”.

Os alvos das críticas de Dahl foram, particularmente, aos autores Floyd Hunter²⁰ e C. Wright Mills²¹, que afirmavam haver uma elite dominante nos Estados

¹⁸ HAM, Christopher; HILL, Michael. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. 2. ed. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.

¹⁹ DAHL, Robert A. A Critique of the Ruling-Elite Model. *American Political Science Review*, v. 52, n. 2, p. 463-469, jun. 1958.

²⁰ HUNTER, Floyd. *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

²¹ MILLS, C. Wright. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1956.

Unidos. Hunter alegava que o poder político estava nas mãos de poucos líderes políticos numa determinada cidade americana, enquanto Mills entendia que existia uma elite do poder na sociedade norte-americana como um todo, formada por militares, corporações e agências estatais. Em sua crítica, Dahl sustentou que as conclusões desses autores sobre a existência de uma elite politicamente dominante eram precipitadas, insuficientes e inadequadas. E que o único modo de avaliar se, de fato, há ou não uma elite dominante seria por meio da investigação das decisões públicas efetivamente tomadas e do teste da hipótese da prevalência das preferências dessa elite, em detrimento de outros grupos.

Em 1957, no artigo "The Concept of Power", Dahl (p. 203) definiu o termo "poder" nos seguintes termos: *"A tem poder sobre B na medida em ele pode levar B a fazer algo que, de outra forma, não faria"*. Essa formulação aponta importantes características do poder, segundo o autor: (i) o poder é relacional, ou seja, ocorre em uma relação entre atores políticos; (ii) deve ser analisado em situações em que os atores divergem quanto às suas preferências; (iii) os atores que exercem o poder são aqueles cujas preferências prevalecem em conflitos sobre questões políticas cruciais; e (iv) o poder só pode ser estudado a partir de decisões concretas. Ham & Hill (1993, p. 93) destacam que, segundo a concepção de Dahl, *"É preciso um estudo cuidadoso destas decisões antes que a distribuição de poder possa ser descrita adequadamente"*.

Mais tarde, em 1961, Dahl indagava: "Quem Governa?" ("Who Governs?")²². E, a partir de um estudo empírico da cidade norte-americana de New Haven, afirmava que as desigualdades entre os atores quanto aos recursos de poder não eram cumulativas. Ao analisar as mais relevantes decisões tomadas e o padrão de liderança política o autor concluiu que a cidade mudou, de 1780 a

²² DAHL, Robert A. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press, 1961.

1950, de uma oligarquia²³ para um “pluralismo”. O estudo das decisões relativas à política de desenvolvimento urbano, educação pública e à escolha de candidatos a cargos políticos mostrou que o poder estava disperso por toda a coletividade. Assim, apesar de poucos atores influenciarem diretamente as decisões públicas, a grande maioria podia influir indiretamente por meio do voto.

Em sua apreciação da teoria pluralista, Ham & Hill sugerem que os pluralistas presumiriam que os interesses dos indivíduos são exatamente aquilo que eles manifestam, podendo ser constatados pela “*ação ou inação políticas*” (Ham & Hill, 1993, p. 101). Entretanto, os autores reconhecem duas dificuldades originadas dessa definição. Primeiro, de fato existem ocasiões em que as pessoas parecem atuar (ou não atuar) contrariamente a seus próprios interesses²⁴. E segundo, se os interesses expressam preferências e existe um consenso em torno delas, não há porque imaginar que esse consenso não seja verdadeiro. Em outras palavras, a concepção liberal de interesses que fundamenta o pluralismo não prevê a possibilidade de haver um falso consenso. Em virtude disso, autores como Nelson Polsby²⁵ tentaram identificar formas de distinguir interesses “subjetivos”, “não manifestos” de interesses “objetivos”, “reais” ou “expressos”.

Ham & Hill sustentam que Dahl reconheceu que o método de análise de decisões, por ele proposto, para averiguar se existiria ou não uma elite dominante poderia não funcionar em regimes ditatoriais, por neles não serem permitidas a discordância e a expressão de opiniões contrárias às do regime.

²³ Literalmente, significa um “*governo de poucos*”, ou seja, um governo no qual poucos indivíduos detêm o poder de decisão e de mando. Aristóteles dizia que a oligarquia nada mais era que uma forma degenerada da aristocracia, que equivale, nesse autor, ao “*governo dos melhores*”, um governo em que o mérito é o critério que define quem ocupa o poder e governa a sociedade.

²⁴ Os autores citam o exemplo, dado por Polsby (1980), de varejistas que não conseguem se opor a planos de reestruturação urbana que prejudicariam seus negócios.

²⁵ POLSBY, Nelson W. *Community Power and Political Theory: a further look at problems of evidence and inference*. New Haven: Yale University Press, 1980.

Para Dahl, ou o consenso é perene e não se pode determinar quem governa e quem é governado, ou o consenso é transitório e questões (“*issues*”) concretas podem ser estudadas com o objetivo de definir quais grupos conseguem fazer com que as suas preferências sejam aceitas pela sociedade. Nas palavras do autor (1961, p. 164), “*os líderes não reagem meramente às preferências dos eleitores; eles também modelam preferências*”.

A trilha aberta pelo questionamento sobre tipos de interesses veio a dar origem a diversas contribuições visando esclarecer as relações de poder. Uma delas provém dos estudos de Steven Lukes²⁶, que formulou um novo conceito de poder, chamado a “terceira face” do poder. Para o autor, um grupo dominante seria capaz de criar e manter um falso consenso, modelando as preferências dos indivíduos a fim de impedir não somente a manifestação dos conflitos abertos, como também dos conflitos encobertos. Sob essa perspectiva, “*a forma mais efetiva e insidiosa de uso do poder é impedir (...) que o conflito surja*” (1974, p. 23).

Nesse caso, segundo o autor, os conflitos seriam “latentes”, ou seja: os dominados nem sequer perceberiam a contradição entre os seus interesses e os interesses dominantes. Enquanto os primeiros não tivessem consciência dos seus próprios interesses, a contradição persistiria sem que ocorresse o conflito aberto. Essa consciência consistiria na percepção clara da diferença entre os interesses dos dominados e os daqueles que exercem o poder. A partir desse argumento, Lukes estabelece que “A exerce poder sobre B quando A afeta B de um modo contrário aos interesses de B” (1974, p. 27). Nessa hipótese, o fato de um estudo não registrar contestação política não significa que há um consenso genuíno, mas apenas que não foi considerada a possibilidade de um consenso falso ou manipulado.

²⁶ LUKES, Steven M. *Power. A radical view*. London: Macmillan, 1974.

Daí advêm as perguntas: As preferências expressas pelos indivíduos podem diferir de seus interesses? E se a resposta for afirmativa, qual é a natureza desses interesses? Para que tais perguntas sejam façam sentido, é indispensável uma suposição – implícita ou explícita – da existência de “interesses objetivos”, que seriam os “interesses reais”, ou seja: interesses que existem independentemente do reconhecimento subjetivo dos indivíduos, como por exemplo, os que se originam de classe social, etnia, gênero, etc.

Ham & Hill presumem que os pluralistas negariam esse questionamento, pois sustentam haver equivalência entre interesses e preferências manifestas. Eo método de pesquisa utilizado - método decisional - não permite testar a existência de um consenso falso, salvo quando é estudado o que acontece no momento em que o consenso se rompe. Especialmente Polsby, um autor pluralista, adverte que a análise das relações de poder requer muita cautela ao tentar desvendar um interesse por detrás das preferências manifestadas pelos indivíduos, mesmo admitindo haver circunstâncias nas quais estes não operam com o intuito de maximizar seus valores e interesses. Os autores também salientam que Lukes responderia às mesmas indagações de modo contrário: o processo de socialização, a educação e a mídia podem influenciar a manifestação das preferências e ocultar os “interesses reais” das pessoas, que só poderiam ser descobertos pelo exame das escolhas feitas por elas em condições de autonomia relativa, ou seja: quando estivessem livres das sujeições impostas por esses fatores²⁷.

²⁷ A dificuldade dessa proposição reside em que não é possível “criar” artificialmente tais situações de autonomia, a fim de realizar a pesquisa.

Ham & Hill citam outros autores que problematizaram as relações de poder e o conceito de interesses. Peter Saunders²⁸, por exemplo, entende que as preferências dos indivíduos são forjadas desde o nascimento, e por essa razão, eles não são capazes de quais são seus interesses reais. Ele afirma que os mecanismos ideológicos influenciam as leituras que os indivíduos fazem do mundo e servem para manter e transmitir sistemas de valores e crenças. Saunders entende, porém, que embora os mecanismos ideológicos possam expressar a dominação exercida por grupos específicos, as ideologias dominantes espelham, em certa medida, experiências de vida comuns a todas as pessoas de uma comunidade e possuem significado para os indivíduos exatamente porque são construídas sobre os fundamentos comuns da vida coletiva. Seria isso, mais que a manipulação, que tornaria a ideologia uma força tão poderosa. Ham & Hill (1993, p. 104) sugerem que seria essa a concepção que Dahl designava como “*aderência da comunidade a um conjunto de normas e metas aparentemente auto-impostas*”.

Algumas das contribuições de Saunders merecem maior destaque. Para ele, a ideologia dominante contém interesses reais, que podem ser identificados pelo cálculo dos custos e benefícios referentes a arranjos sociais nos quais grupos distintos de atores interagem. Isso resulta em um conceito de “interesse” segundo o qual os “interesses reais” implicariam em obter benefícios e descartar custos em ocasiões específicas, tornando-se necessária a averiguação de quais interesses são ou não atendidos pelas decisões políticas a fim de que se saiba quem ganha e quem perde no jogo político.

Saunders também sustenta que as rotinas e as regras de acesso às esferas do poder político podem, no tocante aos padrões de comportamento político, exercer papel tão substantivo quanto aquele desempenhado pela ideologia dominante. As rotinas políticas podem facilitar o acesso ao poder (à tomada de

²⁸ SAUNDERS, Peter. *Urban Politics*. Harmondsworth: Penguin, 1980.

decisão) por parte de alguns grupos da sociedade, mas não de outros. Há estudos que mostram que as próprias regras de acesso aos espaços de decisão política favorecem os grupos mais poderosos em detrimento dos demais. O autor mostrou, em pesquisa empírica, que fracasso da mobilização de grupos de trabalhadores resultaria mais do fatalismo quanto ao provável insucesso da ação, do que da sua incapacidade de formular reivindicações. Em contrapartida, os grupos empresariais eram próximos às lideranças políticas locais, uma vez que interagem regularmente com líderes políticos, desenvolvendo-se entre eles uma identificação de valores e objetivos²⁹.

Por tudo isso, esse autor concorda com a proposição de Bachrach & Baratz, de que para estudar o poder é preciso analisar quem ganha ou quem se beneficia. Mas, como lembram Ham & Hill, para os pluralistas, “quem ganha” não equivale a “quem governa”. Nesse sentido Polsby (1980, p. 208), sustenta que ainda que seja evidente que indivíduos ou grupos, numa dada situação, sejam privilegiados frente aos demais, isso não prova que foram eles que criaram, que mantêm e que impedem a mudança dessa situação.

Conforme Ham & Hill, esse ponto levanta a possibilidade de quaisquer grupos da sociedade poderem ser beneficiados pela elaboração de uma política pública de maneira não intencional, trazendo à tona a necessidade de estabelecer os elos entre a repartição de benefícios e o modo pelo qual os problemas da sociedade são tratados.

Resumindo, para o pluralismo, as decisões políticas sinalizam não somente conflitos de poder. Elas resultam da combinação dinâmica de diversos tipos de

²⁹ Saunders (1980, p. 324) dispõe que: “Nenhum grupo de pressão, não importa quão bem organizado ou bem conectado, desfruta de um relacionamento como este, pois, em um contexto tão fértil, opiniões, sugestões e modos de pensamento passam quase imperceptivelmente, como que por osmose, de empresários para políticos e de políticos para empresários. No relacionamento entre os líderes políticos e empresariais locais, a camaradagem política atingiu sua forma mais alta e refinada”.

interação, sendo fruto da competição, da cooperação e do conflito entre grupos distintos. As decisões políticas materializariam o ponto de equilíbrio alcançado, em cada momento específico, nas interações entre os grupos.

A despeito dos atrativos da hipótese democrática do pluralismo, até mesmo autores pluralistas (os neopluralistas), como Lindblom³⁰ reconhecem a existência de assimetrias de poder entre os grupos e admitem que, quando estão em jogo questões relativas ao mercado, as corporações obtêm ganhos privilegiados. Em outras palavras, não é possível afirmar que as decisões políticas sejam neutras.

As abordagens pluralista e elitista são contestadas pelo modelo de classes. Essa abordagem – tanto no marxismo clássico, quanto no neo-marxismo – sustenta que existem interesses objetivamente estabelecidos a partir da situação de classe social dos atores, ou seja, do ponto em que se situam na estrutura da propriedade privada. Da mesma maneira, o poder político é visto como poder de classe, decorrente do controle, por uma classe, dos meios de produção econômica. A dinâmica do processo político resulta interações que expressam o conflito entre o capital e o trabalho, ou seja, o conflito de interesses de classe. O Estado seria ou um instrumento de realização dos interesses da classe dominante ou agiria, com certo grau de autonomia, para preservar o capitalismo, do qual dependeria para continuar a existir como Estado. Os resultados da política seriam limitados às alternativas que não ameaçam o projeto hegemônico da classe economicamente dominante. As decisões políticas seriam expressão dos interesses da classe dominante mesmo quando, por vezes, resultem da intervenção relativamente autônoma do Estado, com vistas a

³⁰ LINDBLOM, Charles E. *Política e Mercados: os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.

minimizar as contradições entre a acumulação e a legitimação, próprias do sistema capitalista.

Como assinalam Alford & Friedland³¹, a abordagem marxista tem caráter estrutural, ou seja: focaliza totalidades nas quais as variáveis econômicas predominam sobre as demais. O seu foco não recai nem sobre os contextos decisórios, que são analisados mais propriamente pelas abordagens situacionais, pluralistas; nem sobre a dimensão organizacional, que tem por objeto de estudo as elites burocráticas.

Uma relevante contribuição à análise das relações de poder sob a perspectiva marxista provém, dos estudos de Claus Offe³², nos quais o autor procura esclarecer como se dá a atividade política e por que ela seleciona determinadas questões ou problemas das sociedades capitalistas contemporâneas, visando a defesa dos interesses capitalistas. Offe sustenta que os sistemas capitalistas avançados regulados pelo Estado caracterizam-se por garantir a estabilidade política mediante a exclusão sistemática de demandas que podem ameaçar o capitalismo – e isso faria parte da ação (ou intervenção) autônoma do Estado na economia e na política em sociedades de capitalismo avançado. O autor aponta vários mecanismos inerentes ao capitalismo e adotados sistematicamente pelo Estado para selecionar as questões a serem tratadas e as que devem ser excluídas: mecanismos ideológicos e procedimentais, mecanismos repressivos e mecanismos estruturais, de limitação formal e informal acerca dos assuntos com os quais o Estado pode se envolver. O conjunto desses mecanismos operaria como um sistema de filtragem que impede a inclusão de demandas que prejudiquem os interesses do capital. Offe

ALFORD Robert R. & FRIEDLAND, Roger. *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

³² OFFE, Claus. Political Authority and Class Structures. In: CONNERTON, P. (Ed.). *Critical Sociology*. Harmondsworth: Penguin, 1976.

reconhece que é difícil evidenciar a natureza tendenciosa da atuação do Estado é de difícil identificação pela constante negação do seu caráter de classe e pela sua alegação de neutralidade, como condição de preservar sua sobrevivência. Ham & Hill comentam que Offe se aproxima da concepção corporativista, ao reconhecer que a ação autônoma do Estado é cada vez mais recorrente sob as condições do capitalismo avançado.

Um autor que enfatiza a dimensão econômica do poder político, ainda que não propriamente marxista, e focaliza a sua distribuição nas sociedades modernas é Andrew Blowers³³. Em seus estudos recorreu à comparação entre as teorias elitista, pluralista e estruturalista³⁴, para mostrar como – em decorrência do poder econômico - uma questão pode vir a ser, alternativamente, incorporada ou excluída da agenda governamental por períodos de tempo consideráveis³⁵.

