



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dias, Reinaldo

Ciência Política / Reinaldo Dias. -- São Paulo: Atlas, 2008.

Bibliografia

ISBN 978-85-224-5131-9

1. Ciência Política I. Título.

08-03781

CDD-320

**Índice para catálogo sistemático:**

1. Ciência Política 320

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS** – É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907.

Impresso no Brasil/Printed in Brazil



Editora Atlas S.A.

Rua Conselheiro Nébias, 1384 (Campos Elísios)

01203-904 São Paulo (SP)

Tel.: (0 - 11) 3357-9144 (PABX)

www.EditoraAtlas.com.br

**DEDICÓ À**

**Memória de meu pai, Eduardo Dias, que, através da militância política, buscou concretizar o sonho de uma sociedade mais justa.<sup>1</sup>**

Na sua figura, presto uma singela homenagem a todos aqueles que ousaram ir além do possível, fazendo da atividade política um meio de luta pela liberdade nos regimes ditatoriais e totalitários e por mais justiça social nos regimes democráticos, e que mantiveram as suas convicções mesmo nas condições mais adversas.

<sup>1</sup> **Falecido em junho de 2004, aos 86 anos, deixou uma parte de sua trajetória registrada em livro. Dias, Eduardo. *Um imigrante e a revolução: memórias de um militante operário* (1934-1951). São Paulo: Brasiliense, 1983.**

## A questão do poder

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

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

### 2.1 O conceito de poder

O exercício do poder é um processo social, na medida em que indivíduos ou grupos sociais apresentam condições de modificar ou alterar o comportamento de outros grupos ou pessoas. O exercício do poder está diretamente vinculado à cultura dos grupos sociais que estabelecem aquilo que tem ou não valor naquela sociedade particular. Se a força física é valorizada, é ela que se tornará o principal componente do poder. Caso seja a capacidade dos indivíduos em relacionar-se com a divindade, os sacerdotes terão mais valor e desse modo exercerão mais poder. Em grupos menores, por exemplo num grupo de amigos, terá mais poder aquele que detém os elementos mais valorizados pelo grupo.

O poder pressupõe sempre uma relação entre duas ou mais pessoas, ou duas ou mais organizações. Segundo Fleiner-Gerstler, "ele repousa sobre a força e a superioridade de uma parte e, simultaneamente, sobre a – relativa – dependência ou fraqueza da outra". Ao lado da força e da autoridade do Estado, em Estados onde a economia é centralizada e estatizada, a dependência econômica pode ser utilizada para impor decisões do Estado.<sup>1</sup>

O exercício do poder constitui-se numa das mais importantes interações sociais existentes. O poder intervém em todas as relações sociais, quer sejam econômicas, militares, culturais, familiares etc., expressando-se como poder militar, econômico, sindical etc. e também como poder político. Desse modo, podemos afirmar que na sociedade coexistem vários tipos de poder e cada ator social (indivíduos, grupos, classes, organizações etc.) apresenta determinada quota de poder que dá lugar a diversos tipos de enfrentamentos que constituem uma parte fundamental da vida social, constituindo-se de fato no pleno exercício da vontade e da liberdade.

Para Friedrich, "a origem do poder que é uma posse é primordialmente a coação. Quando o detentor de um cargo adquire certa soma de poder, ele adquire também a capacidade de coagir". Por outro lado, segundo esse mesmo autor, a "origem do poder relacional é bastante consensual e cooperativa. Um líder que procure desenvolver certa organização dependerá muito de um poder desaspectado. Ele organizará seus seguidores despertando neles o desejo de aderir aos seus objetivos e propósitos".<sup>2</sup>

O poder sempre implica relação, é a capacidade de decisão sobre o outro. O poder constitui uma relação social. O indivíduo encontra-se com o poder quando a sua conduta não é decidida por ele mesmo, mas uma decisão tomada por outro que é capaz de determinar seu comportamento. Na relação com o outro, pode-se encontrar uma situação de inferioridade, de igualdade ou de superioridade. O poder supõe uma relação específica de superioridade. Toda situação social que

<sup>1</sup> Fleiner-Gerstler (2006), p. 246.

<sup>2</sup> Friedrich (1970), p. 132.

estabelece vínculos de dependência gera algum poder, ou seja, a possibilidade de determinar a conduta do outro, provocando consequências que podem ser benéficas ou prejudiciais. A base essencial do poder está na submissão e no conformismo dos membros do grupo sobre o qual atua.

Talcott Parsons concebe o poder "como um meio simbólico generalizado que circula de forma muito semelhante ao dinheiro, e cuja posse e uso permitem que as responsabilidades de um cargo com autoridade numa coletividade sejam cumpridas". E entende autoridade como "a qualidade politicamente crucial de um *status* numa estrutura social".<sup>3</sup>

Em outros termos, Parsons entende o poder como "a capacidade que a sociedade tem para mobilizar seus recursos no interesse de seus objetivos definidos como algo sancionado de maneira mais positiva do que permissiva pelo sistema como um todo – objetivos que são *efetados pelo interesse público*".<sup>4</sup> De forma categórica, e simplificada, afirma: "defino o poder como a capacidade de um sistema social para mobilizar recursos para atingir metas coletivas".<sup>5</sup>

Parsons considera o governo como um complexo de atividades que tem a primazia política. Segundo ele, "primordialmente, as organizações governamentais, em suas relações com o resto da sociedade, geram poder e o fornecem às demais partes da sociedade".<sup>6</sup>

