

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 158

abril/junho – 2003

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# **A Política enquanto Ciência e a necessidade de seu ensino para o exercício eficiente da cidadania**

Eitel Santiago de Brito Pereira

## Sumário

1. Introdução. 2. O conhecimento científico sobre Política. As técnicas e métodos empregados por politólogos. 3. Objeto e noção da Ciência Política. 4. Denominações e conteúdo programático da Política. 5. Objetivos da Política e suas relações com outras matérias. 6. A obrigatoriedade do ensino da Política como solução adequada ao exercício eficiente da cidadania.

### *1. Introdução*

Ao organizar o Estado, a Constituição atual consagrou a forma republicana e o regime democrático de governo, assentados na soberania popular e no pluralismo partidário<sup>1</sup>.

O Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos, os Senadores, os Deputados Federais e Estaduais e os Vereadores são eleitos pelo povo, mediante o sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Apesar disso, criticam-se bastante os agentes políticos. Muitos deles não estariam à altura das aspirações do corpo eleitoral.

Por que isso acontece? O que seria necessário fazer para melhorar a representação?

Pretendo, neste trabalho, responder a tais indagações. Com tal propósito, discorrerei sobre a Política enquanto Ciência, apontando a instituição de seu ensino nas escolas, a partir do ensino médio, como solução

Eitel Santiago de Brito Pereira é Subprocurador-Geral da República e Professor de Ciência Política da Universidade Federal da Paraíba.

adequada para o exercício eficiente da cidadania.

## 2. *O conhecimento científico sobre Política. As técnicas e métodos empregados por politólogos*

Sensível aos fenômenos do cosmo e capaz de pensar, o homem sente o imperioso impulso de entender a realidade que o circunda. O conhecimento científico procede dessa curiosidade. Curiosidade que atende ao seu instinto de sobrevivência e à sua aspiração de progresso. Curiosidade que ilumina sua compreensão existencial e lhe permite antever, com relativa confiança, alguns eventos futuros.

Num primeiro momento, observa os acontecimentos, vivencia experiências e sente emoções. Em seguida, forma em sua consciência um conjunto de crenças sobre os fatos, adquirindo casualmente o conhecimento vulgar. Somente numa terceira etapa, analisa e reflete, distingue e classifica, conceitua e sistematiza as descobertas, por meio de experimentos e verificações, construindo pelo raciocínio o conhecimento científico.

O sentimento e a razão são os principais utensílios empregados no processo intelectual de representação científica da realidade. Mas não esgotam os instrumentos de aprendizado do sujeito cognoscente, que desfruta igualmente de resultados alcançados por suas percepções extra-sensoriais. Essas fontes, ainda pouco estudadas, relacionam-se com fenômenos paranormais ou parapsicológicos e explicam, em muitos casos, a excepcional intuição de alguns gênios do saber.

A Ciência tem sido conceituada como o “conjunto de conhecimentos relativos a certas categorias de fatos ou de fenômenos” (NASCENTES, 1981, p. 373). Porém, Miguel REALE (1975, p. 50) adverte que a natureza científica da experiência só aparece se a investigação “obedece a um processo ordenatório da razão, garantindo-nos certa margem de segurança quanto aos resultados, a

coerência unitária de seus juízos e a sua adequação ao real”.

É possível o conhecimento científico sobre a Política e, no seu labor, o politólogo adota as mesmas técnicas de pesquisa de outras ciências sociais. Numa perspectiva histórica, investiga acontecimentos do passado para revelar a realidade atual. No plano comparativo, coteja instituições de diferentes Estados com o propósito de apontar o que existe de comum entre elas. Além disso, faz manipulações estatísticas, fornecendo descrições quantitativas da sociedade, e formula classificações, construindo tipos, modelos e estruturas.

A Política não prescinde dos métodos clássicos de organização do pensamento. Algumas vezes, o cientista político parte de afirmações gerais para chegar à conclusão particular (dedução). Noutras, sai do registro de fatos específicos para atingir a proposição mais genérica (indução). Na maior parte dos casos, aproveita os dois procedimentos e também o método hipotético-dedutivo.

O politólogo, preleciona Dalmo de Abreu DALLARI (2000, p. 7-8), sempre integra os resultados obtidos em suas pesquisas “numa síntese, podendo perfeitamente ocorrer que de uma lei geral, obtida por indução, tirem-se deduções que irão explicar outros fenômenos, havendo, portanto, uma associação permanente de métodos, assim como os próprios fenômenos estão sujeitos a uma interação causal, uma vez que a vida social está sempre submetida a um processo dialético, o que faz da realidade social uma permanente criação”.