Na tentativa de tornar mais preciso o conceito de poder político e de melhor entender de que maneira ele se manifesta e como pode ser percebido, a literatura da Ciência Política apresenta três concepções acerca do tema, que são apresentadas e sistematizadas por Ham & Hill, compreendendo as dimensões da decisão, da não-decisão³⁶ e a denominada “terceira dimensão do poder”.

A primeira concepção, já tratada nesse texto, é proposta por Robert Dahl e compartilhada pelos pluralistas, em geral. Estabelece que o poder político nas democracias capitalistas contemporâneas deveria ser estudado com base nas

³³ BLOWERS, Andrew. *Something in the Air: corporate power and the environment*. London: Harper & Row, 1984.

³⁴ Ham & Hill (1993) entendem que a tese estruturalista não sustenta que os interesses econômicos ou interesses de classe são os únicos capazes de influenciar o sistema político, e as decisões e os comportamentos dos atores – haveria também os interesses profissionais, burocráticos, de gênero, étnicos, religiosos, linguísticos, etc.

³⁵ Todavia, o próprio BLOWERS entende que essa hipótese pode conduzir a um tipo de determinismo econômico exageradamente simplificador e incapaz de interpretar os fatos na sua complexidade.

³⁶ A teoria da não-decisão pode ser denominada, também, “teoria da não-tomada de decisão”.

decisões quanto a problemas públicos relevantes, sobretudo quando as preferências dos diversos atores são divergentes. Quem exerce o poder, em cada situação específica, é o grupo capaz de mobilizar recursos de poder e vencer a competição para fazer prevalecerem as suas preferências.

Essa perspectiva acirrou as divergências teóricas entre pluralistas e elitistas, inaugurando novas discussões sobre a definição de poder. A primeira delas foi a chamada “teoria da não-decisão”, proposta por Peter Bachrach & Morton Baratz³⁷, segundo a qual o estudo do poder não poderia se limitar ao exame das decisões efetivamente tomadas, mas teria que contemplar principalmente, a análise das questões que não chegavam à agenda pública e eram “impedidas” de serem decididas. Segundo os autores (1962, p. 948), “*O poder também é exercido quando A devota suas energias a criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que restringem o alcance do processo político à consideração pública de questões que, comparativamente, são inócuas para A*”. O maior poder consistiria, então, em (...) “*limitar o alcance real da tomada de decisões a questões ‘seguras’ através da manipulação das instituições e procedimentos políticos e dos valores e mitos predominantes na comunidade*”³⁸ (1963, p. 632).

Essa, na verdade, não era uma ideia inédita. Um dos grandes críticos da democracia americana, Elmer Eric Schattschneider³⁹ já tinha cunhado o termo “*mobilization of bias*” (“mobilização do viés” ou “mobilização da opinião”) para

³⁷ BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

³⁸ BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and Nondecisions: an analytical framework. *American Political Science Review*, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

³⁹ SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. *The Semisovereign People: a realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

descrever os meios pelos quais o processo decisório ficava restrito ao tratamento das questões tidas como “seguras”, ou seja, que não ameaçassem os interesses dominantes.

Aí estariam as “duas faces do poder”: a primeira sendo a decisão, que opera no nível dos conflitos de interesse declarados sobre questões-chave; já a segunda corresponde à não-decisão, que atua de modo a evitar a incorporação, ao debate político, das questões mais intensamente conflituosas.

Bachrach & Baratz advertem que a análise completa do fenômeno político do poder deve avaliar o que não acontece com a mesma intensidade com que contempla o que acontece, revelando os processos e mecanismos pelos quais a mobilização do viés restringe as discussões que chegam ao sistema político.

A não-decisão é o que faz com que valores, regras do jogo, relações de poder entre grupos de atores e instrumentos de força, separados ou combinados, impeçam que demandas se expressem e sejam reconhecidos como problemas políticos. Não significa um impasse decisório, nem a ausência de decisão substantiva sobre um assunto. Significa que as questões nem chegam a ser reconhecidas como problemas políticos e sequer figuram na agenda decisória dos governos, permanecendo em estado de latência, graças à mobilização do viés (“bias”). Daí se tem que a decisão política, mesmo quando expressa a neutralidade alegada pelos pluralistas, nunca é realmente neutra, pois age em favor da manutenção do *status quo*, não fomentando a realocação de valores na sociedade. Assim, uma das mais importantes implicações teoria da não-decisão foi evidenciar que a distribuição do poder é menos equilibrada do que os pluralistas pretendiam.

Os autores definiram não-decisão como *“uma decisão que resulta na supressão ou obstrução de uma contestação latente ou manifesta aos valores ou interesses*

do tomador de decisões”⁴⁰(1970, p. 44) e exemplificaram que a não-decisão pode operar de diferentes maneiras, como:

- (a) o uso da força física (por exemplo: o amedrontamento, por parte dos brancos, dos funcionários incumbidos de fiscalizar a observância dos direitos civis no sul dos Estados Unidos);
- (b) o uso do poder para impedir o surgimento de questões (por exemplo: a cooptação de grupos de atores);
- (c) a invocação de regras ou procedimentos para desviar contestações indesejáveis (por exemplo: o encaminhamento de questões a comissões para estudo mais detalhado; a rotulação de demandas como “impatrióticas” ou “imorais”);
- (d) a reformulação de regras e procedimentos como forma de bloquear reivindicações; e
- (e) o exercício do poder mediante reações antecipadas de alguns atores ao comportamento de outros (por exemplo: quando um grupo social não consegue se mobilizar porque antecipadamente⁴¹ espera uma resposta desfavorável dos tomadores de decisões, e quando os tomadores de decisões optam não agir por saberem que terão que enfrentar a oposição dos atores políticos mais importantes) (Bachrach & Baratz, 1970 apud Ham & Hill, 1993, p. 97).

Lukes apontou a necessidade de o poder ser pesquisado em três dimensões: (i) a partir de conflitos abertos e observáveis sobre questões essenciais da sociedade, concentrando-se nas decisões tomadas, como defende o pluralismo;

⁴⁰ BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press, 1970.

⁴¹ Um dos mais importantes testes empíricos da teoria da não-decisão foi realizado por Matthew CRENSON, que efetuou um estudo comparativo sobre as relações e as influências indiretas dos atores, a antecipação de ações e comportamentos por eles e as consequentes decisões e não-decisões no controle da poluição do ar. O autor concluiu que o estudo das decisões esclareceria pouco sobre o fenômeno, e evidenciou a relevância da abordagem da não-decisão para uma observação completa da distribuição do poder político. CRENSON M. *The un-politics of air pollution : a study of non-decision-making in the cities*. Baltimore: John Hopkins Press, 1971

(ii) a investigação do poder em conflitos encobertos sobre questões reais ou potenciais, conforme a teoria da não-decisão; e (iii) a interpretação do conflito latente (visto nesse texto anteriormente), que resulta da modelagem das preferências dos indivíduos de forma a impedir o reconhecimento das divergências de interesses e a sua manifestação como conflitos abertos e/ou encobertos.

Para esse autor, a ocorrência de um aparente consenso também exprime o exercício do poder na medida em que:

(a) impede que os indivíduos possam formular suas demandas e reclamações pela influência incidente sobre suas percepções, cognições e preferências, com o propósito de que se conformem com seu papel na ordem pré-estabelecida; e (b) a ausência de reclamações não descarta as possibilidades de consensos falsos ou manipulados.

Os argumentos de Lukes⁴² abriram uma importante trilha para novas pesquisas. Realizaram-se estudos que analisaram o poder e o sistema de dominação no interior das organizações, mostrando que: (a) os valores prevalentes na organização acabam por beneficiar alguns indivíduos em prejuízo de outros, (b) também nelas há conflitos encobertos; e (c) aqueles que conquistam vantagens se beneficiam dos valores reinantes. Ham & Hill, porém, chamam a atenção para as dificuldades de aferir o poder que atua de forma a influenciar as preferências individuais, sob a perspectiva da terceira dimensão, proposta por Lukes: *"Esta, a terceira dimensão do poder, é ao mesmo tempo o aspecto do poder mais importante e mais difícil de se pesquisar"* (p. 108).

⁴² Op. Cit.

3.4 AUTORIDADE, DOMINAÇÃO, LEGITIMIDADE

Existem, na Ciência Política, alguns conceitos intimamente ligados, que devem ser claramente definidos para que se possa deles extrair seu potencial descritivo e analítico. Segundo Paulo Bonavides, ***Força** exprime a capacidade material de comandar interna e externamente; **Poder** significa a organização ou disciplina jurídica da força; **Autoridade** enfim traduz o poder quando ele se explica pelo consentimento, tácito ou expresso, dos governados (quanto mais consentimento, mais legitimidade e quanto mais legitimidade mais autoridade.*

Apesar dos esforços de delimitação conceitual, permanecem diversos pontos polêmicos a partir da discussão sobre o poder. Um deles é o seu conteúdo coercitivo, de força ou de violência física *versus* os elementos simbólicos, atitudinais e comportamentais de que se reveste. A coerção é a variável utilizada por Paulo Bonavides para diferenciar o *poder de fato* e o *poder de direito*⁴³. O primeiro ocorreria quando fossem empregados meios coercitivos e violentos para obter a obediência. Já o segundo teria como base o consentimento.

Hanna Arendt tenta fugir desta associação entre poder e mando:

O poder corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas para agir em concerto. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas na medida em que o grupo conserva-se unido. Quando dizemos que alguém está 'no poder', na realidade nos

⁴³ Para este autor o Estado Moderno resulta de um processo de despersonalização do poder, que constitui a passagem do poder de uma pessoa (o Rei) para o poder de instituições; do poder imposto pela força (violência) para o poder fundado na aprovação do grupo (consentimento), do poder de fato para o poder de direito.

referimos ao fato de que ele foi empossado por um certo número de pessoas para agir em seu nome.

No entendimento da autora, portanto, o poder não é uma “estrutura”, é um fenômeno do campo da ação humana, mais especificamente, da ação coletiva; também não equivale à posse de determinados recursos; “estar no poder” significa “estar autorizado” pelo grupo a falar em seu nome.

Aqui fica evidente a dificuldade de estabelecer uma distinção suficiente entre poder e autoridade, o que é um desafio pois a maioria dos pensadores acredita que a autoridade é um aspecto essencial e inevitável da vida social, que não se confunde com o poder. Para Azambuja, por exemplo, a autoridade se basearia no direito, mas o poder, não: *Autoridade é o direito de mandar e dirigir, de ser ouvido e obedecido; o poder é a força por meio da qual se obriga alguém a obedecer.*

Na tentativa de tornar mais clara a discussão sobre autoridade, Max Weber elaborou o conceito de dominação, relacionando-o a uma estrutura conceitual. Para o autor,

Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento desta probabilidade.

Autoridade é o poder revestido de consentimento, sendo este consentimento estável no tempo. É a disposição de obedecer de forma incondicional baseada na crença da legitimidade do poder: a aceitação do poder como legítimo produz a atitude mais ou menos estável no tempo para a obediência incondicional às diretrizes que provêm de uma determinada fonte.

Dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis.

Não por acaso, Weber fala em “encontrar obediência”, ou seja, é preciso que o comandado aceite a ordem do comandante, adotando determinada conduta sem resistência. E por que motivo o comandado obedeceria? Porque reconhece no comandante o direito de lhe dar ordens de determinado conteúdo. Ou seja: quem comanda tem legitimidade. Este conceito é central para o entendimento da dominação.

Dominação, conforme Weber, é um estado de coisas pelo qual uma vontade manifesta (mandato) do dominador ou dos dominadores influi sobre os atos de outros (do dominado ou dos dominados), de tal modo que em um grau socialmente relevante, estes atos têm lugar como se os dominados tivessem adotado, por si mesmos e como máxima de sua ação, o conteúdo do mandato (obediência).

Para Weber, só há dominação se há *legitimidade*: reconhecimento do direito de mando e disposição para obedecer. A legitimidade resulta da convicção de que o poder deriva de valores comuns e finalidades compartilhadas. Por isso se diz que a legitimidade é a capacidade de um determinado poder para conseguir obediência sem necessidade de recorrer à coerção que supõe a ameaça da força.

Legitimidade

Na linguagem comum, o termo “legitimidade” tem dois significados. No primeiro, que é um significado genérico, legitimidade tem o sentido de justiça ou de racionalidade, referindo-se a decisões, atitudes, etc. O outro significado de legitimidade é próprio da política: *um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso*

capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos.

O entendimento do conceito de legitimidade é favorecido quando lhe é contraposto o conceito de legalidade, que significa basicamente a observância das leis: o procedimento dos governantes em consonância estrita com o direito estabelecido.

A legitimidade contém, na sua base, um questionamento sobre a justificativa e os valores do poder legal. A legalidade dos atos de um governo, por exemplo, é o seu enquadramento nos moldes de uma Constituição observada e praticada. Já a sua legitimidade sempre terá por fundamento o poder contido naquela Constituição partir das crenças, dos valores e dos princípios vigentes na sociedade ou, numa leitura do pensamento marxista, da ideologia dominante. Portanto, o conceito de legitimidade leva em consideração as crenças de uma sociedade em determinada época, as quais presidem a manifestação do consentimento e da obediência. Por isso é que Bonavides assinala que: *A legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração.*

Um aspecto importante para a legitimidade, portanto, é o consenso existente na sociedade. É por causa da legitimidade que todo poder busca alcançar o consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. No Estado nacional, a crença na legitimidade é caracterizada especialmente por atitudes generalizadas na sociedade, de lealdade à comunidade política nacional. Os governantes e sua política são aceitos pelos homens na medida em que os aspectos fundamentais da ordem política, ou da comunidade política, são legitimados. Se os membros do corpo social acreditarem que um governo se conduz de acordo com as normas e os valores da comunidade política, haverá obediência mais pela adesão do que pela coerção, mesmo que alguns grupos não o aprovem ou até lhe façam oposição. Por isso é que a questão dos limites da obediência é tão importante no

pensamento político e marca o surgimento das democracias modernas. Os pensadores que fundamentam a legitimidade do governo num hipotético contrato ou pacto entre os homens discutem se o poder constituído pelo contrato tem limites. Locke, por exemplo, reconhece o direito de rebelião contra o poder tirânico, sem limites, que trate os indivíduos como escravos, ou seja, homens sem direito à propriedade e sem garantias das suas liberdades. Da mesma maneira, pensadores não contratualistas, que defendem a ideia de que a ordem política se baseia no costume de obedecer, como David Hume, mencionam o direito de resistência.

Max Weber explica que um governo legítimo é aquele que governa pelo consentimento e pela persuasão, mediando o conflito, compondo interesses contrários e evitando usar a violência e a opressão, embora tenha o direito legal de aplicá-los quando for o caso. Isso porque não basta se conduzir de acordo com a lei, enquadrando-se no princípio da legalidade. Para que haja obediência é preciso que o governo seja aceito pela sociedade como legítimo por respeitar os valores fundamentais da comunidade política. É por isso que a ideologia e o consenso jogam um papel tão importante na vida política.

Em toda sociedade, as ações dos indivíduos e grupos se baseiam em crenças compartilhadas – frequentemente não explicitadas – sobre a vida em comum, suas condições de existência e sobre seus direitos. Quando o fundamento e as finalidades do exercício do poder são vistos como consistentes com tal sistema de crenças e quando o comportamento de indivíduos e grupos se orienta para a manutenção dos aspectos básicos da vida política – até mesmo por omissão ou ausência de resistência – pode-se dizer que existe legitimação. Quando ocorre o contrário e o Estado ou o seu Governo são percebidos – seja na sua estrutura, nas suas finalidades ou nos meios que utilizam – como incompatíveis com o próprio sistema de crenças, suscitando reações ao ponto de mobilizar a ação em direção à mudança, então será correto dizer que existe contestação da legitimidade.

Em qualquer caso, o comportamento de legitimação não se limita às forças que sustentam o Estado ou seu Governo, mas também àquelas que lhes fazem oposição, pois estas não têm como finalidade a mudança da ordem constituída. A aceitação, pelas forças de oposição, das "regras do jogo", isto é, das normas que servem de sustentação ao Estado e ao seu Governo, significa não apenas a aceitação das ordens e ações destes, mas também que tal oposição pretende operar dentro das mesmas regras para se transformar em Governo. Por isso é importante estabelecer a diferença entre oposição e rebelião. Toda oposição luta por mudanças em políticas, propondo formas diferentes de gestão do sistema estabelecido, mas não luta para alterar as estruturas políticas existentes.

