

Introdução à Ciência Política

Tópicos orientadores de apoio pedagógico
(UC 12244)

Pedro Silveira

pasilv@ubi.pt

Temas

1. A Política: poder e poder político	3
2. O que é e para que serve a Ciência Política	7
3. História da disciplina e grandes paradigmas teórico-metodológicos..	10
4. Estado	13
5. Ideologia	17
6. Democracia	21
7. Partidos e organizações de interesse	25
8. Participação política	27
9. Governo	32
10. Elites políticas	36
11. Políticas públicas	39

1. A Política: poder e poder político

1 – O que é a Política

1.1. – A esfera política e as suas fronteiras

- Nem sempre foi assim mas hoje (desde o séc. XIX - Comte) encara-se a vida social como um conjunto de esferas diferentes, onde a esfera política é uma delas (deriva do social, apesar de ter um estatuto particular). A política está inserida na sociedade (mas não esgota a esfera social).

- Mas para dizermos que algo é “político” ou “não é político” temos de identificar o que está e o que não está dentro dessa esfera. Para isso, temos de ter um critério.

1.2. – A (in)definição contemporânea de “político”

- Grande dificuldade: o político aparece-nos como distinto de todas aquelas áreas (economia, direito, religião) mas tem com elas uma relação muito estreita.

- Ou seja, quando dizemos “é uma questão política” estamos a separar a dimensão política da dimensão económica, jurídica, moral, etc., estamos a dizer que tem particularidades próprias.

- Mas quase sempre estas dimensões são fundamentais na dimensão política (são interdependentes).

- É muito difícil circunscrever a esfera política. O que normalmente é feito é enunciar os temas consensualmente associados à esfera política (o que lá está dentro): poder, Estado, ideologia. O “político” tem sempre necessariamente a ver com alguma (senão todas) estas dimensões de uma maneira directa.

2 – Concepção genérica de poder

2.1. – Noções abrangentes

- “Poder significa deter os meios para obter qualquer tipo de vantagem” (Hobbes)

- “Conjunto dos meios que permitem obter os efeitos desejados” (Bertrand Russell)

- No sentido mais lato, que é o que usamos todos os dias, poder significa capacidade para agir de determinado modo ainda que algo/alguém se oponha (sismo: o poder da natureza).

- Significa isto que o poder é uma relação entre dois objectos (pessoas ou não), em que um deles tem a faculdade de gerar consequências sobre o outro. Mesmo que este outro não deseje essas consequências.
- Logo, existe uma relação de predomínio de A sobre B, de uma vontade (se se tratar de humanos) face a outra.
- Neste sentido, o poder não é algo exclusivamente humano - existe poder entre os animais, em grande medida ditado pela força (mas não só: abelhas e formigas).

2.2. – O poder como fenómeno social

- Mas podemos pensar no poder exclusivamente como fenómeno humano, logo social. Nesse caso este diz respeito especificamente ao Homem e à sua relação com outros homens.
- *“Poder é a probabilidade que um actor tem, dentro de uma relação social, de prosseguir a sua própria vontade apesar das resistências.”* (Weber)
- *“Por ‘poder’ quero dizer a capacidade de um indivíduo ou grupo social prosseguir uma determinada acção (...) se necessário contra os interesses, e até a oposição, de outros indivíduos ou grupos”* (Bottomore, 1979)
- Cabem no poder vários tipos diferentes: o poder de um pai sobre um filho; o poder do patrão face ao empregado; o poder de um rei sobre os súbditos; o poder dos eleitores sobre o governo.
- Mas os mais relevantes são aqueles que têm peso social, que abrangem grande parte da sociedade (e não apenas pequenos núcleos, como a família).
- Esta transversalidade, este peso social, é facilitado pela existência de organizações fortes que operacionalizam esses poderes. A esses poderes Michael Mann (1986) chama ‘poderes sociais organizacionais’: poder económico, militar, ideológico e político.

3 – O poder político

3.1. – Noção

- *“É a possibilidade de encontrar obediência a uma determinada ordem [social] (...) [através da] existência de alguém que manda eficazmente”* Max Weber (1922)

- O poder político implica uma regulamentação social das relações de poder dentro de uma comunidade (poder político estabelece as regras das relações de poder). A Política tanto existe na melhor democracia como na pior “ditadura”.
- O poder dos poderes: É a capacidade (potencialmente coerciva) de produzir efeitos estruturantes na organização da comunidade política. Tem a capacidade de regular todos os outros poderes (económico, militar, etc.). Ou seja, a Política está sempre relacionada com a capacidade de moldar as regras estruturais de convivência comum (e não apenas parte dessa convivência).
- Esta pode ser, aliás, uma definição de Política: é o espaço onde se afirma a capacidade de moldar as regras estruturais de convivência comum.

4.2. – Carácter cultural

- O poder político é uma invenção do Homem, uma construção, não é uma inevitabilidade da Natureza. O poder poderia ser uma inevitabilidade – disputa constante de recursos, sendo eficazes os mais fortes (como nos animais) – mas o poder político não: ele é resultado da organização do poder a nível social, da regulação das relações de força (do poder). O poder político é a regulação social do poder.
- Implicou a ultrapassagem de uma visão atomística, individual, da sociedade para a consciência de uma vivência comum, que tem de ser organizada, tem de ter regras. *“O Poder [político] acontece se e quando os Homens se unem entre si no propósito de exercerem uma acção e deixa de existir quando, por qualquer razão, eles se dispersam e se abandonam uns aos outros”* (Hannah Arendt).
- Essa construção humana limitou a liberdade de cada um mas permitiu que deixassem de ser escravos (dos mais fortes). *“Os Homens inventaram o político para deixarem de ter um dono, institucionalizaram o Poder para deixarem de obedecer a outro Homem e passarem a obedecer a uma abstracção”* (A. Maltez)
 - Ou seja, mesmo se o poder político for detido por um único homem:
 - 1) a obediência é devida ao cargo, não ao homem particular.
 - 2) É sempre possível removê-lo de lá (a bem ou a mal).

4.3. – Institucionalização

- O poder político implica sempre a existência de regras. Hoje em dia utiliza para esse fim uma instituição central – o Estado – e um meio de estabelecimento de regras - o Direito.
- O Estado é a instituição a quem reconhecemos o direito de estabelecer regras comuns a todos e de as fazer cumprir.
- As regras, enquanto mecanismos de continuidade, permitem a existência de previsibilidade e garantem estabilidade para além das circunstâncias, das pessoas, etc.

4.4. – Eficácia e faculdade de coercibilidade

- Uma característica fundamental e distintiva do poder político é a possibilidade de impor essa obediência. Ou seja, se o poder político é uma construção comum implica que cada um fique sujeito às suas regras, ainda que contra a sua vontade. A coercibilidade significa a possibilidade do uso da força.
 - Se pensarmos no Estado, a coercibilidade é exclusiva (“monopólio da violência legítima” Weber). Ou seja, só o Estado é que exerce a força de modo legítimo (aceite pela comunidade como justo, normal, natural).
- O poder político para ser poder tem de ter eficácia (tem de ter consequências), o que no caso do poder político significa que tem de existir obediência (sem obediência não há poder).

