

# A crise interna em regimes democráticos: instrumentos metodológicos de auxílio para a sua percepção

RUBENS C. LANIUS

Assessor Legislativo do Senado Federal

CEZAR T. OLIVEIRA

Professor de Relações Internacionais e Política Externa Brasileira do Instituto de Cooperação e Assistência Técnica da Associação de Ensino Unificada do Distrito Federal (ICAT/UDF)

## SUMÁRIO

1. *Considerações iniciais.* 2. *Crise interna.* 3. *Sistema político.* 4. *Controles do sistema político.* 5. *Controles no sistema político.* 6. *Considerações finais.*

### 1. *Considerações iniciais*

O fenômeno crise interna sugere à nossa imaginação algo como um simples acontecimento conjuntural específico que tenha ocorrido, que esteja ocorrendo ou que venha a ocorrer em um determinado sistema, seja ele político, econômico, social ou administrativo. Em torno dessa idéia — o caráter conjuntural da crise interna —, muito se tem escrito e dito.

O presente artigo foge ao aspecto conjuntural da crise interna, ao lhe dar um enfoque eminentemente teórico, que permita aos leitores entender o que é crise no âmbito interno de um país particularmente nos de regime democrático. Nesse enfoque teórico, foram escolhidos como os instrumentos

ideais para o tratamento do assunto a visão sistêmico-funcionalista e o controle do poder político. A simbiose desses instrumentos de análise inspirou a seguinte estruturação dos tópicos do artigo:

- crise interna;
- sistema político;
- controles do sistema político;
- controles no sistema político;
- considerações finais.

## 2. Crise interna

Neste tópico, as preocupações estarão voltadas para a definição, a caracterização e o desenvolvimento do processo de crise interna.

### 2.1. Definição

Os postulados básicos que envolvem uma crise interna estão contidos na definição que se segue:

Crise interna é um momento de ruptura no funcionamento regular e previsível de um sistema político.

O primeiro ponto dessa definição, a destacar, diz respeito ao vocábulo *momento*, que reveste a crise interna das características de subitaneidade e de duração limitada. O enfoque do tema considera que o funcionamento do sistema político ocorre mediante pressupostos democráticos. Para o momento, os pressupostos democráticos que interessam são o consenso e o dissenso. É em torno da presença do dissenso e da busca do consenso que surgem os conflitos políticos essenciais ao jogo democrático. Na realidade, os conflitos políticos institucionalizados (ocorrem mediante regras aceitas, aprovadas e observadas) são fontes perenes de aperfeiçoamento democrático. A perenidade e a institucionalização são aspectos que diferenciam claramente o conflito político da crise política. De outra parte, quando os conflitos políticos alcançam um nível de exacerbação não contido institucionalmente, surgem as crises políticas. Transportando essas considerações para a crise interna, constata-se que esta surge do acirramento de conflitos no funcionamento de um sistema político. Estabelecidas as ligações entre crise e conflito, prossegue-se no enfoque dos aspectos da definição.

O segundo diz respeito ao vocábulo *ruptura*. No caso, ruptura significa um corte no tempo que assinala um instante de interrupção e o início de modificação do sistema político (por exemplo, de democrático para autoritário) ou no sistema político (por exemplo, mudança do tipo de governo).

Quanto ao trecho *no funcionamento regular e previsível de um sistema político*, ele espelha:

- a idéia de o sistema político estar funcionando sob parâmetros legais; e

— certa dose de imprevisibilidade em relação ao instante exato de ocorrência de uma crise interna.

Por fim, cabe destacar que a qualificação do sistema como político e não como econômico indica que se considera o sistema político como o meio competente onde são adotadas e implementadas políticas públicas, ou seja, políticas de interesse da sociedade, globalmente considerada. É para o sistema político, portanto, que convergem as questões emergenciais da sociedade, na medida em que, funcional e legalmente, é neste meio que ocorre a composição dos interesses demandados por essa sociedade.

## 2.2. Caracterização

Dos diversos pontos de definição apresentada, podem-se extrair sumariamente algumas características gerais da crise interna: subitaneidade, duração limitada, mudança ou adaptação e imprevisibilidade.

## 2.3. Desenvolvimento do processo de crise interna

O entendimento de crise interna não ocorre pela simples análise do fenômeno como um evento isolado e momentâneo, desatrelado de causas e conseqüências. Portanto, o estudo do fenômeno reclama a compreensão de que a crise interna está associada ao processo no qual ela é gerada e onde ocorre. A análise desse processo, em um regime democrático, passa pela questão da *estabilidade política*.

A procura de uma definição satisfatória e isenta do conceito *estabilidade política* é importante, já que tal conceito, em geral, é tido por alguns como tendente a espelhar muito mais conservação do que modificação. Contrapondo-se a essa posição, tem-se a de outros que afirmam que a estabilidade política é um estado do sistema político, num determinado espaço de tempo. Levadas em conta essas considerações, a definição que parece ser mais isenta e, portanto, mais adequada diz que

estabilidade política é a capacidade previsível que um sistema político tem de se prolongar no tempo.

Desse modo, um sistema político deve ser considerado estável quando, num dado momento, observando-se um conjunto de sinais, é razoavelmente previsível ele continuar inalterado.

Passando-se da definição à análise das condições de *estabilidade política*, cabe dizer que estabilidade e instabilidade política são fenômenos que não devem ser considerados opostos reciprocamente como um só fenômeno; a questão está em determinar, empiricamente, o grau de estabilidade política de um sistema político. Para tanto, torna-se necessário focar duas condições importantes para a estabilidade política: a *legitimidade* e a *eficácia decisória*.

Legitimidade — “um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer do uso da força, a não ser em casos esporádicos” (Levi, 1986) — não deve ser entendida, portanto, como simples aceitação passiva do sistema político, ou então como obediência voluntária a instituições vigentes com base em conveniências, ou por causa de arraigada disposição a obedecer. Trata-se, ao contrário, de um conceito que procura refletir o total dos sentimentos positivos (aceitação) dos cidadãos quanto a instituições democráticas, tidas como as mais aptas a disciplinar os conflitos e a proteger os direitos dos membros do sistema político. A legitimidade deve ser interpretada em duas dimensões: quanto à sua extensão e à sua intensidade, ou seja, quanto à proporção de membros do sistema político dispostos a defender as instituições e à profundidade desta vontade de apoiar. A intensidade e a extensão da legitimidade podem ser melhor vislumbradas através de alguns indicadores tais como: a adesão a grupos que defendam modificações no sistema político ou do sistema político (participação em conspirações revolucionárias, preferência eleitoral por partidos de oposição, confrontação dos percentuais de votos obtidos pelos partidos contrários ao sistema político e pelos partidos a ele favoráveis, etc.) e o grau de ordem civil existente (frequência de greves políticas ou não, choques entre extremistas ou entre estes e a polícia, delitos políticos, manifestações públicas de negação das instituições democráticas, etc.).

Quanto à eficácia decisória, a outra condição de estabilidade política, ela é entendida como a propriedade que um sistema político tem de adotar e executar, com presteza, decisões em resposta a demandas políticas. Vislumbrar o grau de eficácia decisória comporta analisar desde o número de pessoas que representam uma demanda específica, passando pela representatividade desse grupo de pessoas, indo até a habilidade das elites em obter um rendimento satisfatório do sistema político. Acresça-se que na determinação da eficácia ainda podem ser observados:

- a rotatividade na ocupação de cargos públicos fundamentais do sistema político;
- o nível de dissenso existente entre os membros da elite do poder;
- a conformidade das decisões adotadas com as normas estabelecidas; e
- o nível de dificuldades para tomar rápidas decisões.

A legitimidade e a eficácia decisória são condições que mantêm estreitas ligações, pela influência que uma exerce sobre a outra. Assim, se um sistema político é eficaz, respondendo e satisfazendo a exigências da sociedade, conseguirá manter ou até ampliar a sua legitimidade através de um crescente apoio. De outra parte, a ineficácia decisória degrada esse apoio, o que se reflete na redução do grau de legitimidade do sistema político. O sociólogo SEYMOUR M. LIPSET (1959) apresenta uma tabela quádrupla,

abaixo destacada, em que as relações possíveis entre legitimidade e eficácia são claramente postas, facilitando a compreensão das ligações entre essas condições e a estabilidade política.

		EFICÁCIA DECISÓRIA	
		+	-
LEGITIMIDADE	+	A	B
	-	C	D

LIPSET entende que em A (elevado grau de legitimidade e eficácia) os sistemas políticos são altamente estáveis, ao passo que em D (abaixo grau de legitimidade e eficácia) são altamente instáveis, propícios, portanto, ao surgimento de constantes crises internas. As pesquisas por ele desenvolvidas no início da década de 30, em países da Europa, constataram que um sistema político altamente eficaz, mas ilegítimo, é mais instável do que um sistema político com baixa eficácia e alta legitimidade. Parece que esta constatação permanece válida nos casos atuais de diversos países da América do Sul (Peru, Argentina, Colômbia, Equador, Bolívia, Uruguai) e na Coreia do Sul, onde a democracia está florescendo. Nos primeiros países, os sistemas políticos estão revestidos de alta legitimidade e de baixa eficácia, o que revela grau apreciável de estabilidade política. No segundo, o sistema político está revestido de alta eficácia e de baixa legitimidade, o que redundará em um nível mais baixo de estabilidade política.

Para o processo de crise interna, o estudo da legitimidade e da eficácia decisória de um sistema político torna-se fundamental, em especial na configuração das possíveis causas de sua ocorrência. Com base nessas possíveis causas é que se pode qualificar a crise como sendo, preponderantemente, de legitimidade ou de eficácia decisória. Neste trabalho, a crise de legitimidade tem expressão marcante no relacionamento do sistema político com o meio ambiente, enquanto a crise de eficácia decisória tem expressão marcante nas relações dentro do sistema político.

Antes de tratar dessas vertentes da crise interna, cabe dissecar a natureza e o funcionamento do sistema político.

### 3. Sistema político

Primeiramente, deve-se salientar que é pouco prudente estudar a crise interna em completo divórcio com as peculiaridades do sistema político.

A propósito, os conceitos estabelecidos em tópicos anteriores ressaltam a conveniência de uma abordagem sistêmica sobre o assunto. Tomando de empréstimo a idéia de TOCQUEVILLE (1978), segundo a qual "quem só viu e estudou a França nunca compreenderá nada da Revolução Francesa",

é conveniente dizer que, sem estudar o sistema político, não há como entender apropriadamente a crise interna e seus desdobramentos.

Nesse sentido, serão analisados alguns conceitos fundamentais para caracterizar funcionalmente o sistema político nas suas relações com os demais elementos do sistema social.

### 3.1. Definição

Cabe destacar, preliminarmente, que o modelo de abordagem proposto por EASTON concebe o sistema político como uma "caixa negra", isto é, considera não relevante o que ocorre dentro do sistema político, mas julga essencial o que se verifica nas relações entre o sistema e o meio ambiente.

Conceitualmente, no entanto, "a expressão *sistema político* refere-se a qualquer conjunto de instituições, grupos ou processos políticos, caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca" (Bobbio, 1986).

Resumindo, define-se um sistema político como "o conjunto das interações políticas verificadas numa dada sociedade" (Schwartzberg, 1979).

Com efeito, a abordagem sistêmica fundamenta-se, principalmente, no "envolvimento total" do sistema político com o meio ambiente. Isto significa que o sistema político "mantém múltiplas trocas e transações com o seu envolvimento" (Schwartzberg, 1979).

Desse modo, à análise concebida por EASTON interessam, essencialmente, as relações constantes e complexas que o sistema político realiza com os demais componentes da sociedade.

Eis, portanto, uma perspectiva reducionista, que realça as experiências do sistema com o meio ambiente (sistema aberto), mas que, por outro lado, negligencia os fenômenos também complexos que ocorrem dentro do próprio sistema político.

Isto posto, é importante delimitar a natureza do envolvimento do sistema político com o meio ambiente.

Em se tratando de crise interna, é emergente o envolvimento "intra-societal" que "compreende os sistemas que não são políticos...", isto é, "... conjuntos de comportamentos, atitudes e de idéias tais como a economia, a cultura, a estrutura social e as personalidades". Estes complexos "constituem elementos funcionais da sociedade de que o próprio sistema político é uma componente" (Easton, 1975).

