

Natureza, origem e exercício do poder político

MANUEL FONTAINE CAMPOS*

1 – A natureza do poder político.

Falar sobre a *natureza* do poder político, implica tentar definir o que é o *poder* e, seguidamente, em que consiste o poder *político*.

O *poder* é um daqueles conceitos de fácil compreensão mas de definição complexa. Talvez por isso, foi, ao longo dos tempos, objecto das definições mais diversas. NORBERTO BOBBIO (1989: 232) distingue definições substancialistas, subjectivistas e relacionais do poder¹, consoante o mesmo seja identificado com uma coisa que se usa para adquirir outros bens², com a capacidade de um sujeito alcançar certos efeitos, ou com uma relação entre dois sujeitos que implica a possibilidade de um deles obter do outro um comportamento determinado³.

Uma definição mista, subjectiva e relacional, de *poder social*, é a de RUTH ZIMMERLING (2005: 141) que o define como «a capacidade de obter resultados desejados fazendo com que os outros se comportem como queremos»⁴. Como o poder político é subcategoria do poder social, essa definição é adequada à sua explicitação, embora seja igualmente aplicável a outras subcategorias como as de poder económico e poder ideológico. O poder económico

* Escola de Direito do Porto da Universidade Católica Portuguesa. Comunicação apresentada no Curso de Ética e Política organizado pela Fundação Spes e que decorreu em Lisboa em 19 e 21 de Janeiro de 2009.

¹ Naturalmente, são possíveis outras classificações. RUTH ZIMMERLING (2005: 33-74), por exemplo, distingue definições sociológicas, filosóficas e económicas do conceito de poder.

² Assim, em 1651, THOMAS HOBBS define «o PODER de um homem» como «os meios que tem no presente para obter qualquer Bem aparente no futuro» – THOMAS HOBBS (1996: 62).

³ Veja-se a definição de poder de ROBERT DAHL, como «relação entre actores, no qual um induz os outros a agirem de um modo que de outra forma não agiriam» – *apud* NORBERTO BOBBIO (1989: 232).

⁴ Já MAX WEBER havia proposto uma definição mista de poder como «a capacidade de impor a sua própria vontade numa relação social, mesmo contra resistência» - *apud* RUTH ZIMMERLING (2005: 31). Sobre a definição de poder, cf., ainda, LUCAS PIRES (1998: 40).

derivaria, numa perspectiva substancialista, da posse da *riqueza*. O poder ideológico, da detenção do *saber*. O poder político, como veremos, do uso da *força*⁵.

É possível distinguir-se o *poder social* da *influência social*. Esta consiste na «capacidade de afectar as crenças de outros, i. e., o seu conhecimento ou as suas opiniões sobre o que existe ou deveria existir»⁶. Assim, esta influência pode ser caracterizada como ideológica (científica, religiosa, literária...). É claro que a existência de influência pode redundar, sobretudo se houver consciência da mesma pelo sujeito que influencia, em poder social. Será, então, poder ideológico.

O *poder político* consiste, originariamente, na possibilidade de impor pela força, aos indivíduos membros de um grupo social (da cidade, ou *polis*), a adopção de um determinado comportamento. Quando, na passagem da Idade Média para a Idade Moderna, esse poder passou a ser exercido com exclusividade (monopólio da coerção legítima - WEBER), dando origem ao surgimento do Estado, recebeu o nome de soberania⁷. Na teoria geral do Estado, apesar de críticas diversas⁸, tende a aceitar-se que o Estado só existe quando estão reunidos três elementos: um povo, um território e um poder político soberano. O poder é soberano, na definição de JEAN BODIN, quando é supremo a nível interno e independente a nível externo.

O exercício da força física consiste, porém, numa *ultima ratio*, sendo primeiro utilizados outros meios: persuasão (propaganda), oferta de incentivos, ameaça de sanções... Deste modo, não ocorre frequentemente, para a maioria dos cidadãos de um Estado moderno, confrontarem-se com o exercício efectivo da força física por parte do Estado. Tal pode ocorrer se esse cidadão for detido, se os seus bens forem executados e retirados à força da sua

⁵ Cf. NORBERTO BOBBIO (1989: 236).

⁶ RUTH ZIMMERLING (2005: 141).

⁷ Caracterizando o poder político como o direito exclusivo de uso da força num determinado território, cf. NORBERTO BOBBIO (1989: 234-235). Para uma aproximação sintética ao conceito de Estado, cf. GOMES CANOTILHO (2002: 89-91).

⁸ Quanto a estas, cf. PAULO RANGEL (2002).

posse, etc.⁹. Apesar de tudo, a possibilidade de exercício da força física confere credibilidade à actuação do poder público e, portanto, contribui decisivamente para a sua eficácia¹⁰. De realçar ainda que, como se vê, o Estado usa igualmente o poder económico e o poder ideológico, para além do poder especificamente político.

Na intersecção entre o poder ideológico e o poder político encontra-se o *poder jurídico*. A evolução histórica implicou, pelo menos no mundo ocidental, que a soberania tivesse uma expressão jurídica: a possibilidade de adotar actos jurídicos de autoridade. Trata-se de declarações que produzem uma transformação na esfera jurídica dos destinatários (designadamente nos seus direitos e obrigações) sem necessidade do seu consentimento¹¹. O Direito, na verdade, passa a ser usado como instrumento de exercício do poder político. Por outro lado, o Direito continha a virtualidade, que veio a ser aproveitada no seguimento das revoluções liberais, de impor limites ao exercício do poder.