Uma visão particular é expressa por C. Wright Mills, que tem preocupação central voltada para a estrutura do poder na sociedade norte-americana. Para ele, "o poder relaciona-se com quaisquer decisões tomadas pelo homem sobre as condições de sua vida, e sobre os acontecimentos que constituem a história de sua época". Há fatos que ocorrem e que "estão fora do alcance da decisão humana; as disposições sociais se modificam sem a orientação da decisão explícita. Mas na medida em que essas decisões são tomadas, o problema de quem é responsável por elas é o problema básico do poder".<sup>7</sup>

Aristóteles, em seu *Política*, identifica três tipos de poder: o do pai sobre os filhos, o do senhor sobre os escravos e o do governante sobre o governado. Afirma que esses diferentes tipos de poder também podem ser identificados com base nos diferentes sujeitos que são os beneficiários do exercício do poder: o poder paterno é exercido no interesse dos filhos, o despótico no interesse do senhor de escravos, o político no interesse de quem governa e de quem é governado.<sup>8</sup>

Para Norberto Bobbio, há três tipos de poder social: o poder econômico, o ideológico e o político.<sup>9</sup> O Poder econômico é o que se vale da posse de certos

bens necessários e escassos, para modificar o comportamento daqueles que não os possuem.

O poder ideológico é baseado na influência que as idéias formuladas por determinadas pessoas possuem para alterar o comportamento de outros. Desse tipo de condicionamento é que nasce a importância social daqueles que nos grupos sociais apresentam algum tipo de saber, quer sejam sacerdotes de antigas sociedades, ou intelectuais e cientistas de sociedades evoluídas, "porque através deles, e dos valores que eles difundem, ou dos conhecimentos que eles emanam, cumpre-se o processo de socialização necessário à coesão e integração do grupo".<sup>10</sup>

O poder político é baseado sobre "a posse dos instrumentos através dos quais se exerce a força física (armas de todo tipo e grau); é o poder coativo no sentido mais estrito da palavra".

Para Bobbio, esses três tipos de poder têm como característica comum instituir e manter uma sociedade de desiguais, ou seja, dividida entre ricos e pobres (poder econômico); entre sábios e ignorantes (poder ideológico) e entre fortes e fracos (poder político), ou seja, têm a particularidade de dividirem entre superiores e inferiores.<sup>11</sup>

Sartori considera que todo processo político é um "processo de poder", e que deve-se distinguir entre um tipo e outro de poder: entre *potestas* e *autoritas*, "entre poder como força (ou dominação) e poder como autoridade; entre o poder de coagir e o poder de persuasão para que as coisas se cumpram". Para ele, a autoridade é "um poder baseado na persuasão, no prestígio, na deferência". E quando se refere a autoridade, esta diz respeito "à liderança que desperta e recebe apoio espontâneo". Essa distinção entre poder e autoridade, para Sartori, é útil ao permitir "especificar que a democracia é um sistema político construído sobre o modo de exercer o poder que se chama autoridade, no sentido de que a característica marcante da democracia é a de que tende a transformar o poder em autoridade".<sup>12</sup>

A maior parte dos cientistas sociais compartilha da idéia de que *poder* é a capacidade para afetar o comportamento dos outros. O poder pode ser considerado um meio que o grupo ou indivíduo tem de fazer com que as coisas sejam realizadas por outros indivíduos ou grupos.

Para Max Weber, "poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade". Embora de seu ponto de vista considere o poder "sociologicamente amorfo", podemos encontrar os fundamentos dessa probabilidade num amplo leque que inclui a legitimidade e a não-legitimidade.

<sup>3</sup> Parsons (1970b), p. 105.

<sup>4</sup> Parsons (1970a), p. 9.

<sup>5</sup> Parsons (1970a), p. 10.

<sup>6</sup> Parsons (1970a), p. 11.

<sup>7</sup> Mills (1965), p. 25.

<sup>8</sup> Aristóteles (2005).

<sup>9</sup> Bobbio (2000), p. 162.

<sup>10</sup> Bobbio (2000), p. 163.

<sup>11</sup> Bobbio (2000), p. 163.

<sup>12</sup> Sartori (1965), p. 153-154.

<sup>13</sup> Weber (1991), p. 33.

O poder é legítimo quando é aceito e existe a disposição de obediência por parte daqueles que não o detêm. Será ilegítimo o poder quando exercido por indivíduo ou grupo social que não é aceito pelos demais e impõe sua vontade mesmo havendo resistência.

A natureza do poder é complexa, pois muitas vezes se apresenta como uma coisa ou objeto que pode ser possuído, e outras, muito mais comuns, se manifesta como uma relação entre pessoas. No primeiro caso, nos referimos ao propósito de tomar o poder, de conquistá-lo, como se sua posse nos assegurasse um bem qualquer. Quando o poder se manifesta assim, podemos afirmar que adquire forma objetiva vinculada a um cargo, papel social ou função. Desse modo, quem está investido de um cargo de chefe do executivo (presidente, governador, prefeito), funcionário da administração pública, juiz, delegado etc. possui poder, e na medida em que deixe essas posições, deixará de ter o poder e os meios inerentes a elas. Mesmo o cidadão comum que pode votar, escolher seu candidato para algum cargo eletivo, possui poder.

No entanto, o poder político na realidade não é uma coisa, como possa parecer, que pode ser objeto de posse, mas constitui uma relação entre pessoas.