4.5. – Estruturalidade social

- Poder político como “o esqueleto da sociedade (Duverger): é o poder supremo na medida em que as suas decisões têm uma implicação em todas as esferas sociais e a capacidade de ter um impacto alargado na mundividência dos indivíduos que compõem a comunidade política.
- Não se limita a ser capaz de afectar algumas pessoas (ou muitas pessoas) – como outros poderes – mas sim a possibilidade de ter impacto nas regras de vivência comum.
- Isto acontece devido ao Estado possuir uma legitimidade alargada (crença dominante na sociedade acerca da sua adequação)
- Devido a esta legitimidade alargada o poder político não é um poder específico/confinado mas um poder global.

2. O que é e para que serve a Ciência Política

1 – O que é a Ciência Política

1.1. – O objecto: o que estuda a Ciência Política?

- Classicamente existem duas visões distintas: o poder e o Estado.
- O poder: a CP analisa qualquer fenómeno que expresse o exercício do poder, ou seja, analisa a relação entre indivíduos ou grupos onde alguns têm a capacidade de influenciar outros (ainda que contra a sua vontade).
 - Visão extensiva: qualquer relação de poder estabelecida numa sociedade diz respeito à CP (ainda que seja aparentemente fora da esfera política: família, empresa, sindicato, etc).
 - Visão restritiva: diz respeito apenas ao poder que é estrutural na organização social (poder político). Ou seja, são fenómenos políticos os que impliquem a capacidade de influenciar a vivência de um conjunto alargado de pessoas.
- O Estado: a CP analisa qualquer fenómeno que diga respeito ao Estado. Ou seja, limita o objecto da CP a tudo o que está relacionado com o Estado, onde o poder político se manifesta por excelência.
 - O Estado, em virtude da sua soberania, está situado num patamar superior a outros grupos e instituições sociais, logo o poder exercido pelo Estado é substantivamente diferente de outros poderes, sendo o único verdadeiramente político.

1.2. – O método: como estuda a Ciência Política?

- A utilização de métodos de outras disciplinas: ex. método estatístico.
- A adaptação de métodos de outras disciplinas: ex. método etnográfico.
- A criação de um método politológico?
 - Não existe mas pode vir a ser criado já que a CP é uma ciência social recente.
 - Em virtude da relação do “político” com o social, o económico, o jurídico, o geográfico, etc. talvez não seja má ideia manter um leque alargado de métodos disponíveis.

1.3. – A autonomia: como se distingue a Ciência Política de outras áreas do saber?

- Ciência Política: análise de todos os fenómenos que impliquem a existência de poder político, ou seja dos fenómenos que impliquem a capacidade de influenciar a mundividência da globalidade dos indivíduos.

- Problema: Muitas disciplinas estudam (não só mas também) o poder político. O que muda é o enfoque, ou seja, estudam o mesmo objecto da CP mas mantêm as suas teorias, conceitos, métodos. A perspectiva é diferente: não estudam o poder político em si mesmo, como a CP. Logo, não têm capacidade de ter um grau de profundidade analítica tão elevado como a CP.

- Relações Internacionais: relações entre estados soberanos e destes com outras entidades internacionais que influenciem a sua actuação.

- Economia Política: Estudo das ideias e fenómenos económicos com impacto relevante numa determinada comunidade política.

- Direito Público: análise das normas jurídicas que implicam uma relação vertical, entre o particular e o Estado (Direito Administrativo: expropriação) ou que dizem respeito aos princípios, organização e funcionamento do próprio Estado (Direito Constitucional: direitos, liberdades e garantias).

- História política: Descrição dos factos políticos essenciais à compreensão de um período histórico.

- Psicologia política: Análise dos factores psicológicos do poder (motivações, convicções morais, personalidade dos agentes). Estabelece a relação entre o que é pessoal e o que é político.

- Sociologia da política: análise de fenómenos políticos à luz das relações entre indivíduos e das suas organizações.

1.4. – A cientificidade: é a Ciência Política uma verdadeira ciência?

- Apenas numa visão lata de ciência. E mesmo assim, com alguns problemas:

- Objecto bem definido e distinto: apesar de não deter um objecto muito definido, existe consenso sobre os temas que estuda e a perspectiva que adopta é suficientemente distinto de outras disciplinas.

- Método característico: não tem. Utiliza vários, mas adaptou alguns à especificidade do seu objecto.

- Linguagem própria (teorias, conceitos): sim, grande avanço nas últimas décadas. Mas mantém grande interpenetração teórico-conceptual com outras disciplinas.
- Demonstração empírica (capacidade de generalização): sim, desde a revolução behaviorista (anos 20 e em especial anos 50-60) que a operacionalização se tornou essencial, deixando de lado análises meramente descritivas (Historia) e formais (Direito).

2 – Finalidades da Ciência Política

2.1. Difusão de conhecimento: tornar a Política (mais) transparente

- Se a esfera política tem autonomia e tem uma importância tão grande na vida de cada cidadão, é útil que cada cidadão saiba (de modo rigoroso) como funciona essa esfera. Mais transparência, melhor democracia

2.2. Desmistificação: Confirmar ou refutar o senso comum

- A Política está recheada de afirmações de senso comum mas estas não passam de meras opiniões até serem confirmadas cientificamente.

2.3. Diagnóstico para permitir a melhoria da Política

- A Ciência Política não é, por natureza, normativa/propositiva (carácter avalorativo é importante na cientificidade – ‘neutralidade axiológica’ de Max Weber). Não visa apontar caminhos de melhoria do funcionamento político de uma sociedade. Mas sem dúvida que tem a utilidade de fazer diagnósticos fiáveis do estado da Política, que podem vir a transformar-se em medidas de mudança porque os actores políticos (elites ou massas) tomaram consciência do problema.

3. História da disciplina e grandes paradigmas teórico-metodológicos

1 – A História da Ciência Política: Principais paradigmas teóricos

1.1. – Fase institucionalista (1880-1921): o surgimento da Ciência Política

1.1.1. – As influências e o objecto

- Acentua-se a diferenciação face à História, à Sociologia e ao Direito: reconhecimento de uma especificidade própria da análise política. Se a Política se afirma como esfera autónoma, é porque pode ser analisada cientificamente de modo próprio.
- Processo lento e não-linear de construção teórica: importância das teorias sociológicas, e dos objectos de estudo do Direito.
- O objecto era o poder político institucionalizado. Olhava-se sobretudo para as regras formais e menos para o processo político em si.
- Exemplo de Autores e obras fundamentais:
 - Woodrow Wilson: “The study of Administration” (1887); The State (1889)
 - Lawrence Lowell: “Essays on Government” (1889); “Governments and parties in continental Europe” (1896)

1.1.2. – A teoria e o método

- Prescinde-se tendencialmente da busca de teorias políticas globais, utilizam-se teorias de outros campos teóricos.
- Observação limitada a poucos casos (mas feita de modo sistemático e visando a generalização).
- Principais métodos desenvolvidos: estudo de caso; método histórico-descritivo
 - Estudo de caso: Quando estudamos apenas uma unidade de modo a analisar em profundidade o aspecto que queremos estudar.
 - Método histórico-descritivo: Implica reconstruir os fenómenos políticos tal como tiveram lugar, descrevendo os principais acontecimentos e interpretando os factores principais que lhes deram origem.

