

## O sistema político

*Manoel Alexandre C. Belo\**

RESUMO. Este estudo trata da delimitação formal do sistema político, através das concepções estruturais-funcionalistas. Traduz, em linhas gerais, as bases conceituais do modelo, sua importância para o desenvolvimento dos estudos políticos e sua afirmação como método válido de investigação científica.

*Palavras-chave:* Sistema político. Análise sistêmica. Análise política.

### **Introdução**

Nos anos 60-70, a Ciência Política, especialmente norte-americana, passou por uma transformação substancial. A partir da aplicação de novos conceitos e métodos desenvolvidos no contexto das Ciências Sociais, com ênfase sobre o estrutural-funcionalismo, modernas linhas de análise, diferenciadas do modelo jurídico tradicional, passaram a ocupar um lugar de destaque no universo dos estudos políticos.

Essas novas abordagens traduzem, via de regra, o resultado de extensa meditação acerca das dificuldades de pesquisa e explicação na órbita da política comparada. Os modelos concebidos pretendem organizar a quantidade máxima de dados políticos, unificar, sem declarações

---

\* Mestre em Direito pela UFSC e Doutor em Ciência Política pela Université des Sciences Sociales de Toulouse (França). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Paraíba.

ideológicas, vários enfoques do comportamento político, refletir em relação a importantes relacionamentos alocados no interior desse mesmo comportamento (como um todo), quando ele ocorre no contexto de um sistema dado, e tentar esclarecê-los. Dependendo do tipo de modelo analisado, pode não apresentar qualquer lei científica. Mas podem ser potencialmente de alta produtividade, em termos de linhas de estudo: fornecem bases gerais para a investigação, e também explicações, no sentido de indicarem um conjunto de conseqüências possíveis de um fenômeno político qualquer. Podem não indicar *todas* as rotas possíveis para a investigação, nem explicar *todas* as conseqüências possíveis de determinada ocorrência, mas avançaram rapidamente em direção a tais fins, o que, por si só, é uma justificação suficiente dos esforços empreendidos.

O modelo aqui analisado tem por fundamento as teses funcionalistas, acopladas à teoria dos sistemas. O enfoque funcionalista, associado à abordagem sistêmica, abriu novas perspectivas para o estudo integrado das ciências sociais, facilitando não apenas o inter-relacionamento, mas, inclusive, o destaque dos fatos políticos dos demais fatos sociais. Termos emprestados do direito público foram substituídos por conceitos mais abrangentes, que, além de oferecerem maior autonomia e independência à ciência política, facilitaram a operacionalização de conceitos antigos e o estudo de diversos fenômenos observáveis nas sociedades emergentes (sistemas "transicionais"). O estudo da política de grupos, por exemplo, pode ser citado como uma das áreas da ciência política onde os métodos de investigação sofreram uma alteração fundamental. Os "grupamentos" (grupos de pressão, grupos de interesse,

“lobbies”, partidos políticos), independentemente da estrutura e dos critérios de organização, passaram a ser encarados como “instrumentos”, através dos quais demandas (*inputs*) do “ambiente” são levadas ao “sistema político”, provocando, em consequência, decisões políticas (*outputs*).

São estes, em suma, os elementos que serão tratados a seguir. Mas não é demais assinalar que se está lidando com as linhas gerais de um esquema passível de variantes e de sofisticções consideráveis. Faz-se mister, portanto, advertir que os funcionalistas talvez não apoiassem, em todos os seus pontos, o modelo tal qual será aqui exposto, mas certamente aprovariam o essencial deste tipo de construção.

## **1 - Características gerais dos sistemas**

Quando um conjunto de fenômenos interdependentes faz surgir uma coordenação onde, de uma forma ou de outra, ocorram interações, se pode dizer que ele possui uma estrutura e pode ser considerado um *sistema*.

Um sistema não é algo estático, já que é integrado por um *fluxo* de entradas (funções de *input*) que são processadas em correntes de saída (funções de *output*). Todo sistema pressupõe, ainda, relações de *interdependência*, o que implica em afirmar que existe uma conexão entre as diversas partes que o compõem, de tal modo que quando se alteram as propriedades de uma delas se modificam seus demais componentes, e o sistema, como um todo, resulta afetado.