O outro aspecto ventilado por EASTON (1975), o meio extra-societal, "compreende todos os sistemas que existem fora da sociedade. São elementos funcionais de uma sociedade internacional que compõem um supra-sistema de que fazem parte todas as sociedades particulares. O sistema cultural internacional constitui um bom exemplo de sistema extra-societal".

Caracterizando a interdependência entre os sistemas, aduz o citado autor que "considerados em conjunto, estes dois tipos de sistemas, intra e

extra-sociais, que para nós são exteriores ao sistema político, compõem o seu meio global”, ou seja, as dimensões intra e extra-sociais interdependem, haja vista o contínuo processo interativo das relações internacionais com a realidade de cada país.

Todavia, cabe esclarecer que as interações que ocorrem dentro desses subsistemas não serão estrutural e dinamicamente analisadas.

Será feita, no entanto, uma abordagem predominantemente funcional do modelo eastoniano, no sentido de estabelecer aspectos analíticos essenciais para compreender os processos políticos, suas disfunções e as categorias funcionais sensíveis a medidas corretivas.

### 3.2. *Modelo*

Com o propósito de estudar determinados aspectos dos fenômenos políticos dentro de um referencial sistêmico, é necessário delinear a estrutura de análise a ser adotada como parâmetro.

Nesse sentido, a concepção de Easton serve de balizamento para que seja estabelecida a configuração geral do sistema político. No entanto, esta abordagem, por si só, não basta para a compreensão de aspectos fundamentais da questão política. Diversos detalhes essenciais ao funcionamento do sistema político escapam ao modelo em causa. É importante, pois, recorrer a outros conceitos como, por exemplo, o de ação, para enriquecer a percepção da dinâmica do sistema em relação ao meio ambiente.

Outra complementação indispensável reside na ausência de apreciações a respeito do que ocorre dentro do sistema político. A “caixa preta”, como é conhecido o sistema político em si mesmo considerado, é palco de complicados processos interativos de substancial significado para a compreensão menos abstrata do fenômeno político. Há que se recorrer, desse modo, a outras abordagens que contemplam considerações relativas à visão interna do sistema político. A contribuição de Loewenstein, nesse sentido, é singularmente útil para caracterizar fenômenos internos do sistema, como, por exemplo, os decorrentes dos controles horizontais do poder político.

Apesar da excessiva abstração do modelo eastoniano, sua concepção permite compreender o quadro geral do sistema político, visão inicial necessária ao desenvolvimento da abordagem escolhida para tratar analiticamente o fenômeno da crise.

#### 3.2.1. *O modelo de Easton*

Fundamentalmente, o modelo de Easton é baseado em algumas premissas gerais. Conforme o próprio autor esclarece, “as duas primeiras são também utilizadas por outras formas de análise que utilizam o conceito de “sistema” como elemento fundamental”.

“1. *Sistema.* É útil encarar-se a vida política como um sistema de comportamento.

2. *Meio ambiente.* O sistema é distinguível do seu meio ambiente e é influenciável por este.

3. *Resposta.* As variações nas estruturas e nos processos dentro de um sistema podem ser proveitosamente interpretadas como esforços construtivos ou alternativos dos membros do sistema para harmonizar e acompanhar as pressões do meio ambiente e das próprias fontes internas do sistema.

4. *Feedback.* A capacidade de um sistema persistir diante das pressões é função da presença e natureza das informações e outras influências que afetam os seus membros e aqueles que tomam as decisões." (Easton, 1968.)

Uma vez explicitadas as premissas fundamentais do modelo em pauta, cabe salientar os principais elementos que o constituem.

— *Inputs* — Para EASTON (1979) "os *inputs* servem como variáveis-síntese que conduzem e refletem tudo aquilo que no meio se relaciona com as tensões políticas".

Assim, nas relações que partem do meio para o sistema político, são evidenciadas duas categorias de *inputs*: os pedidos (*demands*) e os apoios (*supports*).

Acresce o autor (1975) que "por intermédio destas categorias poderemos seguir, refletir, resumir e ligar à vida política um extenso leque de atividades do meio. Estas constituem, pois, os indicadores essenciais do modo como as influências e as circunstâncias do meio modificam e moldam o modo de funcionamento do sistema político. Se quisermos, poderemos dizer que é através das flutuações dos *inputs* de pedidos e apoios que podemos aperceber-nos do modo como as influências dos sistemas do meio atuam sobre o sistema político".

GABRIEL ALMOND (1972) exemplifica praticamente "classes de demandas impostas ao sistema político:

1) demandas por distribuição de benefícios e serviços como, por exemplo, leis salariais e de horário e oportunidades educacionais;

2) demandas por regulamentação de comportamento, tais como providências para a segurança pública, controle de mercados e regras com relação a casamento, saúde e condições sanitárias;

3) demandas por participação no sistema político, como o direito de voto e o de elegibilidade;

4) demandas por comunicação e informação, como através da afirmação de regras e a comunicação de intenções políticas".

Os suportes ou apoios também são apresentados em classes pelo autor, que os exemplifica da seguinte forma:

"1) suportes materiais: pagamento de impostos, serviços como o trabalho em obras públicas, ou serviço militar;

- 2) obediência à lei e aos regulamentos;
- 3) suportes participatórios como o voto, discussão política e outras formas de atividade política;
- 4) atenção prestada a comunicações governamentais e evidência de respeito pela autoridade pública.”

### RETROAÇÃO OU FEEDBACK

Conforme o próprio EASTON (1975) evidencia, “é necessário não esquecer que para tornar possível uma ação coletiva todos os sistemas comportam certos membros que se exprimem em nome e em vez do sistema inteiro: podemos chamar-lhes as autoridades. Quando se empreende uma ação para satisfazer os pedidos ou para criar condições que sejam favoráveis a essa satisfação, as autoridades devem pelo menos dispor de informações sobre os resultados das vagas de “decisões” precedentes.

“Sem retroação de informação sobre o que se passa no sistema, elas seriam obrigadas a agir às cegas.”

Com efeito, os *outputs* podem realizar alterações no meio, o qual, atuando sobre os *inputs*, provoca influências sobre um conjunto subsequente de decisões, ou seja, “uma nova vaga de “decisões”, de respostas, de retroação de informação e de reações por parte das autoridades, é posta em movimento e constitui um tecido contínuo de atividades” (Easton, 1975).

Resumindo o que foi exposto, o modelo simplificado de um sistema político na concepção eastoniana compreende:

- o meio ambiente, no qual se insere o sistema político;
- o sistema político, que processa os *inputs*;
- os *outputs*, que resultam do processamento dos *inputs* e que se exteriorizam em decisões e ações;
- a retroação, que evidencia as reações aos *outputs* (decisões e ações), as quais podem gerar novas necessidades e, portanto, um novo conjunto de *inputs* e *outputs*.

#### 3.2.2. *Categorias de input e de output*

##### — DE INPUT

O universo do fenômeno político é extremamente complexo se analisado fatorialmente, isto é, se forem consideradas todas as variáveis que interferem no sistema político.

Em consequência, para uma visão mais sistematizada da dinâmica do sistema, é necessário agregar fatores de análise na busca de um esquema de abordagem geral.

A solução metodológica que se propõe, enfim, é abandonar uma análise estrutural pura e simples, mediante a qual é possível individualizar os

elementos integrantes básicos de um caso concreto, isto é, de uma determinada estrutura específica.

Como alternativa, buscou-se uma visão funcional dos fenômenos políticos. Nesta perspectiva, não é a estrutura, ou seja, a organização estática que é tão importante, mas sim o papel funcional que a estrutura desempenha dentro da dinâmica do sistema.

Nesta linha de pensamento, GABRIEL ALMOND (1975) descreve as principais funções que ocorrem em relação aos modernos sistemas políticos ocidentais, questionando do seguinte modo a realidade:

“De que modo se exprimem os interesses dentro de sistemas políticos diferentes?”, e levaram-nos ao mesmo tempo a descobrir a função de *expressão dos interesses*. . . .

“De que modo os desejos ou interesses expressos se agregam ou combinam em sistemas políticos diferentes?”, e conduziram-nos, portanto, à descoberta da função de *agregação dos interesses*. . . .

“De que maneira se comunica a informação política em sistemas políticos diferentes?”, e conduziram-nos, portanto, à descoberta da função de *comunicação política*. . . .

“De que forma se recrutam as pessoas em sistemas políticos diferentes e de que maneira interiorizam elas os seus papéis políticos?”, que nos levou a acentuar a importância da função de *recrutamento e de socialização*. . . .

Note-se que dentro do primeiro questionamento encontra-se caracterizado o processo pelo qual os indivíduos e grupos expressam ao sistema político suas demandas ou exigências.

Os grupos de interesses, que atuam ligados por laços comuns que visam à obtenção de vantagem, são exemplos de estruturas que desempenham a função *expressão dos interesses*.

Por outro lado, é evidente que determinados grupos têm a facilidade de sintetizar, em níveis maiores, o conjunto das demandas da sociedade.

Os partidos políticos, por exemplo, são estruturalmente concebidos para captar os interesses e as aspirações da comunidade, filtrá-los e encaminhá-los ao sistema político.

Há, portanto, organizações que catalisam as demandas e representam, em conseqüência, a comunidade junto ao sistema político, ou seja, organizações que desempenham a função *agregação dos interesses*.

Ressalte-se, também, a importância dos canais de ligação entre o meio ambiente e o sistema político.

Isto significa que não basta existir a consciência organizacional das necessidades ou demandas dos grupos. É preciso que essas reivindicações, esses pedidos, cheguem ao centro decisório. Conforme explicam ALMOND

e POWELL. (1972), "tais grupos talvez não consigam penetrar a estrutura das tomadas de decisão políticas. A fim de analisar as estruturas de articulação de interesses, deve-se também levar em conta o grau em que os grupos têm acesso às elites políticas engajadas na tomada de decisões apropriadas".

Eis, portanto, ressaltada a *função comunicação política* de capital importância para o funcionamento do sistema político.

Por último, destacam-se o processo através do qual as elites são escolhidas para exercerem o poder e o modo como é desenvolvida a consciência política nos indivíduos.

A formação da consciência política ocorre, em um dos casos, "quando, por exemplo, o Estado totalitário revê livros de história, ou quando as novas nações expandem o sistema escolar, as elites políticas estão tentando moldar e controlar esse processo de criação de orientações políticas". (Almond e Powell, 1972).

#### — DE OUTPUT

Assim como foram analisadas funcionalmente as relações de entrada para o sistema político, o seu relacionamento com o ambiente, em termos de *output*, também o será.

Segundo ALMOND (1975), o sistema político desenvolve "três funções tradicionais no sistema de "separação dos poderes", ou seja, as funções de elaboração de "normas", da sua execução e a função judicial".

Esta terminologia diferente da tradicionalmente empregada visa, segundo o autor, a "ultrapassar questões estruturais". Exemplificando, diz ele que "a palavra legislação parece significar determinada estrutura especializada e um processo definido, quando em muitos sistemas políticos a função de decisão de normas é um processo difundido por todo o sistema, difícil de se explicar e especificar" (Almond e Powell, 1972).

Em resumo, ALMOND (1975) aponta o seguinte conjunto de categorias funcionais:

##### "A. *Input*:

1. socialização e recrutamento político;
2. expressão dos interesses;
3. agregação dos interesses;
4. comunicação política.

##### B. *Output*:

5. elaboração da "norma";
6. execução da "norma";
7. função judicial."

#### 4. Controles do sistema político

Fundamentalmente, o sistema político postula atingir determinados fins que são almeçados pelo grupo social em uma conjuntura específica.

Segundo BOBBIO (1986), "a política não tem fins perfeitamente estabelecidos, e muito menos um fim que os compreenda a todos e que possa ser considerado como o seu verdadeiro fim: os fins da política são tantos quantas são as metas a que um grupo organizado se propõe de acordo com os tempos e as circunstâncias".

Em essência, o citado autor mostra, entre outras, uma abordagem teleológica do conceito de política, no qual se evidencia um liame forte entre o meio e a ação política.

Esta interação bastante significativa entre as aspirações grupais e as decisões provenientes do sistema político enseja um questionamento a respeito do grau de solidez e do nível de aceitação das decisões e ações do governo.