1.2. – Fase behaviourista (1921-1969): o desenvolvimento da Ciência Política

1.2.1. – As influências e o objecto

- Alargamento do objecto de análise às regras informais e aos comportamentos concretos: as regras formais dão uma ideia muitas vezes errada do poder político, que tem outras condicionantes.
- Visão da política como um sistema, com regras próprias e componentes em constante interação, onde o Estado é apenas mais um componente.
- Reaproximação de outras disciplinas: Em especial Sociologia; Psicologia e Antropologia. Novos temas explorados: Partidos e organizações de interesse; cultura política; comportamento eleitoral.
- Exemplo de Autores e obras fundamentais:
 - Harold Lasswell: Politics: “Who get what, when and how” (1936): título diz tudo – objecto da ciência política alarga-se ao poder (visto como um jogo de soma-zero: se um ganha, outro perde)
 - Paul Lazarsfeld (1948): “The people’s choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign” (sondagens, comportamento eleitoral, psicologia política)
 - David Easton: “The political system” (1953)

1.2.2. – A teoria e o método

- A busca de maior rigor científico:
 - A busca de uma teoria global (funcionalismo: teoria sistémica);
 - Aproximação às ciências exactas (busca de causa-efeito e recusa de associações como objectivo final);
 - Alargamento de dados observáveis (afirmação de uma abordagem quantitativa e do método comparado).
- Principais métodos desenvolvidos: método comparado; método estatístico
 - Método comparado: Quando estudamos mais do que uma unidade de modo a analisar as semelhanças e diferenças entre elas quanto ao aspecto que queremos estudar.
 - Método estatístico: Implica quantificar os fenómenos políticos, estabelecendo relações numéricas entre eles.

1.3. – Fase neo-institucionalista (1969-hoje): a maturação da Ciência Política

1.3.1. – As influências e o objecto

- Volta a centrar a análise no Estado (“Bringing the State back in” – Theda Skocpol) mas de um modo mais amplo, olhando para todos os factores que o influenciam e não apenas para as regras formais.
- Uma crítica ao Behaviourismo era que tratava o Estado como uma caixa negra, não permitindo perceber as rupturas.
- Continua a analisar os comportamentos políticos. Faz a ponte entre esta abordagem, típica do Behaviourismo, ao estudo das instituições, típica do institucionalismo.
- Exemplo de Autores e obras fundamentais:
 - P. Schmitter (IUE Florença: Democracia, corporativismo); Juan Linz (Harvard: democracia, transições).

1.2.2. – A teoria e o método

- Metodologia mais eclética: sofisticação dos métodos e surgimento de análises qualitativas.
- Exemplos de métodos desenvolvidos: método etnográfico; análise de redes

4. Estado

1 – Noção de Estado

1.1. – O que é e o que não é o Estado: Comunidade, Nação e Estado

- Comunidade: conjunto de indivíduos que partilham uma determinada condição objectiva que induz a existência de interacções e ao reconhecimento.
- Nação: “[Nação] é um projecto sugestivo de vida em comum” (Ortega y Gasset)
 - É uma ideia de pertença a algo imaterial. A Comunidade é algo objectivo, a nação é subjectivo.
 - “Comunidades imaginadas”[Benedict Anderson]: homogeneidade cultural [literatura, língua], passado comum [tradições, memórias e mitos], e mundividências e aspirações semelhantes [religião, cultura].
- Estado: É uma estruturação específica do poder político, ou seja, é uma maneira particular de organização política de uma comunidade. A Política implica que nos organizemos (que “não nos abandonemos uns aos outros” H. Arendt), o Estado é uma maneira de fazer isso, uma maneira de organizar o poder.

1.2. – Weber e a noção de Estado

- “[O Estado é] uma comunidade humana que dentro dos limites de determinado território detém o monopólio do uso legítimo da violência física” (Max Weber)

1.3. – Essência do Estado: Autoridade, Soberania, Institucionalização

- Autoridade: Estado tem a capacidade de utilizar o poder (a coerção) de modo legítimo. Tem autoridade, ou seja, gera obediência espontânea e generalizada porque quem vive nesse território acha justo (acha legítimo) que assim seja.
- Soberania: Estado reclama a exclusividade, num território específico, de estruturação da vivência comum e da utilização da força de modo legítimo para esse efeito. Igualdade externa (entre estados).
- Institucionalização: Estado implica a centralização dos meios de administração num centro de decisão institucionalizado e a existência de um aparelho burocrático que concretize as decisões.

2 – A formação do Estado Moderno

2.1. – O “Estado” pré-moderno

- Existiam modos de organização política das comunidades antes de haver Estado (Moderno). Antecedente do Estado Moderno: “Estado” medieval (feudal) – séc. V a XV na Europa

- 1) “Policentrismo” político: Poder do rei é um poder entre outros (Igreja, família, Senhores proprietários)
- 2) Inexistência de diferenciação de poderes (económico, judicial, político, militar, etc).
- 3) Fluidez de fronteiras: noção de existência de uma fronteira linear (jurisdicional) rigorosa não existe na Idade Média.

2.2. – Condições estruturais da criação do Estado Moderno

2.2.1. – A guerra

- Entre 1500 e 1700 existiram alterações substanciais no armamento militar (surge o canhão, o mosquete, etc). Estas alterações privilegiam a infantaria em vez da cavalaria. A consequência é a progressiva menor dependência dos nobres (cavaleiros) por parte dos Reis para fazer a guerra e a maior dependência de um corpo de infantaria (povo). Assim, o Rei passa a exigir aos seus Nobres pagamentos em vez de serviço militar (taxas) e passa a recrutar directamente. Deste modo, constitui um exército de Estado permanente (dissolve os exércitos senhoriais).

- Estes são exércitos mais eficazes (“profissionalizados”) e por isso a centralização inequívoca do poder no Rei revela-se mais capaz de vencer as guerras permanentes existentes na Europa.

- Na Idade Média mais do que guerras entre nações existiam guerras entre Senhores (o rei era um desses senhores). O nascimento do Estado Moderno decorre da vitória militar de um desses senhores sobre os outros. O que existe depois já são guerras entre nações, entre Estados Modernos.

- “War made the state and the state made war” (C. Tilly)

2.2.2. – A cobrança de impostos

- Para poder recrutar um exército próprio em permanência o Rei necessitou acumular recursos (capital) e para isso foi essencial criar uma burocracia fiscal, que tivesse meios de extracção de impostos e os administrasse. Surge o conceito de Fazenda Pública (posses pessoais do rei vs contas da Coroa) e assim a institucionalização do aparelho infraestrutural do Estado (“burocracia”).

- A recolha de impostos implicava a circunscrição clara de uma jurisdição (quem estava sujeito aos impostos), o que contribuiu para a noção de fronteira.

- N.B.: Diferenças de caminhos: depende da pressão geopolítica, das condições económicas, da capacidade do próprio rei se autonomizar.

3 – O desenvolvimento do Estado Moderno em Portugal e na Europa

3.1. – A burocratização do Estado

- Na Europa, o Estado Moderno vai-se equipando burocraticamente, tanto em quantidade (aumento de serviços e funcionários) como em qualidade (modernização).