Para Hobbes, o poder pode ser original ou instrumental, e para o homem (universalmente considerado) "consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro".<sup>14</sup>

Há diversas fontes de poder, entre as principais estão a força e a autoridade.

## 2.2 As principais fontes do poder

As principais fontes de poder muito raramente aparecem isoladas. Quase sempre surgem associadas em diferentes graus, conformando o real poder do agente, seja ele um indivíduo ou um grupo social.

### a) A força

Denominamos força ao uso ou ameaça de coerção física. A coerção física pode ser expressa através de armas de todo o tipo – uma lança, um revólver, uma pedra etc.; até mesmo pelo porte físico de um indivíduo é um importante atributo da força.

Os Estados reservam a si o monopólio do uso da força e alocam todos os meios importantes de coerção física para as suas organizações, como a polícia ou as forças militares (exército, marinha, aeronáutica). Uma das principais características do Estado é este monopólio que utiliza para manter a integridade e impor sua vontade sobre o conjunto do seu território.

Nos primeiros agrupamentos humanos, a força provavelmente era o único componente do poder. Mesmo na Antiguidade e na Idade Média era fundamental para o exercício do poder. Com o advento do capitalismo foram surgindo outros componentes que passaram a equilibrar o poder manifeste pela força, muito embora ainda permaneça sendo um dos mais importantes componentes do poder. É difícil imaginar um Estado sem forças armadas ainda nos dias atuais.

### b) A autoridade

Compreendemos autoridade como um direito estabelecido para tomar decisões e ordenar ações de outrem. Dito de outro modo, é a legitimação do poder através da incorporação de conteúdo jurídico e/ou moral, ou seja, normas ritualizadas nos costumes ou codificadas no direito. Essa legitimidade assenta-se sobre o consentimento durável e tendente à unanimidade entre os membros de uma sociedade ou de um grupo social.

Considerando que o processo político é um processo de poder, Sartori julga necessário distinguir entre um tipo e outro de poder: "entre o poder de coagir e poder de persuasão para que as coisas se cumpram", sendo necessário, portanto, utilizar o termo *autoridade* com o objetivo de indicar "não o poder que pende do alto sobre aqueles que a ele têm de submeter-se, mas, ao contrário, o poder que advém da investitura espontânea e extrai sua força e eficiência do fato de ser reconhecido".<sup>15</sup>

Considera ainda Sartori que, "longe de ser incompatível com a democracia, a autoridade é a sua fórmula do poder por excelência". Pois "o ideal alimentado por aqueles que almejam uma democracia genuína não é a conquista do poder, mas, ao contrário, sua redução, e, portanto, a substituição dos *detentores do poder* por aqueles que poderíamos chamar *detentores de autoridade*".<sup>16</sup>

Foi Max Weber quem deu uma das maiores contribuições ao estudo da autoridade ao identificar três tipos, de acordo com a sua base de legitimidade e que já se tornaram clássicas nos estudos de ciências sociais: a burocrática (ou racional), a tradicional e a carismática.

**Autoridade burocrática ou racional-legal**, baseada no cargo ou posição formalmente instituída. É a autoridade investida no cargo que o indivíduo ocupa. Ele só tem essa autoridade enquanto estiver ocupando o cargo. O exercício da autoridade é legítimo por estar de acordo com as leis ou com as regras escritas. A lei é o princípio legitimador em função de sua racionalidade, independentemente do líder ou chefe que a faça cumprir. Há consenso em serem governados através de um processo legal, evitando arbitrariedades. Gera organizações burocráticas. Exemplo: juiz, delegado, funcionário público. É o tipo de autoridade encontrada nos modernos Estados e organizações de todo tipo.

<sup>14</sup> Hobbes (1974), p. 57.

<sup>15</sup> Sartori (1965), p. 154.

<sup>16</sup> Sartori (1965), p. 154.

Nas organizações existe uma hierarquia de poder estabelecida por cargos em diferentes níveis, o que permite que se afirme que as organizações formam uma estrutura hierárquica de poder.

**Autoridade tradicional**, baseada na crença, normas e tradições sagradas e a que as pessoas obedecem em virtude da tradição. Não há necessidade de legislação. A obediência à autoridade é devida à tradição e aos costumes, à vontade da pessoa. Não há a relação de capacitação com as funções a serem executadas. Legítima o poder no passado e no *status* herdado. A autoridade se constitui pela vassalagem dos súditos. Gera organizações administrativas e funcionais.

Exemplos: rei, príncipe, padre, marido, pai etc.

A administração patrimonial é constituída pela autoridade tradicional, que trata os negócios de governo como se fossem uma extensão de sua própria casa. Esse tipo de administração é encontrada em Estados centralizados e despóticos.

**Autoridade carismática**, baseada nas qualidades pessoais excepcionais do indivíduo (*líder*). "Baseada na veneração extrarreligiosa da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por ela reveladas ou criadas",<sup>17</sup> às quais se obedece em função do carisma (imagem de notável sabedoria, invencibilidade, exemplo ou santidade). Sua natureza é quase religiosa, e a organização ou sociedade permanecerá estável enquanto durar o líder. Exemplos: Cristo, Napoleão, Gandhi, Hitler, Martin Luther King, Perón, Fidel Castro etc.

Há muitos casos em que a força e a autoridade estão combinadas, como no caso do exército, da polícia ou da guarda municipal.