A propósito, TERCIO SAMPAIO FERRAZ JR. (1979) diz que "um dos focos de crise mais agudos das modernas sociedades está, justamente, em enfrentar a enorme complexidade dos problemas sociais".

Esta complexidade exige do equipamento estatal determinadas capacidades, haja vista o grande número de fatores políticos, econômicos e culturais que interferem no processo decisório de atendimento das demandas ou dos pedidos interpostos pela sociedade.

Assim, para fazer frente ao desafio das sociedades complexas, o sistema político exercita a sua atividade segundo "quatro capacidades essenciais", conforme descreve Schwartzberg (1979) a propósito das contribuições de Almond e Powell.

"A *capacidade regulativa* — A capacidade "regulativa" diz respeito ao controle, à coordenação dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos. Esta capacidade pode exercer-se por imposição de normas, pela ação da administração e dos tribunais, etc.

"Esta capacidade reguladora pode ser mais ou menos forte. Nos sistemas totalitários, a ambição é "dirigir", controlar o conjunto da vida social. Ao contrário, os sistemas liberais aplicam o seu controle a setores muito mais restritos; reconhecem em maior grau a autonomia dos indivíduos e dos subsistemas.

"A *capacidade extrativa* — Todo e qualquer sistema deve poder extrair do seu envolvimento interno ou internacional os recursos necessários ao seu funcionamento: meios econômicos e financeiros, sustentáculos políticos, etc. Por exemplo, a administração fiscal extrai recursos financeiros.

"A *capacidade distributiva* — A capacidade "distributiva" diz respeito à abonação, pelo sistema político, de bens, de serviços, ou de honras, aos indivíduos e aos grupos sociais. A atribuição de subvenções, por exemplo,

a entrega de condecorações, a prestação de serviços em matéria de ensino, de justiça, etc.

“A capacidade “responsiva” — Por esta capacidade de resposta, o sistema “responde” aos impulsos de seu meio, especialmente às reclamações que lhe são apresentadas pelos indivíduos e pelos grupos. Certos sistemas, dotados de forte capacidade de reação, sabem adaptar-se rapidamente. Outros, pelo contrário, são mais rígidos.”

#### 4.1. *Tipos de controle*

O exercício da atividade governamental, no que se refere às suas capacidades anteriormente expostas, sofre determinados crivos ou limitações.

Estas limitações impostas ao sistema são apresentadas por Karl Loewenstein (1986) mediante o exercício de determinados controles que o autor denomina “controles verticais” e “horizontais” do poder político.

Explicitando o que seriam os controles verticais, diz LOEWENSTEIN: “Bajo la rúbrica de los “controles verticales”, se agrupan tres campos diferentes de acciones recíprocas:

1. *El federalismo*: el enfrentamiento entre dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado Central sobre el Estado Miembro, y a la inversa.

2. *Los derechos individuales y las garantías fundamentales*: Estos son límites establecidos en favor de los destinatarios del poder y no podían se sobrepasados por ninguno de los detentadores institucionalizados del poder. Estos derechos constituyen zonas de autodeterminación individual inaccesibles al poder del Estado.

3. *El pluralismo*: Los grupos pluralistas — los “poderes intermedios” de Montesquieu y de Tocqueville — se interponen entre la masa de los destinatarios del poder y los detentadores del poder instituídos influyendo y determinando el ejercicio del poder de estos últimos.”

A propósito das características dos controles verticais, Loewenstein mostra que:

— “o federalismo e as garantias fundamentais estão institucionalizados por normas jurídicas”; e

— o pluralismo, por outro lado, diz o autor, “é uma manifestação sociológica e, portanto, metajurídica. Ele atua, por conseguinte, entre a sociedade propriamente dita e os detentores do poder”.

Estes controles atuam unidos dentro da sociedade servindo como uma “limitação ao leviatã estatal”, de modo a amenizar o “impacto do poder estatal exercido pelos detentores oficiais do poder sobre o status sócio-econômico e político do indivíduo, tal como o fazem os grupos pluralistas”.

#### 4.2. Funções do controle

O controle do sistema político, consideradas, por enquanto, as suas relações com o meio ambiente, desempenha duas funções básicas relativamente à dinâmica do sistema político: a função *legitimação* e a função *limitação* das ações políticas.

Com relação à primeira função, ou seja, a *legitimação* do sistema político, cabe salientar que as idéias de correlação entre o governo e o meio induzem o conceito político de *legitimidade* já definido "como sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer do uso da força, a não ser em casos esporádicos". (Levi, 1986)

Continua LEVI, explicando a busca da legitimidade: "É por esta razão que todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão".

O insucesso na gestão dos negócios do Estado, isto é, quando o Estado age em desacordo com os valores ou com as necessidades do grupamento nacional, elicia um descompasso capaz de gerar tensão no sistema político.

Quanto à função *limitação*, deve-se lembrar que os controles verticais, ao exigirem a prevalência da norma, a observância da descentralização política, e o livre debate das questões através de um pluralismo responsável, isto é, preocupado efetivamente com a administração legítima da *res publica*, em detrimento de egoísmos pessoais ou de grupos, conformam as variáveis da atividade estatal dentro de parâmetros democráticos.

É conveniente observar neste estágio do estudo que existe uma relação entre os controles do *sistema político* e as suas *capacidades e funções*.

No que tange à *capacidade regulativa*, por exemplo, há uma estreita relação com a função *limitação* do poder político exercido pelo sistema. Assim, a intervenção estatal na sociedade é balizada pelo ordenamento jurídico dentro de uma sociedade democrática. Evidentemente, esses pressupostos limitativos do poder do sistema político não têm relevância em um sistema totalitário. Neste, a ocorrência de qualquer fenômeno social é diretamente controlada pelo Estado, já que este constitui, do ponto de vista teleológico, a essência fundamental da organização da sociedade.

É pertinente observar, também, que a *capacidade extrativa* sofre as injunções dos controles verticais. A administração fiscal desenvolve suas ações em consonância com orientações normativas que visam a proteger os direitos individuais e as competências estadual e municipal.

A própria *capacidade distributiva* não está infensa aos reclamos dos indivíduos, dos grupos de interesse e dos poderes políticos regionais e locais. Todo um emaranhado de solicitações flui, portanto, para o sistema político,

ao qual compete organizar, em diferentes níveis, respostas adequadas às necessidades da coletividade.

Forjam-se, pois, as relações distributivas em meio de complexos controles que vão desde as expectativas psicológicas como honorárias até a assistência material, passando, sem dúvida, pela apresentação de serviços como o ensino e a justiça.

A eficiência do sistema político caracteriza-se pela sua capacidade responsiva. Por esta capacidade, o sistema revelará o seu grau de adaptabilidade às exigências de indivíduos e grupos. A rigidez do sistema em atender, no tempo adequado, às exigências do meio, faculta a geração de tensões passíveis de se transformarem em crise.

#### 4.3. *Disjunções*

Segundo EASTON (1970), os sistemas políticos persistentes necessitam *atender adequadamente a duas funções*: “devem estar aptos a repartir os valores por uma sociedade e poder induzir a maioria dos membros a aceitar essa repartição como obrigatória, pelo menos na maior parte das vezes”. Continua o autor mais adiante, “... essas duas propriedades de caráter distintivo — as distribuições dos valores pela sociedade e a frequência relativa de complacência a estas — são as *variáveis essenciais* da vida política...”.

“Uma das importantes razões para a identificação dessas variáveis essenciais é que ela nos possibilita um meio de estabelecer quando e como os distúrbios que agem sobre um sistema ameaçam causar-lhe tensão. Podemos dizer que a tensão ocorre quando há perigo de que as variáveis essenciais sejam arrastadas para além do que podemos designar como sua *escala crítica*.”

Explica o autor que um evento que cause desequilíbrio ao sistema, como por exemplo uma derrota militar “ou uma severa crise econômica, provoca desorganização geral e aversão ao sistema”.

“Vamos supor que, como resultado, as autoridades tornem-se incapazes de tomar decisões, ou as decisões que tomem não sejam mais regularmente aceitas como obrigatórias. Em tais condições, não são mais possíveis as distribuições autoritárias de valores, e a sociedade entra em colapso pela falta de um sistema de comportamento que preencha uma das suas funções vitais.”

Em síntese, Easton procura caracterizar a capacidade do sistema político em cumprir, com justiça e equilíbrio, a sua função social e, como consequência desta habilidade, receber apoios que legitimem suas decisões e ações.

Ressalte-se, complementarmente, a existência de um certo número de aspectos que influenciam as *variáveis essenciais* referidas por Easton. Assim,

o desempenho do sistema político depende, também, das relações que ele empreende com o meio ambiente.

Evidenciam-se, como essenciais para o sistema político, portanto, as funções desempenhadas por ele em termos de *input* e *output*, ou seja, a análise do desempenho do sistema passa obrigatoriamente pelo exame das categorias funcionais que caracterizam as demandas e apoios que o sistema recebe e, naturalmente, categorias que resultam nas decisões e ações que o sistema gera.

Considerando, em resumo, que o desempenho do sistema político está sujeito ao seu relacionamento com o meio ambiente, cabe destacar mais detidamente as características das categorias relativas ao *input* e ao *output* do sistema, a fim de identificar áreas passíveis de gerar disfunções ao sistema.

Recordando o modelo proposto por ALMOND e POWELL (1972), é importante "examinar as maneiras pelas quais (1) as demandas são formuladas (articulação de interesses); (2) as demandas são combinadas na forma de cursos alternativos de ação (agregação de interesses); (3) as regras oficiais são formuladas (elaboração de regras); (4) essas regras são aplicadas e impostas (aplicação de regras); (5) essas aplicações de regras são determinadas por lei em casos individuais (adjudicação de regras); e (6) essas várias atividades são comunicadas tanto dentro do sistema político quanto entre o sistema político e seu ambiente (comunicação)".

Cabe enfatizar em relação ao meio ambiente disfunções que são passíveis de ocorrer nessas categorias de análise proposta por Almond e Powell (1972).

#### 4.3.1. *Disfunções relativas ao input*

Segundo ALMOND e POWELL (1972), a *articulação de interesses* é "o processo pelo qual os indivíduos e grupos apresentam demandas aos tomadores de decisões políticas".

Em relação a esse processo essencial em termos de *input*, que pode ocorrer quando uma multidão protesta contra decisões ou exige uma determinada ação do governo, é possível citar alguns pontos importantes que causam problemas ao sistema político.

No que tange à expressão de interesses, os próprios autores explicam que haverá insatisfação das demandas, quando "grupos da sociedade não encontrarem fórmulas que permitam levar ao sistema político seus interesses e necessidades". "Os descontentamentos resultantes podem levar à violência ou requerer supressão pela elite".

Efetivamente, há vários instrumentos de articulação de interesses. A organização mais simples na expressão de interesses reside nos próprios indivíduos como articuladores. Segundo os autores mencionados, "pode ser

que uma pessoa procure influenciar as decisões políticas por razões financeiras ou profissionais, por objetivos considerados mais nobres". Assim, também em relação ao indivíduo, as dificuldades de acesso aos canais políticos geram frustrações.

Os problemas ventilados sobre as "auto-representações estendem-se, também, aos grupos anômicos de interesse, com sua penetração um tanto espontânea no sistema político através de rebeliões, assassinatos e atos do gênero".

Os *grupos não-associativos de interesse* podem ser acrescentados à categoria dos *grupos anômicos*. São os primeiros "os grupos consanguíneos, étnicos, regionais, da mesma posição social ou classe, que articulam periodicamente seus interesses através de indivíduos, chefes de família, chefes religiosos, etc."

Existem também problemas disfuncionais de acesso, ao sistema político, de estruturas específicas como os *grupos associativos de interesse*, que "são as estruturas especializadas de articulação de interesses — sindicatos trabalhistas, organizações de homens de negócios ou industriais, associações étnicas, associações organizadas por grupos religiosos, etc."

Outro nível de articulação é constituído pelos *grupos institucionais de interesse*, que "são aqueles existentes em organizações como partidos políticos, legislativos, exércitos, burocracias e igrejas".

