MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO*

DR. RENÉ ROHAN **

1. Introdução; 2. O conceito de "políticos"; 3. Transformação do sistema político; 4. Modernização do sistema político; 5. Resumo.

1. Introdução

A modernização política é geralmente identificada como sendo o processo de adaptação das relações de ordem política, especialmente aquelas vinculadas à formação do consenso político e as ligadas ao funcionamento das instituições políticas, a certos padrões históricos da vida política. O conceito de modernização é inclusive algumas vezes aceito como um sinônimo de "americanização" das estruturas políticas dos nossos Estados.

Em nosso conceito, a modernização política representa um processo de evolução contínuo de todos os sistemas políticos empenhados em resolver, na esfera política, os novos problemas surgidos na vida social, causados pelo desenvolvimento tecnológico e econômico e pelas necessidades decorrentes da direção e organização racional das relações sociais. Paralelamente, o confronto dos dois sistemas políticos sociais básicos no mundo atual influencia os métodos do atual processo de modernização política, em cada país individualmente.

Os dinâmicos processos políticos da última década, entretanto, provam que só é possível a compreensão das mudanças nas relações políticas se consideradas na sua complexidade, sua dependência dos órgãos básicos das relações socioeconômicas, isto é, na

* Tradução de Anamaria Bahiano.

** Professor da Universidade de Praga — Tese apresentada ao Congresso Internacional de Ciência Política em Bruxelas — Agosto/1970.

linguagem marxista, como um componente de alguma maneira independente, com uma certa formação socioeconômica. Por esta razão, entendemos que processos de modernização política não estão sendo realizados de uma maneira uniforme, mas sim indicando os comportamentos diferentes e muitas vezes opostos entre o sistema político socialista e o sistema baseado na posse privada dos meios de produção, para novas realidades no terreno das diferenças existentes no campo da tecnologia econômica e das relações sociais. Os processos de automação na indústria, o aumento da sociedade de consumo, a urbanização e industrialização de toda uma região, assim como o desenvolvimento nos transportes e comunicação terão impactos diferentes em sistemas socioeconômicos distintos. Os estímulos vindos deste meio para o sistema político organizado de acordo com o padrão social que corresponde à suposta formação socioeconômica e também o *output* dos sistemas políticos serão diferentes.

Para explicar esses diferentes comportamentos achamos melhor aproveitarmos o sistema de concepção e explicação da política e do processo de modernização política propriamente dito.

2. O conceito de "políticos"

Os processos políticos penetram em todas as ligações sociais e realizam-se na base destas ligações. As realidades e fenômenos especificamente políticos caracterizam-se pelo seguinte:

a) estão sempre relacionados com a organização geral das relações sociais;

b) focalizam sempre atividades que reforcem as decisões de caráter nacional;

c) exigem sempre um certo grau de unidade e organização de suas forças atuantes, e

d) incluem sempre um certo grau de unificação ideológica dos conceitos gerais destas forças.

Podemos considerar como "políticos" os movimentos, organizações e instituições que expressam um determinado interesse, geralmente formulado (e ideologicamente sustentado), organizados de forma a realizar este interesse e defendê-lo contra outros interesses igualmente formulados, com o fim de conseguir sua validade obrigatória dentro do sistema social. Com o "político" sendo compreendido numa concepção tão ampla, acontece conse-

qüentemente que vários movimentos, grupos e organizações podem em circunstâncias diversas ganhar ou perder seu caráter político. Para uma atividade específica ser ou não considerada "política" dependerá do caráter genérico do interesse, sua duração, do tamanho do grupo e sua influência sobre outros grupos.