## 2.3 O poder político

Nenhum grupo humano pode articular-se ou manter-se sem um poder que o estrutura e mantenha coeso, exercendo a sua direção e direcionando o conjunto em ordem para atingir seus objetivos. Em qualquer sistema político surge como forma de autoridade o poder político. Todo agrupamento humano para a realização de fins comuns necessita da direção de uma vontade; esta vontade, que irá organizar e dirigir a execução de suas ordens, é o que chamamos poder de associação; daí que toda associação, por mínima que seja a força que possua, tem um poder peculiar que aparece como uma unidade distinta daquela de seus membros.<sup>18</sup>

Embora o elemento distintivo do poder político, em relação a outras formas de poder, seja a possibilidade de recorrer à força, isso não significa para Bobbio "que o poder político se resume ao uso da força: o uso da força é uma condição necessária, mas não suficiente para a existência do poder político". Não é todo grupo social com condições de usar, até mesmo com continuidade, a força que

exerce um poder político (como uma associação criminosa, um grupo subversivo etc.). "O que caracteriza o poder político é a exclusividade do uso da força em relação a todos os grupos que agem em um determinado contexto social", um processo que ocorre em toda sociedade organizada "na direção da monopolização da posse e do uso dos meios com os quais é possível exercer a coação física". Esse é um processo de monopolização que caminha lado a lado "com o processo de criminalização e penalização de todos os atos de violência que não forem cumpridos por pessoas autorizadas pelos detentores e beneficiários desse monopólio".<sup>19</sup>

Para Friedrich, há uma diferença entre o que *líder* e o que *governa*. Para ele, "o líder é aquele que exerce uma afinidade dinâmica direta sobre seus seguidores. Tem pouco poder de coação, sua força sendo o produto de sua capacidade para convencer seus seguidores". Já "o que governa exerce o poder político de maneira muito mais formal, e isso é devido ao fato de que no desempenho de sua missão ele exerce um poder organizado e estruturado, um poder que, nas sociedades modernas, é geralmente organizado pelo direito e pelas leis ou por cartas constitucionais". Um presidente, por exemplo, tem certos poderes especificados pela Constituição. "Esta lei básica, portanto, estrutura o seu poder".<sup>20</sup>

De um ponto de vista jurídico-político, pode-se dizer que o poder político se refere ao domínio, faculdade ou jurisdição que se tem para mandar ou para executar uma ação que afeta aos demais, mesmo contra sua vontade e através do uso da força, caso seja necessário.

O Estado, como grupo social, também se apresenta com um poder, que é o poder político. Isto significa que, na multiplicidade de poderes que se desenvolvem na sociedade, o poder político (o poder do Estado) é mais um que, no entanto, assume a coordenação e supremacia de todos os outros. Assim, o poder estatal constitui-se em centro da ação política.

Podemos dizer que o poder político pode ser entendido como o poder que tem como meio específico a força, constituída em monopólio do Estado, tornando-o o poder supremo, ou seja, o poder cuja posse identifica para toda a sociedade o grupo dominante.

Os indivíduos se submetem ao poder político e lhe prestam obediência em virtude da crença em sua legitimidade. Além disso, ele possui a coerção e os instrumentos de controle social que lhe permitem concretizar suas sanções pela utilização do monopólio da força física.

Sartori alerta que não se deve "confundir os recursos do poder, ou as influências sobre, com o *possuir* poder", pois "uma vez estabelecidas estas distinções, desaparece a dificuldade de determinar os limites do sistema político". Prossegue afirmando que "condicionar e influenciar o poder político não é a mesma coisa que exercê-lo". E cita o exemplo das corporações gigantes e os sindicatos poderosos, que, embora tenham influência, "não se segue que o seu poder seja 'sober-

<sup>17</sup> Weber (1991), p. 141.

<sup>18</sup> Jellinek (2000), p. 394.

<sup>19</sup> Bobbio (2000), p. 164.

<sup>20</sup> Friedrich (1970), p. 133.

ranos, sobrepondo-se ao poder político". Pois "enquanto um sistema político se mantém de pé, os comandos prevaletentes e obrigatórios *erga omnes* são os que emanam da sua dimensão propriamente política. Só as decisões políticas, sob a forma de leis (ou com outra forma), são aplicáveis coercitivamente à generalidade das cidadãs". Logo, "as decisões políticas podem ser assim definidas, como 'soberanas', as mais difíceis de evitar, seja pela determinação territorial, seja pela intensidade coercitiva".<sup>21</sup>

## 2.4 Maquiavel e o poder político

O início da moderna teoria política pode se localizar na análise que Nicolau Maquiavel (1469-1527) faz do poder e do Estado. Ele, principalmente em sua obra *O príncipe*, procurou compreender a política visando à conquista ou à manutenção do poder. Sua aproximação realista significou uma ruptura com a tradição medieval que durante séculos havia entendido a política como algo inseparável da religião e da moral. Suas reflexões deixam de basear-se em argumentos morais para girar em torno da realidade política. Para ele a política era uma técnica a serviço do poder.

Em *O príncipe*, oferece um estudo da dinâmica de governo, dos meios e circunstâncias que conduzem à obtenção e manutenção do poder, além de mostrar os erros que podem ser cometidos e como evitá-los. Defendeu que para se ter êxito com o poder todos os meios se justificam. No período em que Maquiavel escreve, a Itália estava dividida em diferentes reinos, ducados e repúblicas, marcada por profundas divisões, rivalidades e corrupção. Neste contexto, considera que a debilidade italiana só podia ser superada através do Estado, e ao observar a unidade existente em outros países justifica a monarquia absoluta como a única forma possível de a Itália superar sua condição.