O poder político é, assim, um poder exercido sobre os elementos de um grupo social, implicando a possibilidade de manipulação da sua esfera jurídica, bem como de execução pela força das obrigações assim impostas, de forma a condicionar o comportamento desses indivíduos e, portanto, produzir resultados desejados pelos titulares do poder¹².

⁹ Com exemplos impressionantes do exercício da força sobre os indivíduos sujeitos ao poder de um Estado, cf. FREITAS DO AMARAL (1983: 1134-1136).

¹⁰ Cf. REINHOLD ZIPPELIUS (1997: 68-69).

¹¹ Podem estar em causa normas ou actos não normativos. As normas jurídicas conjugam as características da generalidade (os destinatários são definidos por recurso a categorias amplas) e abstracção (destina-se a regular situações futuras típicas). Os actos não normativos podem ser individuais, concretos, ou ambos.

¹² O poder político, desta forma, encontra-se na conjugação de um poder jurídico com um poder social fáctico. Neste sentido, REINHOLD ZIPPELIUS (1997: 10-12 e 63) considera que o Direito e o Estado «fazem parte um do outro como as duas faces de uma medalha». No mesmo sentido, discutindo a relação entre o Estado e o Direito, cf. FREITAS DO AMARAL (1983: 1143-1146). ZIMMERLING (2005: 254-260, 266) verifica três pontos de contacto particularmente relevantes entre o poder jurídico e o poder social fáctico: (i) por um lado, o objectivo do poder jurídico é o de condicionar (restringir) o exercício dos poderes sociais *privados* e, para tal, precisa de se traduzir num efectivo poder social *público*; (ii) por outro lado, a fundamentação do poder jurídico encontra-se em normas de competência, mas a fundamentação última destas, afastada a hipótese kelseneana da norma fundamental pressuposta, só pode encontrar-se na efectividade de aplicação dessas normas, que, em última instância,

2 – A origem do poder político.

A questão da *origem* do poder político pode ser reconduzida a interrogações múltiplas, relativas ao surgimento histórico desse poder, às funções que desempenha, à sua legitimidade ou à determinação sociológica dos grupos que verdadeiramente o exercem.

Referir-nos-emos a duas questões: a da legitimidade e legitimação do poder político, e a da função desse poder¹³.

a) A legitimação e a legitimidade do poder político.

Rigorosamente, nenhum regime político, ainda que não democrático, pode subsistir duradouramente sem a obediência e, portanto, aceitação, da maior parte da população¹⁴. A relação de poder é sempre, de algum modo, consentida¹⁵. Esse consentimento pode exprimir-se em eleições ou, simplesmente, na não revolta contra um regime autocrático. A origem do poder político está, assim, em última instância, no consentimento (expresso ou tácito) dos destinatários do poder em serem governados.

A sociologia procura explicar as razões dessa aceitação investigando o modo de *legitimação* do poder, o que levou WEBER a distinguir o poder tradi-

depende da existência de um poder social fáctico; (iii) finalmente, o exercício do poder jurídico, e nomeadamente o conteúdo das normas, pode ser determinado por poderes sociais de facto (*v.g.*, lóbis) distintos dos titulares formais daquele poder. É quanto a este último ponto que a autora salienta o papel, desempenhado pela influência social, de «correia de transmissão» entre o poder social de facto e o poder jurídico.

¹³ Quanto ao surgimento histórico do poder político, nomeadamente a sua diferenciação institucional relativamente ao exercício de outras funções, e bem assim quanto ao surgimento do Estado na Idade Moderna como resultado de um processo de centralização, concentração, territorialização e institucionalização do poder político, cf. PAULO RANGEL (2002). A questão de saber se a categoria «Estado» só pode ser aplicada ao sistema político que emerge das ruínas da Idade Média é, no entanto, controversa. Para uma análise que parte de uma resposta negativa a essa questão, cf. FREITAS DO AMARAL (1983: 1156-1162). Discutindo a questão, cf. NORBERTO BOBBIO (1989: 223-231).

¹⁴ Neste sentido, cf. REINHOLD ZIPPELIUS (1997: 70-71).

¹⁵ A antropologia parece ter chegado à mesma conclusão. É essa a conclusão que se retira, nomeadamente, do estudo que Claude Lévi-Strauss fez sobre os índios Nambikwara: «o consentimento é [...] a origem e o limite do poder» – cf. JEAN-PIERRE COT/JEAN-PIERRE MOUNIER (1974: 232). Sobre o estudo de Lévi-Strauss, cf., ainda, JOSÉ GIL (1989: 76-77).

cional, o poder legal-racional e o poder carismático¹⁶. Tais razões são apresentadas como meramente explicativas – trata-se de descobrir porque é que o poder é aceite. Essas razões não implicam, assim, uma fundamentação normativa, axiológica, ética, do poder vigente. O que não impede que tais razões possam ser encaradas desse ponto de vista, que é o da *legitimidade* do poder¹⁷.