Recordo, por oportuno, o sábio Jean-Jacques ROSSEAU (1996). Em sua famosa obra, ele lançou algumas premissas gerais. Disse, por exemplo, que no estado da natureza o homem era livre, mas perdeu parte de sua liberdade natural com o desenvolvimento da vida em sociedade e a conseqüente institucionalização do poder. Afirmou, por outro lado, que o poder não se assenta na força e sim no Direito. Assim, empregando um

raciocínio dedutivo, inferiu que o dever de obediência dos súditos à(s) pessoa(s) ou órgão(s) encarregado(s) de exercer o poder somente pode ser fruto de um acordo firmado por homens livres.

Como evidência da utilização do pensamento indutivo, lembro que MONTESQUIEU (2000) concluiu que a divisão dos poderes é indispensável para assegurar a liberdade política com esteio nos registros de alguns fatos específicos: a) o respeito à liberdade na Inglaterra, onde os três poderes (de fazer as leis, de executar as resoluções públicas e de julgar os crimes e as demandas dos particulares) estavam separados e eram exercidos por pessoas ou corpo de magistrados distintos; b) a moderação dos governos na maior parte dos reinos europeus, nos quais o Príncipe, embora reunindo as funções legislativas e executivas, deixava aos súditos a tarefa de julgar; e c) o despotismo atroz da Turquia, onde todos os poderes eram exercidos pelo Sultão.

### 3. Objeto e noção da Ciência Política

O conhecimento desenvolve-se em áreas bem distintas. Mister se faz, portanto, delimitar o objeto das reflexões dos politólogos nos caminhos que percorrem para fundar a Ciência Política.

Segundo Miguel REALE (1975, p. 8),

“Conhecer é trazer para nossa consciência algo que sabemos ou que supomos fora de nós. O conhecimento é uma conquista, uma apreensão espiritual de algo. Conhecer é abranger algo tornando-nos senhores de um ou de algum de seus aspectos. Toda vez que falamos em conhecimento, envolvemos dois termos: o sujeito, que conhece, e algo de que se tem ou de que se quer ter ciência. Algo, enquanto passível de conhecimento, chama-se objeto, que é assim, o resultado possível de nossa atividade cognitiva...”. (...). “... Conhecer é trazer para o sujeito algo que se põe como objeto: – não

toda a realidade em si mesma, mas a sua representação ou imagem, tal como o sujeito a constrói, e na medida das formas de apreensão do sujeito correspondentes às peculiaridades objetivas...”.

A Política é o objeto da atenção dos politólogos, que costumam decifrar o significado desse lexema antes de fornecer sua noção. A palavra tem diversas acepções, embora sempre exprima uma idéia referente à realidade estatal. Provém do idioma grego (“*politiké*”) (NASCENTES, 1981, p. 1305), sendo derivada de “*polis*”, termo empregado para designar a Cidade.

Todavia, entre os helênicos, a Cidade englobava o Estado, consoante se colhe da lição de ARISTÓTELES (1977, p. 13):

“Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política...”.

No tempo do sábio macedônio<sup>2</sup>, a *polis* já se consolidara como fortaleza, edificada pelas tribos sedentárias para a realização de seus cultos e o exercício de suas lidas, para a garantia de sobrevivência do grupo e a segurança dos homens livres, que viviam, mourejavam e deambulavam nos seus arredores.

O vocábulo permanece estremando certo setor da experiência humana: a realidade do Estado (JUSTO LÓPES, 1987, p. 31)<sup>3</sup>.

Assim, ao assestar o Estado como objeto da investigação da Política, imagino-o enredando, em sua teia de relações, todas as atividades destinadas a construir e conservar a organização da sociedade. Vejo-o intimamente relacionado com outras instituições do mundo atual, as quais preciso estudar se me disponho a fazer Ciência.

Tenho uma compreensão assemelhada à do jurista argentino Mario JUSTO LÓPEZ (1937, p. 34)<sup>4</sup>, que aponta outras acepções do referido termo, mas demarca assim seu especial significado científico.

Por conta da amplitude de seu campo de investigação, penso a Política como um conjunto sistematizado de conhecimentos sobre o Estado, os grupos de pressão, os partidos, os sistemas políticos, os organismos e as relações internacionais.

#### *4. Denominações e conteúdo programático da Política*

Não consigo discriminar a Política, enquanto Ciência, da Teoria Geral do Estado, que, no dizer de DALLARI (1989, p. 6), estuda a comunidade estatal “sob todos os aspectos, incluindo a origem, a organização, o funcionamento e as finalidades, compreendendo-se no seu âmbito tudo o que se considere existindo no Estado e influenciando sobre ele”. Permito-me, igualmente, encará-la como disciplina integrada ao Direito Constitucional.