As noções de fluxo e interdependência trazem logicamente consigo a idéia de *equilíbrio*: em meio ao fluxo

e refluxo no qual se encontra e do qual se compõe, o sistema mantém seu caráter através do tempo. Não seria um sistema se não fosse suficientemente definido e estável no tempo. A existência – ou equilíbrio – do sistema, nesse sentido, se deve a mecanismos que se especializam em absorver e corrigir as fontes potenciais de distúrbios. Em termos mais exatos, a existência de *mecanismos regulatórios* é essencial para a sobrevivência do sistema. Contudo, se algumas das funções agem para manter o equilíbrio do sistema, há outras que podem desequilibrá-lo. As primeiras podem ser chamadas de *funcionais*, e as segundas, de *disfuncionais*.

As funções, por outra parte, são realizadas por *estruturas*, que nada mais são senão séries particulares de *papéis* (modos de desempenho ou de comportamento) relacionados uns com os outros. Uma função qualquer pode ser realizada por mais de um tipo de estrutura, da mesma forma que cada estrutura pode realizar mais de uma função; ou seja, toda estrutura é *polivalente*, significando isso que toda unidade social em funcionamento tem certos fins que devem ser realizados em conjunto, através de estruturas apropriadas. Para que a sociedade evolua, é necessário que um mínimo de tarefas sejam efetivadas. Cada uma dessas tarefas constitui uma função, sendo que o complexo de todas elas compõe o sistema social, que se define, pois, como o *conjunto de funções que desempenha uma sociedade* (PARSONS, 1974).

Os sistemas operam em três níveis conceituais distintos. Um primeiro nível de funcionamento é o das *capabilidades* do sistema, isto é, o modo como ele atua como uma unidade em seu meio ambiente (algumas máquinas processam informação; outras produzem energia; uma economia produz e distribui bens materiais;

as famílias produzem filhos e os introduzem nos papéis e modos de comportamento adultos etc.). O sistema, aqui, é visualizado como uma unidade em suas relações com outros sistemas e o ambiente em que ele atua. Quando se fala das capacidades de um sistema político, por exemplo, está se buscando uma maneira ordenada para descrever sua atuação em relação ao meio ambiente total.

O segundo nível de funcionamento é inerente ao sistema. São os *processos de conversão*. Exemplos fisiológicos, como os que ocorrem no corpo, seriam a digestão dos alimentos ou a circulação do sangue. Os processos (ou *funções*) de conversão, são os métodos pelos quais os sistemas transformam *inputs* (insumos) em *outputs* (produtos). No sistema político, essa conversão envolve as formas mediante as quais reivindicações (demandas) e suportes (apoios) são transformados em decisões oficiais implementadas - ou cumpridas. Evidentemente, as capacidades e os processos de conversão de um sistema são relacionados entre si.

Finalmente, existem as funções de manutenção e *adaptação* do sistema. Pode-se distinguir dois aspectos na função de manutenção do sistema em um contexto social: (a) as pessoas devem ser *recrutadas* (função de recrutamento) para os papéis de cujo desempenho essa manutenção depende, e, (b), é também necessário - para manter o sistema - que seus membros sejam condicionados a aceitar sua maneira de atuar: devem, pois, ser *socializados* (função de socialização) de diversas maneiras. Novos papéis são criados e novas pessoas treinadas. Tais funções, porém, não entram diretamente nos processos de conversão do sistema, mas atingem a eficiência interna e as inclinações, ou tendências, do mesmo, afetando conseqüentemente o seu desempenho.

Ao considerar-se os sistemas, deve-se ainda ter em mente quatro pontos que se podem aplicar a qualquer um deles (DAHL, 1965):

a) chamar alguma coisa de *modelo* é uma forma abstrata de considerar coisas concretas. Assim, faz-se necessário não confundir a coisa concreta com o *sistema analítico*. Um modelo é simplesmente um aspecto de coisas abstraídas da realidade para fins de análise;

b) a fim de determinar o que se situa dentro de um sistema particular e o que se situa fora dele, é preciso especificar os *limites* (ou *fronteiras*) desse sistema. Cada sistema implica certos limites: começa em um lugar e termina em outro;

c) pode ocorrer que o sistema seja um elemento, um *subsistema*, dentro de outro. A Terra é um subsistema do sistema solar, que por sua vez é subsistema de uma galáxia maior, que também é um subsistema do Universo. A estrutura partidária é um subsistema do sistema político, que é um subsistema do sistema social interno, que é, ao mesmo tempo, um subsistema do sistema global;

d) determinado elemento pode ser subsistema em dois ou mais sistemas diferentes, que se sobrepõem apenas parcialmente.

São essas, portanto, as características dos sistemas e funções, enquanto conceitos gerais e aplicáveis a situações variadas. Na seqüência, analisar-se-á sua aplicação ao ambiente político.