Aqueles que procuram avaliar a legitimidade do poder político entendem que este deve ser eticamente justificado. Na verdade, a questão da legitimidade do poder político é diversa da da sua eficácia (de outro modo, parafraseando S. AGOSTINHO, o que diferenciaria o poder estatal do poder das máfias?). A ideia de legitimidade concretiza-se na formulação de um padrão normativo que serve para avaliar o poder político vigente. A questão é, agora, esta: deve o poder político ser aceite? Ou: o que justifica as imposições desse poder?¹⁸ Assim, ao longo da história, foram sendo propostos diversos princípios normativos de justificação do poder: *legitimidade* divina (Deus) ou democrática (povo), dinástica (tradição) ou revolucionária (progresso), ou da natureza (força ou razão)¹⁹. É conhecida, a este propósito, a afirmação de Aristóteles que descreve o homem como um «animal político», com o que desde logo se inculca a ideia da natural participação do ser humano na sociedade política e, correlativamente, natural submissão do homem aos ditames do poder político. Esta concepção é acolhida depois por autores cristãos como S. Agostinho e S. Tomás de Aquino. Concepção diferente é proposta por autores como Thomas Hobbes, Bento Espinoza, John Locke, Immanuel Kant e Jean-Jacques Rousseau: a da origem contratual da

¹⁶ Sobre esta concepção, cf. JEAN-PIERRE COT/JEAN-PIERRE MOUNIER (1974: 235-249).

¹⁷ Cf. NORBERTO BOBBIO (1989: 243). Sobre a distinção entre o que chama de legitimação ética (aquilo que referimos como legitimidade) e a legitimação sociológica, cf. REINHOLD ZIPPELIUS (1997: 70-71).

¹⁸ Vejam-se, a este propósito, as palavras iniciais da obra *Do Contrato Social*, de Jean-Jacques Rousseau, em que o autor, de forma lapidar, apresenta como seu objectivo, não o de explicar o surgimento histórico do poder político, mas o de descobrir em que circunstâncias poderá o mesmo ser legítimo – JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1966: 41).

¹⁹ Cf. NORBERTO BOBBIO (1989: 239-242).

sociedade política, que radica a submissão dos indivíduos ao poder do Estado num consentimento originário²⁰.

Do conceito de legitimidade resultou uma certa concepção da obrigação política, do dever de obedecer ao comando do poder político: só existirá se o mesmo for legítimo²¹ (embora, para S. TOMÁS DE AQUINO, o acto de desobediência esteja ainda condicionado a um cálculo quanto às suas consequências).

Deste modo, e conjugando os conceitos de legitimação e legitimidade, pode acontecer que um poder esteja legitimado mas não seja legítimo. Ou vice-versa. Assim, para um partidário da legitimidade democrática, o facto de num certo país existir uma ditadura que parece gozar da tolerância da população será sinal da sua legitimação, mas não da sua legitimidade. Verifica-se, também por este exemplo, o carácter fáctico e verificável da legitimação e o carácter normativo e contestável da legitimidade.

Não se deve confundir legitimação e legitimidade democrática: esta diz respeito aos processos formais de designação dos titulares do poder, aquela à obediência concreta e generalizada dos destinatários do poder. No entanto, é evidente que um poder legítimo do ponto de vista democrático é, com grande probabilidade, um poder legitimado. Tal resulta de, desde logo, em circunstâncias de sufrágio universal, o voto poder ser interpretado, não só como intenção de designar os titulares do poder, mas também como aceitação do poder a ser exercido. Por outro lado, o povo aceitará tão mais o poder político vigente quão mais o considerar legítimo. Ora, nos Estados democráticos, a ideia de legitimidade dominante na população tende a ser a ideia da legitimidade democrática do poder político. Nesses Estados, a legitimação é afirmada na sujeição periódica a eleições do grupo que conjuntamente ocupa o poder e ainda nas sondagens com que se expressa a solidez do apoio popular.

Por outro lado, nos Estados ocidentais contemporâneos, a legitimidade não depende apenas da consagração de um procedimento democrático,

²⁰ Para uma apreciação crítica das concepções expostas, cf. FREITAS DO AMARAL (1983: 1162-1170).

²¹ Cf. NORBERTO BOBBIO (1989: 242).

mas também do respeito de determinados princípios que asseguram o não abuso do poder e a protecção dos direitos dos cidadãos – daí que se fale em regimes liberais-democráticos. Estes princípios de legitimidade adquirem força jurídica vinculativa através da sua consagração em Constituições.

b) A função do poder político

Um ponto que não pode deixar de ser referido, a propósito da origem do poder político, é o do papel ou função desse poder²². Para que serve? O poder político existe, antes de mais, porque se verificou ser historicamente indispensável à imposição e manutenção da paz em sociedade. Um Estado que não consiga garantir um grau mínimo de segurança interna torna-se num «Estado falhado» e, portanto, deixa de existir como Estado. A garantia da paz é, assim, o primeiro fim do Estado²³, no sentido de que é aquele fim cujo não cumprimento acarreta a própria destruição do Estado.

Todos os Estados adoptaram, ainda, como fim a administração da justiça em sociedade, provavelmente pela sua ligação estreita à manutenção da paz social. Na verdade, os tribunais e, depois, os tribunais do Estado, surgem historicamente como alternativa à realização da justiça «pelas próprias mãos». Não é difícil compreender como esta podia colocar em causa a ordem pública e, portanto, o fim primário do Estado.

A garantia da paz interna e externa e a administração da justiça implicaram a instituição de serviços públicos policiais, militares, judiciais e, ainda e compreensivelmente, fiscais. Ao longo da história os Estados não se ficaram por este «Estado mínimo», acabando por prosseguir fins adicionais diversos que se podem resumir na expressão «bem-estar»: os Estados tentam garantir o bem-estar dos governados²⁴. É com a democratização do poder político, sobretudo, que esta tendência se acentua.

Assim, uma das *origens* do poder político é esta: a existência de interesses públicos (ou «bens públicos») que exigem uma organização dotada do

²² Não se confunda este sentido de função com aquéloutro em que se exprimem diversas formas de exercício do poder político (função legislativa, função executiva, função judicial...).

²³ Neste sentido, cf. REINHOLD ZIPPELIUS (1997: 68).