Mais adiante, os autores dizem que "os partidos políticos podem constituir a base dos grupos institucionais de interesse. Ao fazer tal afirmação, distinguimos entre a função do partido de representar e agregar — combinando ou unindo — os interesses de seus membros, e o comportamento de pequenos grupos dentro do partido que utilizam sua posição institucional para articular interesses particulares".

Descritos os instrumentos de articulação, é fundamental caracterizar as influências que condicionam o desempenho dos indivíduos e grupos na articulação de interesses.

Quanto à natureza do *input*, existem outras manifestações disfuncionais gerais que atingem, normalmente, todas as espécies de *input*. Destacam-se nesse processo:

#### — *Disfunções culturais*

Primeiramente, cabe ressaltar a definição de *cultura política*. Segundo ALMOND e POWELL (1972), "cultura política espelha o padrão de atitudes e orientações individuais com relação à política compartilhada por membros de um sistema político".

Para estes autores, "o reino pessoal é a base das ações políticas e o que lhes confere significação. Esses aspectos individuais incluem: (a) orientações cognitivas como o conhecimento, preciso ou não, de objetos e credos políticos; (b) orientações afetivas, como os sentimentos de ligação, envol-

vimento, rejeição e outros, a respeito de objetos políticos; e (c) orientações avaliativas, como julgamentos e opiniões sobre objetos políticos, que usualmente envolvem a aplicação de padrões de valores aos objetos e fatos políticos.

Os três aspectos ventilados permitem evidenciar os seguintes problemas de disfunção da cultura política:

*Disfunção cognitiva* — Na medida em que o homem vive em sociedade, ele é partícipe do processo político e, portanto, deve conhecer o seu papel na sociedade; isto é, ter capacidade cognitiva para perceber a realidade política em que vive.

O alheamento do indivíduo em relação ao meio político constitui uma disfunção no processo de socialização.

*Disfunção Afetiva* — O indivíduo sofre as influências dos grupos de socialização como a família, a escola, as entidades profissionais, etc. Embora ele possa ter absorvido conhecimentos sobre o processo político, esses podem ter sido orientados segundo exemplos ou referências incompletos ou distorcidos. Assim, o indivíduo terá uma percepção errada do sistema político, respondendo emocionalmente às demandas desse sistema. O negativismo é um exemplo desta disfunção afetiva.

*Disfunção Avaliativa* — A visão patrimonialista do sistema político é um exemplo desta disfunção, uma vez que os cidadãos que sofrem deste viés avaliativo absorveram valores que não se afinam com o conceito de sociedade democrática.

Tratar, portanto, a *res publica* como *res privata* é para muitos conduta perfeitamente normal, em completa desconsideração ao direito sagrado de preservação do interesse e do patrimônio públicos.

A *Disfunção Participativa* é também uma conseqüência do aspecto cultural. Neste estágio, convém destacar que os aspectos anteriormente analisados levam a considerar, também, um outro que deles necessariamente decorre. Trata-se da capacidade de participação dos indivíduos no sistema político.

Em razão da evolução histórico-cultural, os indivíduos adquirem uma certa atitude em relação ao fenômeno político. Nesse sentido, eles poderão ser meros *espectadores* dos acontecimentos políticos, embora saibam que os *outputs* do sistema podem influenciar significativamente suas vidas, ou, então, *participantes*. Estes, segundo ALMOND e POWELL (1972), "são os indivíduos que têm consciência das estruturas e processos de *inputs* e que, além disso, se engajam, ou se consideram potencialmente engajados, na articulação ou expressão de demandas e na elaboração de decisões".

Mais uma vez aqui ressalte-se que a visão que o indivíduo e os grupos têm do sistema político é essencial para que haja a necessária integração do sistema com o meio ambiente.

Destacam-se aqui as palavras de ALMOND e POWELL quando afirmam que "Os cidadãos das novas nações muitas vezes vêm apenas os benefícios dos *outputs* governamentais, talvez, os canais através dos quais possam apresentar demandas. Não adquiriram uma atitude positiva de colaboração com o governo — ou seja, não aprenderam a obedecer às leis".

Mais adiante, os autores enfatizam a consciência individual no que tange ao processo participativo dizendo que "... o mais importante é o reconhecimento particular do indivíduo de quais canais de ação lhe podem estar abertos, ou seja, se ele, como indivíduo, sente que pode influenciar ações do governo".

Deste modo, é conveniente sublinhar que o *suporte* ou o *apoio* do processo político é, em grande medida, decorrente da participação dos indivíduos e grupos no sistema político.

Disfunções quanto à utilização dos meios legais de participação política oferecidos pelo sistema de socialização e pelo próprio sistema político geram insatisfação e descrédito em relação à solução política de questões individuais e coletivas, estimulando a corrupção, a desobediência às normas, a prevalência dos interesses individuais sobre os da sociedade.

Nesse sentido, cabe salientar o aspecto da *confiabilidade* do sistema político. Muitos problemas de ordem política resultam da falta de credibilidade do próprio processo político, ou seja, questiona-se a legitimidade de composição dos interesses representativos dos indivíduos e grupos que integram a sociedade.

Exemplificando o exposto, afirmam ALMOND e POWELL (1972) a respeito do modelo inglês que "A tradição de consulta e negociação com todos os partidos interessados no processo de elaboração de leis reflete essa concepção do processo político com uma firma de combinar e agregar necessidades e demandas legítimas".

Sob outro ângulo, os autores comentam a visão marxista do problema que se pauta na ubiqüidade do conflito. Dizem eles que para os marxistas "todas as nações políticas representam tentativas da classe dominante manter seu domínio sobre as classes subordinadas, ou então esforços dos oprimidos para livrar-se de seus grilhões. A distinção entre essas visões contrastantes do processo político é importante na cultura política das elites e também das massas".

É oportuno observar que a visão do processo político pode ensejar uma participação construtiva, no primeiro modelo, ou caótica, conforme querem os marxistas.

A cultura que está servindo de paradigma de referência é que determinará a vertente de postura política a ser adotada por indivíduos e grupos nas suas interações com o sistema político.

Urge destacar mais uma vez, portanto, a necessidade de fixar conceitos como o de *impessoalidade* política. É lícito afirmar que disfunções partici-

pativas são decorrentes de carências normativas, ou seja, de uma cultura política que transforme as "discordâncias políticas" em querelas pessoais, em que o egoísmo e a perseguição sobrepujam valores como o desprendimento e a moderação.

A respeito desse fenômeno, dizem os autores que já referenciamos: "Um teste definitivo de um sistema responsivo e democrático é sua capacidade de transferir o poder governamental de um conjunto de líderes para outro. Isso pode ocorrer entre partidos ou dentro de um mesmo partido, mas se o nível de confiança pessoal é baixo, se o processo político é visto como um conflito de vida e morte, e se há pouca cortesia política, moderando os conflitos abertos, será muito difícil que a elite dominante renuncie a seu papel no processo político e passe-o a um novo grupo de atores políticos. As perdas podem parecer muito grandes; a oposição parecerá muito perigosa".

Este fenômeno ora relatado cerceia a participação política que se resume a grupos hermeticamente fechados. O valor segurança prevalece norteando toda a decisão política ainda que em desrespeito ao seu sentido teleológico, à sua destinação democrática.

A percepção do papel do sistema político pela sociedade é tida também como fator importante no processo político. "É o sistema político considerado como um meio de manutenção e regulamentação dos padrões vigentes de comportamento econômico e social, ou é considerado um instrumento de mudança?" (ALMOND e POWELL, 1972). Este tipo de questão leva a caracterizar a dinâmica do processo político que determina, no meio ambiente, posturas decorrentes das interações ou experiências de relacionamento entre as partes integrantes do sistema social globalmente considerado.

A imagem decorrente do comportamento do sistema político ensejará participação positiva caso seja aceita; negativa, quando despertar desconfiança; ou, ainda, a omissão, quando transmitir indefinição de postura ou propósitos.

Os partidos políticos desempenham importante papel com relação à *agregação de interesses* definida por ALMOND e POWELL (1972) como a "função de converter demandas em alternativas políticas gerais".

Levando-se em conta que "a estabilidade política e a consecução de objetivos políticos dependem do comportamento ordenado das massas de indivíduos que compõem a sociedade, é imprescindível a existência de interlocutores institucionalizados, ou seja, diretamente reconhecidos como instrumentos *legais e legítimos* para consolidar os interesses da comunidade.

Transformando, portanto, as exigências ou demandas das massas em alternativas políticas factíveis, o partido político em uma sociedade democrática é um poderoso meio para "articular e agregar demandas".

Diferentemente, nas sociedades totalitárias, ele constitui um “meio de obter apoio”; e, numa sociedade em fase de transição, ele funciona “como uma agência para criar e estruturar novos padrões de comportamento”.

Destacadas algumas características dos partidos políticos, é conveniente mencionar disfunções que ocorrem no desenvolvimento de suas atividades, ou seja, distorções relativas à prática política.

*Disjunção no “recrutamento político”* — Sendo o partido político um instrumento de agregação política, ele deve permitir que os correligionários ou os cidadãos afinados com o seu programa participem efetivamente da vida política.

As decisões de gabinete, os conchavos realizados entre elites e outras manobras espúrias desqualificam o sentido político em termos da sua destinação num regime democrático.

A questão da *ideologia partidária* é outro ponto fundamental.

Considerado como um sistema de idéias, o partido político defende, em seu programa, determinados princípios ideológicos que, inclusive, determinam, muitas vezes, a adesão de significativas parcelas de eleitores. Há, portanto, um compromisso entre as massas e o programa partidário, o qual, além do mais, sofre um processo de legitimação pelo voto.

Suscetíveis aos interesses de grupos minoritários e aos interesses de facções dirigentes, não raro esses partidos desviam-se das metas estabelecidas, gerando instabilidade política, oriunda da insegurança que passa a reinar.

Não se devem entender fracionamentos partidários como disfunção. Na verdade, o que se deseja ressaltar é que a fraca estabilidade dos sistemas partidários ou a sua incapacidade para representar interesses de grupos importantes leva incerteza ao sistema político, que, por sua vez, transmite ao meio ambiente. Em síntese, manifesta-se uma carência de confiabilidade no sistema, dificultando, em grande medida, as relações sociais.

*Disfunções na Socialização Política* — Conforme afirmam ALMOND e POWEL (1972), “podemos distinguir dois tipos de socialização política desempenhada pelos partidos políticos. O primeiro é um reforço da cultura política vigente, desde que haja continuidade de desempenho. O segundo é o desencadeamento de uma mudança significativa dos padrões políticos culturais vigorantes. . . Um exame rápido mostra que o reforço da cultura política vigente pode tanto beneficiar quanto prejudicar o sistema político”.

A disfunção ocorre quando a socialização política levada a efeito pelos partidos não consegue mobilizar os cidadãos para participarem do processo político em virtude do descrédito na solução política como alternativa para satisfação de demandas. Esse fenômeno remete os interesses para vias de solução impróprias, tais como a corrupção, a chantagem, etc., responsáveis pela deterioração do sistema.

#### 4.3.2. *Disfunções relativas ao output*

Relativamente ao *output*, cabe destacar a *função de adjudicação de normas ou função judicial*, dada a sua íntima relação com o meio ambiente.

Em termos efetivos, a sociedade, de um modo geral, desconhece grande parcela do ordenamento jurídico que regula as relações sociais.

O advento de um caso concreto, todavia, atingindo interesses específicos, catalisa as atenções para o fenômeno jurídico, dando-lhe, muitas vezes, exagerada dimensão social.

Registre-se, contudo, que várias normas não são exercitadas, pois não atingem profundamente a maior parte dos interesses gerais da comunidade. No entanto, as questões de interesse comum assumem caráter explosivo e podem gerar distúrbios de comportamento.

Embora a função judicial esteja sendo enfocada, as funções de “elaboração e de execução da norma” sofrem semelhantes injunções em relação à comunidade. Nesse tipo de consideração, é preciso, portanto, estabelecer qual a variável comum que afeta o sistema político no que se refere ao *output*, ou seja, no conjunto de decisões e ações que se destinam ao meio ambiente.

Nesse, como em outros pontos deste trabalho, evidencia-se o aspecto da falta de *confiabilidade*, ou seja, disfunções na aplicação da lei levam ao descrédito nas soluções judiciais.