## **2 - O sistema político**

Os homens associam-se a outros por companheirismo e para satisfazer mais eficientemente seus desejos e necessidades. Atribuindo tarefas

particulares aos indivíduos que desenvolveram capacidades relevantes e trabalhando em grupo, os homens se tornam capazes de realizar o que não poderiam concretizar, ou não o fariam tão bem, se vivessem isolados.

No momento em que começam a relacionar-se mutuamente e a constituir um grupo, uma associação, uma sociedade, não podem ficar sem rumo ou normas na procura de seus valores e objetivos individuais. A menos que conflitos de interesses tenham de ser resolvidos pela violência, devem ser estabelecidos canais e procedimentos legais para arbitrá-los: *estruturas políticas*. A finalidade dessas estruturas não é eliminar conflitos, mas sim mantê-los dentro de limites razoáveis, de modo que os homens possam coabitar pacificamente e formar uma comunidade, apesar de suas diferenças.

Não existe sociedade que, mantendo a ordem interna e externa, não possua uma *organização política* – isto é, padrões legítimos de interação por meio dos quais tal ordem é mantida. Além disso, todos os tipos de estruturas políticas que são encontradas nos sistemas modernos ocorrem nas formas não-ocidentais e primitivas: as interações ou as estruturas podem ser ocasionais ou intermitentes; podem não ser claramente visíveis, mas afirmar que elas não existem é absurdo. O que pode ocorrer são ações descontínuas realizadas pelo líder de um grupo em resposta a determinadas situações; ou *outputs* formulados informalmente pelo grupo diante de uma séria ameaça à ordem interna, ou algum problema de relações externas; as funções que normalmente são encontradas nos modernos sistemas políticos podem se aglutinar, sem separações formais, como parte de uma só ação: mas não se trata, no caso, de ausência de estrutura

política, mas sim de um tipo especial de estrutura. Em outras palavras, as sociedades podem ser diferenciadas na medida em que a estrutura política é bem diferenciada e visível ou intermitente e menos perceptível (ALMOND e COLEMAN, 1969).

Destarte, em todas as sociedades organizadas se podem encontrar estruturas que exercem funções de integração e adaptação (tanto internamente como em relação a outras sociedades), por meio do uso da compulsão física mais ou menos legítima. Essa força legítima é o fluxo que corre através dos *inputs* e *outputs* do sistema político, dando-lhe característica e saliência especiais, bem como coerência.

*Sistema político, pois, é o sistema legítimo que mantém ou modifica a ordem numa sociedade, e cujo padrão permanente de relações humanas implica, de maneira significativa, em influência, governo e autoridade* (DAHL, 1956, p. 19; ALMOND e COLEMAN, 1969, p. 17).

De certa forma, todos os *outputs* que dele migram estão relacionados com o exercício da autoridade, a qual, nesse contexto, está intimamente ligada ao uso da coerção física legítima. Na proporção em que a coerção relacionada com esse processo não é considerada legítima pela sociedade, já não mais ter-se-á um sistema político, mas um sistema em vias de fragmentação. Quando um grande número de pessoas, em determinado território, começa a por em dúvida ou negar a reivindicação do governo de regulamentar a força, então esse Estado se encontra em grave perigo de dissolução.

Na concepção de sistema político estão incluídas todas as interações – *inputs* e *outputs* – que afetam o uso ou a ameaça de uso da coerção física. Incluem-se na hipótese não apenas as estruturas baseadas na lei (parlamentos, executivos, burocracias e tribunais), ou apenas unidades

associativas ou formalmente organizadas (partidos, grupos de pressão, veículos de comunicação), mas todas as estruturas no seu aspecto político, inclusive estruturas não-diferenciadas (parentesco e linhagem, grupos de casta ou posição social análoga) e também fenômenos irregulares (greves, manifestações de rua, etc.).

Contudo, se é possível afirmar que um grupo social de alguma maneira *influencia* o sistema político, não se pode dizer, por outro lado, que dele faz parte. Apenas quando um grupo apresenta exigências ao sistema político, através dos líderes que o representam, ou por intermédio de estruturas especializadas (*lobbies*, partidos políticos, imprensa, etc.) é que surge sua ação política, tornando-o parte integrante do sistema político. Desse modo, são da maior importância no funcionamento do sistema político os tipos de estruturas que controlam suas *fronteiras*. Elas processam os *inputs*, estabelecendo e mantendo o contato entre a sociedade e a política.