²⁴ Cf. FREITAS DO AMARAL (1983: 1140-1143).

monopólio da coerção legítima para poderem ser prosseguidos ou fornecidos. A *legitimação* dos Estados resulta, em parte, daqui: da capacidade demonstrada de proverem à satisfação desses interesses, ao fornecimento desses bens. Na verdade, tem de reconhecer-se que, em grande medida, a manutenção do apoio popular depende da eficácia da acção política na consecução dos interesses públicos ou, pelo menos, no convencimento da opinião pública desse facto.

Deste modo, nos Estados ocidentais contemporâneos, a legitimação, em cada momento, do poder político em exercício depende, simultaneamente, da legitimidade e da eficácia do exercício do poder. O poder político legitima-se pela designação, directa ou indirecta, dos seus titulares através de eleições, pelo respeito dos princípios do Estado de Direito e pela garantia mínima da paz social, da administração da justiça e do bem-estar da população^{25 26}.

3 – O exercício do poder político

Definimos poder político como o «poder exercido sobre os elementos de um grupo social, implicando a possibilidade de manipulação da sua esfera jurídica, bem como de execução pela força das obrigações assim impostas, de forma a condicionar o comportamento desses indivíduos e, portanto, produzir resultados desejados pelos titulares do poder». Dissemos que o Estado, para além do poder especificamente político, usa igualmente o poder económico e o poder ideológico. Finalmente, afirmámos que «nos Estados ocidentais contemporâneos, a legitimação, em cada momento, do poder político em exercício depende, simultaneamente, da legitimidade e da eficácia do exercício do poder».

As questões que se colocam seguidamente são as de saber quem exerce o poder político e como é que o mesmo é exercido.

²⁵ Considerando que a justificação do Estado resulta da agregação de diferentes legitimidades (condição para o desenvolvimento da personalidade, ordem de protecção e paz, e legitimidade democrática), cf. REINHOLD ZIPPELIUS (1997: 150).

²⁶ Nos Estados federais e nas associações de Estados (como a União Europeia), a sua legitimidade depende, ainda, da representação dos interesses dos Estados federados ou Estados-membros.

a) Quem exerce o poder?

O poder é exercido, naturalmente, pelos seus titulares. Mas quem são os titulares do poder político? A nossa Constituição afirma o princípio da *soberania popular*, do qual decorre que o **povo** é o detentor da soberania. Ora, a soberania é o poder político exercido com supremacia e independência sobre o povo contido num território. Assim, o povo é, ao mesmo tempo, sujeito e súbdito do poder político, o que já tinha sido prognosticado por Rousseau. Mesmo nos regimes não democráticos, o consentimento do povo é condição do exercício do poder. Isto se aceitarmos como boa a asserção de que, em geral, o poder político só é eficaz se obedecido e só é obedecido se for aceite ou, pelo menos, tolerado, pelo povo.

Mas a nossa Constituição afirma também o princípio da *democracia representativa*, com o que se quer significar que o poder é exercido, não directamente pelo povo (*democracia directa*), mas por seus representantes²⁷. No nosso sistema, e reportando-nos agora apenas ao Estado, os representantes do povo exercem apenas parte do poder político. O povo só elege os deputados da Assembleia da República e o Presidente da República, sendo que os titulares dos outros órgãos de soberania (Governo e Tribunais) são nomeados. Os titulares dos órgãos de soberania são os **políticos**. Isto com a excepção dos titulares da maior parte dos tribunais, que exercem a magistratura no regime de carreira, e que podem ser assimilados, para este efeito, a funcionários públicos. Adicionalmente, como a função judicial é, normalmente, uma função de declaração da lei na resolução de litígios, de carácter executivo, é suficientemente diferente das funções exercidas (nomeadamente a função política, seja ela governativa ou legislativa) pelos outros órgãos de soberania para legitimar um tratamento diferente.

Este tratamento diferente não implica a conclusão de que os juízes não exercem o poder político. Os órgãos jurisdicionais e os órgãos administrativos asseguram aquela parte fundamental do poder político que se con-

²⁷ É certo que os referendos (locais, regionais ou nacionais) estão previstos constitucionalmente, mas constituem a excepção, e não a regra, no exercício do poder. O mesmo se diga da hipótese em que, nas freguesias com pouca população, todos eleitores são automaticamente membros da Assembleia de Freguesia.

substancia na imposição pela força das determinações contidas em actos com valor jurídico. Ao fazerem-no, não efectuam nenhuma escolha política fundamental, limitando-se normalmente a executar escolhas anteriores contidas em actos legislativos ou em actos políticos. Por isso, para efeitos da análise que empreendermos de seguida, vamos agrupá-los na categoria dos **burocratas**. Assim, enquanto os políticos exercem o poder político através do desempenho da função política (governativa ou legislativa), os burocratas exercem-no por intermédio da prática da função executiva (jurisdicional ou administrativa).

Desta forma, o povo (nomeadamente os eleitores), os políticos e os burocratas participam no exercício do poder político. Questão diferente, e que não aprofundaremos para já, é a de saber quem é que possui poder económico ou ideológico, que possa ser exercido sobre os detentores do poder político, sejam eles os eleitores, os políticos ou os burocratas, e, dessa forma, possa condicionar o exercício do poder político. Pensamos em indivíduos ou grupos que pela sua influência social (científica, religiosa, artística, desportiva) conseguem modificar a mundividência dos detentores do poder político e, portanto, alterar a forma como agem, inclusive no exercício das suas funções. Pensamos igualmente em grupos que, pelo seu poder económico, conseguem produzir os mesmos efeitos. Assim, a titularidade jurídico-formal do poder político não corresponde necessariamente à sua detenção real.

b) Como é o poder exercido?