O aspecto disfuncional caracteriza-se, portanto, pela independência dos órgãos encarregados de administrar a justiça, os quais, não raro, em virtude de uma atuação ineficaz ou mesmo política comprometem valores essenciais à soberania do próprio sistema político.

Essa afirmação concorre para confirmar que o desgaste da via legal, ou mesmo da própria lei, conduz a sociedade a uma espécie de apatia, de incredulidade no que tange ao primado do Direito. Desse modo, é possível o surgimento de processos anômicos, ou seja, “a realização do processo de dessocialização, o refúgio do indivíduo em seu próprio *ego*, a rejeição cética de todos os vínculos sociais”. McIver (1986). O autor em pauta esclarece, ainda, que a anomia não se caracteriza apenas pela “ausência de lei”. Esse processo pode significar “o estado de espírito de um indivíduo arrancado de suas raízes morais, que já não tem padrões, mas somente impulsos desconexos, sem qualquer sentido de continuidade de *folk*, de objeção”.

McIver considera a anomia um processo pernicioso à democracia, acarretando-lhe conseqüências políticas.

A dimensão do fenômeno da anomia também é caracterizada por Merton e por Parsons (1986). Para o primeiro, a anomia representa “instabilidade e refere-se também à desmoralização e à desinstitucionalização”. Para o segundo, ela significa “a ausência da complementaridade estruturada do processo de interação, ou, o que vem ser a mesma coisa, a derrocada total da ordem normativa”.

A ruína do primado do Direito afeta, portanto, não só a sociedade mas também o próprio indivíduo e constitui, pela integrança que traz, fator importante em termos de instabilidade do sistema político e do meio ambiente.

#### — *Disfunção de Comunicação*

A disfunção relativa à comunicação política é também, em grande medida, um aspecto de desequilíbrio para o sistema político.

É conveniente observar que ALMOND e POWELL (1972) caracterizam a importância desse aspecto dizendo que “o desempenho da função de comunicação não inclui todas as outras funções políticas, mas, ao contrário, constitui um requisito necessário ao desempenho de outras funções”.

Os autores mencionados distinguem cinco tipos de estruturas de comunicação política: “(1) contatos informais, diretos e pessoais, que ocorrem mais ou menos independentemente de outras estruturas; (2) estruturas sociais tradicionais, tais como relações de família ou de grupo religioso; (3) estruturas políticas de *output*, tais como legislativos e burocracia; (4) estruturas políticas de *inputs*, incluindo sindicatos e grupos similares de interesses, e partidos políticos; e (5) os meios de comunicação de massa”.

Relativamente às estruturas mencionadas, destaca-se, também, o aspecto da “independência das estruturas de comunicação”. Entendem ALMOND e POWELL (1972) que “uma estrutura independente é aquela que é livre de dominação por parte de líderes políticos ou de interesses particulares da sociedade”.

Observe-se que o controle em grau elevado dos meios de comunicação é próprio dos sistemas totalitários, que recebem e divulgam apenas as informações permitidas pelas elites dirigentes.

A liberdade de comunicação não significa, todavia, que se admita a agressão aos valores da sociedade. Cabe ao próprio sistema político fixar normas que definam os limites da comunicação na sociedade.

No entanto, problemas decorrentes de centralização excessiva, a qual arrasta o sistema para “ações ineficientes e irracionais” geram perspectivas errôneas sobre o desenvolvimento do processo político. Esses aspectos, por sua vez, induzem à perda de *legitimação* e estimulam subterfúgios que comprometem a necessária *transparência* da dinâmica do processo político.

#### 4.4. *Hipóteses de crise*

Recordando a definição de crise interna, entendida como um momento de ruptura no funcionamento regular e previsível de um sistema político, convém caracterizar as *hipóteses* de crise como incapacidade do sistema político em atender às demandas do meio ambiente.

De outra forma, é possível dizer que o sistema político reage aos *inputs* segundo fatores humanos, materiais e organizacionais. São os men-

cionados parâmetros de análise que permitem avaliar a capacidade do sistema em gerir demandas concretas endereçadas ao sistema.

A crise incide justamente na incapacidade de o sistema processar demandas, em virtude de deficiências em termos dos referidos fatores humanos, materiais e organizacionais.

Os *fatores humanos*. Não obstante todas as considerações efetuadas sobre as disfunções relativas ao *input*, cabe destacar as percepções e as reações da elite política em relação aos fenômenos políticos.

Com referência a este fator, convém recorrer ao pensamento de ALMOND e POWELL, quando dizem que: "As elites políticas, ou seja, os seres humanos que desempenham papéis de elite, têm seus próprios objetivos e temores, percepções e crenças. . . . Falando em termos gerais, as respostas da elite aos *inputs* ou demandas podem tomar a forma de repressão, indiferenças, substituição ou acomodação".

Explicando as possibilidades de resposta do sistema político, escrevem os autores que "*a repressão de demandas* exigirá um aumento da capacidade reguladora do sistema político", isto é, normas serão elaboradas para conter a legalidade das exigências.

Esse ponto enseja muitas vezes um exagerado intervencionismo do sistema político no meio ambiente interno, o que pode acarretar a geração de problemas em termos de controle do poder político, que, conforme já foi dissecado, abrange o federalismo, os direitos e as garantias individuais, bem como o pluralismo.

"*A indiferença ou o desconhecimento* podem resultar em maior pressão sobre o sistema político, produzindo demandas mais intensas e tornando mais difíceis as respostas tardias."

Ignorar as demandas pode significar um aumento de tensão que favorece as formas radicais de interação política, tais como a chantagem, os distúrbios, os atos terroristas, etc. É oportuno mencionar que a radicalização se efetiva também quanto à cultura política vigente, questionando-lhe a realidade e a própria democracia como sistema político.

"*As respostas substitutivas* podem, por exemplo, tomar a forma de desviar os grupos de suas demandas por maior participação ou assistência social, gratificando suas necessidades e aspirações de identidade nacional através de uma política externa agressiva. Outra resposta substitutiva pode ser a concessão de mais assistência social, sem o atendimento das demandas por maior participação e democratização."

Dependendo da cultura política ou social, essas substituições podem não ser bem recebidas pela sociedade e gerar um aumento da pressão da demanda sobre o sistema. Esse caso específico leva a evocar a revolução iraniana. Apesar de o Xá concentrar o esforço de seu governo na moder-

nização do país, conforme os padrões culturais do Ocidente, o povo estava cada vez mais sensível ao apelo do conservadorismo religioso xiita.

“As respostas acomodativas por parte da elite tomam a forma de omissões ou mudanças estruturais que, em certa medida, satisfazem as demandas do sistema político.”

Devem-se citar, a propósito, as mudanças políticas ocorridas na África do Sul em que novas regiões autônomas foram criadas para atender a demandas específicas de participação política.

“O nível de recursos materiais requerido para o desempenho do sistema político” é outro fator a ser considerado.

Dizem ALMOND e POWELL (1972) que “a extração de serviços da população depende de seu tamanho, de suas habilidades e de sua motivação. Se um sistema se vê diante da perda de um recurso principal, é provável que suas capacidades sejam afetadas”.

Nesse sentido, ressalte-se a importância da atividade econômica, como variável de estabilização do sistema político, o que é válido com maior ênfase para sociedades culturalmente pouco participativas em termos políticos e também econômicos. Essa afirmativa tem respaldo na dependência da sociedade em relação ao sistema político, que assume, nesse caso, uma posição paternalista, como o principal gerador dos meios para satisfação das necessidades de segmentos significativos da comunidade.

A crise, nesses casos, é um fantasma que convive diuturnamente com o governo, cuja incapacidade momentânea de responder a demandas implica desdobramentos inaceitáveis e traumáticos para a sociedade.

O aparelho organizador do sistema político é também um fator importante no desenvolvimento das relações entre o sistema político e o meio ambiente. “Um sistema com uma burocracia efetiva e bem organizada, por exemplo, pode manter níveis e escalas de desempenho compatíveis com as demandas, gerando estabilidade no sistema. . .” Para tanto, é necessária “a presença de estruturas políticas diferenciadas e especializadas e de padrões culturais seculares”, como forma de manter, em nível adequado, a eficiência e a eficácia da capacidade do sistema político.

Assim, um sistema desorganizado estrutural e metodicamente terá embotada a sua capacidade de processamento das demandas, gerando pela ausência ou pela inadequabilidade das decisões e ações insatisfações potencialmente capazes de virem a se transformar em crises.

Em termos de sustentação, cabe aduzir referências aos níveis de *suporte* que afetam o desempenho do sistema político. “. . . Baixos índices de *suporte*”, que se refletem na eficiência e eficácia do sistema político, inviabilizam, muitas vezes, a consecução de objetivos defendidos pelo sistema político.

A radicalização entre as posições das elites dirigentes e dos segmentos políticos e/ou sociais propicia o impasse, gerando, não raro, situações de crise.

Em complemento, cabe dizer que processos de crise são frequentes, quando, numa república federativa democrática, não são observados valores fundamentais como a autonomia dos Estados-Membros, os direitos e as garantias individuais e o pluralismo que se esteia no aperfeiçoamento político a partir da aceitação da oposição às idéias, do debate construtivo.

#### 4.5. *Administração da crise*

Talvez o modelo cibernético concebido por Karl Deutsch seja uma grande contribuição para a tarefa de administrar conflitos e crises.

Comenta SCHWARTZENBERG (1979) sobre o modelo de DEUTSCH que "o governo consiste essencialmente em um exercício de pilotagem, em função de informações sobre a posição do alvo, sobre a distância que falta percorrer e sobre os resultados das ações precedentes. DEUTSCH propõe uma análise em termos de retroação de controle da ação com base nos erros anteriores".

É importante o comentário que SCHWARTZENBERG faz em seguida, quando diz que "o sistema político não está isolado do seu *envolvimento*. Pelo contrário seu funcionamento depende tanto de um fluxo permanente de informações provenientes desse envolvimento como de um fluxo permanente de informações relativas à sua própria marcha".

Ressalta, também, a propósito do modelo cibernético, que "o sistema não está em equilíbrio, segundo a sua imagem clássica. Participa de processos dinâmicos que dependem de fatores específicos que condicionam as relações entre o sistema político e o meio ambiente".

Tais fatores, que também exercem influências mútuas, são pontos essenciais à administração do conflito.

São esses fatores, conforme a descrição de SCHWARTZENBERG:

"1.º O *peso (load)* da informação recebido pelo sistema. Esse peso corresponde à importância e à velocidade das alterações de posição do alvo em relação ao sistema de busca... Em política, esse peso corresponde à amplitude e à frequência das alterações às quais o governo deve fazer frente."

A solução para esse *problema* repousa num processo que permita aumentar a percepção da elite governante. Um sistema integrado de informações gerenciais, capaz de atuar junto a todos os categorias de *input* de forma racional e complementar, pode evitar problemas oriundos de ausência de percepção, incapacidade de processamento ou erro de avaliação.

"2.º O *atraso (lag)* na resposta do sistema, ou dizendo de outra maneira, a demora registrada entre a recepção da informação sobre a posi-

ção do alvo e a execução do movimento apropriado pelo sistema de busca. . .”

“Em política, pode ser o atraso que leva um governo ou um partido a responder à nova urgência ou a um desafio. Quanto tempo é necessário aos responsáveis políticos para serem informados sobre a nova situação, para chegarem a uma decisão, para a transmitirem e para que seja executada etc.?”

Além das observações já efetuadas, a propósito do fator precedente, cabe dizer que as estruturas burocráticas emperradas, com diversos pontos de controle, dificultam consideravelmente a necessária agilidade do processo de resposta. Além disso, dada a percepção diferenciada de inúmeros filtros nos canais de comunicação, é bem provável que ocorram distorções, ou seja, que, em sua trajetória complexa, a informação perca suas características originais, cedendo, muitas vezes, a contribuições perceptivas viciadas que interferem nas avaliações empíricas.

Em resumo, busca-se apontar que nem tudo o que foi percebido e registrado chega na forma e no momento adequados à oportuna tomada de decisões pelos responsáveis políticos.