- Em Portugal, apenas no Pombalismo (seg. metade do séc. XVIII) existe estratégia deliberada e efectiva de afirmação do poder do Rei: os poderes senhoriais são combatidos (perseguição dos grandes senhores concorrentes do Rei; início das expropriações de propriedades e actividades) e a burocracia é substantivamente melhorada e expandida.

- Mas foi apenas no séc. XIX que se deram passos efectivos de modernização administrativa:

- Revolução vintista (1820): fim da patrimonialização dos cargos públicos;

- Reformas de Mouzinho da Silveira (anos 30): criação de nova rede institucional; diferenciação e centralização funcionais;

- Regeneração: Estabilidade política + criação de condições infraestruturais para Estado chegar a todo o território. 1) período de aumento do aparelho administrativo do Estado; 2) período de modernização do aparelho administrativo do Estado

3.2. – O emergir e afirmação do Estado-providência

- Até aqui (séc. XVIII/XIX), o típico Estado europeu tem lutado pela sua afirmação (autoridade e soberania), consolidação e modernização (institucionalização). No final do séc. XIX, para a maior parte dos Estados na Europa esses já não eram problemas.

- Na Europa, a partir do final do séc. XIX começa a ser construído o Estado-providência (um tipo específico de Estado moderno): Estado que promove activamente a redistribuição social de riscos e necessidades entendidas como essenciais.

- Razões: Grande transformação [Karl Polanyi] (industrialização, capitalismo, urbanização e crescimento populacional) cria pressão das classes trabalhadoras (provocada por condições de pobreza extrema. Esta pressão coloca em causa a visão da pobreza do liberalismo conservador: pobreza como algo individual/moral (passa a ser vista como um problema social, decorrente da economia); assistencialismo mínimo ou extra-estatal (o Estado passa a ser visto como meio de solução estrutural desse problema social).

5. Ideologia

1 – Ideologia

1.1. – Noção

- “[Ideologias são] sistemas de ideias conexas com a ação, que compreendem tipicamente um programa e uma estratégia de actuação, destinados a mudar ou a defender a ordem política existente” (Carl J. Friedrich).
- “[Ideologias são] sistemas de crenças explícitas, integradas e coerentes, que justificam o exercício do poder, explicam e julgam os acontecimentos históricos, identificam o que é bom e o que é mau em política, definem as relações entre política e outros campos de atividade, e fornecem uma orientação para a ação” (Herbert McClosky)
- É uma representação colectiva do que deve ser a vida em sociedade, em especial quanto ao exercício concreto do poder político.

1.2. – Características essenciais

1.2.1. – Conteúdo normativo

- É um ‘dever ser’: é a projecção de uma organização política ideal (para mim) e partilhada por mais pessoas.
- Implica sempre uma avaliação valorativa: eu identifico-me com uma ideologia porque ela expressa (representa) a minha ordem política ideal.

1.2.2. – Sistemática global

- Ideias vs Ideologia: a distinção é o carácter sistemático da Ideologia. Na Ideologia as ideias estão organizadas num sistema complexo e coerente de princípios, regras, interpretação da história, do futuro, etc. A coerência é fundamental: a Ideologia não podem ser ideias avulsas.
- Essa sistematicidade é global: Não é apenas uma posição ou uma ideia sobre uma situação concreta; é uma visão do mundo, da vida, da sociedade. E a transposição dessas visões para a arena política.

1.2.3. – Efectividade e influxo histórico-social

- As Ideologias visam a actuação concreta (seja acção ou inacção) sobre a realidade (mudando-a ou conservando-a).
- As ideologias orientam o comportamento político, dão-lhe sentido e previsibilidade.
- Têm de ter tido impacto na história. Uma ideologia tem necessariamente um “peso objectivamente verificável na vida social” (Adriano Moreira): têm de ter estado presente nas grandes lutas políticas da Humanidade. Se eu conseguir formular um sistema coerente e global de ideias políticas sobre a minha sociedade política ideal, não é uma ideologia até ela ganhar força social e histórica.

2 – Esquerda e Direita

- Esquerda/Direita não são ideologias. São conceitos espaciais, uma simplificação útil para organizar mentalmente a relação entre diferentes concepções políticas (apesar de implicar centro, centros e extremos). Mas será só isso? Ou será uma distinção substantiva?

2.1. – A busca teórica de um critério distintivo

- Laplace: dimensão política (esq: igualitária; dta: hierárquica); dimensão económica (esq: defesa classes baixas; dta: defesa classes altas); dimensão religiosa (esq: livre pensamento; dta: religião).
- Bobbio: atitude típica perante a igualdade. A esquerda é mais igualitária que a direita. O que não quer dizer que a direita não possa defender a igualdade e que a esquerda não defenda algumas limitações à igualdade. Logo, o que interessa é o grau de Igualdade defendido. E como é que avaliamos esse grau? Respondendo a três perguntas:

- “Igualdade sim, mas: «entre quem?», «em quê», e «segundo que critério?» (...) os indivíduos [considerados iguais] podem ser todos, muitos ou poucos, ou um só; os bens a distribuir [igualmente] podem ser direitos, vantagens económicas, posições de poder; os critérios [de igualdade] podem ser a necessidade, o mérito, a capacidade, a classe social o esforço (...) e em última hipótese a ausência de qualquer critério”. (Bobbio)

2.2. – O centro: os partidos catch-all

- Freitas do Amaral: *“[O Centro] aceita a economia de mercado defendida pela Direita democrática mas advoga uma forte intervenção do Estado para alcançar a Justiça Social, tal como defende a Esquerda democrática; distingue-se desta por ver grandes inconvenientes numa economia demasiado estatizada; e é distinta de conservadores e liberais porque não acredita numa economia de laissez-faire e com fraca protecção social, antes preconiza um sólido Welfare State, dentro dos limites financeiros razoáveis.”*

- Especialmente, dentro da divisão Esquerda-Direita é possível localizar um Centro (centro-esquerda, centro-direita). Mas em termos substantivos (essencialistas), a existência de um Centro é mais duvidosa: é sempre uma negação da Esquerda e da Direita, não tem ideias fortes.

- No entanto, tem existido uma tendência para os principais partidos na Europa se aproximarem do centro (transformação em ‘partidos catch-all’).

- Características dos ‘partidos catch-all’:

- 1) Contexto de surgimento: A partir do pós-Guerra, com especial incidência após a década de 60. É fruto da generalização do bem-estar económico e social: partidos deixam de apelar a nichos de eleitores.

- 2) Principal objectivo: reunir o maior eleitorado possível. A eficiência eleitoral ganha preponderância perante a função representativa e a identidade programática.

- 3) Forte autonomia dos líderes e fraca relevância dos filiados – substituição de uma direcção colegial por uma liderança mais personificada (relação top-down funciona melhor nos media).

- 4) Diluição ideológica: defesa de uma ideia genérica que revele um conjunto de valores de grande amplitude (desvalorização da classe gardée – pragmatismo). Programas eleitorais vagos e genéricos.

2.3. – Os extremos: extrema-direita e extrema-esquerda

- Esta mecânica centrípeta abre espaço à criação e afirmação de partidos nos extremos (P. Mair).