Diversas tentativas têm sido feitas para definir "ordem política" como um conjunto de atividades de certos grupos políticos e as limitações dessas atividades. Se concordarmos com o sistema de O. Stammer podemos aceitar os seguintes elementos do que se entende por "ordem política":

a) organização de relações dentro do direito constitucional, relações das atividades legislativas, administrativas e das cortes (constituição);

b) a lei eleitoral e o sistema de métodos usados nas decisões políticas (discersão, voto, etc...);

c) a máquina do governo e o sistema de poderes (parlamento, governo, órgãos administrativos, judiciários);

d) o sistema de partidos, o relacionamento entre partidos e eleitores e entre partidos e Estado, liderança partidária, máquina partidária;

e) grupos de interesses (sindicatos, organizações econômicas e culturais, etc...) influenciando a opinião pública e a vontade do povo;

f) grupos de influência social, não organizados (diretores, especialistas, homens de negócio, vereadores, etc...);

g) máquina publicitária (imprensa, rádio, TV, cinema, agências de informação);

h) laços nacionais e locais, conceitos ideológicos e morais influenciando as atitudes de várias camadas e seus grupos representativos, e

i) laços internacionais (1).

Partindo desses elementos e atividades da ordem política poderemos caracterizar a *estrutura política* de um país específico como uma cadeia de relações fundamentais (1, 2) entre os elementos do sistema político (3, 9). Os tipos de estruturas de cada um serão diferentes, principalmente:

a) nas possibilidades legais e reais dos grupos políticos de organizar e determinar a composição dos órgãos estatais e exercer influência nas suas decisões;

b) nas relações legais e reais entre os órgãos legislativos, administrativos e judiciários, nacionais e locais, e

c) na forma de estabelecer, influenciar e organizar o funcionamento dos meios de comunicação.

Em relação ao problema, são de extrema importância as regras existentes na vida política que permitem a aparição e constituição de grupos políticos organizados, a conversão de grupos de interesses em organizações políticas e mais a possibilidade de se atribuir legitimidade política a todas essas organizações ou somente a algumas delas (por exemplo, somente a partidos políticos), e se a influência das organizações nos órgãos governamentais é limitada no tempo (eleições regulares) ou de forma mais livre, e qual o tipo de lei eleitoral (representação proporcional ou maioria absoluta, etc...).

A estrutura política é além disso determinada pelo tipo de interdependência do legislativo, executivo e do judiciário, bem como a medida do controle de um órgão sobre o outro, o que muita influência tem nas relações entre os indivíduos e as organizações não governamentais e o governo. Finalmente, é fundamental para a mobilidade da estrutura política conhecer o grau de legalidade e qual o controle real do sistema de informações, divulgador de idéias por corporações governamentais, sociais ou de interesses, quais suas possibilidades de influência e interferência. Isto identifica um elemento importante nas auto-realizações ideológicas de grupos e é somente por meio dessa auto-realização que se formam grupos políticos.

É evidente que um mero arranjo de estrutura política não é em si um produto de acomodações legais ou costumes, mas é geralmente o resultado de uma luta política e relações mútuas de poder das forças sociopolíticas.

Depende, em suma, das relações econômicas e do nível de desenvolvimento econômico que determina em todas as ligações fundamentais a estrutura social da sociedade e a essência dos interesses dos grupos sociais; como a estrutura política cria em si o conjunto de meios usados pela sociedade para intervir nas ligações econômicas e determina o efeito social do processo econômico, conflitos surgem dentro desta estrutura que no final leva a uma nova realidade econômica. A estrutura política é logicamente mais sujeita a mudanças do que o conjunto de processos econômicos também de estrutura social. As mudanças que ocorrem na estrutura política devem assegurar o funcionamento das relações econômicas de acordo com a visão de vários grupos sociais. Surgem

diversas novas coalizões e alianças remodelando as concepções originais e transformando-as em pontos de vista comprometidos; há mudanças no poder capazes de modificar as relações econômicas, sem destruir sua essência.

Os processos econômicos refletidos na estrutura social e em troca modificados pelas realidades políticas produzem, mas não diretamente, em certo ponto, estímulos para soluções políticas novas. A autonomia da política está no fato de ter que encontrar soluções alternativas e escolher uma dentre elas, a fim de criar novas estruturas que permitam o máximo efeito social da economia. Esta solução deve, na sociedade moderna, satisfazer pelo menos as exigências básicas da maioria dos principais grupos sociais.