Delimitadas as fronteiras do sistema político, o que fica fora delas é o seu *meio ambiente*, e este pode ser dividido em *intra-societário* e *extra-societário* (EASTON, 1968). O ambiente extra-societário situa-se além do território nacional: nesse sentido, a ONU faz parte do ambiente extra-societário do Brasil. Quanto ao ambiente intra-societário, localiza-se no âmbito da sociedade da qual o sistema político faz parte: assim, os padrões comportamentais associados à Igreja ou ao MST, no Brasil, inserem-se no ambiente intra-societário do sistema político brasileiro. A distinção entre sistema político e ambiência é de fundamental importância no equipamento teórico da análise sistêmica (principalmente quando se utiliza o arcabouço do estrutural-funcionalismo), que não procura ocultar o fato de que o sistema político está

profundamente relacionado com o seu meio ambiente. Portanto, as autoridades políticas brasileiras são influenciadas e tentam influenciar seus aliados na ONU, como também estão sujeitas à influências vindas da Igreja, do MST e de diversas outras estruturas do ambiente intra-societário.

Convém ressaltar que essa fronteira entre o sistema político e seu meio ambiente não significa uma distinção entre as pessoas. Não se distingue, por exemplo, as pessoas que participam do sistema econômico daquelas que participam do sistema político: as pessoas atingidas são sempre as mesmas. Fundamentalmente, o que se distingue são seus papéis ou modos de comportamento (econômico, político, etc.). A abordagem preocupa-se mais com a análise de modos de comportamento, precisamente, e menos com os indivíduos, inclusive porque estes desempenham vários papéis e freqüentemente passam de um para outro com grande rapidez (DAHL).

Por outro lado, é variável a natureza dos *inputs* endereçados ao sistema político. Sob tal aspecto, faz-se preciso diferenciar *demanda* (ou *reivindicação*) de *suporte* (ou *apoio*). Uma demanda consiste em expressar o ponto de vista de que as autoridades dentro do sistema político deviam – ou não – tomar uma decisão a respeito de determinado assunto. Easton identifica várias classes de demandas acostadas ao sistema político. São reivindicações por:

a) *distribuição de benefícios e serviços* (leis salariais e de horários, oportunidades educacionais, regimes previdenciários, etc.);

b) *regulamentação do comportamento* (providências para a segurança pública, controle de mercado e regras com relação a saúde, condições sanitárias, etc.);

c) *participação no sistema político* (direito de voto, de elegibilidade, de extensão do sufrágio, etc.);

d) *comunicação e informação*, a exemplo da afirmação de regras e da comunicação de intenções políticas.

Essas demandas podem aparecer sob muitas combinações, formas e graus de intensidade.

Se apenas reivindicações adentrassem no sistema político, manter a sua existência seria impossível, porque está na natureza das coisas que algumas delas sejam conflitantes. Se não existissem *suportes*, o sistema político se fragmentaria.

O *apoio*, por conseguinte, que pode ser relativamente *ativo* ou *passivo*, assume diversas formas: (a) suportes materiais (pagamento de impostos, serviço militar, etc.); (b) obediência às leis e aos regulamentos; (c) suportes participatórios (voto, discussão política e outras formas de atividade política); (d) atenção prestada às comunicações governamentais e evidência de respeito pelas autoridades públicas.

Easton conceitua três objetos para as atitudes e atividades de apoio. O primeiro deles é a *comunidade política*: apóia-se, nesse caso, uma concepção de coesão política, isto é, de que todos estão comprometidos com o mesmo tipo de ação, não implicando, necessariamente, em qualquer medida governamental ou institucional específica.

O segundo objeto é o *regime*, constituído por medidas mais ou menos formais, através das quais são tomadas as decisões políticas. Inclui, normalmente, os

poderes estatais, sistemas burocráticos, etc. Tais estruturas formais configuram a natureza do regime.

Finalmente, como terceira expressão, surgem as *autoridades*, os *atores reais*, que ocupam posição de mando e cujas regras e decisões serão obedecidas, na medida em que não tentem ultrapassar a concepção geral dos limites de seu poder.

Quanto aos *outputs*, Easton pormenoriza quatro classes identificadoras, as quais correspondem aproximadamente aos suportes relacionados: (a) *extrações* (impostos, contribuições, serviços, etc.); (b) *regulamentações de comportamentos*; (c) *distribuição de benefícios e serviços* (oportunidades, honrarias, facilidades, etc.); (d) *emissões simbólicas* (afirmação de valores, apresentação de símbolos políticos, declarações de diretrizes e metas etc.).