- Nas últimas décadas alguns partidos de extrema-esquerda e extrema-direita têm tido resultados muito significativos.
- Sempre existiram extremos (Comunismos/Fascismos) mas o que entendemos hoje como Extrema-direita ou Extrema-esquerda não são necessariamente regimes totalitários mas muitas vezes partidos anti-sistema, que podem ser: 1) Perspectiva ampla (Sartori): partidos não-centristas, normalmente afastados do poder (e por isso denominados de Radicais); 2) Perspectiva restrita (Daalder): partidos que jogam o jogo democrático mas que defendem princípios anti-democráticos.

6. Democracia

1 – O que é a Democracia?

1.1. – Perspectiva minimalista

- Para Schumpeter a Democracia é um método institucional em que elites alternam no poder através de eleições (justas, regulares e competitivas); elites fazem-se escolher pelo povo (“A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão”).

- Cidadão = eleitor. *“[Os eleitores] devem entender que, depois de elegerem um indivíduo, a direcção política está na posse deste e não daqueles. Isto significa que se devem abster de lhe dar indicações sobre o que deve ou não fazer”* (Schumpeter)

- Democracia: única maneira de nos livrarmos dos governantes sem derramamento de sangue (Popper).

- O essencial é a escolha (eleições) e a aceitação dos derrotados (reconhecimento).

- Isso acontece porque existe a perspectiva por parte de quem perdeu que pode vir a ganhar mais tarde. Logo, os custos de não aceitar os resultados e se rebelar são maiores que os de aceitar o resultado desfavorável (Przeworski).

- A Democracia não garante *per se* racionalidade, representação ou igualdade. O que faz (e já é muito) é garantir que os conflitos na sociedade, as diferentes opções, sejam reguladas através da potencial participação de todos na escolha de alguns. Isto só é possível através de eleições regulares e competitivas.

- *“Que diferença faz, então, que votemos? A nossa resposta é que o direito de votar impõe uma obrigação de respeitar os resultados. Nesta perspectiva, a Democracia persiste porque as pessoas veem como um dever obedecer a ordens que derivam de um processo de decisão no qual tiveram alguma participação.”* (Przeworski)

1.2. – Perspectiva maximalista: a poliarquia

1.2.1. – Democracia e Poliarquia

- Robert Dahl: defende o reencontro moderno com o ideal clássico de Democracia enquanto organização colectiva ideal. Se se abandonar esse ideal (como na concepção minimalista) deixará de ser possível distinguir as várias Democracias (são todas iguais desde que tenham eleições periódicas e competitivas).

- Critérios essenciais de Democracia: igualdade política plena (direito de todos terem a mesma capacidade de formular, exprimir e ver pesadas as suas preferências na decisão); e responsividade (pessoas verem as suas preferências tidas em conta pelo governo).

- Isto implica estarem preenchidos os seguintes critérios democráticos (falhando algum não há igualdade política, não havendo Democracia):

- 1) Participação efectiva: todos devem ter oportunidades iguais de participação.
- 2) Igualdade de voto: todos os votos valem o mesmo.
- 3) Informação esclarecida: todos devem ter oportunidade igual de conhecer as soluções propostas.
- 4) Controlo da agenda: todos devem ter oportunidade igual de decidir como e quais os pontos em discussão.
- 5) Inclusão completa: nenhum cidadão pode ser excluído do processo.

1.2.2. – Características das Poliarquias

- A Democracia, para Dahl, é um conceito ideal pois é impossível nas sociedades modernas. As democracias reais devem chamar-se Poliarquias.

- Poliarquias (neologismo): regimes com alto grau de abertura à contestação (liberalização) e de abrangência das possibilidades de participação (inclusão) mas que não atingiram totalmente a Igualdade política (direito de todos terem a mesma capacidade de formular, exprimir e ver pesadas as suas preferências na decisão).

- Requisitos institucionais (maneiras concretas de almejar satisfazer os critérios democráticos – são uma aproximação ao ideal):

Requisito institucional	Critério democrático que visa satisfazer
Representantes eleitos	Participação efectiva Controlo da agenda
Eleições frequentes, livres e justas	Igualdade de voto Controlo da agenda
Liberdade de expressão	Participação efectiva Compreensão esclarecida Controlo da agenda

Pluralismo informativo	Participação efectiva Compreensão esclarecida Controlo da agenda
Autonomia associativa	Participação efectiva Compreensão esclarecida Controlo da agenda
Cidadania inclusiva	Inclusão completa

- A Poliarquia também é uma visão processual da Democracia (6 garantias institucionais), mas tem a diferença de manter uma perspectiva normativa (Igualdade Política) como referencial.

2 – O que não é a Democracia?

2.1. – Regimes contemporâneos não-democráticos

- Linz e Stepan (1996) criaram importantes critérios de distinção para estes regimes:

- 1) pluralismo: até que ponto é admitida a diferença (a nível político, social, económico, cultural, etc)?
- 2) ideologia: qual é o papel e força da ideologia?
- 3) mobilização: qual o nível de apoio da população que é incentivado pelo regime?
- 4) liderança: qual o tipo e importância da liderança?

2.2.1. – Totalitarismo

- Características essenciais:

- 1) Pluralismo: Ausência de qualquer tipo de pluralismo. Busca da uniformidade: o regime visa controlar todas as áreas da vida social.
- 2) Ideologia: Ideologia bem definida, constituindo a base de legitimação do regime, pelo que constringe inclusivamente a acção do líder.
- 3) Mobilização: Mobilização constante, implicando apoio explícito.
- 4) Liderança: Efectuada através do controlo do Partido único; liderança carismática e com grande margem de actuação.

2.2.2. – Autoritarismo

- Características essenciais:

- 1) Pluralismo político limitado: não existem mecanismos de responsabilização nem possibilidade de substituição institucional; pode existir algum pluralismo económico e algum pluralismo social mas o pluralismo político é muito limitado (no máximo semi-oposições).

- 2) Ideologia: não existe uma ideologia forte, apenas uma mentalidade não-democrática. Não se visa uma transformação radical do Homem e da sociedade.

- 3) Mobilização: fraca mobilização, regime busca a despolitização – indiferença e apatia. Podem existir momentos de maior mobilização mas são temporários e pouco institucionalizados.

- 4) Liderança: existe limitação da elite dirigente pelas regras institucionais (Direito). Cooptação das elites dentro do regime. Relativa abertura a cargos na Administração Pública.

7. Partidos e organizações de interesse

1 – Partidos políticos

1.1. – As funções dos partidos

- Tipos de funções (baseado em Bartolini and Mair, 2001):

- Funções representativas:

- Agregação de interesses: articulação de pontos de vista sob um rótulo (efeito simplificador da pluralidade de interesses)

- Mobilização para a participação: socialização política (integração das pessoas na arena política)

- Formulação de políticas públicas: intermediação entre a vontade das pessoas e os outputs do sistema político

- Funções institucionais:

- Selecção dos candidatos: existência de uma instituição que permita escolher quem serão os candidatos (recrutamento das elites).

- Organização do Parlamento e do Governo: governo de partidos (institucionalização de uma relação entre partido-governo e partido-parlamento)

- Em certa medida, para estes autores, esta aproximação ao Estado (e afastamento da sociedade) é uma estratégia de sobrevivência: abandonam recursos representativos (falar em nome de muitas pessoas) e apostam tudo em recursos institucionais (ter o poder e utilizá-lo em seu favor).