O destino social e econômico das mudanças políticas forçam-nos, ao caracterizar a estrutura política, a avaliar não somente as intercomunicações legais e reais entre as instituições e movimentos políticos, mas antes de tudo, o tipo de relações da produção com a conseqüente predominância do interesse social, a influenciar fortemente o caráter e estabilidade dinâmica da estrutura política.

Se, analisando a estrutura política em si mesma, considerarmos a realidade e as bases legais das relações fundamentais entre seus componentes, consideraremos ao mesmo tempo as interligações funcionais desses componentes. Desta forma, consideramos o funcionamento e o caráter do sistema político como um complexo devidamente estruturado.

O sistema político de uma sociedade desenvolvida divide-se numa série de subsistemas que asseguram certas funções a suas atividades totais (*behavior*). Antes de mais nada, o subsistema de informação é ligado ao subsistema de decisões políticas, ao subsistema de execução de decisões, ao subsistema de regra e controle político, e ao subsistema de organização política. O *behavior* do sistema político deve resultar num processo contínuo de decisões políticas e o seu executivo às principais esferas de política: econômica, administrativa, cultural, militar, internacional, etc... O objetivo mais genérico do sistema político é preservar sua própria identidade, isto é, seus valores essenciais que determinam sua estrutura quando reagindo a vários estímulos das esferas individuais da vida interna e externa da sociedade. Assim, posto de uma forma mais concreta, molda seus impulsos para coincidir com seus programas e organizações e como conseqüência introduz mudanças sancionadas na sociedade, que molda as várias atividades sociais.

Podemos considerar como impulsos diretos para o funcionamento do sistema político as mudanças na estrutura social, nos

pontos de vista e atitudes dos grupos sociais que surgem principalmente como resultado dos processos econômicos (efeito social da economia), incluindo-se as conseqüências do horário de trabalho, diferenças sociais e distância entre grupos, assim como as possibilidades de mobilidade social: o prestígio formal e real de certos papéis e atividades, valores aceitos ou não dos valores das atividades sociais e políticas, padrões de ação social, normas, éticas e morais, etc... Isto tudo, influencia as direções e intensidade de atividade social dos vários grupos da *strata* e forma uma tendência e realidade políticas.

Um sistema político capaz de registrar tais impulsos deve também poder selecionar nas suas tomadas de decisões a alternativa mais própria para medir nas esferas individuais da vida social e, pela aplicação de tais medidas, dar preferência a valores sociais, padrões e normas que estejam em harmonia com seu objetivo.

A função do sistema político num sentido mais restrito é, assim, a preferência das atividades sociais, pontos de vista e atitudes que fortalecem as relações de produção e estrutura político-social. O subsistema de controle e regra e o sistema de reações ajudam ao sistema político a excluir influências perturbadoras assim como a fortificar ações que estão de acordo com o objetivo do sistema, por meio de uma série de punições e recompensas que regulamentam as ações de indivíduos, grupos e organizações.

O sistema político tende assim a fornecer uma adaptação dos grupos sociais às condições sociais, para transformar cada ação num valor conhecido que virá a reforçar o governo. Tende a ser um sistema hermético, embora existam elementos não funcionais que expressam tendências contraditórias.

Levado tudo em consideração, surgem as dúvidas:

a) estabilidade ou instabilidade da vida política, e
b) transformações internas do sistema político.

A estabilidade do sistema político pode ser genericamente definida pelo grau de sua capacidade de transformar as várias influências e distúrbios externos provenientes do meio social e que preservam sua identidade. Estas influências externas podem ser mudanças violentas, até crises nas relações econômicas, que mudam totalmente os pontos de vista, atitudes e comportamento dos grupos sociais para com a sociedade e estrutura política, conflitos entre nacionalidades ou grupos religiosos, tensão entre interesses locais e centrais e autoridades, etc...

O sistema político resolve tais problemas, de acordo com o tipo de sua estrutura (política): no caso das relações fundamentais funcionarem por meio de força (governo, polícia, corte) que é uma característica das estruturas autocráticas, o sistema atinge sua estabilidade, isto é, transforma os impulsos suprindo de início tais desvios de comportamentos.