“3.º O *lucro (gain)*, isto é, a soma das modificações reais do comportamento que resultam destas operações corretivas. Se a taxa de lucro é demasiado elevada, o risco dessa correção excessiva é o de se afastar do eixo de direção desejada. Em outras palavras, a reação, demasiado violenta ou demasiado viva, ultrapassará o objetivo que se pretende alcançar.

Em política, o lucro da resposta é a velocidade e a importância da reação de um sistema político aos novos dados de que tomou conhecimento.”

A qualidade, a amplitude, o custo político são aspectos que condicionam as respostas que estão sendo demandadas pelo meio ambiente. Erros de avaliação nesse sentido, conforme já foi apresentado, podem gerar desvios em relação aos objetivos e estimular radicalizações responsáveis pela ocorrência de crises. O caso da invasão das ilhas Malvinas pela Argentina talvez exemplifique concretamente o fator em tela.

“4.º A *decalagem (lead)* é a distância entre a posição corretamente prevista do alvo móvel e a posição real de onde os últimos sinais foram recebidos.”

O autor esclarece bem esse fator, mostrando com inúmeras questões a importância de um processo de previsão que evite uma situação irreversível, ou seja, a evolução dos fatos ingressam numa espécie de funil. À medida que o tempo passa, estreitam-se as hipóteses de solução, pois reduzem-se, também, as variáveis passíveis de serem modificadas, em virtude da evolução do próprio processo de radicalização das percepções.

Questiona SCHWARTZENBERG (1979): “Em política, qual é a aptidão de um governo para prever e antecipar utilmente os novos problemas

que vão surgir? Qual a sua eficácia de previsão? Qual é a sua aptidão para antecipar em relação a situações futuras? Como tentar aumentar o seu *avanço*, melhorar sua taxa de *decalagem*? Possui serviços de informações eficazes? Qual é o efeito dos debates públicos e livres, em que possam exprimir-se opiniões não ortodoxas?

A propósito da eficiência e eficácia do sistema e isso ajusta-se, sem dúvida, ao processo de administração de crises, é fundamental que sejam minimizados o *peso* e o *atraso*. Além disso, o *ganho* deve ser compatível com os objetivos pretendidos. Quanto à *decalagem*, o *avanço* a ser implementado na percepção do fenômeno de crise deve estar compatível com a velocidade do desenvolvimento dos fatos, isto é, com a rapidez do afunilamento do espectro das variáveis capazes de estancar ou amenizar a situação de crise que começa a se delinear.

Considerando os aspectos mais importantes num modelo de administração de crise, poder-se-iam, ainda, estabelecer análises de parâmetros conforme os concebidos por EASTON para ajustar o sistema político a *sobrecargas qualitativa e quantitativa*, em relação ao sistema. A primeira diz respeito à "complexidade das exigências apresentadas" e a segunda "respeita à acumulação material de exigências demasiado numerosas, que o sistema, excedido, não tem condições de tratar" (SCHWARTZENBERG, 1979).

O esgotamento do sistema é, portanto, o foco por excelência das crises de natureza política.

"É preciso, assim, ajustar as exigências à capacidade do sistema", diz o autor, descrevendo as três funções essenciais idealizadas por Easton.

A *expressão das exigências* que equivale à *expressão dos interesses* já analisada; a *regulação dos interesses*, que pode ser *estrutural*, conforme a existência de "funções especializadas na filtragem e transmissão das reclamações..." Os partidos, os notáveis, os parlamentares constituem assim as estruturas de regulação das reivindicações. Existe também a *regulação cultural* que "respeita a normas, valores e crenças que proíbem ou registram certas reclamações". Como exemplo de restrição cultural, é mencionado que "nos sistemas ocidentais, a cultura política proíbe ou limita o reverso à violência para exprimir uma exigência política".

A administração de sobrecarga no sistema leva a duas opções: "aumentar a sua capacidade de comunicação, multiplicando e diferenciando os seus canais de circulação das informações (especialização do pessoal político, desenvolvimento da burocracia etc.), e proceder ao tratamento das reclamações que leva à sua redução".

"A *redução das exigências* é, com efeito, a função pela qual o fluxo das exigências é ordenado, composto, reduzido a um número limitado de alternativas que são apresentadas ao sistema político."

Nesse momento, cabe enfatizar que a demanda deve ser organizada, sob pena de um envolvimento exagerado do sistema em questões perfunc-

tórias, comprometendo sua capacidade de análise e, portanto, de resposta.

O aumento puro e simples da burocracia tem muitas vezes efeito inverso, quando se busca agilizar a capacidade de resposta. Isso pode ocorrer quando a ampliação, em vez de propiciar melhores condições de percepção e síntese da demanda realmente significativa, serve, apenas, para acrescentar entraves à circulação da informação.

A administração de situação de crise não pode prescindir, em resumo, de um equipamento burocrático-organizacional que possibilite a percepção, a análise e a implementação eficiente e eficaz de medidas aptas a estabilizar institucionalmente o sistema político.

É fundamental, ao encerrar as observações em pauta, indagar: qual seria o valor mais importante a ser preservado pelo sistema político? Qual seria, em outras palavras, o valor sobre o qual repousa toda a consistência da atividade política, e, sem o qual, seria iminente o processo de crise?

A questão proposta talvez encontre resposta na obra de ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *O Antigo Regime e a Revolução*. Diz o autor que "as sociedades democráticas que não são livres podem ser ricas, refinadas, adornadas e até magníficas e poderosas graças ao peso de sua massa homogênea; nelas podemos encontrar qualidades privadas, bons pais de família, comerciantes honestos e proprietários dignos de estima; nelas veremos até mesmo bons cristãos, pois a pátria daqueles não é deste mundo e a glória de sua religião é produzi-los no meio da maior corrupção dos costumes e debaixo dos piores governos; o Império Romano em sua extrema decadência estava repleto deles. Mas o que nunca se verá em sociedades semelhantes, ousado dizê-lo, são grandes cidadãos e principalmente um grande povo, e não tenho medo de afirmar que o nível comum dos corações e dos espíritos não cessará nunca de baixar enquanto houver união da igualdade e do despotismo".

## 5. Controles no sistema político

As atenções, agora, voltam-se para os procedimentos desenvolvidos no interior do sistema político. Compreende, mais especificamente, o enfoque do controle do poder político nesse sistema. Esse enfoque será dividido nos tópicos: tipos de controles no sistema político; funções desses controles; disfunções desses controles; hipóteses de crise desses controles e administração da crise desses controles. As considerações a serem efetuadas nesta parte do trabalho estão respaldadas basicamente nas idéias de Loewenstein (1986).

### 5.1. Tipos

As técnicas de controle no sistema político são, estruturalmente, de dois tipos. Quando as instituições de controle operam dentro da organização

de um só detentor do poder, são denominadas *controles intra-órgãos*. Quando, por outro lado, funcionam entre os diversos detentores do poder que cooperam na gestão estatal, são chamadas de *controles interórgãos*. Os controles intra-órgãos e interórgãos constituem, em conjunto, a categoria dos *controles horizontais*. Destaque-se que os controles horizontais são complementados e confrontados com os *controles verticais* — controles que operam entre a totalidade dos detentores do poder estabelecidos constitucionalmente e todas as outras forças sócio-políticas da sociedade —, já destacados em tópico precedente.

#### 5.1.1. A Constituição

A Constituição é o dispositivo fundamental para o controle do poder no sistema político, pois é nela que estão especificadas as técnicas institucionais e de procedimento que limitam e controlam os diferentes detentores do poder no exercício das funções que lhes estão afetas. Portanto, é a Constituição que inspira a existência dos controles horizontais.

Estão afetas à Constituição as seguintes funções:

— buscar a limitação e distribuição do poder político exercido pelos seus detentores;

— criar instituições para limitar e controlar o poder político;

— buscar uma justificação espiritual e moral da autoridade;

— libertar destinatários do poder do controle social absoluto dos detentores;

— garantir a legítima participação dos destinatários do poder no respectivo processo;

— buscar a diferenciação entre as várias tarefas estatais e a sua distribuição aos diversos detentores do poder, para que não haja concentração nas mãos de um único e autoritário detentor;

— buscar a cooperação entre os diversos detentores do poder;

— prevenir-se contra bloqueios entre os diferentes detentores do poder a fim de evitar que um deles resolva o possível impasse por seus próprios meios;

— buscar a adaptação pacífica da ordem fundamental às variações das condições sociais e políticas para evitar o recurso à ilegalidade, à força ou à revolução;

— buscar reconhecimento e proteção da autodeterminação individual em face da intervenção de um ou de todos os detentores do poder.

#### 5.1.2. Os controles intra-órgãos

O poder de um órgão institucional pode ser exercido por uma pessoa (monarca, presidente da república, primeiro-ministro) ou por pessoas, que terão de cooperar, segundo o procedimento determinado, no exercí-

cio das tarefas asseguradas à instituição (uma assembléia, um gabinete); embora essas pessoas realizem suas tarefas como indivíduos, suas atividades somente ganharão foros de realidade e validade através da ação conjunta.

Os aspectos desses controles no âmbito do Executivo, do Legislativo e do Judiciário serão tratados a seguir.

#### 5.1.2.1. *Os controles intra-órgãos no Executivo*

Loewenstein (1986) afirma que, dentre todos os detentores institucionalizados do poder político, o Executivo é potencialmente o mais perigoso para a liberdade da sociedade democrática. Daí a importância que ele atribui aos seguintes controles internos desse poder:

- organização colegiada do Executivo;
- Executivo dualista;
- estrutura de gabinete.

Por motivos políticos e psicológicos, a democracia constitucional incorporou como válida a estruturação colegiada do Executivo no intento de impedir o controle autocrático das ações desenvolvidas (magistraturas romanas, monarquia dualista de Esparta, conselho federal suíço).

O Executivo dualista é característico de muitas democracias constitucionais recentes. Ao longo dos tempos, o poder do monarca ou do chefe de Estado republicano foi neutralizado pelo requisito constitucional que exige a aprovação do gabinete para todos os seus atos políticos; desta maneira o gabinete assume a responsabilidade política. Por outro lado, a influência moral que o chefe de Estado exerce sobre o governo pode frequentemente ser uma força a tal ponto persuasiva que chega, de fato, a constituir-se um controle intra-órgão.

A estrutura de gabinete nos governos parlamentaristas não apresenta um tipo uniforme. O tipo ideal compreende uma equipe de ministros na qual o primeiro-ministro assume a liderança como *primus inter pares* sem dominar os demais. Na prática, entretanto, o centro de gravidade é o primeiro-ministro, a quem está submetido hierarquicamente o gabinete. Não obstante essa centralização, o gabinete, composto por delegados dos partidos políticos que participam do governo, ainda é um importante instrumento de controle interno do Executivo.

#### 5.1.2.2. *Os controles intra-órgãos no Legislativo*

A autonomia funcional do Legislativo concretiza-se no princípio do autogoverno interno: o Legislativo pode ordenar e gestionar, própria e ilimitadamente, suas questões internas. Essas regras e as técnicas necessárias à sua efetivação estão fixadas geralmente no chamado regulamento parlamentar. O Legislativo tem que ter o direito de exercer o poder disci-

plinador sobre seus membros e de proteger o trabalho parlamentar em geral através da distribuição do poder — entre os diferentes partidos políticos — tanto os majoritários como os minoritários.

A ordem interna do Legislativo deve conformar-se de tal maneira, que a minoria esteja protegida contra o domínio tirânico de qualquer maioria, ou seja, o poder deve estar distribuído convenientemente entre a maioria e a minoria. Para transformar a multiplicidade de opiniões individuais em uma vontade comum, tem-se a técnica da decisão majoritária por votações. A vontade corporativa terá que manifestar-se com um alto grau de aceitação, em determinadas decisões políticas fundamentais, sob a forma de maiorias qualificadas de todo o Legislativo. Maiorias qualificadas são, portanto, uma técnica importante de controle intra-órgãos no Legislativo, por meio das quais o poder estará devidamente distribuído, possibilitando que se alcancem, ao mesmo tempo, uma eficaz proteção da minoria e uma limitação da maioria.

O sistema bicameral é considerado como o controle intra-órgão do aparato legislativo mais importante politicamente e mais eficaz funcionalmente. A função legislativa está distribuída entre duas assembleias separadas e respectivamente independentes.