O sistema deve ter também a capacidade – que pode ser ampla ou reduzida – de recolher e absorver informações a respeito do modo como se responde aos *outputs* (função de *feedback*). Essa capacidade é essencial para o sistema ajustar-se, ainda que em grau mínimo, a seu meio ambiente. Assim, se as autoridades quiserem manter o sistema, devem saber se, por exemplo, as forças armadas não parecem inclinadas a acatar suas ordens – devendo também ser capazes de responder a essa informação.

A análise de fluxos de *inputs* e *outputs* conduz, logicamente, à consideração das *funções* dos sistemas políticos. O funcionamento de qualquer deles pode ser visualizado a partir de diferentes níveis: (a) o das *capabilidades*; (b) o dos *processos de conversão* e, (c) o de *manutenção e adaptação*.

Os tipos de *capabilidades* – que concernem à atividade total do sistema político em relação ao seu meio

ambiente – originam-se diretamente da abordagem dos tipos de *inputs* e *outputs*. Alguns sistemas políticos têm caráter eminentemente *regulador* e *extrativo*. Os sistemas totalitários suprimem demandas vindas de seu ambiente intra-societário e não são *responsivos* às reivindicações oriundas do ambiente extra-societário. Ao mesmo tempo, *regulam* e impõem comportamentos em suas sociedades e procuram retirar, ou *extrair*, o máximo de recursos de suas populações. Os sistemas totalitários, nesse sentido, possuem uma poderosa capacidade *distributiva*. Isso significa que o próprio sistema político transfere ativamente recursos de alguns grupos da população para outros. Nos sistemas de índole democrática, os *outputs* de regulamentação, extração e distribuição são mais afetados por *inputs* reivindicativos da sociedade. Desse modo, pode-se afirmar que os sistemas democráticos possuem capacidade responsiva mais elevada. Atente-se, porém, que os conceitos de capacidade reguladora, extrativa, distributiva e responsiva, são apenas uma maneira de se referir aos fluxos de atividade para dentro e para fora do sistema político. Eles apenas retratam como um sistema está atuando em sua ambiência, como a está moldando e sendo moldado por ela.

O segundo nível de funcionamento é inerente ao sistema e compreende os *processos* (ou *funções*) de *conversão*, ou seja, como o sistema político converte *inputs* em *outputs*. Almond e Powell (1972) enumeram seis processos de conversão: em primeiro lugar, as reivindicações que atingem o sistema são articuladas (*função de articulação de interesses*); segundo, as reivindicações articuladas são agregadas em propostas políticas de maior ou menor importância (*função de agregação de interesses*); terceiro, essas propostas são convertidas seletivamente em ordens

emanando das autoridades (*função de elaboração de regras*); quarto, essas ordens são aplicadas e impostas a uma série de situações concretas (*função de aplicação de regras*); quinto, tais aplicações são determinadas por lei em situações individuais ou coletivas (*função de adjudicação de regras*); sexto, deve-se transmitir informações sobre todas essas atividades, entre as diversas partes do sistema e entre o sistema e seu meio ambiente, para que se possa manter uma certa média de coerência (*função de comunicação política*).

Por fim, resta indagar como são desempenhadas as *funções de manutenção e adaptação* do sistema. No âmbito do sistema, os agentes (diplomatas, militares, burocratas, etc.) devem ser recrutados para esses *papéis* e treinados para desempenhá-los (*função de socialização política e recrutamento*). Sempre que se tem um sistema político complexo e estável no tempo, se desenvolvem papéis políticos. Geralmente, os mais evidentes são aqueles desempenhados pelos atores que elaboram, interpretam e fazem cumprir as regras a que são obrigados os membros da sociedade. Esses papéis são nominados como *cargos*, e o conjunto deles, em um sistema político, constitui o *governo* desse sistema.

O desenvolvimento dessas estruturas reguladoras especializadas criou o moderno sistema político democrático e o tipo peculiar de manutenção da linha divisória que caracteriza as relações internas entre os subsistemas da organização política e as relações entre esta e a sociedade. Mas isso não significa, em hipótese alguma, afirmar-se que a relação entre estrutura e função, no sistema político moderno, é de um para um. É impossível ter-se estruturas políticas associadas em um processo comum de interação sem *multifuncionalismo*. O

que é peculiar aos sistemas políticos modernos é o grau relativamente alto de diferenciação estrutural (isto é, da emergência de órgãos executivos e legisladores, burocracias, tribunais, grupos de pressão, partidos, etc.), cada estrutura *tendendo* a exercer o papel regulador de cada função dentro do sistema político total, sem que isso a impeça, por outro lado, de desempenhar uma função diversa.