Entretanto, há quem distinga as matérias.

Entre nós, Wilson ACIOLY (1985, p. 47) faz a diferenciação. Para ele, a Política, isto é, a Teoria Geral do Estado “estuda o Estado em geral, no tempo e no espaço, perquirindo as suas origens, a sua evolução, as suas finalidades”, enquanto o Direito Constitucional “estuda um Estado em particular, de preferência um Estado contemporâneo, analisando a sua estrutura e o seu mecanismo de poder”.

A separação é frágil. Não exhibe maior rigor científico. O conteúdo da Teoria Geral do Estado envolve a estrutura teórica do Direito Constitucional. Não se conhece bem a Lei Maior sem analisar as teorias de politólogos recepcionadas em seu texto.

Por tudo isso, reputo correta a opinião de quem, como Sahid MALUF (1986, p. 27), sustenta que a Política, ou Teoria Geral do Estado, corresponde à parte geral do Direito Constitucional, não sendo “uma ramifi-

cação, mas o próprio tronco desse ramo eminente do direito público”.

Aliás, o professor portenho Carlos S. FAYT (1988, p. 53) é outro que revela tal nuance, ensinando:

“... 1) O que deve entender-se por Político determina o objeto e conteúdo da matéria, sendo a origem das limitações da doutrina tradicional.

“2) O Político pode ser interpretado como o referente ao Estado, a seus fins e funções. O Direito Político, nesta perspectiva, seria o Direito do Estado, quer dizer, a Teoria do Estado. Confundir-se-ia com o Direito Constitucional.

“3) O Político pode interpretar-se como tudo o que se relaciona ao poder. Deste ponto de vista o Direito Político seria uma Teoria do Poder e seu objeto e conteúdo equivale ao da Ciência Política.

“4) Por último, o Político pode se referir à organização Política e ao Direito Político, compreendendo uma Teoria da Organização Política. Como um sistema de relações estruturais da organização Política. Este critério dá substância ao Direito Político...”<sup>5</sup>.

Há diferentes perspectivas para conhecer a realidade estatal. DALLARI (2000, p. 5) lembra a lição de Alexandre Groppali, para quem o conhecimento científico sobre a comunidade política

“... compreende três doutrinas que se integram compondo a Doutrina do Estado e que são as seguintes: a) doutrina sociológica, que estuda a gênese do Estado e sua evolução; b) doutrina jurídica, que se ocupa da organização e personificação do Estado; c) doutrina justificativa, que cuida dos fundamentos e dos fins do Estado...”.

Quando esquadrinho a Constituição para comentar suas regras, ocupo-me das teses de politólogos que informam seu texto e não se dissociam da Ciência Constitucional, pois dão suporte à ampla especulação sobre o Estado.

Grande parte da doutrina assegura que o Direito Constitucional não se resume à dogmática extraída da observação e exegese dos textos legais. Engloba, da mesma forma, a descoberta, no ordenamento observado, do “espírito, ou seja, o comum e o essencial a todos os Estados” (PAUPÉRIO, 1985, p. 16), o que se faz mediante consultas a estudos antecipatórios da Política.

A ordem normativa e a realidade, em sua dimensão histórica, precisam ser vistas pelo estudioso num inseparável contexto de interação e condicionamento recíprocos. Ao comentar as normas fundamentais de uma determinada comunidade, assumo o compromisso de averiguar a eventual ineficácia de algumas delas em face das relações de poder e dos valores consagrados no meio social. Não investigo com eficiência qualquer Constituição, desprezando as experiências hauridas nas teorias elaboradas por grandes pensadores.

A distinção, entre a Política enquanto Ciência e o Direito Constitucional, só atende aos interesses de alguns positivistas, ávidos para purificar o saber jurídico dos elementos informadores de outros ramos do conhecimento humano. Enfrentando dificuldades para explicar, com base apenas no exame das regras constitucionais, o exercício e a partilha do poder em muitos Estados, eles transformaram a dicotomia na válvula de que precisavam para evitar a explosão de suas construções doutrinárias, levantadas com base na afirmativa de que “existe apenas um conceito jurídico de Estado: o Estado como ordem jurídica, centralizada” (HANS, 1990, p. 190).

Georges BURDEAU (1995, p. 39) já advertiu que o funcionamento do Estado não se pode compreender como resultado da simples aplicação das regras do Direito Positivo, havendo inúmeras situações em que a repartição real do poder se verifica de modo diferente do previsto nas normas constitucionais<sup>6</sup>.