A questão relativa ao modo do exercício do poder pode ser objecto de uma resposta que faça o elenco dos actos nos quais o mesmo se concretiza: actos jurídicos e não jurídicos; e, quanto aos primeiros: leis constitucionais, convenções internacionais (tratados, acordos), leis ordinárias (lei, decreto-lei, decreto legislativo regional), regulamentos (decretos regulamentares, portarias), actos jurisdicionais (sentenças, acórdãos), actos administrativos (licenças, autorizações, subvenções), contratos administrativos, etc..

Mas a questão que nos parece mais interessante de abordar nesta sede é outra: quando os eleitores, os políticos e os burocratas exercem o

poder político, fazem-no tendo em vista o bem comum, ou o bem próprio? Este problema está ligado ao da legitimidade, mas também ao da legitimação do poder. Normalmente, entende-se que só é legítimo o poder exercido em prol do bem comum. Esta é concepção que remonta, pelo menos, a Platão e Aristóteles, na sua taxonomia das formas de governo, em que as corrompidas são aquelas em que os governantes prosseguem o interesse próprio (tirania, oligarquia, democracia), e as virtuosas aquelas em que os mesmos prosseguem o interesse público (monarquia, aristocracia, república).

Já por esse exemplo da antiguidade se percebe o simplismo de um entendimento da actuação das autoridades públicas que se bastasse com a asserção de que, sendo o fundamento filosófico e jurídico-positivo (constitucional) da sua existência a prossecução de interesses públicos, tais autoridades, e nomeadamente os titulares de cargos públicos, efectivamente prosseguem ou visam prosseguir esses interesses. Desse ponto de vista, pouco restaria a acrescentar a uma análise que identificasse as formas mais adequadas, em cada circunstância, de prossecução dos interesses públicos, e que permitiria preencher de conteúdo os actos jurídico-públicos formais atrás assinalados²⁸.

Um entendimento interessante e alternativo destas questões é fornecido pela análise económica da actividade política. Iniciada pela escola da *Public Choice*²⁹ e continuada pela chamada *Political Economy*, trata-se de entender a actuação dos votantes, dos políticos e dos burocratas à luz dos mesmos pressupostos com que se procura compreender a actuação dos produtores e consumidores no mercado. Nos diversos casos, os agentes são confrontados com escolhas e actuam de forma a maximizar o interesse próprio³⁰, respondendo a incentivos resultantes, nomeadamente, do contexto

²⁸ «Antes da entrada da escolha pública na arena, os economistas estava habituados a prescrever as acções que um ditador benevolente deveria adoptar quando [...] encontrasse uma falha de mercado devida a externalidades, assimetrias de informação, e coisas semelhantes» (t.n.) – cf. SUSANNE LOHMANN (2008).

²⁹ Sobre a relevância histórica desta escola, cf. EKELUND/HÉBERT (1997: 531-554).

³⁰ Cf. GORDON TULLOCK (2008).

legal-institucional³¹ ³². Trata-se de pressupostos realistas, e que evitam, inclusivamente, assumir o carácter esquizofrénico da personalidade desses agentes: que, quando actuam no mercado, prosseguem «egoisticamente» o seu interesse próprio e, quando actuam politicamente, prosseguem «altruisticamente» o interesse público³³.

No que diz respeito aos eleitores, a presunção de que procuram maximizar o interesse próprio quando votam, adicionada à consciência de que cada voto individual não é decisivo na determinação dos resultados eleitorais, leva à conclusão de que os votantes não vão procurar estar muito bem informados quanto às questões que estão em jogo e que podem receber respostas alternativas, consoante o sentido do voto popular no seu conjunto. Como diz ANTHONY DOWNS «[e]m geral, é irracional estar bem informado sobre a política porque os baixos rendimentos resultantes da informação simplesmente não justificam o seu custo em termos de tempo e outros recursos escassos» (t. n.)³⁴.

Ao mesmo tempo, os votantes estarão um pouco melhor (mas não muito) informados em duas circunstâncias: no que diz respeito a questões políticas relativas à sua ocupação profissional (ex.: política de justiça, no caso de advogados, juizes, etc.)³⁵ e relativamente a questões em que estão envolvidos grupos de interesses (lóbis) que promovem propaganda sobre as mesmas. O mesmo efeito, algo atenuado, parece aplicável aos políticos quando actuam como votantes (o que sucede, por exemplo, com os membros de assembleias parlamentares)³⁶.

³¹ Cf. BESLEY/PERSSON (2008). A *Political Economy* distingue-se da escola da *Public Choice* por recorrer, adicionalmente, à teoria macroeconómica das expectativas racionais e à teoria dos jogos. Sobre as raízes da *Political Economy*, cf. PERSOSON/TABELLINI (2000: 1-4). Note-se que a expressão *Political Economy* (que traduziremos por Economia da Política) não pode ser confundida com o antigo termo Economia Política, relativo à ciência económica em geral, e que parece ter sido substituído no século XX pelo termo mais abrangente Economia (*Economics*) – cf. GROENEWEGEN (2008).

³² Sobre a racionalidade e outros pressupostos da actuação dos agentes no “mercado” político, cf. JAMES BUCHANAN/GORDON TULLOCK (1962: 13, 18, 20, 30-39).

³³ Cf. JAMES BUCHANAN/GORDON TULLOCK (1962: 20).

³⁴ ANTHONY DOWNS (1958: 258-259).