Desde o pensamento clássico na Grécia Antiga se faz uma diferenciação entre, de um lado, os conflitos que se desenvolvem sobre a base de um *consenso* da sociedade; e, de outro, os conflitos que envolvem *dissenso* com respeito aos valores que são o fundamento da vida sociedade, ou seja, da própria ordem política. Existem, portanto, conflitos *dentro das regras do jogo* e conflitos *a respeito das regras do jogo*. No primeiro caso, as pessoas e grupos consideram o regime legítimo, mas fazem oposição aos atos do governo, podendo levar a ajustes e reformas. No segundo, o foco do questionamento é o próprio regime, e a sua persistência geralmente leva a uma ruptura ou mudança revolucionária.

As democracias reconhecem o direito legítimo à diversidade e a discordância e a oposição existe para expressar a divergência e combater legitimamente o Governo. Mas não se admite que combata o Estado, ou seja: não é aceitável combater as estruturas deste que condicionam as ações daquele. Esta é a diferença entre oposição ao Governo e contestação da legitimidade ou rebelião.

As fontes de legitimidade, ou seja, as bases da dominação variam historicamente, conforme as sociedades, os códigos de valores e finalidades que

sustentam o consentimento. Weber fala que “há três tipos puros de dominação legítima”.⁴⁴

Tipos puros de dominação⁴⁵

Dominação tradicional: baseada na crença cotidiana da santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade;

Dominação racional-legal: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação;

Dominação carismática: baseada na veneração extraordinária da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas.

Na **Dominação Tradicional** o critério para a aceitação da dominação é a tradição, ou seja, os valores e crenças que se perpetuam ao longo de gerações. Aquele que exerce a dominação tradicional não é simplesmente um superior hierárquico, mas um “senhor” por tradição, e seus subordinados, que constituem seu quadro administrativo; não são “funcionários”, mas servos. Não

⁴⁴ Quando ele fala em “puros”, ele se refere a “tipos-ideais”. O tipo-ideal é uma abstração teórico-conceitual, através da qual as características extremas de um determinado fenômeno são definidas e radicalizadas, de forma a fazer com que ele apareça em sua forma “pura”. Ideal não quer dizer que é bom, mas sim que está no mundo das ideias. Isso porque, no mundo real os fenômenos são complexos, cheios de inconsistências. Por isso, um tipo-ideal nunca seria encontrado no mundo real, é apenas um recurso metodológico para entender as situações reais.

⁴⁵ Weber trata a dominação como sinônimo de autoridade, por isso em alguns textos aparece a expressão “tipos puros de autoridade” ao invés de “tipos puros de dominação”.

se obedece a estatutos, mas à pessoa indicada pela tradição ou pelo senhor tradicionalmente determinado.

As ordens são legítimas de dois modos:

I) Em parte, em virtude da tradição que determina o conteúdo das ordens, e da crença no sentido e alcance destas, cujo abalo por transgressão dos limites tradicionais poderia pôr em perigo a posição tradicional do próprio senhor.

II) Em parte em virtude do arbítrio do senhor, ao qual a tradição deixa espaço correspondente. O senhor tem uma ampla liberdade para tomar decisões, de forma arbitrária. Porém, essa liberdade é limitada pela própria tradição, já que ele não pode violar a base da sua legitimidade.

Características da Dominação Tradicional :

- Obediência devida à pessoa do governante e não ao cargo ou às leis;
- O dever da obediência é justificado pela tradição, pelo costume;
- As normas não são obedecidas por serem racionais, mas por expressarem a tradição;
- Em tudo o que a tradição se omitir, a vontade do governante corresponde à lei;
- O quadro administrativo é composto por membros selecionados pessoalmente, com base em relações de parentesco, fidelidade pessoal ou ambas;
- Os poderes e atribuições do quadro administrativo dependem da tradição e da confiança do governante;
- Não se aplicam princípios de competência técnica.

A **Dominação Racional-Legal** tem na lei a base da sua legitimidade; e a lei, por sua vez, é reconhecida como um estatuto criado com base na razão. Por isso

a dupla denominação: racional e legal. Obedece-se às regras porque seus conteúdos expressam racionalidade e valores comuns, e não à pessoa.

Segundo Weber,

"obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas". A burocracia moderna, para Weber, é a forma de organização do Estado própria dos regimes em que predomina a dominação racional-legal.

Características da Dominação Racional-Legal:

- A obediência orienta-se para a norma legal e não para as pessoas que ocupam cargos;
- O governante é obedecido em virtude do cargo que ocupa e não por tradição ou por qualidades pessoais;
- Os que comandam estão, como todos os demais, sujeitos à lei;
- O quadro administrativo é composto por profissionais selecionados por competência técnica;
- Os funcionários não têm vinculação tradicional ou afetiva com os governantes;
- Os cargos administrativos são organizados conforme um padrão hierárquico, ordenados segundo um conjunto de atribuições legalmente fixadas.

Na **Dominação Carismática**, a legitimidade se baseia no "carisma" do líder, nas suas qualidades extraordinárias. As pessoas consentem e acatam suas ordens e são leais ao senhor porque ele é reconhecido como portador dessas qualidades.

Weber define carisma como:

Uma qualidade pessoal considerada extracotidiana e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanos ou, pelo menos, extracotidianos específicos ou então se a toma como enviada por Deus, como exemplar e, portanto, como líder.

O critério da legitimação é o da lealdade, uma devoção afetiva do grupo para com o líder carismático. Há algo de misterioso e mágico na pessoa que lhe confere poder. O grande líder político, o herói, o chefe de expedições pioneiras são frequentemente pessoas com poder carismático.

O carisma é denominado "extracotidiano" por ser um atributo que não existe no dia a dia, sendo totalmente fora da rotina, como uma situação extraordinária. O poder do líder é pessoal e totalmente desprovido de base racional. É instável, arbitrário e facilmente adquire características revolucionárias.

Enquanto uma qualidade pessoal, o carisma só pode ser "despertado" e "provado", jamais "aprendido" ou "transferido" de uma pessoa para outra. O quadro administrativo do senhor carismático não é um grupo de funcionários profissionais.

Os servidores não são selecionados por competência, experiência, nem critérios de dependência doméstica ou pessoal, mas segundo qualidades carismáticas: ao "profeta", correspondem os "discípulos"; ao "príncipe guerreiro", o "séquito"; ao "líder", em geral, os "homens de confiança". Não existe hierarquia, mas somente a intervenção do líder, no caso de insuficiência carismática do quadro administrativo para determinadas tarefas.

Não existem cargos, carreiras, nem salário ou prebenda, vivendo os discípulos com o senhor em comunismo de amor ou camaradagem, a partir dos meios obtidos de fontes mecânicas. Não há regulamento algum, nem normas jurídicas abstratas.

O líder carismático mantém seu poder enquanto seus seguidores reconhecem nele forças extraordinárias e, naturalmente, este reconhecimento pode desaparecer a qualquer momento. Assim, com o passar do tempo, essa dominação perde sua característica efêmera, assumindo o caráter de uma relação permanente. A dominação carismática não sobrevive na rotina, por isso ela tem de modificar substancialmente, se transformando numa dominação tradicional ou racional.

Características da Dominação Carismática :

- Obediência direta à pessoa do líder;
- O dever de obedecer baseia-se na afetividade e deve-se ao carisma do líder;
- Competências racionais não definem a ocupação de cargos;
- A escolha do quadro de funcionários é feita com base no carisma, na devoção ao líder, na vocação pessoal;
- Não há regras de competência técnica nem privilégios estamentais na definição das atribuições;
- Não há quaisquer tipos de regras para a administração
- Embora o carisma não suporte a rotina, à medida que uma liderança carismática se torna poder estabilizado e institucionalizado, a tendência é a sua rotinização.

Dominação no marxismo

Sob a ótica marxista, em qualquer contexto, a dominação é sempre a dominação de uma classe sobre a outra tendo por base o seu controle sobre os meios de produção. A dominação se baseia no exercício o do poder econômico, mas a classe que tem o poder de controlar os meios de produção econômica também controla todos os demais meios de produção, intelectual, artística, etc.

O conceito marxista poderia se aproximar do conceito de dominação em Weber seria hegemonia.

Hegemonia é a capacidade de direção intelectual e moral, em virtude da qual uma classe consegue ser aceita como guia legítimo e obtém o consenso ou a passividade da maioria da população frente às metas impostas à vida social e política de um país.

Como diz Gramsci, a hegemonia é a dominação consentida: dominação ideológica de uma classe social (que então se torna classe dirigente) sobre outra. Para ser classe dirigente, a classe dominante luta para articular em torno de si um bloco de alianças e obter pelo menos o consenso passivo das classes e camadas dirigidas.

4. ELEMENTOS DO ESTADO: TERRITÓRIO, POVO E GOVERNO

Como sabemos, os homens formam sociedade para satisfazer suas necessidades, das mais básicas até as mais complexas. Precisamos uns dos outros desde o nosso nascimento, para nossa sobrevivência, desenvolvimento e reprodução, até o fim de nossas vidas. Por isso vivemos juntos. E, como somos semelhantes, mas não iguais, estabelecemos regras comuns.

Quando os homens vivem em coletividade, sob regras comuns, sem que haja importunação de uns pelos outros e sem uma autoridade que possa impor a obediência às regras comuns, dizemos que se encontram em uma sociedade sem Estado, também chamada de *sociedade natural* ou *estado de natureza*⁴⁶.

⁴⁶ Registra-se que não existem evidências empíricas de que algum dia tenha existido, em algum lugar tal estado de natureza, pois mesmo as sociedades tribais conhecidas têm chefes e adotam algum tipo de coerção sobre seus membros.

Quando os homens, pela imposição de um terceiro, pelo costume ou por decisão racional, constituem uma autoridade única encarregada de obrigar a todos os que vivem no território a obedecer às regras comuns e para reprimir e punir os que a violam, temos o que se conhece como *sociedade política ou Estado*. Seja qual for o processo de sua constituição, o poder centralizado de coerção que se exerce sobre uma coletividade em um território, segundo determinadas regras, é o que define o Estado.

O conceito de Estado é, como o conceito de poder, absolutamente central à Ciência Política. Grande parte das discussões na Ciência Política gira em torno de perguntas como: o que é o Estado? Quais as suas características? Sua característica central seria a força que exerce ou a busca do bem comum? Existem diferenças entre os Estados? É uma instituição natural ou artificial? Existe desde o surgimento das comunidades humanas ou é fruto de uma época? Como se originou? Desde a sua origem, exibe as mesmas características ou se transformou? As suas relações com a sociedade incluem igualmente a todos ou privilegiam alguns segmentos sociais? Até onde pode ir o poder do Estado? Existem limites à sua autoridade? É uma instituição única ou abrange várias instituições?

A resposta à primeira dessas perguntas é dada por Max Weber (1998):

Para **Max Weber** (1998), o Estado **é um empreendimento institucional de caráter político (porque envolve conflito, poder e força) no qual o aparelho administrativo leva adiante, com êxito, a pretensão do monopólio da legítima⁴⁷ coerção física sobre a população em um dado território.**

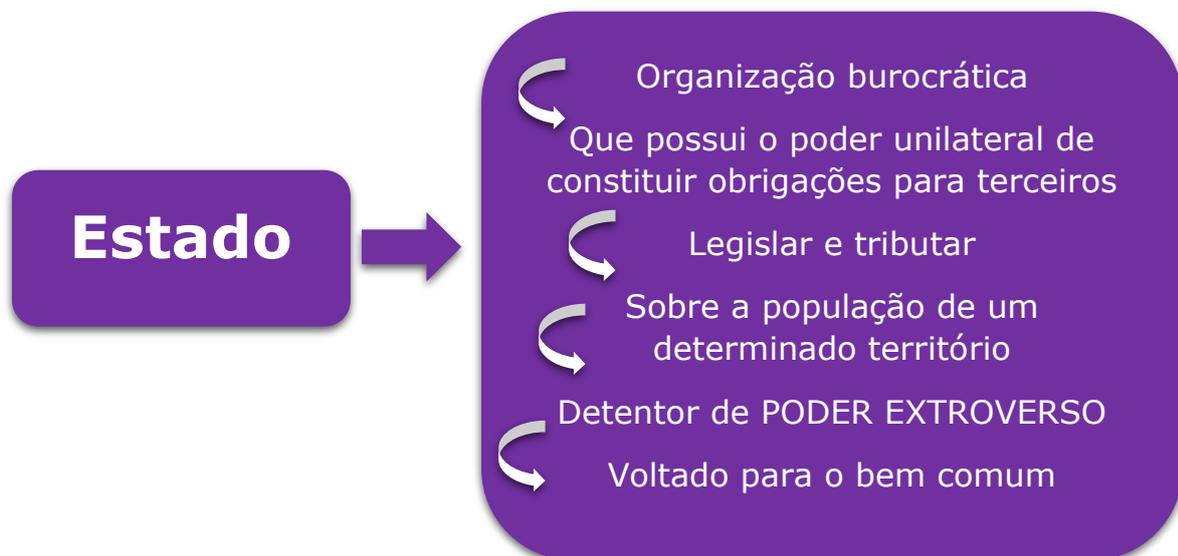
Nessa definição está tudo aquilo que, abstratamente, constitui o Estado: **um aparelho administrativo (tanto civil quanto militar), que é usado para o**

⁴⁷ Legítima porque é reconhecida como condizente com o benefício da coletividade.

exercício da coerção, visando cumprir um dado ordenamento jurídico sobre uma população em um determinado território.

O exercício do poder pelo Estado é essencial para evitar o caos social. Se o Estado não tiver poder, ou seja, se ele não tiver meios de fazer cumprir suas leis e regulamentos, cada um fará as coisas à sua maneira, gerando tumulto e insegurança.

É necessária a presença de um poder central que organize e regule as relações das pessoas na sociedade, de modo que todos saibam o que é certo e o que é errado, e o que podem ou não fazer.



Esse poder exercido pelo Estado é frequentemente chamado de **poder extroverso**, ou seja, um poder que vai além das fronteiras internas da organização e atinge diretamente os cidadãos. O poder extroverso do Estado manifesta-se de diversas formas, como o poder de legislar, de tributar, de regulamentar, o poder de polícia, o poder de previdência, entre outros.

Por exemplo, quando o Estado cria uma lei, essa lei tem o poder de moldar o comportamento dos cidadãos, seja proibindo certas ações, seja exigindo certos comportamentos. Da mesma forma, o Estado tem o poder de tributar, ou seja, de recolher parte da renda dos cidadãos para financiar suas atividades. O Estado

também tem o poder de regulamentar, estabelecendo regras e padrões que as empresas e os indivíduos devem seguir.

Além disso, o poder de polícia do Estado permite que ele mantenha a ordem e a segurança, enquanto o poder de previdência lhe permite gerir sistemas de segurança social e pensões. O Estado também tem o papel de fomentar atividades sociais e científicas, por exemplo, através de programas de incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento.

Por fim, é importante destacar que o poder extroverso do Estado pode ser exemplificado pelo fato de que o Estado tem o direito de parar o seu carro e fazer uma revista, caso suspeite de alguma irregularidade. Essa é uma manifestação concreta do poder que o Estado tem de regular e controlar as atividades dos cidadãos em nome do bem comum.

Conforme Paludo (2022)⁴⁸, outra forma de compreender os conceitos de Estado é fragmentando-os:

1. No Sentido Lato

No sentido mais amplo, o **Estado** é a nação politicamente organizada; é quem detém o poder soberano; independência externa e soberania interna.

2. Sentido Jurídico

Sob a ótica jurídica, o **Estado** é definido como uma pessoa jurídica de Direito Público Interno responsável pelos atos de seus agentes ou pessoa jurídica de Direito Público Internacional no trato com os demais países.

3. Sentido Social

No âmbito social, o **Estado** é um agrupamento de pessoas que residem num determinado território e se sujeitam ao poder soberano, em que apenas alguns exercem o poder.

⁴⁸ Paludo, Augustinho. **Administração Pública**. 10a edição. São Paulo, Editora JusPodivm, 2022.