Fundamentando-se na observação dos fatos e em sua convicção de que a natureza dos homens é constante e inalterável em vários sentidos, Maquiavel constrói uma teoria que possibilita a análise objetiva da realidade política. Sua principal obra, *O príncipe*, constitui-se num manual prático para governar e manter o poder sem cair nas armadilhas das quais o gênero humano é capaz. De acordo com Maquiavel, a religião e a moral podem ser utilizadas para consolidar o poder, mas para o seu funcionamento não são necessárias. Embora sejam imorais, os fins políticos justificam sempre os meios empregados.

O problema abordado por Maquiavel não é legitimar o poder, mas mantê-lo baseando-se na força e na astúcia, já que estes são os únicos elementos capazes de explicar a queda de impérios e governos. Dessa forma, Maquiavel pretendia ensinar quais são os mecanismos de governo, como se pode consolidar e fortalecer o Estado e que erros levam à decadência e à ruína dos governantes.

Para Maquiavel, a força é o único meio para incrementar e manter o poder. Pois, afirma ele, "a natureza dos povos varia, sendo fácil convencê-los de uma coisa, mas difícil firmá-los nessa convicção. É conveniente, portanto, providenciar para que, quando não mais acreditarem, possa fazê-los crer pela força".<sup>22</sup>

O objetivo fundamental dos escritos de Maquiavel é a capacidade de impor e de ser reconhecido pelos demais e isto nos remete a uma dimensão importante da política atual. O livro *O príncipe* pode ser visto como um grande tratado da arte de manipulação da imagem, pois, como afirma, não necessita, necessariamente, o governante ter qualidades como ser piedoso, fiel, humanitário, íntegro ou religioso, "sendo suficiente que aparente possuí-las".<sup>23</sup> Para Maquiavel, há sempre uma razão de Estado que justifica e em várias ocasiões torna-se necessário o emprego da violência e da crueldade. E aqui, respondendo à questão se mais vale ser amado do que temido, concluirá que é mais importante ser temido do que amado, pois a natureza do homem torna-o ingrato, e logo se voltará contra aquele que ama, porque o amor leva ao excesso de confiança e a falta de respeito, o que não ocorre com o temor. No entanto, adverte que o temor não deve converter-se em ódio ou desprezo para com o príncipe.

Considerando ainda a natureza do homem, Maquiavel considera que os governantes não devem, necessariamente, cumprir a palavra empenhada:

"Não pode um príncipe de prudência, nem deve, guardar a palavra empenhada quando isso lhe é prejudicial e quando os motivos que o determinarem deixarem de existir. Se todos os homens fossem bons, tal preceito seria mau. Mas, considerando que são pérfidos, e não a guardariam a teu respeito, também não estás obrigado a cumpri-la para com eles."<sup>24</sup>

Maquiavel é um claro antecessor de qualquer concepção realista a respeito da democracia. Para o florentino, a opinião da maioria não deve ser considerada, já que a capacidade crítica e intelectual da massa é quase inexistente. Aconselha: "Trate, portanto, um príncipe de vencer e conservar o Estado. Os meios que empregar serão sempre julgados honrosos e louvados por todos, pois o vulgo se deixará levar por aparências e pelas consequências dos fatos consumados, e o mundo é formado pelo vulgo, e não haverá lugar para a minoria se a maioria não encontrar onde se apoiar."<sup>25</sup>

## 2.5 A dominação política

O poder tem uma tendência à estabilização, para em seguida se estruturar e, finalmente, se institucionalizar. A partir desse ponto constitui-se em governo, que é

<sup>22</sup> MACHIAVELLI (1977), p. 35.

<sup>23</sup> MACHIAVELLI (1977), p. 100.

<sup>24</sup> MACHIAVELLI (1977), p. 99.

<sup>25</sup> MACHIAVELLI (1977), p. 101.

<sup>21</sup> Sartori (1981), p. 171-172.

a manifestação e funcionamento concreto do que se denomina política, ou, dito em outros termos, é o modelo institucionalizado de uma dominação estabilizada.

A caracterização dos diferentes sistemas de dominação depende do critério adotado. Assim, para a concepção marxista, o fundamento da dominação se encontra na divisão econômica das classes sociais. De tal modo que a classe social que mantém o controle dos meios de produção obtém a dominação dessa comunidade, sob a forma de governo, que de acordo com a visão marxista se trata do comitê executivo da classe dominante exercendo a violência organizada para oprimir a classe dominada.

Numa outra vertente, temos o critério sustentado por Max Weber, para quem nem toda dominação se serve do meio econômico e menos ainda tem, exclusivamente, fins econômicos. Mais que os interesses materiais de classe, o que outorga estabilidade à dominação é, normalmente, a existência de um quadro administrativo ou burocracia e, sobretudo, como fator essencial, a crença na legitimidade da posição para governar com autoridade. De tal modo que, de acordo com o princípio de legitimidade adotado, pode variar tanto o estilo da condução política como o caráter que assume o exercício de dominação e seus efeitos, assim como o quadro administrativo-burocrático que a instrumenta.