#### 5.1.2.3. *Os controles intra-órgãos no Judiciário*

A independência do Judiciário, base do Estado constitucional, contém em si mesma o perigo de que haja abuso do poder.

Os juízes independentes, além de serem livres de todo controle e vigilância por parte dos outros detentores do poder (Executivo, Legislativo, eleitorado), devem estar, espera-se, acima de qualquer influência da opinião pública. No entanto, os juízes são humanos e, como todos os mortais, estão expostos às tentações do poder ilimitado. Surge, então, a necessidade imperativa de se limitar a função judicial, protegendo-a da arbitrariedade dos juízes. Assim é que surge a organização colegiada dos tribunais. É menor o perigo de erro judicial ou de violação da lei, quando vários juízes têm que decidir por unanimidade, ou por maioria, do que quando um só juiz é o encarregado de proferir a sentença. Nos países anglo-saxônicos, por exemplo, um juiz singular profere sentença, geralmente, na primeira instância. Porém, até um tribunal composto de diversos membros pode equivocar-se na apreciação da situação de fato, ou na aplicação da proposição jurídica à referida situação. Este perigo é evitado em todas as civilizações com uma estrutura de Estado de direito, ao outorgar um meio jurídico contra a sentença ditada em primeira instância. Frequentemente, será possível um exame posterior através de um supremo tribunal. A sentença será promulgada em única instância somente nos casos extraordinários de crimes graves contra a segurança do Estado; nestes casos, o acusado estará sempre protegido pelo controle intra-órgão, uma vez que a sentença será ditada por um tribunal composto de vários membros.

### 5.1.3. Os controles interórgãos

Esses controles operam nas relações que se estabelecem entre os diversos e independentes detentores do poder. A diferença do processo político na democracia constitucional e na autocracia está em que, na primeira, as diferentes atividades estatais estão distribuídas entre vários e independentes detentores do poder, que estão obrigados constitucionalmente a cooperar entre si, ao passo que, na segunda, isto não é notado. A dinâmica de interação dos diversos detentores do poder no processo político democrático constitui os controles interórgãos. O constitucionalismo democrático com seus quatro detentores do poder — Executivo, Legislativo, Judiciário e eleitorado — apresenta quatro classes de controles interórgãos: controle do Legislativo em relação ao Executivo; do Executivo em relação ao Legislativo; do Judiciário em relação ao Executivo e ao Legislativo; do eleitorado em relação ao Executivo e ao Legislativo.

#### 5.1.3.1. Do Legislativo em relação ao Executivo

Os dispositivos de controle de que dispõe o Legislativo podem ser destacados em três campos, que, na prática, nem sempre estão claramente separados: a nomeação para cargos governamentais; o controle político sobre o exercício das funções governamentais; a destituição do governo.

O modo como os governantes alcançaram os seus cargos influenciará no exercício posterior desses cargos, já que os governantes terão ou não obrigações constitucionais ou legais perante os que foram responsáveis pela sua ascensão a esses cargos. No caso do dirigente máximo de um país, a sua designação ocorre através de eleição popular — o eleito somente será responsável perante o povo e portanto não pode ser destituído pelo parlamento — ou através do parlamento, sendo esta regra geral nas repúblicas parlamentaristas.

O Legislativo dispõe de importantes instrumentos de controle, os chamados controles políticos de rotina, no seu relacionamento com o Executivo, tais como: a iniciativa de aprovação ou rejeição de propostas legislativas apoiadas direta ou indiretamente pelo Executivo; a iniciativa de interpelar o Executivo quanto aos seus procedimentos; a criação de comissões parlamentares de investigação; a necessidade de serem ratificados pelo parlamento os tratados internacionais firmados pelo Executivo; a crítica da oposição.

Nos tipos de governo cujos detentores do Poder Executivo têm um período fixo de duração de seu cargo, o Legislativo não tem meios legais para obrigar o governo a demitir-se, caso se dispense a acusação (*impeachment*). Em oposição a isto, no parlamentarismo — e esta é uma diferença fundamental entre os dois tipos de governo — o Legislativo, através da maioria parlamentar, está em condições, a qualquer momento, de exigir a responsabilidade política do gabinete e obrigá-lo a demitir-se.

### 5.1.3.2. *Do Executivo em relação ao Legislativo*

Os controles institucionalizados com que conta o Executivo perante o Legislativo podem ser divididos em dois grupos fundamentais: a influência do Executivo sobre as prerrogativas do Legislativo, incluindo a elaboração do orçamento; e a influência do governo sobre a atividade e a existência do Legislativo, em sua totalidade, como detentor do poder, funcionando legalmente (o direito de dissolução parlamentar).

O esquema ideal de uma autonomia estrita de qualquer detentor do poder proíbe terminantemente a intervenção governamental na função legislativa do parlamento, em todas as suas fases — inicial, de deliberação e de aprovação de lei. Mas a realidade do processo de poder não está de acordo com esta imagem. Nada mostra mais claramente a superação da tradicional “separação de poderes” do que a posição do governo no processo legislativo. O governo é obrigado a assumir a liderança na tomada de decisão política cuja base é legislativa, e também tem que assumir a responsabilidade pela execução da decisão tomada, que se dá, normalmente, em forma de lei. Assim, em lugar de estar excluído do processo legislativo, o governo encontra-se inseparavelmente unido a ele. Em uma democracia constitucional, a intensidade da participação governamental depende do tipo de governo em vigor.

A divisão tradicional de funções entre os detentores dos poderes Executivo e Legislativo significaria que uma lei aprovada pelo parlamento seria definitiva, estando livre de qualquer controle governamental. Ocorre que este não é o caso. É certo que no parlamentarismo o controle do Executivo sobre a lei aprovada pelo Legislativo é praticamente nulo, em virtude de que, na *interdependência por integração*, todas as leis estarão pelo menos aprovadas pelo Executivo, quando não forem propostas por ele. O controle *interórgão do Executivo sobre o produto legislativo elaborado é máximo no presidencialismo por ser baseado na interdependência por coordenação*. Nas relações do Executivo com as leis aprovadas pelo Legislativo, cabe ainda destacar:

— no parlamentarismo, é necessária uma *confirmação formal* da legislação parlamentar pelo Chefe de Estado (sanção ou promulgação);

— ao Executivo é dado o direito de veto suspensivo contra a lei aprovada pelo Legislativo (poderoso controle em governos baseados na *interdependência por coordenação*);

— o Executivo pode-se valer do veto absoluto à legislação com origem no Legislativo.

Ainda no contexto das relações entre o Executivo e o Legislativo, destaca-se que o Executivo exerce diretamente funções legislativas por

iniciativa própria ou por delegação (autorização que recebe o Executivo, do Legislativo, para emitir as disposições necessárias que permitam executar as leis aprovadas pelo parlamento), em decorrência das relações cada vez mais complexas do governo com a sociedade.

A dissolução do parlamento, das duas câmaras ou da câmara baixa, é um dispositivo que está presente somente no parlamentarismo. Por razões estruturais, é incompatível com o presidencialismo. Assim como nos controles interórgãos o voto de desconfiança é a principal arma do Legislativo frente ao Executivo, o direito de o governo dissolver o Parlamento e convocar novas eleições é a principal arma do Executivo perante o Legislativo.

#### 5.1.3.3. *Do Judiciário frente ao Executivo e ao Legislativo*

O Judiciário ocupa uma posição única no quadro do processo de poder. Se a independência judiciária implicasse liberdade de todo controle interórgão exercido por qualquer outro detentor do poder, não seria admissível qualquer intervenção nas atividades dos tribunais por parte dos outros detentores do poder. A função judicial deveria limitar-se a executar a decisão política sem se estender às outras funções.

Com a evolução da função do Judiciário, houve uma transformação radical, com este Poder elevado à categoria de autêntico terceiro detentor do poder. Com isto, o Judiciário dispõe de eficazes controles interórgãos frente aos outros detentores do poder, quais sejam:

— o direito de os tribunais supervisionarem e comprovarem a concordância das ações do Executivo com sua base legal;

— a competência judicial para o controle da constitucionalidade das leis emitidas pelo Executivo e pelo Legislativo;

— em alguns ordenamentos jurídicos, a decisão arbitral sobre conflitos que surjam no exercício das funções afeitas aos outros detentores do poder.

O primeiro campo submetido aos controles interórgãos de que dispõe o Judiciário é o administrativo. A este cabe a decisão de conflitos sobre atos da administração pública que afetem a propriedade ou a liberdade do cidadão.

O controle da constitucionalidade é outro instrumento à disposição do Judiciário. Esse instrumento é tido como uma faca de dois gumes, pois o Judiciário, ao se pronunciar sobre a institucionalidade de leis, deixa, na realidade, de ser mero órgão encarregado de executar a decisão política e se converte em um detentor de poder semelhante, quando não superior, aos outros detentores.

O controle judicial está presente, também, na proteção das liberdades civis e dos direitos fundamentais de que dispõem igualmente todos os destinatários do poder.

#### 5.1.3.4. *Do eleitorado em relação ao Executivo e ao Legislativo*

Na democracia constitucional, a totalidade do povo — organizada como eleitores e mobilizada para a ação política pelos partidos — participa livremente no processo de poder. O eleitorado é o detentor supremo do poder, exercendo um controle final sobre o Executivo e o Legislativo. O eleitorado participa no processo político, indiretamente, ao eleger representantes individuais e partidos para o Legislativo e para o Executivo, aos quais confia a tomada de decisões, ou diretamente por meio de referendo e plebiscito.

#### 5.2. *Disfunções do sistema político*

Em consonância com a divisão de controle mútuo do poder político, cabe, neste estágio de estudo, mencionar aspectos disfuncionais característicos do sistema político em si mesmo considerado.

Assim como existem influências externas ao sistema político no seu relacionamento com o meio ambiente, outras, de natureza interna, afetam-lhe a dinâmica operativa.

Conforme EASTON (1968) afirma, “não parece razoável falar desses acontecimentos como *inputs* desde que eles já ocorram dentro do sistema...”.

“Precisamos ter o trabalho de fazer esta distinção porque o reconhecimento das duas categorias sensibiliza-nos para o valor de observar dentro do sistema assim como no meio ambiente, a fim de encontrar as principais influências que podem causar pressão.”

A partir destas considerações, cabe destacar a imprescindibilidade das relações ou dos controles interórgãos, isto é, controles que operam dentro do sistema político e que afetam o equilíbrio das ações e decisões que dele partem.

Objetivando alcançar, portanto, a necessária transparência e legitimidade do processo político, o Estado moderno constitucional deve adotar mecanismos de controle com vistas a promover a adequação do desempenho das funções políticas relativas ao *output* às exigências da sociedade.

Aproveitando o modelo concebido por ALMOND e POWELL (1972), convém destacar as principais categorias de *output* e suas disfunções, tendo em vista a estabilidade e a eficácia do sistema político.

A análise da função *decisão de normas*, por exemplo, indica um ponto disfuncional relevante que se refere ao próprio processo legislativo. Segundo

os autores retromencionados, "é da natureza do tradicionalismo resistir à idéia da decisão de normas, uma vez que a mesma dá legitimidade à mudança de normas".

"Como conseqüência, um dos mais importantes meios de mudança da estrutura política e da política governamental nos sistemas tradicionais é o processo carismático que impõe a mudança. O constitucionalismo, por outro lado, representa uma secularização dos limites à ação política e ao poder político, ou seja, as normas devem ser feitas de certas maneiras por instituições específicas e dentro de certos tipos de limitações."

Observa-se, pois, que a disfunção é decorrente muitas vezes de interesses específicos de grupos ou indivíduos que procuram institucionalizar práticas legislativas ao arrepio quer da racionalidade quer da vontade popular.

Segundo ALMOND e POWELL (1972), existem na barganha política diferentes modos de interação, visando a padrões específicos de manifestação de interesses.

Assim, a *decisão de normas* pode decorrer de: "(1) integração acobertada pela ação de agentes "econômicos notáveis", ou seja, o funcionamento nos bastidores de poderosos interesses econômicos; (2) uma grande coalizão (união) de coalizações centralizada no Executivo; (3) uma coalizão de grandes chefes; (4) soberanias independentes com esferas de influência". Isto caracteriza a grande possibilidade de ocorrer desvios de funcionamento, o que indica a necessidade, para que o próprio sistema seja aceito pela sociedade, de controles específicos.