4. Sentido Político/Administrativo

Nesse sentido, o **Estado** é abordado como uma estrutura política e administrativa voltada para a gestão do poder público. Ele engloba:

- **A Administração Pública:** Conjunto de órgãos e agentes responsáveis pela execução de políticas públicas e pelo atendimento das demandas da sociedade.
- **O Governo:** A instância política que direciona as ações administrativas do Estado, com base em objetivos estratégicos e interesses coletivos.

Paludo (2022, Idem) destaca que os elementos do Estado moderno, são: povo, território, poder e soberania (ou povo, território e poder/governo soberano).

A maioria dos autores indica três elementos, sendo dois *materiais*, o território e o povo, e o terceiro elemento, *formal*: o poder em alguma das suas manifestações: autoridade, governo ou soberania.



Fonte: MEIRELLES, Hely Lopes; José Emmanuel Burle Filho. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2020. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2022.

Primeiro, **o território**, que compreende o solo, subsolo, águas fluviais, lacustres e marítimas, inclusive a plataforma marítima correspondente, espaço aéreo, tanto do seu território vital quanto das suas embaixadas em outros países, além de todo tipo de naves que transitem sob a bandeira de um determinado Estado. Segundo, **o povo**. Mais que simplesmente “população”⁴⁹, povo é um conceito político, referindo-se ao conjunto dos indivíduos que compartilham um mesmo código de direitos e deveres, sob um mesmo ordenamento jurídico.

Terceiro, **o governo soberano**. Alguns autores diferenciam o poder interno, que se expressa como governo, ou seja, autoridade que se exerce sobre um povo; e poder externo, a soberania, significando o poder máximo de um Estado sobre si mesmo, independente, que não se subordina a nenhum outro tipo de poder. Em ambos os casos, manifesta-se como ordenamento jurídico impositivo. Governo é o corpo decisório que exerce o poder de reger uma sociedade política. É a instância máxima da administração executiva de um Estado e até de uma nação. O Estado é permanente e só se dissolve em caso de guerra civil ou invasão e conquista estrangeira. O governo é transitório, pode se dissolver e mudar por eleição ou por outros processos sucessórios. Nas democracias representativas presidencialistas o chefe de Estado e o chefe de governo são o mesmo indivíduo. Nas democracias representativas parlamentaristas um indivíduo é o chefe de Estado e outro é o chefe de governo. O governo pertence ao Estado, mas o contrário não é verdadeiro, porque o Estado é que é a instância máxima e soberana. Por isso se diz que o Governo Soberano é um dos elementos constitutivos da Estado, mas não seria correto afirmar que o Estado é elemento constitutivo do Governo Soberano.

⁴⁹ População é um conceito demográfico e estatístico, não propriamente político.

A soberania significa qualidade máxima do poder social através da qual as normas e decisões elaboradas pelo Estado prevalecem sobre as normas e decisões emanadas de grupos sociais intermediários. A soberania se manifesta em dois diferentes âmbitos. Internamente, a soberania de um Estado traduz a superioridade de suas diretrizes na organização da vida comunitária e se expressa como poder extroverso: o poder que extravasa os limites da organização governamental e se aplica sobre todas as organizações e membros da sociedade em seu conjunto. No âmbito externo, a soberania se manifesta como autodeterminação, ou seja: igualdade de todos os Estados na comunidade internacional.

Paulo Bonavides (2004) aponta três elementos que compõem a soberania. Primeiro, é a faculdade de impor unilateralmente aos demais um comando a que eles ficam a dever obediência, ou seja, é um poder extroverso. Segundo, não pode ser limitada no tempo, portanto, é um poder perpétuo. Terceiro, é um poder absoluto pois não está sujeito a condições ou encargos postos por outrem, não recebe ordens ou instruções de ninguém e não é responsável perante nenhum outro poder.

O mesmo autor aponta as características da soberania:

- a) é uma e indivisível, pois não pode ser dividida por dois governantes ou por vários órgãos;
- b) é própria e não delegada porque pertence por direito próprio ao soberano;
- c) é irrevogável, como fundamento da estabilidade política, pois o povo não tem direito de retirar do seu soberano o poder político que este possui por direito próprio;
- d) é suprema na ordem interna, significando não admitir outro poder com o qual partilhar a autoridade do Estado;
- e) é independente na ordem internacional, pois o Estado não depende de nenhum poder supranacional e só se considera vinculado pelas normas de direito internacional resultantes de tratados livremente celebrados ou de costumes voluntariamente aceitos.

Quando estão presentes apenas o povo e o governo, sem que haja um território demarcado, tem-se a nação, mas não o Estado. São exemplos de nação: curdos (a maior nação sem território do mundo), os palestinos, os tibetanos, os ciganos, os bascos. Nação é um conceito que surgiu a partir do século XVIII designando o pertencimento a um grupo que se diferencia dos demais devido às suas características étnicas, religiosas, sociais e valores culturais e que envolve um sentimento de identidade coletiva constituída por uma história comum.

Vale registrar, ainda, que há autores, como Dalmo Dallari, que incluem um elemento adicional do Estado: a finalidade, qual seja, o bem comum.

DIRETO DO CONCURSO

1. FGV - 2024 - Técnico Legislativo (Câmara Municipal de São Paulo) / Taquigrafia

A exata compreensão do conceito de soberania é pressuposto necessário para o entendimento do fenômeno estatal, visto que não há Estado perfeito sem soberania.

O conceito de soberania é melhor descrito como:

-
- A) massa total dos indivíduos que vivem dentro das fronteiras e sob o império das leis de um determinado país.
 - B) autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder.
 - C) reunião de indivíduos de várias origens em determinado território que se organizam politicamente.
 - D) patrimônio sagrado e inalienável do povo onde se exerce o poder do governo sobre os indivíduos.
 - E) correlação de fato, valor e norma que integram a realidade estatal.
-

Gabarito:

- B) autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder.

Comentário:

A alternativa B está correta, pois o conceito de soberania remete ao poder absoluto, indivisível e incontestável do Estado, que não pode ser limitado por nenhum outro poder. Segundo Hely Lopes Meirelles (2016), o governo soberano é o elemento condutor do Estado, responsável por exercer o poder de autodeterminação e auto-organização emanado do povo. Sem soberania, não há Estado independente, pois é ela que confere ao governo a capacidade de organizar-se e conduzir-se livremente, impondo suas decisões, inclusive pela força, se necessário.

Assim, o Estado é formado por um povo, estabelecido em um território, conduzido por um governo soberano, que não se submete a outro poder, seja interna ou externamente.

Análise das Alternativas Incorretas:

- A) massa total dos indivíduos que vivem dentro das fronteiras e sob o império das leis de um determinado país: Incorreta. Essa definição corresponde ao conceito de população e não ao de soberania.
 - C) reunião de indivíduos de várias origens em determinado território que se organizam politicamente: Incorreta. Também se aproxima do conceito de população, mas não abrange a soberania como atributo do Estado.
 - D) patrimônio sagrado e inalienável do povo onde se exerce o poder do governo sobre os indivíduos: Incorreta. Essa alternativa descreve a ideia de território, que é um elemento do Estado, mas não expressa a soberania.
 - E) correlação de fato, valor e norma que integram a realidade estatal: Incorreta. Essa definição está relacionada à teoria tridimensional do direito, proposta por Miguel Reale, e não ao conceito de soberania.
-

Referência:

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

DIRETO DO CONCURSO

2. FGV - 2024 - Técnico Legislativo (Câmara Municipal de São Paulo) / Taquigrafia

Nação e Estado são duas realidades distintas e inconfundíveis. E essa distinção tem absoluta importância no estudo da gestão pública.

Relacione os conceitos abaixo com suas respectivas definições:

1. Nação
2. Estado
3. População
4. Povo

() coletividade de indivíduos que compartilham um território específico e que estão unidos por laços sociais, culturais, históricos e, muitas vezes, políticos.

() órgão executor da soberania nacional e criação da vontade humana.

() conjunto heterogêneo dos habitantes de um país, sem exclusão dos estrangeiros, dos apátridas e dos súditos coloniais.

() conjunto homogêneo de pessoas ligadas entre si por vínculos permanentes de sangue, idioma, religião, cultura e ideais.

Alternativas:

- A) 1 – 3 – 2 – 4.
- B) 1 – 4 – 2 – 3.
- C) 4 – 2 – 3 – 1.
- D) 2 – 4 – 3 – 1.
- E) 4 – 3 – 2 – 1.

Gabarito:

C) 4 – 2 – 3 – 1.

Comentário:

Justificativa da Alternativa Correta:

A alternativa **C** está correta, pois relaciona adequadamente os conceitos com suas definições:

1. **(4. Povo)** - *"coletividade de indivíduos que compartilham um território específico e que estão unidos por laços sociais, culturais, históricos e, muitas vezes, políticos."*
 - O **povo** é o elemento humano essencial do Estado, composto pelos indivíduos vinculados a um território por laços de nacionalidade e identidade.
2. **(2. Estado)** - *"órgão executor da soberania nacional e criação da vontade humana."*
 - O **Estado** é a organização política e jurídica de uma sociedade. Ele é formado pelo povo, estabelecido em um território, conduzido por um governo soberano que detém poder de autodeterminação e auto-organização.
3. **(3. População)** - *"conjunto heterogêneo dos habitantes de um país, sem exclusão dos estrangeiros, dos apátridas e dos súditos coloniais."*
 - A **população** é o conjunto total de pessoas que habitam um território, independentemente de nacionalidade ou status jurídico. Engloba estrangeiros e apátridas.
4. **(1. Nação)** - *"conjunto homogêneo de pessoas ligadas entre si por vínculos permanentes de sangue, idioma, religião, cultura e ideais."*
 - A **nação** consiste em um grupo unido por elementos culturais, históricos e identitários. Quando essa coletividade se organiza politicamente, surge o conceito de **Estado**.

3. CEBRASPE (CESPE) - 2023 - Defensor Público do Estado de Rondônia

No que se refere ao conceito, à origem e aos elementos do Estado, julgue os itens que se seguem:

I O Estado é uma associação humana (povo), radicada em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana).

II Nação é um agrupamento humano homogêneo cujos membros possuem os mesmos costumes, as mesmas tradições e os mesmos ideais coletivos, falam a mesma língua e partilham laços invisíveis, como a consciência coletiva e o sentimento de pertencer a uma mesma comunidade.

III A soberania é caracterizada pela unicidade, indivisibilidade, imprescritibilidade e indelegabilidade.

Alternativas:

- A) Apenas o item I está certo.
- B) Apenas o item II está certo.
- C) Apenas os itens I e III estão certos.
- D) Apenas os itens II e III estão certos.
- E) Todos os itens estão certos.

Gabarito:

E) Todos os itens estão certos.

Comentário:**Justificativa da Alternativa Correta:**

1. **Item I:** Correto. A definição apresentada corresponde ao conceito clássico de Estado, que é composto por três elementos essenciais:
 - o **Povo:** componente humano do Estado;

- **Território:** base geográfica onde o Estado exerce sua autoridade;
- **Soberania:** poder supremo e independente, não sujeito a qualquer outra autoridade.

Essa definição segue a doutrina majoritária, como exposta por **Hely Lopes Meirelles** e outros autores de Direito Administrativo.

2. **Item II:** Correto. O conceito de **nação** é sociológico e cultural, descrevendo uma coletividade homogênea, unida por elementos como língua, costumes, tradições e ideais coletivos, além de laços intangíveis, como a consciência de pertencimento. A descrição está de acordo com a doutrina de **Alexandre de Moraes** e demais autores que diferenciam nação (elemento sociológico) e Estado (elemento político-jurídico).
3. **Item III:** Correto. A soberania é um atributo essencial do Estado e possui características específicas:
 - **Unicidade:** é única, não se divide;
 - **Indivisibilidade:** não pode ser fragmentada;
 - **Imprescritibilidade:** não se perde com o tempo;
 - **Indelegabilidade:** não pode ser transferida a outro ente ou poder.Essas características estão amplamente descritas por **Jean Bodin**, referência clássica sobre soberania, e aceitas na doutrina administrativa brasileira.

Referências:

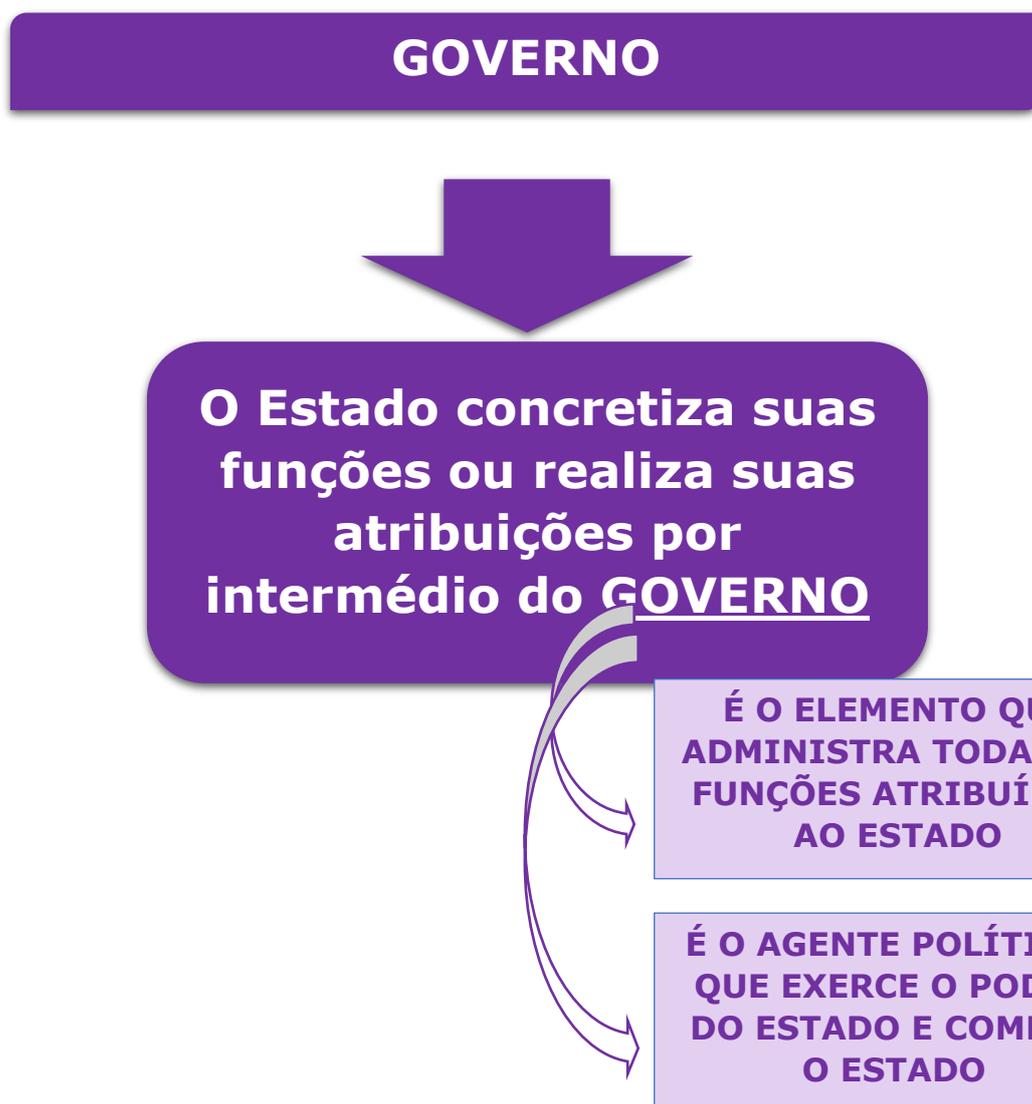
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- BODIN, Jean. **Os Seis Livros da República**. São Paulo: Edipro, 2014.

5. GOVERNO: FORMAS DE GOVERNO E SISTEMAS DE GOVERNO

O Estado materializa seu poder através do governo, que é o instrumento pelo qual as políticas públicas são formuladas e implementadas. O governo é composto pelo chefe de governo e por outros funcionários públicos que são responsáveis pela execução das políticas públicas.

Nesse contexto, a Administração Pública é a ferramenta utilizada pelo Estado, através do governo, para realizar suas funções administrativas e políticas. A Administração Pública é o aparato burocrático através do qual o Estado exerce seu poder e implementa suas políticas. Ela é composta por uma série de órgãos e entidades que são responsáveis pela prestação de serviços públicos, pela execução de políticas públicas e pela implementação das leis e regulamentos do Estado.