³⁵ Cf. ANTHONY DOWNS (1958: 258-259).

³⁶ Cf. GORDON TULLOCK (2008).

Quanto aos partidos em que os políticos estão agregados, parte-se do pressuposto que funcionam como empresas. De forma a atingir os seus fins privados, propõe as políticas necessárias à obtenção de mais votos, pois apenas dessa forma chegarão ao poder. Os políticos, como procuram ser eleitos, ou reeleitos, apresentam as respectivas propostas políticas ou votam num determinado sentido no parlamento tendo em conta aquilo que pensam que os eleitores vão recompensar, e não aquilo que efectivamente consideram mais adequado. Na medida em que os eleitores não estão bem informados quanto às questões em jogo, resultam daí políticas menos adequadas. De todo o modo, se entendermos que uma política democrática é aquela correspondente aos desejos dos eleitores, as políticas resultantes podem ser assim qualificadas³⁷.

Por outro lado, prosseguindo o seu interesse próprio, os políticos procurarão apropriar-se de rendimentos em detrimento dos eleitores (por exemplo, aumentando os seus vencimentos, incrementando o financiamento dos partidos, aceitando subornos, etc.), gerando o que a literatura económica apelida de *agency problem*³⁸. A investigação teórica mais recente parece apontar no sentido de que a competição eleitoral introduz algum efeito disciplinador sobre essa apropriação de rendimentos³⁹. Ainda assim, tal investigação, com algum apoio experimental, apoia a ideia de que as regras eleitorais vigentes condicionam a amplitude da apropriação do rendimento: ela é menor quanto maiores forem os círculos eleitorais (no sentido de serem eleitos mais representantes), e quando os eleitores podem escolher, a partir da lista de candidatos de um partido, aquele que preferem. Uma outra hipótese que encontra alguma corroboração empírica é a de que a separação de poderes, nomeadamente a separação entre o poder de aprovar impostos e o poder de decidir a realização de despesas (vigente nos regimes presidenciais,

³⁷ Cf. GORDON TULLOCK (2008).

³⁸ Este problema pode impedir, por exemplo, a adopção de políticas reformadoras, na medida em que as mesmas ponham em causa a apropriação de rendimentos pelos políticos que ocupam o poder – cf. SHARUN MUKAND (2008).

³⁹ Cf. PERSSON/TABELLINI (2000: 69).

por contraposição com os regimes parlamentares), diminui a apropriação de rendimentos, por criar conflitos de interesses entre políticos⁴⁰.

A Escola da Escolha Pública analisou de acordo com o mesmo método a actuação dos burocratas, mas por motivos de tempo não nos vamos referir a essa investigação.

Uma das conclusões que se pode retirar do que se disse é a seguinte: é mais realista (no sentido de ser mais explicativa) a visão da política que parte do princípio de que os seus intervenientes prosseguem interesses próprios, e não o interesse geral. Ao mesmo tempo, a moldura institucional em que esses intervenientes agem condiciona o seu comportamento, e pode propiciar que a prossecução do interesse próprio se faça, simultaneamente, em benefício do interesse geral. Nas palavras de TORSTEN PERSSON e GUIDO TABELLINI, «um desenho constitucional apropriado pode ajudar a alinhar os interesses de políticos oportunistas com os dos votantes»⁴¹.

Colocámos há pouco a questão de saber quem é que possui poder económico ou ideológico, que possa ser exercido sobre os detentores do poder político, sejam eles os eleitores, os políticos ou os burocratas, e que, dessa forma, possa condicionar o exercício do poder político. Uma resposta clássica consiste na identificação dos grupos de pressão ou lóbis como detentores de influência e, logo, poder ideológico, e como detentores de poder económico.

Ora, uma parte muito interessante da análise económica debruçou-se sobre a lógica da acção colectiva, em moldes a permitir perceber em que medida é que os lóbis são criados. MANCUR OLSON⁴² questionou a asserção intuitiva de que grupos de pessoas com interesses comuns se associam para prosseguir esses interesses. Nomeadamente, questionou se isso se verifica sempre, ou se é possível estabelecer diferenças entre grupos, de tal modo que se conclua que, nalguns casos, as pessoas se associam e procuram em

⁴⁰ Cf. BESLEY/PERSSON (2008), PERSSON/TABELLINI (2000: 226).

⁴¹ Cf. PERSSON/TABELLINI (2000: 226). Era já esse o objectivo original dos cultores da Escolha Pública: a de descobrir «a constituição sob a qual as actividades do mercado político podem ser [...] reconciliadas com os interesses de todos os membros do grupo social» – JAMES BUCHANAN/GORDON TULLOCK (1962: 23 e, ainda, 27).

⁴² Cf. MANCUR OLSON (1971). Veja-se, ainda, MANCUR OLSON (2008).

grupo prosseguir o seu interesse colectivo e, noutros casos, tal não sucede. O problema, como se adivinha, é que quando um grupo se associa, pode constituir-se em grupo de pressão, em lóbi. Os grupos que não se associam não exercem qualquer pressão, enquanto grupo, sobre o poder político. Naturalmente, resulta que os interesses dos grupos activos serão objecto de uma atenção superior do poder político e, até, da opinião pública (em virtude de actos de propaganda por parte do lóbis), e os interesses dos grupos passivos serão deixados para segundo plano⁴³. Não se verifica, portanto, um equilíbrio entre grupos de interesses que permita a conclusão de que, no fim, ouvidos todos os interesses em presença, os políticos adoptam uma decisão ponderada, mais próxima do interesse público⁴⁴. Por outro lado, o problema é agravado pelo facto de os grupos passivos ou desorganizados serem aqueles que agrupam mais pessoas. Na verdade, os lóbis são grupos constituídos, tendencialmente, por poucos elementos (p. ex.: associações industriais sectoriais⁴⁵). Os grupos desorganizados incluem, nos exemplos de OLSON, os trabalhadores rurais migrantes, os que executam trabalho intelectual («white-collar»), os contribuintes, os consumidores...⁴⁶.