1.2. – Os partidos e a representação democrática

- Os partidos políticos são fundamentais numa Democracia representativa porque são a instituição responsável por garantir que aquilo que os eleitores escolhem é aquilo que é decidido (Accountability):

- Eleitores – Parlamento: Selecção dos candidatos, Programa eleitoral, campanha eleitoral, acordo de coligação.

- Parlamento – Governo: Apoio/oposição ao governo, ligação deputados – cidadãos, monitorização da actuação do Parlamento e do Governo.

- Os partidos políticos são o principal meio de representação política dos cidadãos. Mas não têm o monopólio da representação já que existem outras instituições capazes de interferir na delegação democrática que lhes podem dar voz. No entanto:

“A representação seccional oferecida por diferentes grupos de interesses se se pode mostrar adequada a numerosos subdomínios da vida pública, na arena política não pode servir de substituto para a defesa de visões gerais da sociedade avançadas pelos partidos” (Bobbio, 1987)

2 – Organizações de interesse

2.1. – Características gerais e fins das organizações de interesse

- Conjunto de indivíduos que partilha determinados valores e interesses específicos
- Institucionalização tendencial: existe uma mínima formalização da organização (estabilidade, regras, “membership”)
- Orientação para um fim: todas as OI’s têm um objectivo, seja mais ou menos vago. As OI’s que nos interessam aqui são as cujo fim implica influenciar uma decisão política.
- O sucesso das OI’s na prossecução dos seus fins depende dos seus recursos e estratégias de actuação:
 - Número de membros e representatividade;
 - Recursos financeiros;
 - Capacidade de influenciar opinião pública
 - Especialização e capacidade de formulação de propostas;
 - Posicionamento estratégico.

3.2. – A relação entre organizações de interesse e partidos políticos

- Modalidades de relação (M. Duverger):
 - Autonomia: OI’s não querem prender-se a um partido, perdendo influência quando partido não tiver o poder de decisão; Partidos não querem perder eleitorado identificando-se com uma OI;
 - Subordinação: da OI ao partido (formal ou informal) ou do partido à OI (formal ou informal);
 - Cooperação (permanente ou ocasional).

8. Participação política

1 – Noção de participação política

1.1. – Dimensão objectiva e subjectiva

- Dimensão objectiva: participação política implica acções concretas por parte dos indivíduos face ao sistema político. Baseia-se no comportamento.
- Dimensão subjectiva: participação política implica predisposições para a acção por parte dos indivíduos face ao sistema político. Baseia-se nas atitudes.
 - Campo da 'cultura política'. Almond e Verba (1989) definiram três dimensões da cultura política:
 - Cognitiva: conhecimento e compreensão das regras
 - Afectiva: sentimento em relação ao sistema político (instituições e actores)
 - Avaliação: juízo sobre resultados políticos do sistema
 - Nesta concepção, mais importante do que a acção (participação efectiva), a participação política exprime as atitudes face à acção (participação latente). Até porque esta define em grande medida aquela.
- Noção de participação política: “[c]onjunto de acções e de comportamentos que aspiram a influenciar de forma mais ou menos directa e mais ou menos legal as decisões de detentores do poder no sistema político...” (Pasquino)

1.2. – Modalidades de participação política

- Tipos de participação:
 - Participação convencional: tipo de participação política típica de um sistema político democrático, ligada às eleições. Relacionada com a estabilidade.
 - Participação não convencional: tipo de participação política de protesto quanto ao funcionamento de um sistema político, sendo os meios de protesto legais ou no limite da lei. Relacionada com a mudança.
 - Participação ilegal: tipo de participação política de protesto quanto ao funcionamento de um sistema político, sendo os meios de protesto contrários à lei. Relacionada com a ruptura.

- Alguns exemplos das mais relevantes formas de participação política activa (por ordem decrescente de envolvimento):

<i>Participação convencional</i>	<i>Participação não convencional</i>	<i>Participação ilegal</i>
- Votar	- <i>Ocupação pacífica e construtiva de propriedades abandonadas</i>	- <i>Terrorismo</i>
- <i>Participar nas actividades de um partido</i>	- <i>Fazer greve</i>	- <i>Agredir políticos</i>
- <i>Contribuir financeiramente para um partido ou campanha</i>	- <i>Participar em manifestação</i>	- <i>Destruição de propriedade de instituições (governativas, financeiras, etc)</i>
- <i>Contactar eleitos</i>	- <i>Propagandear a abstenção ou o voto nulo</i>	- <i>Participar em piquete coactivo</i>
- <i>Assinar uma petição</i>	- <i>Boicotar um produto</i>	- <i>Boicotar locais de voto</i>
- <i>Pertença a uma organização política ou parapolítica</i>	- <i>Organizar uma marcha lenta ou um bloqueio de trânsito</i>	
- <i>Consumo activo de informação política</i>	- <i>Barricar-se em local simbólico</i>	
- <i>Discussão de assuntos políticos</i>	- <i>Pinturas de murais</i>	

- Estes são alguns exemplos de formas de participação política activa (ou seja, participação política numa perspectiva objectiva). Numa perspectiva subjectiva, seria igualmente participação o apoio.

- Existe cada vez mais um esbatimento entre a participação convencional e não convencional, sendo esta integrada institucionalmente e encarada como natural. Alguns autores falam por isso apenas em “velhas” e “novas” formas de participação política, sendo as novas caracterizadas por uma maior espontaneidade, cariz mais directo e maior visibilidade social.

2.2. – Da participação eleitoral a novas formas de participação política

- A participação eleitoral é tida como a principal forma de participação política. Esta visão é uma visão shumpeteriana da Democracia: os cidadãos deveriam limitar-se a exercer o voto para escolher quem governa e a submeter-se às suas decisões.
- Mas mesmo esta visão da participação política limitada ao voto, acaba na prática por envolver outros tipos de participação associada às eleições: angariação de financiamento e de pessoas para fazer campanha; procura de informação sobre candidatos; discussão de propostas eleitorais; juízo de avaliação dos incumbentes e dos novos candidatos; etc.
- Esta é a centralidade da participação eleitoral: ela desperta outros tipos de participação política. No entanto, vários estudos empíricos têm vindo a registar um aumento recente significativo da participação não convencional (e um decréscimo acentuado da participação convencional).
- Curiosamente, os estudos sobre Portugal mostram que apesar do decréscimo da participação convencional, a participação não-convencional não tem vindo a crescer significativamente.

2.3. – Tipos de participantes políticos

- Podemos distinguir tipos de participantes políticos com base no seu grau de activismo político, ou seja, no seu grau de envolvimento em actividades políticas (qual o nível de recursos que despenderam).
- L. Milbrath distingue entre três tipos de participantes: gladiadores, espectadores e apáticos.
 - *“The terms gladiators, spectators, and apathetics were taken from an analogy to the roles played at a Roman gladiatorial contest. A small band of gladiators battle to please the spectators, who in turn cheer, clap, and finally vote to decide who has won the battle (election). The apathetics don't even watch the show.”* L. Milbrath
- A distribuição pela sociedade americana (anos 60) era a seguinte: gladiadores (7%); espectadores (60%); apáticos (33%).
- Outra classificação é a de Kaase e Marsh (1979):

- Inactivos (apáticos): Podem, no máximo, consumir passivamente informação política e assinar uma petição quando solicitados.
- Conformistas (espectadores): Utilizam apenas formas convencionais de participação e, ainda assim, selectiva e ocasionalmente.
- Reformistas (gladiadores): Empenhados activamente na utilização de formas convencionais e não-convencionais.
- Activistas (gladiadores): Empenhados activamente na utilização de formas convencionais, não-convencionais e ilegais.
- Contestatários (gladiadores): Empenhados activamente na utilização de formas não-convencionais e ilegais.