Agora que entendemos esses conceitos, temos uma visão mais clara do que é a Administração Pública: um instrumento do Estado para o exercício do poder, com a função essencial de garantir a ordem e o bem-estar dos cidadãos.



O governo é a entidade que atua como o braço executivo do Estado, implementando e administrando as funções que o Estado tem a responsabilidade de cumprir. Em outras palavras, é através do governo que o Estado materializa suas intenções e políticas.

O governo é responsável pela implementação das leis e políticas públicas que foram decididas no nível do Estado. Ele gerencia a prestação de serviços públicos, a aplicação de recursos financeiros, a manutenção da ordem e da segurança, entre outras funções vitais para a sociedade.

Portanto, o governo é a concretização da vontade do Estado, o instrumento por meio do qual o Estado exerce seu poder e realiza sua missão de promover o bem-estar coletivo e a justiça social.

5.1 SISTEMAS DE GOVERNO



Os sistemas de governo são a espinha dorsal institucional de qualquer Estado, estabelecendo as regras e relações fundamentais entre os Poderes Executivo e Legislativo. Eles determinam a maneira pela qual as decisões são tomadas, desde a formulação e implementação de políticas públicas até a promulgação de leis. Estas estruturas não são apenas mecanismos técnicos de organização, mas também refletem os valores, as aspirações e a história de uma nação. Por isso, eles são frequentemente o produto de intensas negociações políticas e, muitas vezes, de conflitos históricos resolvidos ou ainda latentes.

O sistema de governo escolhido por um país tem implicações práticas significativas. Por exemplo, em um sistema presidencialista, o chefe de Estado e o chefe de governo são a mesma pessoa, e há uma separação mais clara de poderes. Em contrapartida, no parlamentarismo, o chefe de governo é geralmente o líder do partido que possui a maioria na casa legislativa, e o chefe de Estado pode ser uma figura separada, simbólica. Isso pode afetar a velocidade e a maneira como as políticas são implementadas, o grau de responsabilidade que os eleitores podem exigir de seus líderes e até mesmo a estabilidade do sistema político em tempos de crise.

Portanto, o estudo dos sistemas de governo é essencial não apenas para cientistas políticos e estudantes de direito, mas também para o cidadão comum. Compreender as características de cada sistema ajuda a decifrar como os líderes são escolhidos, como eles interagem entre si e com outros ramos do governo, e como as políticas que afetam a vida cotidiana são formuladas e executadas.

Vamos detalhar os principais sistemas de governo:

- **Presidencialismo**

O sistema de governo em que o chefe de Estado também é o chefe de governo, mais comumente conhecido como presidencialismo, oferece uma abordagem distintiva à separação de poderes e à governança. Nele, o presidente é eleito diretamente pelo povo, conferindo-lhe uma base de legitimidade democrática que é separada daquela do parlamento. Diferentemente do parlamentarismo, onde o governo pode cair se perder o apoio da maioria legislativa, o presidente em um sistema presidencialista tem um mandato fixo e só pode ser removido em circunstâncias extremas, como um *impeachment* que exige a comprovação de crimes de responsabilidade.

Essa característica do mandato fixo oferece tanto estabilidade quanto desafios. Por um lado, o presidente tem um período de tempo definido para implementar sua agenda política, sem o risco iminente de ser derrubado por uma moção de desconfiança. Isso pode permitir uma governança mais estável e coerente. Por

outro lado, essa estabilidade pode às vezes resvalar para a rigidez, especialmente se o presidente e o parlamento estão em desacordo, levando a impasses políticos que podem ser difíceis de resolver. Além disso, a acumulação de poder nas mãos de uma única pessoa pode ser problemática se não houver mecanismos eficazes de *checks and balances*, como um Judiciário independente e uma imprensa livre.

Países como Estados Unidos e Brasil são exemplos notórios desse sistema. Ambos possuem constituições que estabelecem claramente a separação de poderes e os mecanismos de controle e equilíbrio entre os ramos do governo. No entanto, cada um também demonstra como o presidencialismo pode ser adaptado e moldado pelas circunstâncias locais, sejam elas históricas, culturais ou políticas. Enquanto nos Estados Unidos o sistema presidencialista é equilibrado por uma forte tradição de instituições democráticas, no Brasil, o presidencialismo é frequentemente caracterizado por um cenário político multipartidário que exige do presidente uma habilidade significativa em negociar com o Congresso para a implementação de sua agenda. Portanto, embora o sistema presidencialista tenha características definidoras, sua implementação e funcionamento podem variar significativamente de acordo com o contexto nacional.

- **Parlamentarismo**

O sistema parlamentarista é marcado por uma clara distinção entre o chefe de Estado e o chefe de governo, que são duas entidades separadas com responsabilidades diferentes. O chefe de governo, frequentemente conhecido como primeiro-ministro, é o responsável direto pela administração do país, enquanto o chefe de Estado pode ser uma figura simbólica, como uma monarca em monarquias parlamentaristas, ou um presidente em repúblicas parlamentaristas. Em ambas as configurações, o primeiro-ministro é o centro do poder político e administrativo, coordenando o governo e representando o país em assuntos domésticos e internacionais.

Neste sistema, o primeiro-ministro é geralmente o líder do partido ou da coalizão que possui a maioria no parlamento. Este arranjo cria um ambiente onde o governo e o legislativo estão intrinsecamente conectados, frequentemente requerendo um alto grau de coordenação e cooperação entre eles. Uma das características marcantes do parlamentarismo é a possibilidade de votos de confiança ou de censura. O governo deve manter o apoio da maioria parlamentar para continuar no poder; caso contrário, pode ser derrubado, levando à formação de um novo governo ou à realização de novas eleições. Este mecanismo cria um sistema dinâmico e responsivo, embora possa às vezes levar a instabilidades políticas se o parlamento estiver altamente fragmentado.

Exemplos notáveis de sistemas parlamentaristas incluem o Reino Unido, que é uma monarquia parlamentarista, e a Alemanha, uma república parlamentarista. No Reino Unido, o primeiro-ministro é o líder do partido que conquista a maioria na Câmara dos Comuns, enquanto a monarca serve como uma figura cerimonial e simbólica. Na Alemanha, o Chanceler, equivalente ao primeiro-ministro, é escolhido pelo *Bundestag*, o parlamento alemão, enquanto o Presidente da República desempenha um papel maiormente cerimonial.

- **Semipresidencialismo**

O sistema semipresidencialista é um arranjo híbrido que incorpora elementos tanto do presidencialismo quanto do parlamentarismo. Este sistema é singular em sua configuração, pois nele coexistem um presidente eleito pelo povo, com mandato fixo, e um primeiro-ministro que é o chefe de governo. Ambas as figuras detêm considerável poder executivo, embora a extensão desses poderes possa variar dependendo das especificidades constitucionais e das práticas políticas do país em questão.

Nesse sistema, a dualidade de poderes executivos cria um equilíbrio único, que pode ser tanto uma força como uma fraqueza, dependendo das circunstâncias. Por um lado, a existência de duas figuras proeminentes pode oferecer uma forma de *checks and balances*, especialmente se pertencerem a partidos ou facções

políticas diferentes. Por outro lado, essa estrutura pode levar a conflitos de poder e ambiguidades constitucionais. O balanço entre o presidente e o primeiro-ministro é uma característica-chave desse sistema e pode variar significativamente. Em alguns casos, o presidente pode ter mais poderes, particularmente em questões de política externa, enquanto em outros, o primeiro-ministro pode ter o controle mais firme sobre o governo e a administração diária.

Países como França e Portugal servem como exemplos dessa forma de governo. Na França, o presidente tem um papel muito ativo e é muitas vezes visto como a figura política mais importante, especialmente em questões como defesa e política externa. O primeiro-ministro, enquanto isso, é responsável pela administração do governo no dia a dia. Em Portugal, o presidente tem um papel mais cerimonial em comparação com o primeiro-ministro, que detém a maioria dos poderes executivos.

Cada sistema de governo apresenta suas próprias vantagens e desvantagens, e a eficácia de cada um pode ser significativamente influenciada pelas tradições políticas, cultura e outros fatores institucionais específicos de um país. O presidencialismo, por exemplo, é frequentemente apontado por proporcionar uma maior estabilidade no cargo do chefe de Estado, devido ao mandato fixo que o presidente possui. Isso pode favorecer um ambiente político menos volátil e permitir a implementação de políticas de longo prazo. No entanto, esse sistema também pode resultar em impasses políticos se o presidente e o legislativo não estiverem alinhados, especialmente porque o presidente não pode ser facilmente removido fora das circunstâncias extraordinárias de um *impeachment*.

Por outro lado, o parlamentarismo é conhecido por sua flexibilidade na liderança do governo. No caso de um governo que perde o apoio parlamentar, é possível mudar o primeiro-ministro ou mesmo o governo inteiro sem a necessidade de novas eleições gerais. Isso permite uma resposta mais rápida e adaptável às mudanças políticas e sociais, embora também possa levar a instabilidades, particularmente em parlamentos fragmentados ou polarizados. O primeiro-

ministro pode ser destituído por meio de um voto de desconfiança, tornando o governo mais diretamente responsável perante o parlamento.

É fundamental entender que nenhuma desses sistemas de governo é inerentemente superior ao outro; muito depende do contexto específico em que cada sistema opera. Além disso, variações híbridas como o semipresidencialismo oferecem um meio-termo, combinando aspectos de ambos para criar um equilíbrio único de poderes. Este sistema híbrido também apresenta seus próprios conjuntos de desafios e vantagens, incluindo a possibilidade de um balanço dinâmico de poder entre o presidente e o primeiro-ministro. Portanto, a escolha do sistema de governo é frequentemente uma questão complexa que deve levar em consideração uma variedade de fatores, incluindo históricos, culturais e sociais.

Quadro Resumo: Comparação dos Sistemas de Governo

Critério	Presidencialismo	Parlamentarismo	Semipresidencialismo
Chefe de Estado	Presidente	Monarca ou Presidente	Presidente
Chefe de Governo	Presidente	Primeiro-Ministro	Primeiro-Ministro
Separação de Poderes	Mais acentuada	Menos acentuada	Equilíbrio entre os dois
Eleição (regra geral)	Direta para Presidente	Maioria Parlamentar	Direta para Presidente e Parlamentar para PM
Estabilidade	Maior, mandato fixo	Menor, sujeito a confiança parlamentar	Variável

Critério	Presidencialismo	Parlamentarismo	Semipresidencialismo
Flexibilidade	Menor	Maior	Variável
Responsabilidade perante o Parlamento	Menor	Maior	Variável
Mecanismos de Remoção (mais comum)	<i>Impeachment</i>	Voto de Desconfiança	Ambos
Exemplos	Estados Unidos, Brasil	Reino Unido, Alemanha	França, Portugal
Possibilidade de Impasse	Maior	Menor	Variável
Execução de Políticas	Pode ser lenta em caso de desalinhamento com parlamento	Geralmente mais rápida e alinhada com parlamento	Variável

5.1.1 Presidencialismo de Coalizão

O presidencialismo de coalizão é uma forma particular de sistema de governo que combina elementos do presidencialismo tradicional com a necessidade de formar alianças partidárias no legislativo. Este modelo é especialmente relevante em países com um cenário político multipartidário, onde nenhum partido consegue obter uma maioria absoluta no parlamento. Em tal ambiente, o presidente, mesmo sendo o chefe de Estado e de governo com um mandato fixo, precisa negociar com diversos partidos para garantir o apoio legislativo necessário à implementação de sua agenda política.

Neste contexto, o presidencialismo de coalizão difere do presidencialismo "puro" onde, teoricamente, o presidente poderia governar sem depender de alianças legislativas estáveis. A necessidade de formar uma coalizão gera complexidades na governança, pois exige que o presidente faça concessões e negocie cargos, recursos ou aspectos de políticas públicas para assegurar o apoio parlamentar. Tal configuração torna o processo político mais flexível, mas também pode resultar em governos menos coesos e em políticas públicas mais fragmentadas. Além disso, o presidencialismo de coalizão frequentemente demanda uma habilidade significativa em articular acordos e manter relações interpartidárias saudáveis. O desafio está em equilibrar as demandas e expectativas dos partidos aliados sem comprometer a eficácia da administração ou a integridade do projeto político original do presidente. Assim, esse modelo de governo é uma faceta intrigante do estudo da Ciência Política, oferecendo uma lente através da qual se pode examinar a interação entre os poderes Executivo e Legislativo em um ambiente multipartidário.

- **Presidencialismo de Coalizão: origem brasileira**

Destaque-se ainda que o termo "presidencialismo de coalizão" foi cunhado pelo cientista político brasileiro Sérgio Abranches no final dos anos 1980. Abranches utilizou o conceito para descrever o sistema político brasileiro, que é caracterizado por um Executivo forte e um Legislativo fragmentado, composto por uma multiplicidade de partidos. De acordo com sua análise, a fragmentação partidária torna inevitável a formação de coalizões governamentais para conseguir aprovar legislação e governar de forma eficaz.

Na realidade brasileira, o presidencialismo de coalizão é quase uma norma, dado o alto número de partidos no Congresso Nacional. Diferentes partidos frequentemente têm de ser acomodados em cargos executivos, desde ministérios até outras posições estratégicas, como uma forma de garantir apoio legislativo. Essa prática, por um lado, ajuda a assegurar uma base aliada para

a aprovação de projetos de lei importantes, mas também gera críticas quanto à eficiência da administração e à transparência do processo político.

Outra característica do presidencialismo de coalizão no Brasil é que ele pode levar à instabilidade política, especialmente se a coalizão não for bem gerenciada ou se desintegrar durante o mandato. A habilidade do presidente em manter uma coalizão unida e eficaz é crucial para o sucesso do governo. Desafios como crises políticas, escândalos de corrupção e divergências ideológicas podem tensionar e até romper coalizões, levando a situações de impasse político e dificultando a governabilidade. Portanto, o presidencialismo de coalizão no Brasil é uma estrutura política complexa que requer um alto grau de habilidade em negociação e articulação para ser bem-sucedido.

- **Presidencialismo de Coalizão e o "Centrão"**

O presidencialismo de coalizão e o "Centrão" são dois conceitos intrinsecamente ligados à política brasileira contemporânea. No Brasil, o sistema presidencialista de governo é caracterizado por uma forte concentração de poderes no Executivo e um Congresso fragmentado, com uma grande pluralidade de partidos. Nesse cenário, coalizões se tornam necessárias para garantir a governabilidade e a aprovação de projetos de interesse do Executivo.

O termo "Centrão" foi originalmente usado para descrever um grupo de partidos de centro e centro-direita que surgiu durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988. Hoje, o "Centrão" é composto por uma série de partidos que frequentemente não têm uma ideologia claramente definida, mas que exercem um papel de fiel da balança nas relações com o Executivo. Não sendo nem oposição fervorosa nem base aliada fiel, o "Centrão" muitas vezes decide a sorte de medidas propostas pelo governo, podendo tanto viabilizar quanto inviabilizar ações do Executivo.

Na prática, o "Centrão" tem sido um ator estratégico no presidencialismo de coalizão brasileiro. Para garantir a estabilidade política e a aprovação de medidas, presidentes frequentemente procuram formar alianças com esse

grupo, oferecendo cargos, verbas e outros incentivos em troca de apoio no Congresso. Contudo, essa relação é frequentemente criticada por ser vista como fisiológica, já que pode envolver concessões que não necessariamente atendem ao interesse público, mas sim a interesses partidários ou individuais de políticos. Assim, enquanto o "Centrão" pode ser um facilitador da governabilidade no contexto do presidencialismo de coalizão, ele também levanta questões sobre a qualidade da democracia e da gestão pública no Brasil.

Presidencialismo de Coalizão: Conceito e Contexto

- Combina elementos do presidencialismo tradicional com necessidade de alianças partidárias.
- Relevante em cenários políticos multipartidários.
- O presidente precisa negociar apoio legislativo para implementar sua agenda.