Porque é que isto sucede? Porque é que os grandes grupos não se organizam e deixam, dessa forma, que os seus interesses sejam preteridos em favor dos interesses dos pequenos grupos? Porque é que estas minorias suplantam frequentemente essas maiorias?⁴⁷

OLSON parte do princípio de que a decisão de cada indivíduo se associar com outros que façam parte do mesmo grupo é uma decisão racional, baseada num cálculo quanto às vantagens e inconvenientes dos dois termos

⁴³ OLSON fala dos «grupos esquecidos», que «sofrem em silêncio» – MANCUR OLSON (1971: 165).

⁴⁴ Referindo-se, por isso, ao resultado da luta política dos grupos sociais como assimétrico, cf. MANCUR OLSON (1971: 127).

⁴⁵ OLSON realça o facto de a comunidade de negócios no seu conjunto não se encontrar bem organizada, o que coincide com a sua teoria, visto que se trata de um grupo muito grande. Esse facto permitiria explicar, p. ex., a existência de isenções fiscais variadas e outros benefícios dirigidos a indústrias particulares, e o insucesso na adopção de medidas que beneficiam as empresas no seu conjunto – cf. MANCUR OLSON (1971: 141-148).

⁴⁶ Cf. MANCUR OLSON (1971: 166).

⁴⁷ Cf. MANCUR OLSON (1971: 128).

da alternativa: aderir ou não aderir à associação. O indivíduo aderirá se concluir que as vantagens superam os custos da participação⁴⁸. Adicionalmente, o grupo organizado prossegue interesses do grupo no seu conjunto, objectivos comuns, e não interesses de apenas algum ou alguns membros. Utilizando o jargão económico, OLSON considera que a função de qualquer organização, *maxime* do Estado, é o fornecimento de bens públicos⁴⁹. O problema é que, quando o grupo organizado em associação (ex.: sindicato) fornece o bem público (ex.: a garantia de melhores condições de segurança no posto de trabalho), todos os elementos do grupo (os trabalhadores daquela empresa ou daquele sector de actividade) vão usufruir do mesmo, sejam ou não membros activos da associação (trabalhadores sindicalizados). Ora, se todos têm interesse no bem público, não há um interesse comum em pagar os custos do fornecimento desse bem (ex.: quotas do sindicato)⁵⁰. Se está em causa um grupo pequeno, sucede muitas vezes que o custo em que tem de incorrer um elemento desse grupo é inferior ao benefício que resulta, para ele, do fornecimento do bem público. Assim, pode-se presumir que o bem público há-de ser fornecido, sem que o grupo se tenha sequer de organizar. Em grupos intermédios, em que nenhum indivíduo pode suportar a totalidade do custo desse fornecimento, mas em que a contribuição de cada um para os custos não é negligenciável, o resultado é indeterminável, sendo que o fornecimento depende da constituição do grupo em organização. Mas quando

⁴⁸ OLSON (1971: 64-65) argumenta que as conclusões a que chega, pelo menos quanto aos grupos grandes, se mantêm mesmo que não se assuma que os indivíduos prosseguem o seu interesse próprio. Basta assumir-se a racionalidade de comportamento dos indivíduos quando efectuam escolhas: a «teoria é geral, no sentido de que [...] pode ser aplicada sempre que haja indivíduos racionais interessados num objectivo comum» – cf. MANCUR OLSON (1971: 159). No entanto, o próprio autor admite que a sua teoria pode não ser suficientemente explicativa quanto a grupos filantrópicos e grupos religiosos.

⁴⁹ Cf. MANCUR OLSON (1971: 7, 15). Os *bens públicos* caracterizam-se pela sua não exclusividade – é impossível restringir o respectivo uso àqueles dispostos a pagar para o efeito –, e não rivalidade – o respectivo uso por alguém não diminui a quantidade disponível para os restantes. Tais características impossibilitam o seu regular fornecimento no mercado. Por isso, é indispensável o seu fornecimento por grupos organizados. Exemplos clássicos são os da defesa nacional, da radiodifusão ou da instalação de faróis na costa marítima. DAVID MYATT (2008) argumenta que a teoria de Olson não é válida para bens públicos puros, mas apenas para bens públicos em que haja alguma rivalidade.

⁵⁰ Cf. MANCUR OLSON (1971: 21).

estão em causa grupos grandes, constituídos por muitos elementos, a contribuição que pode ser dada por cada elemento é negligenciável, face à totalidade do custo a suportar pelo grupo organizado, pelo que a sua saída não terá um efeito notável, nem provocará qualquer reacção. Assim, um indivíduo que racionalmente maximize o interesse próprio, preferirá não participar activamente na organização do grupo, visto que deixa de ter o custo associado a essa participação, continuando a ter os benefícios que resultam do fornecimento do bem público. Só que daí resulta que o grupo não se vai organizar e, portanto, o bem público não vai ser fornecido⁵¹.