O notável professor francês registra inclusive que os programas de estudo da Ciência do Estado foram modificados naquele País, acrescentando-se ao título dos cursos,

ao lado da expressão Direito Constitucional, a nomenclatura Ciência Política ou Instituições Políticas (p. 39)<sup>7</sup>.

Ao estudar o ordenamento constitucional vigente num determinado Estado, faço pesquisa de Política, ingressando na arena do Direito Constitucional Positivo. Ao cotejar as leis fundamentais de diversos países, elaboro estudo de Política, entrando no campo de discussão do Direito Constitucional Comparado. Finalmente, ao investigar a realidade multifacetada do Estado, produzo conhecimento de Política, penetrando no amplo palco do Direito Constitucional Geral.

### *5. Objetivos da Política e suas relações com outras matérias*

No mundo da cultura, em que José Flóscolo da NÓBREGA (1987, p. 6-7) situa a Ciência Jurídica<sup>8</sup>, nenhum jurisconsulto, digno desse nome, contenta-se ao atingir seu objetivo teórico de descobrir a verdade. Depois de obter o conhecimento, aflora em seu espírito outra aspiração de natureza prática: a de contribuir para melhorar a realidade investigada, tornando mais leve o fardo da humanidade em sua aventura terrena.

Assim, além do nobre objetivo teórico de atender ao desejo ardente que o ser humano carrega de conhecer, compreender e desvendar os fatos e fenômenos do cosmo, a Ciência tem, por igual, uma finalidade prática: o aperfeiçoamento das condições de vida na terra.

Ao observar o Estado, o politólogo elabora conceitos, classifica fatos, faz comparações, arrisca prognósticos, emite juízos e termina também aconselhando os rumos que deverão ser seguidos para o aprimoramento da comunidade política.

A finalidade teórica de Política é o conhecimento por meio da exposição, ainda que sumária, das descobertas reveladas pelos grandes pensadores sobre os diversos aspectos da comunidade estatal.

E o seu objetivo prático é o aperfeiçoamento do Estado porque se propõe a prescrever as formas mais adequadas de orga-

nização do Estado, os melhores sistemas de exercício e de controle do poder, as maneiras mais eficientes para se conter o arbítrio e proteger os direitos fundamentais dos homens.

Para cumprir suas finalidades, a Política, enquanto Ciência, recolhe ensinamentos da Sociologia, da Economia, da Psicologia, da História, da Geografia e de muitos outros ramos do conhecimento humano.

DALLARI (2000, p. 2) realça esse aspecto. Ao seu sentir, trata-se de disciplina “de síntese, que sistematiza conhecimentos jurídicos, filosóficos, sociológicos, políticos, históricos, antropológicos, econômicos, psicológicos, valendo-se de tais conhecimentos para buscar o aperfeiçoamento do Estado, concebendo-o, ao mesmo tempo, como um fato social e uma ordem, que procura atingir os seus fins com eficácia e justiça”.

### *6. A obrigatoriedade do ensino da Política como solução adequada ao exercício eficiente da cidadania*

A Constituição, se faculta aos brasileiros o direito de se alistar e votar a partir dos 16 anos<sup>9</sup>, também impõe ao Estado o dever de promover e incentivar a educação visando o preparo da pessoa para o exercício da cidadania<sup>10</sup>.

Não é possível exercer de modo eficiente a cidadania sem conhecimentos básicos de Política. Enquanto o corpo eleitoral estiver alheio aos problemas do Estado e ao funcionamento de seus órgãos, não conseguirá melhorar sua representação nem aprimorar as instituições democráticas.

Creio, portanto, que o aperfeiçoamento do regime passa necessariamente pelo ensino da Política, que precisa, enquanto Ciência, integrar como disciplina obrigatória os currículos das escolas de ensino médio da República Federativa do Brasil.

Sobre o tema, Darcy AZAMBUJA (1987, p. 12-13, 15-16) assinala que os estudos dessa matéria concorrem “decisivamente para a educação cívica em sentido amplo”. E adverte:

“... Não basta, para ser bom cidadão, votar e ser votado; é preciso conhecer, dispor de informação científica sobre os segredos e as realidades da vida política. Uma visão exata das instituições e regimes políticos, com o bem e mal que eles contêm, traz a possibilidade de agir conscientemente para o seu aperfeiçoamento”.

### *Notas*

<sup>1</sup> Art. 1º, I, II e V, e parágrafo único, combinado com o art. 14 da CF.

<sup>2</sup> Aristóteles era natural de Stágiros, na Macedônia.