Outra característica básica dos sistemas políticos, bastante enfatizada pela abordagem estrutural-funcionalista, é o seu caráter *culturalmente misto*. Significa dizer que nenhum sistema político, por mais moderno que seja, elimina integralmente a intermitência e o tradicionalismo. Pode neles penetrar, regulando e traduzindo os seus impactos particularistas na linguagem política moderna de articulação de interesses, política pública e regulamentação, mas não os exclui. Esse dualismo cultural da estrutura política não é característica exclusiva dos modernos sistemas políticos ocidentais, mas também dos não-ocidentais e dos primitivos e tradicionais, já que estes receberam o impacto “modernizante” dos sistemas do Ocidente.

Portanto, é possível esboçar a idéia de que, em sistemas políticos modernos, as estruturas especializadas de articulação de interesses (grupos de pressão), agregação (partidos políticos) e comunicação (mídia em geral), existem paralelamente às estruturas não-especializadas remanescentes, que, sem dúvida, são modificadas pela existência das especializadas, mas de nenhum modo por estas assimiladas. Em outros termos, o partido político moderno, burocraticamente organizado, não suplantou os pequenos “grupos de notáveis” que o precedeu, mas antes se combina com esse tipo de

estrutura mais “primitiva”, no que se pode denominar de “sistema misto”. Similarmente, os modernos grupos de pressão não substituíram os agrupamentos de nível social análogo ou de interesse, mas com eles se combinaram, do mesmo modo que os meios de comunicação de massa se combinam com o sistema primitivo de comunicação (tradição oral, por exemplo).

Em suma, existem quatro características que todos os sistemas políticos têm em comum e em cujas bases podem ser eles estudados e comparados: (a) todos os sistemas, mesmo os mais simples (em certo sentido), possuem estrutura política; (b) as mesmas funções são exercidas em todos os sistemas políticos, mesmo quando tais funções possam ser operadas com diferentes frequências e por diferentes espécies de estruturas; (c) toda estrutura política, por mais especializada, seja nas sociedades modernas seja nas primitivas, é multifuncional; (d) todos os sistemas políticos são mistos, no sentido cultural. Não existem culturas e estruturas exclusivamente modernas no sentido da racionalidade, nem totalmente primitivas no sentido da tradicionalidade. Elas diferem no predomínio de um em relação ao outro e no modo de mistura desses dois componentes. E hodiernamente, com a alavancagem do processo de globalização, a interação de tais elementos tende a se tornar mais aguda.

### **3 - Diferenças entre sistemas políticos**

Se, por um lado, os sistemas políticos apresentam similitudes que permitem estudá-los eliminando-se as polarizações geográfica, cultural e analítica que flagelam os esforços de comparação política e social, por outro lado

revelam diferenças, reais ou supostas, que podem torná-los contrastantes.

Evidentemente, há milhares de critérios possíveis para distinguir um sistema de outro. Utilizar-se-á, aqui, o modelo elaborado por Robert Dahl, por ser o mais adequado à temática e aos propósitos do estudo.

Na sua “Moderna Análise Política” (p. 51 et seq.), DAHL acredita que três diferenças entre sistemas políticos estão umbilicalmente relacionadas a uma grande variedade de outros aspectos de uma determinada sociedade. Se os sistemas diferirem em uma ou mais dessas formas, provavelmente diferirão em muitos outros pontos. Essas três importantes diferenças concretizam-se: (a) na medida em que o governo é legítimo e o poder dos líderes aceito como autoridade; (b) na proporção dos membros que influenciam as decisões do governo; (c) no número de subsistemas e no grau de independência que desfrutam.

### ***3.1 - Legitimidade e autoridade***

Sistemas políticos divergem bastante na extensão em que seus membros consideram seus governos legítimos. É muito variável, na observação dos sistemas, a extensão em que os mandatários e outros líderes se apóiam (*poder puro* ou *autoridade legítima*) para a execução de suas políticas.

Para realizar seus planos, os líderes geralmente dispõem de *recursos políticos* - dinheiro, polícia, armas, privilégios, *status* - a fim de obter aquiescência para suas respectivas ações. No decorrer de qualquer período curto, quanto mais um líder empregue seus recursos para assegurar aquiescência a uma determinada política, tanto menos terá disponível para garantir a concordância com

relação a outras políticas. Em geral, pois, os líderes têm certo interesse em economizar seus recursos políticos.