3 – A causalidade da participação política

3.1. – Perfil psicológico

- Influência da personalidade na predisposição para a participação (maneiras de ser, atitudes, crenças, valores).
- A importância da identificação partidária (modelo de Michigan): modo como cada indivíduo percebe e avalia os partidos políticos. São as atitudes dos indivíduos face à oferta partidária que vai condicionar o seu comportamento. O que está em causa é uma orientação afectiva (atração ou repulsa) que, quando existe, faz o indivíduo envolver-se mais.

3.2. – Condicionantes sociais

- Os factores sociais (perfil sociodemográfico do indivíduo) são relevantes na propensão para a participação devido às diferenças que introduzem no acesso à informação; pressões sociais; impacto directo das decisões políticas (Lipset). Exemplos:
 - profissão; nível de rendimento; nível de escolaridade; idade; socialização política; pertença a organizações sociais

3.3. – Escolha racional

- Influência de uma análise de custo-benefício por parte de cada indivíduo para participar ou não politicamente.

- O que leva um indivíduo a participar: existência de recompensas directas na participação; uma noção de dever cívico.
- O que leva um indivíduo a não participar: custos de participação demasiado elevados face aos resultados atingíveis; lógica *free-rider*.

3.4. – Ambiente político e social

- Influência de factores institucionais e conjunturais na participação política: oferta partidária; sistema eleitoral; sistema social; conjuntura económica; conjuntura política.

3.5. – Modelo de L. Milbrath

- A decisão de participar ou não (e depois, se a opção for participar, a decisão de como participar) deriva da interacção entre factores psicológicos, sociais e ambientais (não há qualquer determinismo nos factores).
- O fluxo de retroacção (feedback loop) significa que a decisão de participar (ou não participar) terá implicações nesses factores.

9. Governo

1. – O que é o Governo

1.1. – Noção ampla e noção restrita de Governo

- Governo como conjunto de instituições que, num determinado território, estruturam socialmente o Poder (Government). Neste sentido o Governo é o Estado, sendo composto por Tribunais, Parlamento, Administração Pública, etc.
- Governo como instituição do Estado politicamente responsável pela implementação das decisões colectivas (Cabinet). Neste sentido o Governo é um órgão, uma das instituições do Estado.

1.2. – Estrutura e funcionamento do Governo

- O Governo é uma instituição complexa, sendo composto por Primeiro-Ministro, Conselho de Ministros, Ministros e, por vezes, Secretários e Subsecretários de Estado.
- Lógica de funcionamento do governo:
 - Execução descendente: O PM delega no MIN, que delega no SE, que delega na AP. Isto significa que em cima são tomadas decisões gerais, a meio decisões mais concretas e em baixo implementam-se essas decisões.
 - Responsabilidade ascendente: O DG é responsável perante o SE, que é responsável perante o MIN, que é responsável perante o PM. Lógica da legitimidade democrática.
 - Especialização sectorial: Existe uma repartição por áreas (ministérios), e assim só existe delegação-responsabilização numa cadeia específica.

2. - A ecologia governativa

2.1. – Governo e Administração Pública

- Tipo ideal de relação entre Governo e AP: O governo decide, a Administração implementa. A decisão é política mas tem em conta dados técnicos fornecidos pela AP. A implementação é efectuada imparcialmente e rigorosamente de acordo com as especificações políticas.

- Problema na prática é a existência de perdas de delegação (“agency loss”): quando a AP se comporta de modo diferente ao que o responsável político (ministro/SE) teria feito no seu lugar.

2.2. – Governo e outros órgãos de soberania: os sistemas de governo

- Sistemas de governo: modalidades de relacionamento institucional entre os vários órgãos de exercício do poder político.

- Na prática, é o posicionamento do governo face a outros órgãos políticos. É essa relação que marca o raio de acção do Governo (que peso tem o parlamento? Que relevância tem o presidente? Como é que estes órgãos condicionam a actividade do governo? etc).

- São as regras do jogo a que o governo está sujeito quando quiser tomar decisões.

- Principais sistemas de governo:

- Parlamentarismo:

- Quais os principais órgãos do sistema político: dois órgãos políticos relevantes – o Governo e o Parlamento.

- Qual a legitimidade de cada órgão: Parlamento tem legitimidade directa; Governo tem legitimidade indirecta; Chefe de Estado tem legitimidade indirecta (Presidente) ou tradicional (monarca).

- Presidencialismo:

- Quais os principais órgãos do sistema político: dois órgãos relevantes – o Presidente e o Parlamento. O governo está subordinado ao Presidente.

- Qual a legitimidade de cada órgão: Presidente e Parlamento têm legitimidade directa.

- Semipresidencialismo:

- Quais os principais órgãos do sistema político: três órgãos políticos relevantes – o Presidente, o Governo e o Parlamento.

- Qual a legitimidade de cada órgão: Presidente e Parlamento têm legitimidade directa.

2.3. – Governo e Partidos políticos

- Noção: modelo de análise que realça as influências mútuas entre Governo, Parlamento e Partido no que respeita a nomeações, políticas públicas e patrocínio (distribuição de cargos, benesses, subsídios, contratos, etc).

- Algumas conclusões empíricas (Blondel e Cotta, 1996; 2000):

- Nomeações

- As nomeações para o governo (MIN e SE) e para o Parlamento são em regra dominadas pelos partidos (ex. Bélgica), embora o PM tenha muito peso (ex. Reino Unido). Existem ainda países onde existem muitos independentes (como Portugal).

- As nomeações para o Partido são muito influenciadas pelo Governo e pelo Parlamento (como meio de reforçar a coesão do governo, o PM não abdica dos fiéis no partido).

- Políticas públicas

- Governo dispõe de uma grande autonomia na formulação de políticas públicas, especialmente na iniciativa. Existem, inclusivamente, casos de instrumentalização do Parlamento pelo Governo - muitas vezes projectos lei são propostas de lei encapotadas.

- Quando intervêm, o Partido e o Parlamento fazem-no apenas ao longo do processo (em especial em assuntos que entendem importantes para o seu eleitorado).

- Patrocínio (distribuição de cargos, benesses, subsídios, contratos, etc)

- Depende muito de país para país pois existem países (como Itália) onde o partido tem um grande peso neste tipo de decisões do Governo, e outros (Finlândia) onde apenas o governo tem.

- Por outro lado, onde existem graus elevados de patrocínio este é utilizado para apaziguar o partido e recompensar fiéis.

- Conclusões: Existe uma relação muito estreita entre estas três instituições (influenciam-se mutuamente em vários aspectos). Essa relação pode ser de cooperação (em especial quando os actores são os mesmos) mas também de competição (pois as instituições têm lógicas diferentes). Cada caso tem de ser avaliado empiricamente, pois existem diferenças significativas entre países.