Podemos entender *dominação*, segundo Weber, como "a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem[...] A situação de dominação está ligada à presença efetiva de alguém mandando eficazmente em outros", podendo existir ou não um quadro administrativo ou associação.<sup>26</sup>

Desse modo, por dominação se entende a probabilidade que tem um ator político de encontrar obediência dentro de um grupo determinado. Esta aceitação ou obediência que configura a dominação traduz uma inclinação de vontades que aceitam uma base mínima, pelo menos, de autoridade. É por isso que a dominação política se apóia em um quadro administrativo ao qual possa confiar a execução de suas decisões. Mas, essencialmente, a dominação política exige bases de legitimidade para mandar.

De acordo com Weber, a existência de um quadro administrativo configura uma forma de dominação. E, qualquer que seja a associação, ela é sempre, em algum grau, associação de dominação, em virtude da existência de um quadro administrativo.

Diferencia a associação política como aquela em que seus dirigentes servem-se de todos os meios possíveis para alcançar seus fins, e constitui-se como seu meio administrativo específico a ameaça ou o uso da coação física em determinado território.

O Estado é a principal associação política na medida em que em determinado território o seu quadro administrativo mantém a dominação, fazendo cumprir suas ordens por meios coercitivos. Nas palavras de Weber, "o quadro administra-

tivo do Estado reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes".<sup>27</sup>

É importante destacar que não basta a vontade de dominar o outro (ou outros), para que haja dominação; é necessário que haja disposição de obediência por parte do outro (ou dos outros).

Do ponto de vista de Weber toda dominação busca a legitimidade, o reconhecimento social de sua validade, e a sua institucionalização está baseada na figura da autoridade, que, como vimos, pode ser racional-burocrática, tradicional e carismática. Deste modo teríamos os tipos de dominação: legal, tradicional e carismática.<sup>28</sup>

Nesse sentido, Max Weber distingue três tipos puros de dominação legítima: a de caráter racional (burocrática ou legal), de caráter tradicional e a de caráter carismático.

#### a) A dominação legal

A dominação legal é baseada em estatutos, obedece-se a ordens impessoais, objetivas e legalmente instituídas e aos superiores por ela designados, não importando a pessoa em si ocupante do cargo ou da posição. "O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático."

É o tipo de "autoridade que se impõe em razão da legalidade, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma competência positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conformes ao estatuto estabelecido". É o poder exercido pelo "servidor do Estado", pelos funcionários públicos e todos que detêm cargos em administrações públicas.<sup>29</sup>

#### b) A dominação tradicional

No caso da dominação tradicional, obedece-se à pessoa nomeada pela tradição e vinculada a esta, em virtude da devoção de hábitos costumeiros. Obedece-se ao senhor "em virtude da dignidade pessoal que lhe atribui a tradição[...] Não se obedece a estatutos mas à pessoa indicada pela tradição ou pelo senhor tradicionalmente determinado". Há uma profunda relação de fidelidade pessoal daqueles predispostos a obedecer ao senhor.

O fundamento da legitimidade da dominação tradicional é dado pela "autoridade do 'passado eterno', isto é, dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizado nos homens, de respeitá-los. Tal é o 'poder' tradicional, que o patriarca ou o senhor de terras, outrora, exercia".<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Weber (1991), p. 34.

<sup>28</sup> Weber (1991), p. 141.

<sup>29</sup> Weber (1970), p. 57.

<sup>30</sup> Weber (1970), p. 57.



A dominação tradicional pode ser exercida com quadro administrativo ou sem ele. No caso do exercício com quadro administrativo, as pessoas serão re-criadas segundo critérios de dependência doméstica ou pessoal (dominação patrimonial).<sup>31</sup> Na ausência do quadro administrativo, ocorre uma situação na qual, dentro de uma associação (doméstica) econômica ou familiar, a dominação é exercida por um indivíduo normalmente designado segundo regras fixas de sucessão (dominação patriarcal).

### c) A dominação carismática

Nesse outro tipo ideal de dominação, a carismática, a autoridade "se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe". "Esse é o poder carismático, exercido pelo profeta ou – no domínio político – pelo dirigente guerreiro eleito, pelo soberano escolhido através de plebiscito, pelo grande demagogo ou pelo dirigente de um partido político."<sup>32</sup>

Na dominação carismática, obedece-se ao líder carismaticamente qualificado como tal, em virtude de confiança pessoal em revelação, heroísmo ou exemplaridade dentro do âmbito da crença nesse seu carisma. A associação de dominação dos adeptos é uma relação comunitária de caráter emocional. O quadro administrativo do senhor carismático é selecionado segundo critérios de "qualidades carismáticas: ao profeta correspondem os discípulos; ao príncipe guerreiro, o séquito; ao líder, em geral, os homens de confiança".<sup>33</sup> Uma das manifestações de dominação carismática, bastante comum nos Estados latino-americanos, é o *populismo*, que estabelece estreita ligação entre o líder e as massas diretamente sem intermediação de qualquer organização política. No Brasil, lideranças populistas históricas foram Getúlio Vargas e João Quadros. Na Argentina, Juan Domingo Perón.