<sup>3</sup> “La palabra política, como ocurre con la mayoría de las palabras, tiene diversos significados. Sin embargo, a través de la mayor parte de ellos sirve para calificar y, así, caracterizar y distinguir un cierto sector de realidad humana, razón por la cual es lo mismo decir política que decir realidad política”.

<sup>4</sup> “...la actividad y la relación que constituyen la realidad política están referidas al Estado, el *sistema político* mayor de nuestro tiempo, y a los *sistemas políticos*, mayores a él, actualmente en gestación. De acuerdo con ese marco de referencia, son políticas la actividad y la relación estatales, y lo son igualmente aquellas otras actividades y relaciones que converjan sobre ellas. Así, además de la actividad de un determinado órgano estatal, será también política la actividad de un partido político que procure el acceso a la ocupación de aquel órgano o la de un grupo de presión que busque influir sobre la acción del mismo...”.

<sup>5</sup> “1) Lo que deba entenderse por político determina el objeto y contenido de la materia, siendo el origen de las limitaciones de la doctrina tradicional. 2) Lo político puede ser interpretado como lo referido al Estado, a sus fines y funciones. El Derecho Político, desde esta perspectiva, sería Derecho del Estado, es decir, Teoría del Estado. Se confundiría con el Derecho Constitucional. 3) Lo político puede interpretarse como todo lo relativo al Poder. Desde este punto de vista el Derecho Político sería una Teoría del Poder y su objeto y contenido equivalente al de la Ciencia Política. 4) Por último, lo político puede ser referido a la organización política y el Derecho Político comprenderse como una teoría de la organización política. Como un sistema de relaciones estructurales de la organización política. Este

critério proporciona sustantividad al Derecho Político”.

<sup>6</sup> “... le fonctionnement réel du pouvoir politique ne peut se comprendre comme le résultat d’une simple application de règles de droit et qu’il y a des situations, de plus en plus nombreuses au XIXe siècle, où celui que le droit désigne comme le principal détenteur du Pouvoir, le monarque, n’est plus en mesure de l’exercer que partiellement ou plus du tout. Il faut alors chercher d’abord à décrire la répartition réelle du pouvoir, puis à l’expliquer et on ne peut naturellement le faire qu’en mettant en évidence les rapports sociaux. Il se constitue donc, à côté d’une discipline proprement juridique, le droit constitutionnel que étudie les règles, une discipline sociologique, la science politique attachée à décrire la réalité”.

<sup>7</sup> “On a donc admis à cette époque que, puisque la science du droit constitutionnel ne donnait pas accès à une connaissance de la politique, il fallait compléter l’exposer des règles par la description du fonctionnement réel. C’est ainsi que les programmes des études de droit ont été modifiés pour faire figurer dans le titre des cours, à côté de l’expression ‘droit constitutionnel’, celle de ‘science politique’ ou d’institutions politiques”.

<sup>8</sup> “... o direito não tem sede nem na natureza, nem no mundo dos valores, mas participa a um só tempo de um e de outro: da natureza, porque tem base na vida humana, nas relações sociais, e dos valores, pela significação que imprime a essas relações, orientando-as para a satisfação dos interesses comuns. É, portanto, natureza valorada, moldada pelo valor e valor objetivado através de dados naturais. O que significa que o direito é fato cultural e se situa no mundo da cultura”.

<sup>9</sup> Art. 14, § 1º, II, c, da CF.

<sup>10</sup> Art. 205 da CF.

### Bibliografia

ACIOLY, Wilson. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Mário da Gama Kuri. Brasília: Universidade de Brasília, 1977.

AZAMBUJA, Darci. *Introdução à ciência política*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

BURDEAU, Georges. *Manuel: droit constitutionnel*. 24. ed. Revue e mise à jour par Francis Hamon e Michel Troper. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E. J. A., 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2000.

FAYT, Carlos S. *Derecho político*. 7. ed. Buenos Ayres: Depalma, 1988.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges, revisão técnica de Péricles Prado. Brasília: Martins Fontes, 1990.

JUSTO LÓPEZ, Mario. *Introducción a los estudios políticos: teoría política*. Buenos Ayres: Depalma, 1987. 2 v.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1986.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. Tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 2000.

NASCENTES, Antenor. *Dicionário ilustrado da língua portuguesa da Academia Brasileira de Letras*. Rio de Janeiro: Bloch, 1981. 6 v.

NÓBREGA, José Flóscolo da. *Introdução ao direito*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1987.

PAUPÉRIO, Artur Machado. *Teoria do Estado resumida*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1985.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 1975. 2 v.

ROSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios de direito político*. Tradução de Antonio de Pádua Danesi e revisão de Edison Darci Heldt. São Paulo: Martins Fontes, 1996.