Todavia, cabe destacar que o jogo democrático não elimina as formas extralegais na composição política dos interesses. Entende-se, no entanto, que a dinâmica política não pode privilegiar o processo político espúrio, ou seja, ilegal e ilegítimo, em flagrante agressão aos interesses da nacionalidade.

A função aplicação de normas pode ser considerada, dentro do Estado moderno, a partir de "organizações através das quais os dirigentes ou decididores de regras buscam executar suas decisões" (ALMOND e POWELL, 1972).

Nesse sentido, os autores ora citados mencionam que "a teoria política moderna, seja democrática ou marxista-leninista, tem-se preocupado com o problema de tornar a burocracia instrumental para os partidos políticos e responsiva a normas ideológicas ao invés de se preocupar exatamente em determinar o que ela é".

Isto demonstra o predomínio do caráter competitivo da ideologia nos últimos tempos, a ponto de influir substancialmente no desempenho da burocracia. Esta constatação evidencia que os conflitos ideológicos internos

da burocracia, quando radicalizados, dificultam a capacidade de resposta do sistema político.

O aspecto ventilado de condicionamento da burocracia ao desempenho de partidos políticos permite observar que a fragilidade do sistema partidário, isto é, quando ele "é incapaz de produzir uma liderança estável e unificada", reflete-se no sistema político. A burocracia, neste caso, passa a ser alvo dos poderosos grupos de interesse que podem até "colonizá-la", visando ao atendimento de seus propósitos.

"Na Grã-Bretanha, por outro lado, a existência de dois partidos relativamente unidos, alternando-se no controle do Parlamento e do Gabinete, criou uma situação em que a burocracia funciona como um instrumento relativamente efetivo de aplicação de normas das agências políticas — Gabinete, Partido Majoritário e Parlamento." (ALMOND e POWELL, 1972).

O aparato burocrático exige, enfim, soluções específicas que desenvolvam mecanismos equilibrados de formulação política. Isto significa adotar recursos capazes de racionalizar o processo decisório, que se efetiva, por exemplo, pela formação de comitês de assessoramento competentes para estabelecer diretrizes governamentais no mais alto nível.

Embora tenha sido tratada anteriormente, a função judicial tem reflexos específicos dentro dos próprios limites do sistema político. Este aspecto evidencia a competência do Judiciário como instrumento imparcial de controle do poder político, particularmente na sua dimensão horizontal, conforme ora se analisa.

O principal viés, nesta particular função, consiste no uso da estrutura de "adjudicação de normas" para validar, independentemente dos feitos, das normas e dos valores, que regem a ordem social, percepções subjetivas do fato político. É, enfim, a desorientação teleológica da estrutura burocrática responsável, em muitos momentos, por impasses no controle do poder político, potencialmente aptos a gerar situações de crise.

### 5.3. *Hipóteses de crise*

O trato dos procedimentos referentes aos controles no sistema político privilegiou a distribuição equitativa do poder político. É, portanto, sobre a distribuição controlada desse poder no sistema político que as considerações foram desenvolvidas.

Também, aqui, é válida a idéia de que as hipóteses de crise surgem da incapacidade de o sistema político atender às demandas do meio ambiente. Ainda, as hipóteses de crise, no sistema político, surgem de contrastes entre os detentores do poder.

Não obstante algumas das hipóteses de crise no sistema político terem sido tratadas quando do enfoque do relacionamento desse sistema com o

meio ambiente, cabe dissecar as hipóteses de crise nos controles intra-órgãos e interórgãos.

Uma constatação transparece neste ponto do trabalho: as hipóteses de crise nesses tipos de controle estão primordialmente relacionadas à eficácia (propriedade que um sistema político tem de adotar e executar, com pres- teza, decisões em resposta a demandas políticas) do sistema político; são as chamadas *hipóteses de crise de eficácia*.

As hipóteses de crise no curso do funcionamento do sistema político podem ser vislumbradas quando:

— o sistema deve fazer frente a mais problemas e questionamentos do que aqueles a que é capaz de responder;

— o sistema não consegue extrair de dentro de si mesmo ou do ambi- ente recursos suficientes para seu funcionamento;

— o sistema não seleciona adequadamente as informações necessárias ao seu funcionamento.

Passando aos controles intra-órgãos, as hipóteses de crise, nos dife- rentes detentores do poder, podem ser vislumbradas, principalmente:

— pelo alto grau de rotatividade na ocupação de pontos burocráticos em cada um dos detentores do poder;

— pelo alto nível de dissenso entre os membros com poder de decisão em cada um dos detentores do poder;

— pelo alto nível de dificuldades para tomar rápidas decisões no âmbito de cada detentor do poder;

— pelo grau de comportamento desviante (comportamento que confli- ta com padrões social ou culturalmente aceitos dentro de uma sociedade) dos componentes das burocracias dos diferentes detentores do poder.

Em termos de controles interórgãos, a questão resume-se à manutenção ou não de um equilíbrio estável no jogo político entre os detentores do poder. As *considerações externadas observam esse jogo político dentro das condições teóricas ideais*. Entrementes, passando-se à prática, o que se vê são constantes transformações do equilíbrio estável em equilíbrio instável. O problema está necessariamente no nível de exacerbação presente no jogo político. Quando esse nível de exacerbação extrapola os canais institu- cionais existentes, ocorre a crise. Melhor especificando, desaparece o conflito institucionalizado e surge a crise.

Nesse quadro, as hipóteses de crise podem ser vislumbradas, princi- palmente pelas seguintes evidências:

— baixo grau de integração e cooperação entre os detentores do poder;

— alta eficiência dos instrumentos criados internamente em cada detentor do poder, visando à anulação dos efeitos dos controles dos demais detentores do poder sobre si (grau de independência de cada detentor do poder);

— atuação dos detentores do poder em alto nível de desobediência às normas legais estabelecidas.

#### 5.4. *Administração da crise*

As considerações sobre essa questão foram expostas de forma clara quando do enfoque dos controles do sistema político.

#### 6. *Considerações finais*

As idéias aqui expostas procuraram transmitir os pontos essenciais à compreensão e análise de uma crise interna em um regime democrático. Desses pontos, podemos inferir como aspectos fundamentais:

— a relação inversa que a crise mantém com o fator tempo: quanto mais aumenta o tempo para contornar uma possível crise vislumbrada, mais diminuem as possíveis opções de solucioná-las;

— o importante não é constatar a crise interna; o importante é antevê-la para evitar a sua ocorrência.

Esses aspectos conduzem à constatação do quanto é importante o domínio de técnicas que permitam esboçar a evolução futura das realidades internas e externas dos países. Dentre tais técnicas, cabe destacar a técnica de cenários alternativos como instrumento metodológico de real eficácia na avaliação de problemas conjunturais potencialmente capazes de se transformarem em crises.

Consideradas as peculiaridades do Estado moderno, observa-se, também, que as situações de crise não se resolvem, apenas, com o esforço gerencial de um dos segmentos dos Poderes Públicos. Ressaltem-se, a propósito, os mecanismos de controle interórgão que devem proporcionar harmonia e racionalidade à gestão dos negócios do Estado. Essa constatação deve, pelo menos, estimular a reflexão sobre as necessidades que a máquina estatal tem, nos seus diferentes níveis estruturais, de abdicar, "incontinenti", as práticas político-administrativas isoladas. Isto significa dizer que, na conjuntura hodierna, as ações administrativas são predominantemente integradas, não só a nível dos Poderes da República, mas também em cada especialidade neles existentes.

Registra-se, deste modo, um fenômeno relacionado com a percepção de governantes e governados, uma vez que a crise resulta, em grande medida,

da inobservância de fatos elementares, intrínsecos à própria natureza humana, como, por exemplo, a necessidade de segurança.

Trata-se, em suma, de captar os fenômenos próprios da sociedade nacional e analisá-los à luz das experiências e das disponibilidades existentes, de forma a antecipar, *preventivamente*, soluções globais e corretas às questões emergentes detectadas.

Ainda, para tal desiderato seja factível, torna-se importante a adequada capacitação dos recursos humanos, visto que a abrangência e a profundidade da estrutura cognitiva desses recursos se refletem diretamente na qualidade das análises pertinentes oferecidas às ações decisórias do Estado.

Por fim, é apropriado lembrar o pensamento de Karl Deutsch (1979), quando afirma:

“Quem quer que dirija os negócios de um país tem de saber como permanecer no seu controle; o que é a natureza básica e a presente situação do país ou organização que ele está controlando; quais os limites e oportunidades dentro do seu meio, que tem de enfrentar; e que resultados deseja obter. A essência da arte de governo reside na combinação destas quatro espécies de conhecimento e na ação que as influencia.”

#### BIBLIOGRAFIA

- ALMOND, Gabriel A. & POWELL Jr., G. Bingham. Uma teoria de política comparada. Trad. de Narceu de Almeida Filho, Rio, Zahar, 1972.
- BARRY, Norman P. An introduction to modern political theory. London, MacMillan Publishers, 1985.
- BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. Trad. de Luís Guerreiro Pinto Cacais et alii. Brasília, Ed. UnB, 1986.
- BUCKLEY, Walter Frederick. A sociologia e a moderna teoria dos sistemas. Trad. de Octavio Mendes Cajado. São Paulo, Cultri, 1971.
- COHEN, Percy S. Teoria social moderna. Trad. de Christian Monteiro Oiticica. Rio, Zahar, 1970.
- COHAN, A. S. Teorias da revolução. Trad. de Maria José Matoso Miranda Mendes. Brasília, Ed. UnB, 1980.
- DAHRENDORF, Ralf. As classes e seus conflitos na sociedade industrial. Trad. de José Viegas. Brasília, Ed. UnB, 1982.
- DEUTSCH, Karl Wolfgang. Política e governo. Trad. de Maria José da Costa Félix Matoso Miranda Mendes. Brasília, Ed. UnB, 1979.

- EASTON, David (organizador). Modalidades de análises políticas. Trad. de Guillermo Veloso et alii. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- , Uma teoria de análise política. Trad. de Gilberto Velho. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.
- FARIA, José Eduardo & FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. Legalidade e legitimidade. Democracia e participação. Brasília, Ed. UnB, 1979.
- GELLNER, Ernest et alii. Da revolução à liberalização. Brasília, Ed. UnB, s.d.
- HUNTINGTON, Samuel P. A ordem política nas sociedades em mudança. Trad. de Plinheiro de Lemos. Rio de Janeiro, Forense Universitária 1975.
- JAGUARIBE, Hélio. Sociedade, mudança e política. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- , Desenvolvimento político. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- LA PALOMBARA, Joseph. A política no interior das nações. Trad. de Marilu Selxas Corrêa & Oswaldo Biato. Brasília, Ed. UnB, 1982.
- LIPSET, Seymour Martin. O homem político. Trad. de Álvaro Cabral. Rio, Zahar, 1967.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Trad. de Alfredo Gallego Anabiarte. Barcelo, Ariel, 1986.
- MANNHEIM, Karl. Sociologia sistemática. Trad. de Marialice Mencarini Foracchi. São Paulo, Pioneira, 1962.
- MARCH, James & SIMON, Herbert. Teoria das organizações. Trad. de Hugo Wahrlich. Rio de Janeiro, FGV, 1981.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. Fundamentos da política pública. Rio, IPEA/INPES, 1982.
- OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. Problemas de organização e problemas de direção. (O Povo e o Governo). São Paulo, Record, 1974.
- PEDONE, Luiz. Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Brasília, FUNCEP, 1986.
- PLÖGER, Ingo & DIAS, Gentil Martins. Mudança política. Mudança social. Brasília, Ed. UnB, 1980.
- POULANTZAS, Nicos (Direção). O Estado em crise. Trad. de Maria Laura Viveiros. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- RASMUSSEN, Jorgen. O processo político. Estudo comparado. Trad. de Almira Botelho Guimarães. Rio de Janeiro, FGV, 1973.
- ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Poder, direito e sociedade. Rio, Zahar, 1982.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. Sociologia política. Elementos de ciência política. Trad. de Domingos Mascarenhas. Rio de Janeiro / São Paulo, DIFEL, 1979.
- WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Uma análise das teorias de organização. Rio de Janeiro, FGV, 1986.