Presidencialismo de Coalizão: Origem e Realidade Brasileira

- Termo cunhado pelo cientista político brasileiro Sérgio Abranches no final dos anos 1980.
- Caracterizado por um Executivo forte e Legislativo fragmentado.
- Coalizões são quase uma norma no Brasil devido à fragmentação partidária.
- Gera críticas quanto à eficiência e transparência.

Presidencialismo de Coalizão e o "Centrão"

- "Centrão" é um grupo de partidos sem ideologia claramente definida que atua como fiel da balança.
- Surgiu durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988.
- Presidentes formam alianças com o "Centrão" oferecendo cargos e verbas em troca de apoio.
- Essa relação é criticada por ser vista como fisiológica e questiona a qualidade da democracia e da gestão pública no Brasil.

DIRETO DO CONCURSO

4. FGV - 2023 - Analista Legislativo (CAM DEP)/Técnica Legislativa

O semipresidencialismo é um modelo consagrado na França (desde 1958) e em Portugal (desde 1976), cujo estudo tem sido retomado por grupos de trabalho na Câmara dos Deputados, ao avaliar possíveis alternativas para a crise política brasileira.

A respeito desse modelo híbrido, assinale a afirmativa que apresenta corretamente uma característica geral do semipresidencialismo.

A) O Poder Executivo é dividido entre um chefe de Estado e um chefe de Governo, o qual desempenha apenas funções cerimoniais ou simbólicas.

B) O Presidente, em condições normais, depende de sustentação política do parlamento para completar seu mandato, como um voto de confiança, por exemplo.

C) O Presidente é eleito pelo voto popular e exerce a chefia do Estado, possuindo um conjunto limitado de competências políticas, como a participação na nomeação do Primeiro-Ministro.

D) O chefe de Governo é responsável por seus atos perante o Poder Legislativo, que tem autoridade para eleger, nomear, manter ou suspender do cargo o Primeiro-Ministro e seu gabinete.

E) A chefia de Estado tem funções meramente formais, como a de representação internacional na assinatura de tratados, geralmente a pedido do chefe de Governo, sendo um símbolo da continuidade do Estado.

Gabarito: Letra C.

Comentário

O **semipresidencialismo** é um sistema híbrido entre o **presidencialismo** e o **parlamentarismo**. Esse modelo político possui dois pilares fundamentais:

✓ **Presidente da República** → Atua como **chefe de Estado**, eleito por voto popular, com prerrogativas que variam conforme o país, mas geralmente envolvem **a nomeação do Primeiro-Ministro e a dissolução do Parlamento**.

✓ **Primeiro-Ministro** → Atua como **chefe de Governo** e é responsável pela administração diária, devendo ter apoio da maioria parlamentar para governar. O modelo surgiu na **França**, com a **Constituição de 1958**, e foi posteriormente adotado por **Portugal em 1976**. Diferentemente do presidencialismo, o **Presidente compartilha a governança com o Primeiro-Ministro**, que responde ao parlamento. No entanto, diferentemente do parlamentarismo, o **Presidente mantém alguns poderes autônomos** e não é apenas uma figura cerimonial.

Trecho de Gamba (2022):

"Via de regra, trata-se estruturalmente de repúblicas parlamentaristas, em que o Chefe de Estado (Presidente) é eleito pelo povo, mas não tem apenas as funções típicas de Chefe de Estado, assumindo algumas atribuições afetas a assuntos de governo, formando, assim, um Poder Executivo dualista, composto por Presidente e Primeiro-Ministro."

Conforme **Maurice Duverger (1980)**, um dos principais teóricos do semipresidencialismo, esse modelo se caracteriza por três aspectos principais:

- ✓ O **Presidente da República** é eleito por **sufrágio universal direto**.
- ✓ Ele possui **poderes consideráveis e atua na condução política do Estado**.
- ✓ Há um **Primeiro-Ministro e um gabinete ministerial** que são **responsáveis perante o parlamento**, podendo ser **destituídos em caso de perda de confiança**.

Portal da Câmara dos Deputados (2024):

Segundo informações divulgadas no **portal oficial da Câmara dos Deputados**, a proposta de adoção do semipresidencialismo no Brasil **vem sendo analisada em comissões e estudos políticos**, especialmente em momentos de crise institucional. O modelo busca equilibrar a estabilidade política ao **reduzir os riscos de crises entre Executivo e Legislativo**.

"O modelo semipresidencialista visa proporcionar um equilíbrio entre a força política do Presidente da República e a governabilidade do Parlamento,

permitindo que o Primeiro-Ministro seja substituído sem necessidade de novas eleições presidenciais."(Câmara dos Deputados, 2024)

No **semipresidencialismo**, ainda que o presidente possua autonomia de poder, **ele compartilha-a com o primeiro-ministro**. O **presidente exerce a função de chefe de Estado**, enquanto o **primeiro-ministro exerce a função de chefe de governo**. Ao povo, por meio do **sufrágio universal**, é concedido o poder de eleger **o presidente e os membros que compõem as câmaras parlamentares**.

A **alternativa C** está correta ao descrever que o **Presidente é eleito pelo voto popular**, exerce a **chefia de Estado** e possui um **conjunto limitado de competências políticas**, como a **participação na nomeação do Primeiro-Ministro**.

Análise das Alternativas Incorretas

A) ✗ Incorreto. No **semipresidencialismo**, o **chefe de Governo (Primeiro-Ministro)** não desempenha apenas **funções cerimoniais** ou simbólicas. Ele tem um papel **ativo na administração do governo**, sendo responsável pela condução da política interna e pelo dia a dia da governação.

B) ✗ Incorreto. Embora o **Presidente no semipresidencialismo** muitas vezes **necessite de apoio parlamentar** para a formação do governo, sua permanência no cargo **não depende** usualmente de um voto de confiança do parlamento. Esse aspecto é mais típico do **parlamentarismo**.

D) ✗ Incorreto. Embora o **chefe de Governo** seja **responsável perante o Poder Legislativo** e possa ser removido por ele, a autoridade para **nomear ou suspender o Primeiro-Ministro não é exclusiva do Legislativo**. Em muitos sistemas **semipresidenciais**, o **Presidente tem um papel significativo na nomeação do Primeiro-Ministro**.

E) ✗ Incorreto. A **chefia de Estado** no semipresidencialismo **não é apenas cerimonial**. O **Presidente**, que geralmente ocupa essa posição, tem **poderes**

políticos significativos, que podem incluir a **direção da política externa, o comando das forças armadas, e, em alguns casos, poderes para dissolver o parlamento ou convocar referendos.**

Referências

-  **GAMBA, João Roberto Gorini.** *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 2. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022.
-  **DUVERGER, Maurice.** *Echec au roi: La République semiparlementaire*. Paris: Albin Michel, 1980.
-  **Câmara dos Deputados do Brasil.** Portal da Câmara – Semipresidencialismo. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 04 mar. 2025.

5.2 FORMAS DE GOVERNO

As formas de governo são fundamentais para entender como uma nação estrutura seu sistema político e administra o poder e a autoridade. Enquanto o termo "sistema de governo" frequentemente foca na dinâmica e no funcionamento entre os diferentes ramos do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário), o conceito de "forma de governo" se aprofunda na questão de como o poder supremo é distribuído e representado. É aqui que se discutem modelos como monarquia, república, autocracia e democracia, cada um com suas respectivas variações e especificidades, determinando, por exemplo, se o chefe de Estado é um monarca ou um presidente eleito.

Neste contexto, a forma de governo não só estabelece as bases para a legitimidade do poder, mas também molda a própria essência da governança. Em uma democracia representativa, o poder é delegado ao povo por meio do voto, o que exige um sistema de freios e contrapesos para assegurar que nenhuma instituição ou indivíduo detenha um poder desproporcional. Por outro

lado, em uma autocracia, o poder tende a ser centralizado, frequentemente em torno de uma única figura ou de um pequeno grupo, o que tem implicações diretas para o nível de participação cidadã e a extensão dos direitos e liberdades civis.

Além disso, a forma de governo pode ter impactos significativos em outras dimensões da vida política e social. Por exemplo, em um sistema monárquico constitucional, o monarca pode servir como um símbolo unificador, enquanto o parlamento eleito desempenha um papel mais ativo na formulação de políticas. Da mesma forma, a forma de governo também pode influenciar as relações internacionais, a estrutura econômica e até mesmo a identidade cultural de uma nação. Portanto, a escolha da forma de governo não é apenas uma decisão constitucional, mas uma que reverbera através de vários aspectos da sociedade, impactando a forma como uma nação se entende e como ela é percebida no cenário mundial.

Aqui as principais formas de governo estão:

- **Monarquia:**

A monarquia é uma das formas de governo mais antigas e ainda em vigor em várias partes do mundo. Sua longevidade é em parte atribuída à estabilidade que muitas vezes acompanha a continuidade hereditária. Em cenários políticos onde mudanças podem ser rápidas e incertas, a presença de uma linhagem familiar na liderança oferece uma certa medida de previsibilidade e ordem, embora essa estabilidade também apresente seus próprios desafios e controvérsias.

Além disso, o conceito de monarquia está frequentemente enraizado em noções de soberania e legitimidade que podem ser históricas ou até mesmo divinas. Essa ligação com tradições antigas e históricas pode dar ao monarca um papel especial como símbolo da identidade e unidade nacionais, algo que vai além de ciclos políticos ou divisões partidárias. Este aspecto simbólico é frequentemente

expresso por meio de rituais e cerimônias que se tornam parte integrante da cultura política de um país.

É também relevante notar que a monarquia não é uma forma de governo imutável; ela tem se transformado ao longo do tempo em resposta a mudanças sociais, políticas e tecnológicas. Algumas monarquias têm mantido estruturas mais autocráticas, enquanto outras evoluíram para modelos que incluem instituições democráticas, como é o caso de parlamentos e constituições. Esta adaptabilidade destaca a flexibilidade da monarquia como forma de governo, demonstrando sua capacidade de coexistir com diferentes sistemas políticos e ideologias ao longo das eras.

Na Monarquia Absoluta, o monarca desfruta de um grau extraordinário de poder e autonomia, muitas vezes sem as restrições de uma constituição ou de um sistema de freios e contrapesos. Este poder abrangente pode se estender a diversos domínios da governança, incluindo legislação, execução de leis e até mesmo a administração da justiça. Em muitos casos históricos, os monarcas absolutos alegavam seu direito divino ao trono como justificativa para sua autoridade ilimitada, algo que frequentemente era endossado pela religião estatal ou pelas instituições eclesiásticas. O exemplo da França sob o reinado de Luís XIV é emblemático desse modelo, onde o famoso ditado "O Estado sou eu" exemplifica a concentração de poder nas mãos do monarca.

Em contraste, a Monarquia Constitucional representa uma forma mais moderna e adaptada do sistema monárquico, onde a autoridade do monarca é significativamente restrita. Neste modelo, o poder político é muitas vezes dividido entre o monarca e um parlamento eleito, e a extensão dos poderes do monarca é geralmente delineada em uma constituição. Aqui, o monarca serve frequentemente como um símbolo unificador e uma figura cerimonial, enquanto os órgãos legislativos e executivos são responsáveis pela governança diária. Exemplos como o Reino Unido e o Japão demonstram como essa forma de monarquia se adapta bem a sistemas democráticos, onde o monarca pode desempenhar um papel cultural e histórico significativo, mas o poder político efetivo é exercido por representantes eleitos.

Ambas as formas de monarquia oferecem insights interessantes sobre a evolução do poder e da autoridade em sistemas de governo. Enquanto a monarquia absoluta retrata um modelo de governo centralizado, onde a figura do monarca é quase onipotente, a monarquia constitucional apresenta um quadro mais complexo e matizado de poder compartilhado. Essa dualidade revela o alcance e as limitações inerentes ao sistema monárquico, demonstrando sua versatilidade e adaptabilidade em diferentes contextos históricos e culturais.

- **República:**

Na forma de governo republicana, a noção de que o país é uma "coisa pública" — um bem comum — é uma ideia central. Ao contrário das monarquias, onde o poder muitas vezes é passado através de linhas hereditárias, a república é fundamentada na ideia de que o poder é originado no povo. Isso é manifesto através do direito ao voto, onde os cidadãos têm a oportunidade de eleger seus líderes e, por extensão, influenciar o curso de sua nação.

Uma das características mais marcantes de uma república é a responsabilidade que os líderes têm perante os cidadãos. Os chefes de Estado e outros funcionários públicos são frequentemente sujeitos a mandatos fixos e, em muitos casos, podem ser removidos do poder por meio de processos como impeachment ou votos de não confiança. Isso cria um sistema de freios e contrapesos onde os líderes são incentivados a governar de uma forma que seja consonante com a vontade do povo, sob o risco de perderem seu mandato.

Outra característica intrínseca à república é a participação cidadã no processo político. Além de elegerem representantes, os cidadãos de uma república muitas vezes têm outras formas de envolvimento cívico, como a capacidade de propor ou votar em referendos, participar em assembleias públicas e ter acesso a informações governamentais. Tudo isso contribui para uma cultura política em que a responsabilidade e a transparência são valorizadas.

No que diz respeito a exemplos, países como Brasil, Estados Unidos e França ilustram diferentes variantes da forma republicana de governo. Nos Estados

Unidos, por exemplo, a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos são marcadamente rigorosos, enquanto que no Brasil, o sistema presidencialista também incorpora elementos de um sistema parlamentarista, especialmente nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo. A França, por sua vez, possui um sistema semi-presidencialista onde o Presidente coexiste com um Primeiro-Ministro, ambos com responsabilidades significativas.

A república é uma forma de governo que se destaca pela responsabilidade dos líderes perante os cidadãos, pelo mandato fixo da liderança e pela participação ativa da população no processo político. Estas características fazem da república um modelo atraente para muitas nações que buscam equilibrar a autoridade do Estado com as liberdades civis e a participação popular.

- **Teocracia:**

Em uma teocracia, a estrutura do governo é entrelaçada com princípios e leis religiosas, e a autoridade máxima é muitas vezes atribuída a uma entidade ou divindade superior. Os líderes deste sistema afirmam não apenas governar com autoridade secular, mas também com uma forma de autoridade divina que vai além das convenções políticas terrestres. Eles argumentam que suas ações e decisões são guiadas por mandatos religiosos, tornando a teocracia uma forma de governo onde o sagrado e o político são indissociáveis.

Os líderes em uma teocracia frequentemente detêm múltiplas funções, sendo não apenas figuras políticas, mas também líderes espirituais de suas comunidades. Isso faz com que a linha entre o Estado e a religião seja frequentemente borrada, com instituições religiosas assumindo funções que em outros sistemas seriam consideradas responsabilidades do Estado, como educação, bem-estar social e até mesmo o sistema jurídico.

Um dos aspectos mais controversos da teocracia é o que diz respeito aos direitos humanos e às liberdades civis. Dado que o sistema é governado por uma interpretação específica de textos e princípios religiosos, aqueles que não aderem à religião do Estado podem encontrar-se em uma posição marginalizada,

com acesso limitado a certos direitos e privilégios. Além disso, questões como liberdade de expressão e igualdade de gênero podem ser abordadas de forma muito diferente em comparação com sistemas mais seculares.

Tomando o Irã como exemplo, o líder supremo, ou aiatolá, é uma figura religiosa e política que detém uma autoridade significativa. Ele é considerado o representante divino na Terra e tem o poder de influenciar tanto questões de Estado como religiosas. O sistema jurídico do país, baseado na lei islâmica ou Sharia, é outro exemplo de como a teocracia influencia várias esferas da vida pública e privada.

A teocracia é uma forma de governo que coloca a religião no centro do poder estatal, criando um ambiente onde os líderes governam em nome de uma autoridade considerada divina. Isso pode resultar em uma estreita integração de princípios religiosos e políticos, mas também levanta questões significativas sobre pluralismo, direitos humanos e governança democrática.

- **Ditadura:**

Na ditadura, o poder é altamente concentrado, normalmente nas mãos de um único indivíduo ou de um grupo pequeno. Este tipo de sistema político se distingue por uma falta quase completa de participação popular na tomada de decisões e na governança. Além disso, a concentração de poder muitas vezes ocorre sem o consentimento do governado, frequentemente instaurada ou mantida através do uso de força militar, coação, fraude eleitoral ou outras formas de manipulação e intimidação.