A dominação carismática, como algo extraordinário, opõe-se estritamente tanto à dominação racional, especialmente a burocrática, quanto à tradicional, especialmente a patriarcal e patrimonial ou a estamental. Ambas são formas de dominação cotidianas – a carismática (genuína) é especificamente o contrário. A dominação burocrática é especificamente racional no sentido da vinculação a regras perfeitamente identificáveis; a carismática é especificamente irracional no sentido de não conhecer regras. A dominação tradicional está vinculada aos precedentes do passado e, nesse sentido, é também orientada por regras – baseada nos costumes, na tradição –, a carismática derruba o passado (dentro de seu âmbito) e, nesse sentido, é especificamente revolucionária. "Esta não conhece a apropriação do poder senhorial ao modo de uma propriedade de bens, seja pelo senhor,

seja por poderes estamentais. Só é 'legítima' enquanto e na medida em que 'vale'; isto é, encontra reconhecimento, o carisma pessoal, em virtude de provas; e os homens de confiança, discípulos ou seguidores só lhe são 'úteis' enquanto tem vigência sua confirmação carismática."<sup>34</sup>

Deve-se levar em consideração que as diferenças acima representam três tipos ideais de dominação, que dificilmente surgem de forma pura. De modo geral, aparecem associados.

A forma mais perfeita de dominação política ocorre no Estado como instituição política, pois este mantém efetivamente o monopólio do uso legítimo da força, que constitui um meio específico de ação política, e cuja posse permite configurar um poder coercitivo que se caracteriza pela conformidade de condutas e obediência cotidiana.

## 2.6 A questão da legitimidade do poder político

A legitimidade consiste na crença predominante de que quem manda possui razões para isso e, portanto, gera a convicção do dever moral de obediência enquanto se respeitem as bases que a fundamentam e que essencialmente consistem nas opiniões, valores, crenças, interesses e necessidades de determinada comunidade. Isto, por sua vez, relaciona a legitimidade com a autoridade e o valor justiça, pressupondo um acordo básico sobre o fundamental quanto à forma de governo justa e quem tem o direito de mando. É a Constituição, em termos práticos, que concretiza esse acordo básico, como decisão política fundamental sobre a forma de governo, as qualidades exigidas para quem manda e as regras para alcançá-lo e operar sua sucessão de forma pacífica e continuada.

A legitimidade se refere à idéia de obrigação política de obediência, pela qual as pessoas aceitam e justificam um poder político. Ao longo da história podemos encontrar diversos fundamentos da legitimidade do poder político: a divindade, isto é, a crença em que o poder político tem origem divina; o carisma do líder, modelo de legitimidade encontrado tanto no passado quanto no presente; a tradição, os costumes e crenças compartilhadas por uma comunidade ao longo dos tempos; e, como característica do poder político da modernidade, o modelo de legitimidade baseado na legalidade.

Não existe, na prática, um único fundamento da legitimidade, mas uma pluralidade de fontes, que podem ser de índole religiosa, jurídica e tradicional entre outras. "Ao problema do fundamento de legitimidade do poder político podem ser dadas diversas respostas, mas permanece contudo o fato de que se recorre à noção de legitimidade para dar uma justificação do poder político" para diferen-

<sup>31</sup> Será chamada de dominação estamental "aquela forma de dominação em que determinados poderes de mando e as correspondentes oportunidades econômicas estão apropriados pelo quadro administrativo". Weber (1991), citado, p. 152.

<sup>32</sup> Weber (1970), p. 57.

<sup>33</sup> Weber (1991), p. 160.

<sup>34</sup> Idem, p. 160.



ciário, “como poder juridicamente fundado, das várias formas de poder de fato”. É aqui que entra em campo a distinção entre poder de direito e poder de fato.<sup>35</sup>

A situação concreta determina que aquele que possui poder, virtualmente, tem aptidão para mandar. No entanto, isto não basta para que as ordens emanadas de quem possui o poder sejam executadas. Se a força coercitiva é fonte de poder, no entanto, deve buscar revestir-se de autoridade, agregando motivos à sua vontade de mando para apresentar-se como legítima.

Um poder só “é considerado legítimo, quando quem o detém o exerce a justo título”, e o faz enquanto for autorizado por uma norma ou “conjunto de normas gerais que estabelecem quem, em uma determinada comunidade, tem o direito de comandar e de ter seus comandos obedecidos”. Em uma monarquia absolutista, a norma fundamental autorizadora, aquela que legitima, é a norma que estabelece a ordem de sucessão no trono; em um Estado democrático, é a Constituição. A autorização transforma o simples poder em autoridade. Assim, autoridade pode ser compreendida como “o poder autorizado, e, apenas enquanto autorizado, capaz, por sua vez, de atribuir a outros sujeitos o poder de exercer um poder legítimo”. E essa atribuição pode ocorrer, em uma cadeia de sucessivas delegações de poder, de dois modos: de cima para baixo em um grupo autocrático, de baixo para cima em um grupo democrático, e ambos constituindo uma cadeia que caracteriza a organização de qualquer grupo político complexo.<sup>36</sup>

A democracia consiste num sistema político que, essencialmente, exige constante renovação da legitimidade dos governos, que ocorre na submissão periódica à vontade popular através da realização de eleições. Mesmo os governos ditatoriais, que detêm o poder de fato através do monopólio da força coercitiva, buscam legitimar-se. A ditadura militar no Brasil buscou legitimar-se realizando eleições com partidos controlados e criados pelo regime.