A única forma de grupos grandes conseguirem organizar-se, para fornecer o bem público aos seus elementos, consiste em fornecer incentivos (negativos ou positivos) aos indivíduos para que se associem. Por exemplo, a existência de uma lei que imponha a inscrição na associação (e o respectivo pagamento de quotas) por todos os membros do grupo (como sucede com certas classes profissionais). Ou a concessão pela associação de benefícios aos seus membros, de que os restantes elementos do grupo não possam beneficiar (ex.: os seguros de saúde oferecidos por certos sindicatos)⁵². Portanto, a explicação para a existência de grupos grandes efectivamente organizados está no facto de existirem estes incentivos adicionais.

Mais uma vez, a aplicação do método da ciência económica a um fenómeno social demonstrou ter poder explicativo (as conclusões a que chega coincidem aproximadamente com a realidade existente). Ao mesmo tempo, alerta para formas de se ultrapassar desvantagens da situação existente, do ponto de vista democrático e da prossecução do interesse público, permitindo a formulação de recomendações, quer aos grupos grandes (para que se constituam em organização, devem oferecer incentivos individuais aos seus membros), quer ao próprio Estado (se está interessado em que os grupos

⁵¹ Cf. MANCUR OLSON (1971: 33-50).

⁵² Cf. MANCUR OLSON (1971: 51). De notar que esses incentivos podem ser de natureza não económica: a pressão social, a moral individual. No entanto, deve também assinalar-se que esse tipo de incentivos, e sobretudo o primeiro, funcionam sobretudo nos pequenos grupos, o que constitui mais uma razão que permite compreender porque é que os mesmos se organizam e prosseguem os seus interesses, ao invés do grande grupo – cf. MANCUR OLSON (1971: 60-63).

grandes se organizem, deve impor a inscrição obrigatória dos seus elementos como membros).

Em geral, penso que podemos chegar a uma conclusão: o entendimento de que a política não obedece a determinados padrões éticos deve levar-nos a procurar as razões desse facto e, sobretudo, os remédios para o mesmo, não exclusivamente na consciência individual dos intervenientes, mas também nas estruturas constitucionais e legais que enformam a actuação dos mesmos. Acontece o mesmo com outros fenómenos sociais. Assim, podemos procurar a razão das mortes na estrada na falta de consciência cívica dos condutores. Mas verificamos que alterações efectuadas na infra-estrutura rodoviária resultam, por vezes, em acentuados decréscimos dos sinistros. O desafio é, assim, o de descobrir que alterações da estrutura político-institucional resultam no decréscimo da sinistralidade ética.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, FREITAS DO (1983), «Estado», *in* Polis, n.º 2, 1.ª Ed., Verbo, pp. 1126-1177.
- BOBBIO, NORBERTO (1989), «Estado», *in* Enciclopédia Einaudi, vol. 14, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, pp. 215-275.
- BESLEY, TIMOTHY/PERSSON, TORSTEN (2008), «Political institutions, economic approaches to», *in* STEVEN DURLAUF/LAWRENCE BLUME (Eds.), The New Palgrave Dictionary of Economics Online, Palgrave Macmillan.
- BUCHANAN, JAMES/TULLOCK, GORDON (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- CANOTILHO, GOMES (2002), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.ª Ed., Almedina, Coimbra.
- COT, JEAN-PIERRE/MOUNIER, JEAN-PIERRE (1974), *Pour une Sociologie Politique*, Tome I, Éditions du Seuil, Paris.
- DOWNS, ANTHONY (1958), *An Economic Theory of Democracy*, Harper Collins, New York.
- EKELUND, ROBERT/HÉBERT, ROBERT (1997), *A History of Economic Theory and Method*, 4th Ed., McGraw-Hill International Editions, New York.
- GIL, JOSÉ (1989), «Poder», *in* Enciclopédia Einaudi, vol. 14, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, pp. 58-103.
- GROENEWEGEN, PETER (2008), «Political Economy», *in* STEVEN DURLAUF/LAWRENCE BLUME (Eds.), The New Palgrave Dictionary of Economics Online, Palgrave Macmillan.
- HOBBS, THOMAS (1996), *Leviathan – or the Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill*, Cambridge University Press.
- LOHMANN, SUSANNE (2008), «Rational Choice and Political Science», *in* STEVEN DURLAUF/LAWRENCE BLUME (Eds.), The New Palgrave Dictionary of Economics Online, Palgrave Macmillan.
- MUKAND, SHARUN (2008), «Policy reform, political economy of», *in* STEVEN DURLAUF/LAWRENCE BLUME (Eds.), The New Palgrave Dictionary of Economics Online, Palgrave Macmillan.

- MYATT, DAVID (2008), «Collective action (new perspectives)», in STEVEN DURLAUF/ LAWRENCE BLUME (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- OLSON, MANCUR (1971), *The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- (2008), «Collective action», in STEVEN DURLAUF/LAWRENCE BLUME (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- PERSSON, TORSTEN/TABELLINI, GUIDO (2000), *Political Economics – Explaining Economic Policy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- PIRES, LUCAS (1998) *Introdução à Ciência Política*, Universidade Católica Portuguesa, Porto.
- RANGEL, PAULO (2002), *Ciência Política para juristas – notas e tópicos*, polycopiado, Porto.
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES (1966), *Du Contrat Social*, Garnier-Flammarion, Paris.
- TULLOCK, GORDON (2008), «Public Choice», in STEVEN DURLAUF/LAWRENCE BLUME (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- ZIMMERLING, RUTH (2005), *Influence and Power – Variations on a Messy Theme*, Springer, Dordrecht.
- ZIPPELIUS, REINHOLD (1997), *Teoria Geral do Estado*, 3.^a Ed., Gulbenkian, Lisboa, pp. 139-174.