Os direitos civis e políticos são notavelmente limitados em regimes ditatoriais. A liberdade de expressão, o direito de reunião e outros direitos fundamentais são muitas vezes suprimidos. Mídia e informação são rigorosamente controladas, e qualquer forma de dissidência ou oposição é frequentemente recebida com repressão, que pode variar desde prisão até, em casos extremos, tortura e execução.

A independência do poder judiciário é, em geral, seriamente comprometida em um sistema ditatorial. Os tribunais são usados como um instrumento do regime para legitimar suas ações e suprimir qualquer forma de oposição. Isso cria um ciclo de impunidade, onde o Estado e seus agentes operam sem o escrutínio de um sistema legal justo ou de uma sociedade civil ativa.

A supressão da oposição política é outra característica definidora de uma ditadura. Os partidos de oposição são frequentemente banidos, e eleições, se ocorrerem, são usualmente fraudadas para garantir a continuidade do regime no poder. Como resultado, a mudança de liderança raramente ocorre através de mecanismos democráticos, como eleições livres e justas, mas sim através de outros meios, como golpes de estado, rebeliões ou intervenções externas.

Por exemplo, a Alemanha nazista sob Adolf Hitler e a União Soviética sob Joseph Stalin são dois casos históricos que ilustram muitas das características acima mencionadas. Em ambos os exemplos, a liderança exerceu controle autoritário extremo, suprimiu a oposição, restringiu liberdades civis e utilizou o aparato do Estado para alcançar seus objetivos, frequentemente resultando em violações massivas dos direitos humanos.

Uma ditadura é uma forma de governo em que o poder é centralizado e onde as liberdades e direitos individuais são sacrificados em nome da estabilidade e controle. Este sistema oferece pouca ou nenhuma responsabilização pública e é frequentemente associado a abusos graves e generalizados dos direitos humanos.

- **Oligarquia:**

Na oligarquia, o poder político é exercido por um número reduzido de indivíduos, que podem pertencer a uma mesma família, classe social, ou organização. Esses oligarcas, como são chamados, detêm um controle significativo sobre as principais instituições de governo, bem como sobre os recursos e meios de produção do Estado. A oligarquia se diferencia da democracia e da monarquia,

onde o poder é mais distribuído ou concentrado em uma única pessoa, respectivamente.

Em um sistema oligárquico, o controle sobre as políticas públicas e a tomada de decisões são altamente exclusivos. O poder não é necessariamente passado através de herança, como em muitas monarquias, mas é mantido dentro de um grupo restrito por meio de alianças políticas, casamentos, ou práticas empresariais. Isso frequentemente leva à consolidação de riqueza e influência, tornando muito difícil para pessoas de fora do círculo oligárquico ascenderem a posições de poder.

Este tipo de sistema político raramente é representativo das necessidades e desejos da população em geral. Ao invés disso, as políticas tendem a favorecer os interesses do pequeno grupo no poder, muitas vezes à custa do bem-estar da maioria. Isso pode resultar em desigualdades sociais acentuadas, já que as decisões políticas priorizam o bem-estar dos oligarcas em detrimento do público mais amplo.

O sistema judiciário e outras instituições estatais em uma oligarquia também podem ser altamente influenciados ou controlados pelo grupo no poder. Isso compromete a capacidade do Estado de fornecer justiça e igualdade perante a lei, já que as decisões legais podem ser inclinadas para favorecer os interesses dos governantes.

Um exemplo notável de oligarquia na história é a República de Veneza. Durante sua existência, Veneza foi governada por um grupo seletivo de famílias aristocráticas que controlavam as principais instituições da cidade-estado, incluindo o seu famoso Conselho dos Dez. A ascensão ao poder estava frequentemente ligada à linhagem familiar e à riqueza, e a participação nos órgãos governamentais era restrita a esse pequeno e exclusivo grupo.

A oligarquia é uma forma de governo em que o controle do Estado é mantido dentro de um pequeno e frequentemente auto-perpetuante grupo de indivíduos. Essa concentração de poder pode levar a políticas que favorecem esse grupo em detrimento do resto da população, perpetuando desigualdades e limitando a mobilidade social.

- **Democracia Direta:**

Na democracia direta, o governo é exercido diretamente pelo povo, sem a intermediação de representantes eleitos. Em outras palavras, os cidadãos têm a oportunidade de votar diretamente em questões políticas, legislação e outros assuntos de governança, ao invés de delegar essa responsabilidade a parlamentares ou outros representantes. Esta forma de democracia é contrastante com a democracia representativa, onde os cidadãos elegem representantes para tomar decisões em seu nome.

Em um sistema de democracia direta, cada voto tem o potencial de influenciar diretamente o resultado de uma decisão política. Isso coloca um grande poder nas mãos dos cidadãos, mas também exige um alto nível de engajamento e educação política, já que os eleitores precisam entender as complexidades dos assuntos sobre os quais estão votando. Além disso, para que esse sistema funcione de maneira eficaz, é necessário ter mecanismos robustos de informação e debate público, para que as decisões sejam tomadas com base em informações precisas e análises cuidadosas.

A democracia direta pode ser particularmente eficaz em comunidades menores, onde é mais viável para as pessoas se reunirem e discutir questões de interesse público. Em escala maior, pode tornar-se logisticamente desafiador implementar essa forma de governança, embora avanços na tecnologia de comunicação estejam tornando cada vez mais possível a prática da democracia direta em níveis mais elevados de governo.

Atenas antiga é um dos exemplos mais citados de democracia direta. Naquela época, os cidadãos se reuniam em uma assembleia para tomar decisões sobre uma ampla gama de questões, desde assuntos militares até legislação civil. Vale a pena notar, no entanto, que essa "democracia" era limitada a uma pequena porção da população; mulheres, escravos e não-cidadãos eram excluídos do processo.

A democracia direta é uma forma de governo que busca maximizar a participação cidadã nas decisões políticas. Enquanto oferece uma expressão mais pura da vontade popular, também exige um comprometimento significativo dos cidadãos em entender e debater os problemas que afetam sua comunidade. Estas são apenas algumas das formas básicas de governo que têm sido implementadas ao longo da história e em diferentes partes do mundo. É importante entender que muitas nações operam sob sistemas híbridos que incorporam elementos de várias dessas formas fundamentais. Além disso, os sistemas de governo não são estáticos; eles podem evoluir e mudar em resposta a uma variedade de fatores. Estes podem incluir revoluções, reformas constitucionais, invasões estrangeiras, ou mesmo mudanças culturais e sociais dentro de uma sociedade.

Além disso, as formas de governo podem ser influenciadas por fatores como economia, geografia, e relações internacionais, tornando ainda mais complexa a tarefa de classificar um país sob um único rótulo. Muitas vezes, a realidade política e administrativa de uma nação é uma combinação de várias teorias e práticas de governança, moldada tanto por sua história como pelas necessidades e aspirações do momento atual.

A governança é um fenômeno multifacetado que não pode ser facilmente reduzido a categorias simples. Compreender as diversas formas de governo é um passo para entender as complexidades das relações humanas em escala coletiva e para participar de maneira informada no processo político.

Monarquia Absoluta

- **Definição:** Um único monarca tem controle absoluto sobre o estado e o governo.
- **Poder Executivo:** Monarca
- **Exemplos:** Arábia Saudita

Monarquia Constitucional

- **Definição:** Um monarca age como chefe de estado dentro dos parâmetros de uma constituição.

- **Poder Executivo:** Monarca e Primeiro-Ministro
- **Exemplos:** Reino Unido, Japão

República Presidencialista

- **Definição:** O Presidente é o chefe de estado e de governo.
- **Poder Executivo:** Presidente
- **Exemplos:** Estados Unidos, Brasil

República Parlamentarista

- **Definição:** O Primeiro-Ministro é o chefe de governo e o Presidente ou monarca é o chefe de estado.
- **Poder Executivo:** Primeiro-Ministro e Presidente/Monarca
- **Exemplos:** Alemanha, Canadá

Teocracia

- **Definição:** Governo liderado por líderes religiosos.
- **Poder Executivo:** Líderes religiosos
- **Exemplos:** Vaticano, Irã

Ditadura

- **Definição:** Um líder ou grupo detém controle autoritário e, frequentemente, totalitário.
- **Poder Executivo:** Ditador ou Junta Militar
- **Exemplos:** Coreia do Norte

Democracia Direta

- **Definição:** Os cidadãos têm o poder de decidir diretamente sobre leis e políticas.
- **Poder Executivo:** Varia
- **Exemplos:** Alguns cantões suíços

Oligarquia

- **Definição:** Um pequeno grupo de pessoas tem controle sobre o país.
- **Poder Executivo:** Grupo seleta
- **Exemplos:** Antiga República de Veneza

6. REVISÃO POR QUESTÕES COMENTADAS (MULTIBANCAS) CIÊNCIA POLÍTICA

1-Ano: 2005 **Banca:** **ESAF Órgão:** Secretaria do Tesouro Nacional **Prova:** Analista de Finanças e Controle – AFC.

Um dos componentes mais decisivos nas relações situadas nas esferas da política e da administração é o poder. Sobre esse tema, indique qual(is) item(ns) abaixo está(ão) correto(s), assinalando a opção correspondente.

1 - O poder é um atributo possuído pelos homens, consistindo na posse dos meios para satisfazer seus desejos e necessidades e na possibilidade de dispor livremente desses meios.

2 - O poder é uma relação entre homens e entre estruturas organizacionais simples ou complexas e compreende um ou mais sujeitos, um ou mais objetos e uma esfera de atividades na qual esse poder se exerce.

3 - O poder institucionalizado, próprio das organizações, compreende um conjunto de relações de comando e obediência objetivamente definidas, articuladas numa pluralidade de funções hierarquizadas e estavelmente coordenadas entre si.

4 - A conflitualidade é inerente ao poder, mas depende igualmente do modo de exercer o poder, do antagonismo das vontades, do ressentimento devido à desigualdade de recursos e da cultura organizacional.

- a) Somente o item 2 está correto.
- b) Somente os itens 1 e 3 estão corretos.
- c) Somente o item 4 está correto.
- d) Somente os itens 2 e 3 estão corretos.
- e) Somente os itens 3 e 4 estão corretos.

GABARITO D

Enunciado 1: INCORRETO. Como foi visto no texto, Hobbes diz que o poder *"consiste nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem"*. Na mesma linha, Gumplowicz, sustenta que o poder: *Consiste na posse dos meios de satisfazer as necessidades humanas e na possibilidade de dispor livremente de tais meios*. Mas tanto Bobbio como Weber discordam desta definição de poder. Para eles, não basta possuir os meios, é preciso que o poder seja exercido sobre outra pessoa e que esta adote determinado comportamento pretendido por aquele que exerce o poder: *O Poder social não é uma coisa ou a sua posse: é uma relação entre pessoas*.

Enunciado 2: CORRETO. No texto está dito que, para Bobbio, *Não existe Poder, se não existe, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja. E que o poder é uma relação de três termos: o sujeito, que detém o poder; o objeto, aquele que recebe a influência do poder; e o contexto da relação, uma esfera de atividade à qual o Poder se refere..*

Enunciado 3: CORRETO. Existem, para Bobbio, níveis de poder: o poder potencial, que é a simples capacidade de obtenção de obediência; o poder estabilizado – quando se observa uma relação permanente de comando e obediência – que pode ser, ou não, acompanhada de um aparato administrativo com a finalidade de executar as ordens de quem comanda. Quando o poder estabilizado opera por intermédio de organizações e se *articula numa pluralidade de funções claramente definidas e estavelmente coordenadas entre si, fala-se normalmente de Poder institucionalizado. Um Governo, um partido político, uma administração pública, um exército, como norma, agem na sociedade contemporânea com base numa institucionalização do poder. (Bobbio)*

Enunciado 4: INCORRETO. Tanto Weber quanto Bachrach & Baratz assumem que o poder é uma relação entre vontades diferenciadas, portanto uma relação necessariamente conflituosa. Entretanto, os modos de exercício do Poder são múltiplos: da persuasão à manipulação, da ameaça de uma punição à promessa de uma recompensa. A conflituosidade do Poder depende, em parte, dos modos específicos por intermédio dos quais a vontade de alguém impõe mudanças ao comportamento de outra/s pessoa/s. Mas é preciso reconhecer a possibilidade de que haja variação na intensidade da diferença de vontades numa relação de poder. A preferência de quem deve obedecer pode ser ligeiramente diferente da preferência de quem comanda. Ou pode ser radicalmente diferente. A distância entre a preferência de quem manda e a de quem obedece define o grau de antagonismo das vontades e isso afeta a conflituosidade das relações de poder. Isso também influencia o ressentimento que pode, ou não, se estabelecer entre A, que comanda e B, que é comandado. Mas tal ressentimento também resulta da desigualdade de recursos entre as partes. Por isso, *a conflitualidade da relação pode nascer do fato de B se sentir ferido e nutrir ressentimento pela grave desigualdade entre seus recursos e os recursos de A e também pelo fato de A tirar vantagem desta situação de desigualdade. O ressentimento derivado da desigualdade de recursos é, por isso, juntamente com o antagonismo das vontades, a segunda matriz que se evidencia na conflitualidade do poder(Bobbio)*. Mas, em nenhum momento desta discussão, qualquer dos autores faz referência à cultura organizacional. Esta variável é que torna o enunciado incorreto.

2-Ano: 2002 **Banca:** ESAF **Órgão:** Ministério do Planejamento e Orçamento.
Prova: EPPGG

**Segundo Weber, há três formas de dominação/ legitimidade do poder.
Assinale a resposta que identifica corretamente uma dessas formas.**

- a) A dominação burocrática baseia-se no poder que emana do patriarca, do direito natural e das relações pessoais entre senhor e subordinado.
- b) A dominação tradicional baseia-se no poder que emana do estatuto estabelecido, regulando os atos de quem ordena e de quem obedece às ordens.
- c) A dominação carismática baseia-se no poder que emana do indivíduo seja pelo seu conhecimento ou feitos heroicos.
- d) A dominação carismática baseia-se no poder que emana das normas estabelecidas, podendo ser alteradas por uma nova regulamentação.
- e) A dominação tradicional baseia-se no poder que emana do conhecimento e reconhecimento de atos heroicos, extinguindo-se com o indivíduo.

GABARITO C

Alternativa A: INCORRETA, porque a dominação Burocrática (ou racional-legal) baseia-se nas leis, no estatuto estabelecido que rege os atos de governantes e governados.

Alternativa B: INCORRETA, porque a dominação tradicional baseia-se no poder do patriarca fundado nas tradições, no direito que delas se extrai (o direito natural) e nas relações pessoais entre o senhor e os subordinados.

Alternativa C: CORRETA porque na dominação carismática a legitimidade reside na pessoa do líder o qual se destaca de todos os demais por suas qualidades extraordinárias, extracotidianas, seus heroísmo.

Alternativa D: INCORRETA, porque a dominação carismática rejeita as normas estabelecidas, sempre requerendo normas baseadas no carisma do líder, no seu conhecimento especial e visionário.

Alternativa E: INCORRETA, porque a dominação tradicional não se extingue com o indivíduo, já que seu fundamento é a tradição e não a pessoa do líder.

3-Ano: 2018 **Banca:** FCC **Órgão:** Câmara Legislativa do Distrito Federal **Prova:** FCC - 2018 - Câmara Legislativa do Distrito Federal - Consultor Legislativo - Redação Parlamentar

A política não é necessária, em absoluto – seja no sentido de uma necessidade imperiosa da natureza humana como a fome ou o amor, seja no sentido de uma instituição indispensável do convívio humano. Aliás, ela só começa onde cessa o reino das necessidades materiais e da força física. Como tal, a coisa política existiu sempre e em toda parte tão pouco que, falando em termos históricos, apenas poucas grandes épocas a conheceram e realizaram. Esses poucos e grandes acasos felizes da História são, porém, decisivos; é só neles que se manifesta de cheio o sentido da política e, na verdade, tanto o bem quanto a desgraça da coisa política. Com isso, eles tornam-se determinantes, mas não a ponto de poder ser copiadas as formas de organização que lhes são inerentes, e sim porque certas ideias e conceitos que se tornaram plena realidade para um curto período de tempo, também co-determinem as épocas para as quais seja negada uma experiência plena com a coisa política.