2.4. – Governo e Sociedade civil

- Accountability vertical (prestação de contas/responsabilização): até que ponto o Governo explica a sua actuação de modo transparente, periódico e activo à sociedade civil.

- Principais mecanismos de accountability vertical:

- Eleitorais: Eleições e referendos

- Sociais: Partidos, organizações de interesse e media

10. Elites políticas

1 – Noção e relevância das elites

1.1. – Noção e tipos de Elites

- “Elites são pequenas minorias que aparentam ter uma influência excepcional nos assuntos políticos e sociais” (G. Parry, 1969: 13).
- Critério posicional: designamos de elites os indivíduos que ocupam posições de topo (formais ou informais) nas várias hierarquias funcionais da sociedade.
 - Tipos de elites: sociais, militares, económicas, religiosas, políticas, etc.
 - O termo «elite» não tem uma conotação normativa, não identifica os melhores, uma minoria «superior» ou «virtuosa»: as elites podem ser medíocres, incompetentes, corruptas ou imorais. Simplesmente ocupam posições de relevo social (o que lhes permite decidir coisas com impacto social).
- Elites políticas são indivíduos que ocupam posições institucionais que lhes permitem tomar ou influenciar decisivamente decisões políticas. São os principais actores do poder político.
- Tipos de elites políticas: governativas; parlamentares; partidárias; regionais-locais.

1.2. – A importância das elites políticas

- Importância geral: têm uma posição privilegiada no sistema político na medida em que têm um papel activo nas principais instituições políticas. Ou seja, detêm recursos institucionais que lhes permitem nomeadamente:
 - 1. produzir símbolos e valores
 - 2. formar coligações de poder
 - 3. tomar decisões (ou influenciar) decisões que vinculam toda a comunidade.
- Numa palavra, as elites políticas conseguem condicionar os resultados do sistema político num nível superior a outros actores (elites ou não-elites).
- Exemplos históricos do impacto das elites:
 - As elites influenciam decisivamente os processos democráticos: as transições para a democracia são favorecidas pelo conflito entre hard-liners (duros) e soft-liners (moderados) do regime e pela aliança entre moderados do regime e

moderados da oposição, marginalizando os extremos (substituição da ideia de ruptura pela ideia de reforma) (O'Donnell e Schmitter, 1986).

- As características das elites são decisivas nas políticas adoptadas: o processo de liberalização económica da América Latina nos anos 70 e 80 foi amplamente influenciado por políticos tecnocratas, que tinham estudado nos EUA (ex. "Chicago boys" chilenos na aplicação do neoliberalismo).

2. O recrutamento das elites políticas

2.1. – O cursus honorum e a estrutura de oportunidades

- Cursus honorum (perspectiva sociológica, Robert Putnam): características e sucessão hierarquizada de cargos políticos prévios à nomeação. Implica a existência de um percurso padronizado de selecção: existem, em determinados momentos e locais, características e experiências mais importantes que outras para a ascensão a uma posição de destaque na elite política.

- Estrutura de oportunidades (perspectiva neo-institucionalista, Pippa Norris): contexto institucional do recrutamento (e.g.: as normas jurídico-constitucionais, o sistema eleitoral, o sistema de partidos). Este contexto é fundamental pois modela as oportunidades e constrangimentos do «mercado» do recrutamento político, tanto do lado da oferta (motivações e recursos dos candidatos) como do lado da procura (critérios de quem selecciona).

2.2. – Principais tendências históricas

2.2.1. – Democratização: abertura e diversificação dos canais de selecção (todos podem ser parte da elite), o que:

- 1) permite uma maior representatividade
- 2) potencia (mas não garante) a congruência

2.2.2. – Profissionalização: ascensão dos políticos a «tempo inteiro», com longas carreiras partidárias, para quem a política é uma actividade permanente e remunerada. É o resultado da maior complexificação e diversificação social e económica: tal como não costumamos a roupa que vestimos também não tomamos pessoalmente as decisões que nos afectam.

2.2.3. – Especialização: tendência mais recente para as elites (em especial governativas) serem escolhidas com base no seu perfil técnico, altamente especializado sectorialmente (abandono da ideia do político como “intelligent laymen” de Bagehot).

- Permite maior eficiência (know-how)
- Prejudica a representação e responsividade

11. Políticas públicas

1 – Políticas públicas: noção e actores

1.1. – O que é (e o que não é) uma política pública

- Noção: Conjunto de decisões interrelacionadas tomadas por uma autoridade governativa, com a intervenção de outros actores políticos e sociais, tendo em vista a prossecução de determinados objectivos tidos como relevantes. (baseada em Jenkins, 1978)

- Uma política pública é:

- Um conjunto de decisões coerentes entre si.

- Autoritativa: as decisões são tomadas por alguém com legitimidade política (Governo)

- Plural quanto aos intervenientes: as decisões podem ser influenciadas antes de serem tomadas pela intervenção no processo de diversos actores políticos e não-políticos.

- Geral quanto aos objectivos (“pública”): o que se visa com esse conjunto de decisões são resultados considerados socialmente relevantes.

- Uma política pública não é:

- Uma decisão isolada.

- Um conjunto de decisões não-governativas

- Monista quanto aos intervenientes: o Governo não é (na prática) o único interveniente na formulação de políticas públicas (ainda que a intervenção de outros actores seja pequena, indirecta e/ou ocasional).

- Particular (ou processual) quanto aos objectivos.

1.2. – Principais actores intervenientes: do Governo à Governance

- O Governo é central no processo de formulação de políticas públicas (porque tem a legitimidade para decidir). E em teoria, pode formular políticas públicas sozinho (programa eleitoral – eleição – governo - medidas).

- Mas na prática (e com tendência crescente), vários intervenientes não-governamentais intervêm.

- Passa-se assim de um modelo centrado no Governo (ainda que com intervenção de outros actores) para um modelo em que o Governo é um actor entre outros (modelo de Governance), onde há maior negociação.

2 – Modelos de interacção entre os actores

2.1. – Governo de partidos

- Modelo de delegação onde os partidos têm um papel fundamental de intermediação entre a vontade dos eleitores e as políticas públicas adoptadas (mecanismo de accountability do governo).

- Este é um modelo teórico, por isso é importante ver se a prática é semelhante ou não – e essa é uma das tarefas da Ciência Política.

2.2. – Neocorporativismo

- Remeter para o vídeo da aula anterior.

- Três actores dominam a produção de políticas públicas (mais importantes), através da negociação e do estabelecimento de acordos entre si (“concertação social”): Governo, organizações sindicais e organizações patronais.

- É um modelo de substituição da competição dos grupos por uma cooperação institucionalizada (com regras e estabilidade).

2.3. – Subgovernos e redes de políticas (“policy networks”)

- Existência de Subgovernos (relações informais criadas entre Governo e determinados grupos de interesse tornam-se rotinizadas e excluem outros actores interessados; formam-se em cada área de políticas publicas).

- Crítica pluralista: O que existem muitas vezes são ‘Policy networks’, coligações momentâneas de interesse entre actores estatais e societais. Um interesse comum numa política pública gera uma nova rede.