## Legalidade e legitimidade

Quando o Estado moderno assumiu o caráter de Estado de direito, a legitimidade do poder exercido por este se fundamentou em sua submissão à legalidade, em dois aspectos: quem exerce o poder político deve estar autorizado para tanto pelo ordenamento jurídico – trata-se da legitimidade baseada na origem do poder –; outro aspecto que deve ser considerado é que esse poder deve ser exercido conforme o estabelecido na lei, ou seja, o poder não pode ser exercido de forma arbitrária, trata-se assim da legalidade no exercício do poder.

Não se deve confundir legitimidade com legalidade. Enquanto a legitimidade relaciona o poder com determinado sistema de valores, a legalidade, pelo contrá-

rio, o faz em relação a determinado ordenamento legal.

O problema da legalidade do poder “diz respeito não mais a quem tem o direito de governar, mas ao modo como o poder de governo deve ser exercido. Quando se exige que o poder seja legítimo, espera-se que aquele que o detém tenha o direito de possuí-lo”. Um dos aspectos que explicitam melhor a diferença entre o que é poder legal e legítimo é a identificação de seus contrários: “o contrário do poder legítimo é o poder de fato, o contrário do poder legal é o poder arbitrário”.<sup>37</sup>

Por outro lado, a legalidade não é um fim em si mesmo, mas simplesmente um sistema de normas e regras jurídicas que exclui, por definição, as situações excepcionais. De tal modo, é possível que um poder conte com legitimidade apesar de não possuir legalidade, sempre que quem exerça um poder de fato assegure ter chegado a ele em virtude da necessidade devido à opressão do poder anterior e apesar da legalidade que o amparava. Também pode existir legitimidade sem legalidade em todas aquelas situações em que os governantes cometem impuramente atos de abuso de poder, violando a legalidade, se isto é aceito como uma crença compartilhada pela comunidade (no caso de aceitação de tortura como forma de obter informação de criminosos, por exemplo).

Na atualidade, a simples submissão à legalidade não é suficiente para tornar o poder estatal um poder legítimo. Há maior necessidade de que a cidadania participe amplamente da tomada de decisões, e que haja mecanismos para tanto; e que o Estado seja eficaz na satisfação das necessidades sociais.

## 2.7 As elites e o poder

Considera-se elite uma categoria de pessoas que se destacam em determinado setor ou atividade social. De acordo com o dicionário *Houaiss*, a elite é o que há de mais valorizado e de melhor qualidade num grupo social. Ou, ainda, uma minoria que detém o prestígio e o domínio sobre um grupo social.<sup>38</sup>

Em outros termos podemos definir elite como um grupo de indivíduos pouco numeroso, que apresenta características, interesses ou sentimentos comuns que os mantêm unidos, e tem a capacidade de se destacar do restante das pessoas devido a uma série de características singulares.

Em toda sociedade há numerosas elites segundo o âmbito de inclusão. Podemos identificar uma elite intelectual no campo da cultura; uma elite sindical na área trabalhista; uma elite econômica; uma elite militar das forças armadas e uma elite política no âmbito do Estado. O que todas apresentam em comum é uma minoria que se destaca. Em termos qualitativos, dispõem de poder social

<sup>35</sup> Bobbio (2000), p. 234.

<sup>36</sup> Bobbio (2000), p. 235.

<sup>37</sup> Bobbio (2000), p. 237.

<sup>38</sup> Houaiss e Villar (2001).

para dominar e predominar sobre as demais, apresentando condições de tomar decisões e de influenciar o grupo maior que as envolve.

A noção de elite no âmbito político divide quem exerce o poder de quem é governado, uma minoria que detém o poder e uma maioria que lhe obedece. Do ponto de vista político, além da elite governante coexistem outras que lhe dão sustentação ou apoio. Toda elite social (econômica, cultural, intelectual, sindical, religiosa, militar etc.) tem possibilidade de exercer pressão ou participar do processo de tomada de decisões políticas; neste caso essa elite se transforma em elite política. Desse modo, qualquer elite se politiza quando toma posição a favor ou contra o poder oficial, assumindo e exibindo uma atitude política.

Logo, as elites militares, econômicas, sindicais, religiosas, intelectuais etc. são elites sociais, não políticas em sua essência, mas se politizam ao entrar em contato com o poder estatal. O processo político então converte-se em uma luta com a participação das elites sociais, dentro e fora da minoria governante.

Em resumo, dentro do sistema político, somente a elite governante, ou seja, os titulares do poder político, são os que possuem o poder político. As demais elites políticas têm força política, ou seja, capacidade de influenciar o poder político, mas não o detêm. O que as elites políticas não governantes têm é um poder social com força política, um poder social que se politiza pela sua interação com o poder oficial, que é o único poder político.

As elites são minorias dominantes porque conduzem, difundem seus critérios e seus comportamentos, formam e induzem a opinião pública, e, às vezes como a elite governante, também exercem o poder político.

### Teoria das elites

Esta teoria foi desenvolvida principalmente por Gaetano Mosca (1858-1941) e Vilfredo Pareto (1848-1923), que se baseando em dados empíricos, descritivos, classificados e correlacionados chegaram à conclusão de que em toda sociedade há sempre uma minoria que detém o poder em suas diversas formas, diante de uma maioria que não o tem. Nas sociedades humanas, o poder político pertence sempre a um círculo restrito de pessoas. Um aspecto importante desta teoria é que formula a antítese elites-massas, na qual as elites têm um papel positivo, contrapondo-se ao ideário socialista no qual esta polarização é favorável às massas. Outros autores que se destacaram no desenvolvimento da teoria das elites são: Harold Lasswell, Wright Mills e Robert Michels.