(Adaptado de: ARENDT, Hannah. **O que é Política? – fragmentos das obras póstumas compilados por Úrsula Ludz**. Tradução de Reinaldo Guarany, 11.ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, pp. 50-51)

O texto acima é classificado como parte de uma obra de

- (A) Ciência Política.
- (B) História Política.
- (C) Análise Política.
- (D) Filosofia Política.
- (E) Sociologia Política.

GABARITO:D

Alternativa A: INCORRETA. A Ciência Política, como as demais ciências, possui natureza empírica, trata de descrever os fenômenos políticos – como o poder, a soberania, o consenso, etc. -elaborar os seus conceitos e estabelecer relações entre as variáveis da atividade política.

Alternativa B: INCORRETA. A História Política é um ramo da historiografia que estuda a organização e os processos políticos nas sociedades humanas numa perspectiva temporal.

Alternativa C: INCORRETA. Análise política é atividade de aplicação de um conjunto de conceitos, modelos e instrumentos metodológicos a fim de extrair o significado dos eventos políticos empíricos – eleições, processos legislativos, relações entre poderes, relações entre entes federativos, etc. e relacioná-los entre si.

Alternativa D: CORRETA. O trecho apresentado expressa reflexões sobre a política, suas características e importância na convivência humana, sem explorar situações empíricas ou eventos históricos. Essa reflexão sobre a natureza da política e seu significado é característica da Filosofia Política.

Alternativa E: INCORRETA. A Sociologia Política é o estudo das bases sociais dos fenômenos políticos, focalizando especialmente as relações Estado-Sociedade.

4- Ano: 2005 Banca: ESAF Órgão: Ministério do Planejamento e Orçamento Prova: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG

O uso do termo “Consenso” em relação a uma determinada sociedade significa afirmar que existe um acordo mínimo entre seus membros quanto a princípios, a valores, a normas, a objetivos comuns e aos meios para os atingir. Indique qual das afirmações abaixo está incorreta.

- a) O Consenso favorece a cooperação e contribui para que a comunidade supere situações adversas, tais como catástrofes e guerras.
- b) O Consenso torna dispensável o uso legítimo da violência pelo Estado em situações controversas.
- c) A existência de grupos étnicos, lingüísticos ou religiosos, portadores de cultura própria dificulta mas não impede o estabelecimento de Consenso em uma comunidade.

d) Transformações sócio-econômicas estruturais e inovações tecnológicas, que criam necessidades e expectativas para os diversos segmentos sociais, acentuam os limites das instituições e envolvem a possibilidade de afetar o Consenso pré-existente.

e) Nos regimes autoritários, as divergências são mantidas na clandestinidade, levando o observador a superestimar o Consenso em relação a valores e princípios.

GABARITO: B

A questão requer que se aponte a alternativa conceitualmente INCORRETA. A alternativa B é a única que preenche este requisito, porque o consenso não torna dispensável o uso legítimo da violência em situações nas quais as partes estejam em tal conflito que impede a acomodação por meios políticos. Além disso, pode-se considerar que a simples controvérsia não justificaria o uso da violência. Por ambos os motivos o enunciado está incorreto.

Quantos às demais, são alternativas que não atendem ao comando da questão por serem enunciados corretos:

Alternativa A: De fato, o consenso favorece a cooperação e contribui para que a comunidade supere situações adversas.

Alternativa C: A existência de grupos étnicos, linguísticos ou religiosos, portadores de cultura própria é característica das sociedades modernas, diferenciadas. Tal diferenciação pode dificultar, mas não impede o estabelecimento de consenso em uma comunidade.

Alternativa D: É verdade que as transformações socioeconômicas estruturais e as inovações tecnológicas, que criam novas necessidades e expectativas para os diversos segmentos sociais, especialmente quando ocorrem muito rapidamente, acentuam os limites das instituições e envolvem a possibilidade de afetar o Consenso pré-existente.

Alternativa E: É verdade que os regimes autoritários procuram manter as divergências ocultas, levando o observador a superestimar o consenso em relação a valores e princípios.

5-**Ano:** 2012 **Banca:** ESAF **Órgão:** Controladoria Geral da União
Prova: **Analista de Finanças e Controle - AFC-Prevenção Corrupção**

Como toda ciência, a Ciência Política possui uma linguagem, o que significa que nela estão presentes certas características gerais. Os enunciados a seguir se referem a essas características.

- I. É uma linguagem consciente e crítica porque permite refletir sobre sua instrumentalidade e precisa a linguagem comum;
- II. É uma linguagem especializada porque emprega um vocabulário técnico;
- III. Como em outras ciências, a Ciência Política utiliza uma linguagem que permite a cumulatividade e a repetibilidade.

Considerando esses enunciados, é possível afirmar que

- a) apenas o I está correto.
- b) apenas o II está correto.
- c) apenas o III está correto.
- d) todos estão corretos.
- e) nenhum está correto.

GABARITO: C

Apenas o enunciado III está correto. A Ciência Política, como as demais ciências, utiliza uma linguagem que permite que as hipóteses sejam testadas repetidamente a fim de verificar sua falseabilidade (repetibilidade) e que, ao procurar definir os conceitos com precisão, permite refletir nos mesmos termos e, assim, acumular conhecimentos.

Quanto aos demais enunciados:

ENUNCIADO I- É uma linguagem consciente e crítica porque permite refletir sobre sua instrumentalidade e precisa a linguagem comum. Sim, como as

demais ciências, a Ciência Política utiliza uma linguagem consciente e crítica, mas não porque pretenda refletir sobre sua própria instrumentalidade, nem por tornar mais precisa a linguagem comum.

ENUNCIADO II- É uma linguagem especializada porque emprega um vocabulário técnico. A linguagem científica é uma linguagem especializada na medida em que a Ciência moderna é especializada, ou seja, tem objeto e método próprio e definido, não porque empegue vocabulário técnico.

predominante em estados modernos e grandes corporações.

7. REVISÃO POR QUESTÕES COMENTADAS ELEMENTOS DO ESTADO (FGV)

1. FGV - 2024 - Consultor Técnico Legislativo (CM SP)/Registro e Revisão

A gestão pública preconiza a compreensão dos conceitos fundamentais de Estado, sociedade e mercado, pois esses elementos desempenham papéis cruciais na formulação e implementação de políticas públicas.

A condição de Estado perfeito compreende:

- A) população homogênea, território certo e inalienável e governo independente.
- B) população heterogênea, território certo e inalienável e governo independente.
- C) população homogênea, território certo e alienável e governo dependente.
- D) população heterogênea, território certo e alienável e governo independente.
- E) população homogênea, território certo e inalienável e governo dependente.

Gabarito:

- A) população homogênea, território certo e inalienável e governo independente.

Comentário:

A banca adotou o conceito de Estado perfeito conforme Sahid Maluf (1998), que estabelece três elementos essenciais com características próprias:

- ◆ População homogênea – A nação é um conjunto de pessoas ligadas entre si por vínculos permanentes de sangue, idioma, religião, cultura e ideais.
- ◆ Território certo e inalienável – O Estado possui uma base física fixa, que não pode ser transferida ou cedida a outro ente.
- ◆ Governo independente – A soberania é fundamental para que um Estado seja considerado perfeito, garantindo sua autonomia política e jurídica.

✦ Diferenciação entre os conceitos de população e povo:

- População: Expressão demográfica, incluindo nacionais e estrangeiros.
- Povo: Conjunto de indivíduos ligados ao território por vínculo de nacionalidade.

⚠ Outras visões sobre a constituição do Estado:

Segundo Hely Lopes Meirelles (2016, p. 64), o Estado é formado por três elementos essenciais e indissociáveis:

- ✓ Povo – vínculo de nacionalidade;
- ✓ Território – base geográfica;
- ✓ Governo soberano – autoridade máxima do Estado.

✦ A diferença entre os conceitos de Maluf e Meirelles está na ênfase dada à homogeneidade da população como critério para o Estado perfeito.

Análise das Alternativas Incorretas:

- ✗ Alternativa B: população heterogênea (contraria a definição de Estado perfeito segundo Maluf).
 - ✗ Alternativa C: território alienável e governo dependente (incompatível com a soberania estatal).
 - ✗ Alternativa D: território alienável (o Estado não pode perder sua base geográfica).
 - ✗ Alternativa E: governo dependente (fere o princípio da soberania).
-

Referências:

- MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2025

2. FGV - 2024 - Técnico Legislativo (CM SP)/Taquigrafia

A gestão pública exige uma compreensão profunda dos conceitos de Estado, sociedade e mercado, bem como a capacidade de equilibrar esses elementos para promover o bem comum e o desenvolvimento sustentável.

Assinale a opção que descreve os elementos constitutivos do Estado.

- A) Burocracia, nação e sociedade.
- B) Governo, povo e soberania.
- C) Burocracia, povo e sociedade.
- D) Governo, população e soberania.
- E) Burocracia, nação e soberania.

Gabarito:

Letra D) Governo, população e soberania.

Comentário:

O Estado é formado por três elementos essenciais, amplamente aceitos na literatura jurídica e política:

- **Povo:** Conjunto de indivíduos vinculados juridicamente ao Estado por laços de nacionalidade.
- **Território:** Base física onde o Estado exerce sua soberania.
- **Governo soberano:** Autoridade máxima do Estado, responsável pela organização e execução das políticas públicas.

Distinção entre povo e população:

- **População:** Refere-se a todos os habitantes do Estado, incluindo estrangeiros.
- **Povo:** Corresponde apenas aos nacionais, ou seja, aqueles que possuem vínculo jurídico com o Estado.

Embora a alternativa B também apresente elementos corretos, a banca considerou a alternativa D como oficial, utilizando "população" em vez de "povo", sem comprometer o conceito central.

Análise das Alternativas Incorretas:

- **Alternativa A (Burocracia, nação e sociedade):** A burocracia e a sociedade não são elementos essenciais do Estado.
- **Alternativa B (Governo, povo e soberania):** Embora correta, a banca optou por "população" no lugar de "povo".

- **Alternativa C (Burocracia, povo e sociedade):** A burocracia não é um elemento constitutivo do Estado.
- **Alternativa E (Burocracia, nação e soberania):** A nação não é um elemento necessário para a formação do Estado.

Referências:

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

3. FGV - 2024 - Técnico Legislativo (CM SP)/Taquiografia

A gestão pública exige uma compreensão profunda dos conceitos de Estado, sociedade e mercado, bem como a capacidade de equilibrar esses elementos para promover o bem comum e o desenvolvimento sustentável.

Assinale a opção que descreve os elementos constitutivos do Estado.

- (A) Burocracia, nação e sociedade.
- (B) Governo, povo e soberania.
- (C) Burocracia, povo e sociedade.
- (D) Governo, população e soberania.
- (E) Burocracia, nação e soberania.

Gabarito:

Letra D) Governo, população e soberania.

Comentário:

O Estado é formado por três elementos essenciais, amplamente aceitos na literatura jurídica e política:

- **Povo** – Conjunto de indivíduos vinculados juridicamente ao Estado por laços de nacionalidade.
- **Território** – Base física onde o Estado exerce sua soberania.
- **Governo soberano** – Autoridade máxima do Estado, responsável pela organização e execução das políticas públicas.
- **✦ Distinção entre povo e população:**
 - **População:** refere-se a todos os habitantes do Estado, incluindo estrangeiros.
 - **Povo:** corresponde apenas aos nacionais, ou seja, aqueles que possuem vínculo jurídico com o Estado.
 - Embora a alternativa **B** também apresente elementos corretos, a banca considerou a alternativa **D** como oficial, utilizando "população" em vez de "povo", sem comprometer o conceito central.

Análise das Alternativas Incorretas:

- ✗ **Alternativa A (Burocracia, nação e sociedade)** – A burocracia e a sociedade não são elementos essenciais do Estado.
- ✗ **Alternativa B (Governo, povo e soberania)** – Embora correta, a banca optou por "população" no lugar de "povo".
- ✗ **Alternativa C (Burocracia, povo e sociedade)** – A burocracia não é um elemento constitutivo do Estado.
- ✗ **Alternativa E (Burocracia, nação e soberania)** – A nação não é um elemento necessário para a formação do Estado.

Referências:

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

4. FGV - 2024 - Técnico Legislativo (CM SP)/Taquiografia

A gestão pública exige uma compreensão profunda dos conceitos de Estado, sociedade e mercado, bem como a capacidade de equilibrar esses elementos para promover o bem comum e o desenvolvimento sustentável.

Assinale a opção que descreve os elementos constitutivos do Estado.

- (A) Burocracia, nação e sociedade.
- (B) Governo, povo e soberania.
- (C) Burocracia, povo e sociedade.
- (D) Governo, população e soberania.
- (E) Burocracia, nação e soberania.

Gabarito:

Letra D) Governo, população e soberania.

Comentário:

O Estado é formado por três elementos essenciais, amplamente aceitos na literatura jurídica e política:

- Povo – Conjunto de indivíduos vinculados juridicamente ao Estado por laços de nacionalidade.

- Território – Base física onde o Estado exerce sua soberania.
- Governo soberano – Autoridade máxima do Estado, responsável pela organização e execução das políticas públicas.

✦ Distinção entre povo e população:

- População: refere-se a todos os habitantes do Estado, incluindo estrangeiros.
- Povo: corresponde apenas aos nacionais, ou seja, aqueles que possuem vínculo jurídico com o Estado.

Embora a alternativa B também apresente elementos corretos, a banca considerou a alternativa D como oficial, utilizando "população" em vez de "povo", sem comprometer o conceito central.

Análise das Alternativas Incorretas:

✗ Alternativa A (Burocracia, nação e sociedade) – A burocracia e a sociedade não são elementos essenciais do Estado.

✗ Alternativa B (Governo, povo e soberania) – Embora correta, a banca optou por "população" no lugar de "povo".

✗ Alternativa C (Burocracia, povo e sociedade) – A burocracia não é um elemento constitutivo do Estado.

✗ Alternativa E (Burocracia, nação e soberania) – A nação não é um elemento necessário para a formação do Estado.

Referências:

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

8. LISTA DE QUESTÕES DO REVISÃO POR QUESTÕES COMENTADAS

1. FGV - 2024 - Consultor Técnico Legislativo (CM SP)/Registro e Revisão

A gestão pública preconiza a compreensão dos conceitos fundamentais de Estado, sociedade e mercado, pois esses elementos desempenham papéis cruciais na formulação e implementação de políticas públicas.

A condição de Estado perfeito compreende:

- A) população homogênea, território certo e inalienável e governo independente.
- B) população heterogênea, território certo e inalienável e governo independente.
- C) população homogênea, território certo e alienável e governo dependente.
- D) população heterogênea, território certo e alienável e governo independente.
- E) população homogênea, território certo e inalienável e governo dependente.

2. FGV - 2024 - Técnico Legislativo (CM SP)/Taquigrafia

A gestão pública exige uma compreensão profunda dos conceitos de Estado, sociedade e mercado, bem como a capacidade de equilibrar esses elementos para promover o bem comum e o desenvolvimento sustentável.

Assinale a opção que descreve os elementos constitutivos do Estado.

- A) Burocracia, nação e sociedade.
- B) Governo, povo e soberania.
- C) Burocracia, povo e sociedade.

- D) Governo, população e soberania.
- E) Burocracia, nação e soberania.

3. FGV - 2024 - Técnico Legislativo (CM SP)/Taquigrafia

A gestão pública exige uma compreensão profunda dos conceitos de Estado, sociedade e mercado, bem como a capacidade de equilibrar esses elementos para promover o bem comum e o desenvolvimento sustentável.

Assinale a opção que descreve os elementos constitutivos do Estado.

- (A) Burocracia, nação e sociedade.
- (B) Governo, povo e soberania.
- (C) Burocracia, povo e sociedade.
- (D) Governo, população e soberania.
- (E) Burocracia, nação e soberania.

4. FGV - 2024 - Técnico Legislativo (CM SP)/Taquigrafia

A gestão pública exige uma compreensão profunda dos conceitos de Estado, sociedade e mercado, bem como a capacidade de equilibrar esses elementos para promover o bem comum e o desenvolvimento sustentável.

Assinale a opção que descreve os elementos constitutivos do Estado.

- (A) Burocracia, nação e sociedade.
- (B) Governo, povo e soberania.
- (C) Burocracia, povo e sociedade.

(D) Governo, população e soberania.

(E) Burocracia, nação e soberania.

9. GABARITO

1. A

2. D

3. D

4. D