Quando um sistema político é amplamente aceito como legítimo por seus membros, e quando as medidas de seus mandatários e outros líderes são consideradas moralmente sólidas pelos cidadãos, então os *custos de aquiescência* são baixos. Ou seja, se um líder conseguir concordância para a sua política comunicando simplesmente o que deseja que os cidadãos façam, recorrendo a fórmulas quase nulas de *recompensas* e *punições* (recursos políticos), a aquiescência não será dispendiosa. Inversamente, quando a autoridade legítima é baixa, os governantes precisam empregar mais de seu dinheiro, polícia, privilégio, armas, *status* e outros recursos políticos, para assegurar a aquiescência.

Sistemas democráticos, portanto, exigem necessariamente mais legitimidade do que ditaduras. Os líderes políticos não podem impor suas decisões a um povo, no contexto de um sistema democrático, se a maioria (ou mesmo, na prática, uma minoria muito grande) rejeitar tais medidas, considerando-as ilegítimas. Decisões políticas que carecem de autoridade legítima não podem ser impostas pelo poder puro nos sistemas democráticos. Nesses sistemas, os mandatários necessitam legitimidade, porquanto não lhes é permitido adquirir recursos suficientes para impor suas ações através do poder puro.

### **3.2 - Distribuição de recursos e influência política**

O controle sobre os recursos, bem como a *influência política*, distribuem-se de forma desigual entre os membros de um sistema político. Como certos indivíduos dispõem de mais elementos com os quais *podem* influenciar o governo, é mais fácil para eles adquirir *influência* sobre o

mesmo, se e quando o *desejarem*. Do mesmo modo, indivíduos ou grupos com maior influência sobre o governo podem usá-la para adquirir controle sobre maiores recursos políticos.

A forma pela qual os recursos são distribuídos a vários membros de um sistema político pode diferir em dois aspectos importantes: primeiro, o *grau de desigualdade* no controle sobre recursos políticos não é o mesmo em todos os sistemas. A renda, por exemplo, pode ser distribuída com maior ou menor aproximação da igualdade e da justiça social. A distribuição da renda no Brasil não é nada semelhante à da Suécia. E o que é verdadeiro em relação à renda, vale também para os outros recursos políticos. A posição social de uma pessoa pode ser algo que lhe é irreversivelmente atribuída ao nascer, tomando uma forma rigidamente hierárquica; ou, ao invés disso, pode ser adquirida por uma grande variedade de realizações, e assim por diante.

Em segundo lugar, as sociedades variam na extensão em que as desigualdades sobre os recursos políticos são *cumulativas*. Certas sociedades são marcadas por um padrão de *desigualdade cumulativa*, onde o maior controle em relação a determinado elemento, como a riqueza, acha-se intimamente ligado a um maior controle sobre grande parte dos demais recursos (saber, posição social e coisas semelhantes). Outras sociedades têm um padrão bastante diferente: as desigualdades tendem a ser *não-cumulativas*. Isto é, as pessoas que se encontram em posição muito má com respeito a determinados recursos podem compensá-la pelo controle sobre outros recursos. O Brasil exemplifica a desigualdade cumulativa; a Suécia é um exemplo das desigualdades não-cumulativas.

Por outro norte, diferenças em grau e o padrão de desigualdades na distribuição de recursos ajudam a explicar diferenças na extensão da influência dos indivíduos e grupos em decisões governamentais. Onde os recursos políticos são concentrados, em grande parte, nas mãos de uma só elite unificada, as perspectivas de um governo popular são reduzidas, sendo amplas as possibilidades de alguma forma de governo oligárquico. Inversamente, as possibilidades de um governo popular aumentam, quando as desigualdades em recursos são mínimas ou quando o padrão de desigualdades é não-cumulativo.

### ***3.3 - A autonomia dos subsistemas***

Os sistemas políticos diferenciam-se amplamente na medida em que os vários subsistemas gozam de autonomia dentro de suas fronteiras. Em todas as sociedades onde governos populares têm florescido, grande variedade de instituições possuem considerável autonomia: partidos políticos, grupos de pressão, imprensa, etc. Contrariamente, os sistemas oligárquicos e totalitários procuram transformar todos os subsistemas em agentes do poder: governos locais e regionais, indústrias, sindicatos, associações, partidos, mídia, tudo se subordina à vontade dos mandatários.

Deduz-se, assim, que sistemas políticos podem ser classificados ao se levar em conta os parâmetros acima considerados. Quando se situa um sistema político em qualquer dessas categorias, já se está dizendo muito sobre ele: é possível inferir muitas coisas ou, pelo menos, esperar o aparecimento de determinados fenômenos ao invés de outros. Todavia, é preciso considerar a advertência de Robert Dahl:

[...] não se deve esquecer, nunca, que a forma pela qual distinguimos sistemas políticos e a forma pela qual os classificamos logicamente, depende daquilo em que estamos mais interessados. Na medida em que aquilo que estamos interessados varia, variarão também nossas distinções. Donde se conclui que nenhum esquema de classificação tem a possibilidade de ser satisfatório para todos os fins. (1956, p. 16)

#### 4 - Conclusões

A análise política moderna tem se caracterizado pela introdução de novas abordagens, que não se interessam apenas em estudar a hierarquia ou a fundamentação do poder, mas também compreender, a partir de observações empíricas, o *sistema político*, constituído pelas ações e interações dos entes envolvidos.

À margem do conteúdo que se possa atribuir a cada uma delas, é possível destacar duas idéias que lhes são implícitas: em primeiro lugar, enfatiza-se a ação política, o poder e as tarefas concretas a que ele se propõe, sem desvinculá-lo da realidade que o envolve, sustenta ou condiciona. Em segundo lugar, acentua-se o propósito de se obter um conhecimento fundamentado na experiência e na observação de fatos e processos que acontecem com certa regularidade e que podem ser enquadrados em variáveis e modelos.

Dessa forma, o sistema político passa a ser identificado - e diferenciado - a partir de estruturas que exercem funções pré-determinadas de integração, comando e adaptação social, mantendo ou modificando a

ordem na sociedade, e cujo padrão permanente de relações humanas implica em *influência, governo e autoridade*.

Esse esforço foi motivado por quatro grandes buscas dos analistas: amplitude, realismo, precisão e ordem na ciência política. Essas abordagens, entretanto, ao utilizar novos métodos (sociológicos e antropológicos, especialmente), em substituição ao tradicional método jurídico de análise das instituições formais, não foram bem absorvidas pela doutrina jurídica, que insiste ainda em velhas fórmulas filosóficas e pensamentos habilidosos acerca de liberdade, democracia, Estado e Poder<sup>1</sup>.

Porém, não se pode negar o valor dessas “novas” contribuições. Para cada um dos aspectos da Política, a análise sistêmica contribuiu com algo de especial e de coerente, embora não se proponha a substituir integralmente os esforços tradicionais. Sua importância não está apenas em sua metodologia, mas também no reatamento do problema das relações entre Sociedade e Estado e na análise das relações entre sociedade e organização política, enquanto elementos de um sistema dinâmico. O que a abordagem denomina *input, output e feedback* de um sistema político, não é senão o conjunto de reivindicações ou apoios da sociedade, das decisões das autoridades públicas e dos resultados e repercussões dessas decisões.

---

<sup>1</sup> Algumas menções à análise sistêmica podem ser encontradas em SOUZA (2001); CANARIS (1996); SARLET (1998); MIRANDA (1993); CANOTILHO (1993); FRIEDE (2000). Cf. Referências abaixo.

**The political system.**

ABSTRACT. This study deals with the formal delimitation of the political system, through the functionalist-structural conceptions. In general terms, it describes the conceptual foundations of the model, their importance for the development of the political studies and their affirmation as a valid method for scientific investigation.

*Keywords:* Political system. Systemic analysis. Political analysis.

## 5 – Referências

ALMOND, G.; COLEMAN, J. *A política das áreas em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1969.

ALMOND, G. e POWELL, G. B. *Uma teoria de política comparada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

BELO, M. A. C. *Os grupos de pressão e sua influência no processo do desenvolvimento* Florianópolis: UFSC, 1978. (Dissertação de mestrado).

BERTALANFFY, L. *Teoria Geral dos Sistemas*. Petrópolis: Vozes, 1973.

BOBBIO, N. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: UnB, 1997.

CANARIS, C. W. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

DAHL, R. *A moderna análise política*. Rio de Janeiro: Lيدador, 1956.

EASTON, D. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FRIEDE, R. *Curso de teoria geral do Estado*. Teoria Constitucional e Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra, 1993. t. iv.

PARSONS, T. *O Sistema das sociedades modernas*. São Paulo: Pioneira, 1974.

SARLET, I. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SOUZA, S. M. *Cooperação jurídica penal no Mercosul* (vide, especialmente, Cap. II, 2. "Sistema Jurídico e a Cooperação Jurídica Penal no Mercosul"). Rio de Janeiro: Renovar, 2001.