Nos casos em que as relações fundamentais são de representação (governo, parlamento) os problemas são resolvidos e transferidos por esses órgãos, por meio de compromissos políticos (até a dissolução do parlamento e realização de novas eleições) sem logicamente abandonarem a força como meio de estabilização.

Em sistemas baseados na participação administrativa, onde o princípio da representação está ligado à participação direta das organizações de interesses nas decisões políticas e onde o programa político da sociedade em geral é comandado por uma organização de liderança política (partido), nacionalmente reconhecida, as novas situações são estabelecidas pela mobilização das massas em benefício da atividade política. Mas mesmo esse caso não se resolve com a aplicação de um único meio, pois o sistema político é tão complexo que vários subsistemas (regulando, informando, decidindo) sempre atuam simultaneamente. A intensidade de sua função, entretanto, depende do tipo de estrutura política. Dela depende o chamado *threshold of sensibility* (limite da sensibilidade) dos subsistemas individuais, isto é, em que grau a quantidade e intensidade do impulso dos subsistemas individuais se exerce (funcionamento dos órgãos políticos, ação política, atividades dos grupos políticos não governamentais, influência dos meios de comunicação, etc.).

Quanto mais diferente a estrutura política, mais próxima a intercomunicação dos subsistemas individuais com a sua estabilidade própria, isto é, quanto melhor o sistema político no sentido de mais rapidamente reagir aos impulsos por meios de vários subsistemas, maior sua estabilidade, pois não é afetado no seu todo por influências perturbadoras. Segundo a cibernética, são os sistemas multiestáveis (2).

Com mais mudanças e interligações é possível a um sistema político reagir a tempo, pois não necessita adaptar-se ao impulso com todos seus elementos. Por meio da interligação com os subsistemas combinam suas ações (simultânea e consecutivamente), cooperam com os impulsos e suas conseqüências de acordo com seu programa e "aprende" com a combinação eficiente das ações.

O sistema político devido a sua determinação basicamente econômica e social é um todo no seu funcionamento final, em virtude de realidades tão permanentes como a existência (e conseqüências) de leis econômicas, a existência de antagonismos sociais e de interesses sociais predominantes.

A sociedade moderna prova claramente a penetração das ligações econômicas na política. A necessidade objetiva de dominar no sentido social as forças que comandam o desenvolvimento da produção, forçam o governo a tomar a si certas atividades empresariais e a tomar certas medidas de organização e regularização no campo do investimento, crédito e subsídios. O chamado planejamento ou programação dos processos de produção e consumo nas nações capitalistas, junto aos outros fatores, é desafiado pela competição dos produtos nacionais e estatais nos mercados das nações economicamente integradas da Europa Ocidental. Não é portanto somente uma questão de tomar providências econômicas, mas também de apoiar o desenvolvimento técnico e nivelar as regiões desenvolvidas de forma desigual, em benefício da integração econômica nacional. Assim, a estabilidade política deve ser também conseguida neste setor.

O sistema social socialista exclui potencialmente uma necessidade de antagonismo social, embora não tenha sido abolido o conflito de interesses. Assim ajuda ao sistema político cujos componentes incluem também os órgãos de planejamento econômico a influenciar mais diretamente o desenvolvimento econômico e a prosperidade, a prever as áreas de conflito, a buscar os meios de resolvê-los a criar um sistema de relações dentro do qual os conflitos são não somente reduzidos ao mínimo, mas podem também resultar em novos acordos.

Como bem prova a experiência, as causas da instabilidade do sistema político social não são encontradas no antagonismo objetivo das tendências sociais e interesses, mas nas relações incorretas de contribuição e organização, combinadas com os subsistemas econômicos, políticos e culturais, assim como nos subsistemas individuais do sistema político.

Como uma primeira etapa, já mostramos que o sistema político de uma sociedade que assumiu o controle dos meios de produção determina até certo ponto o movimento dos processos econômicos e que as medidas políticas levam à nova realidade econômica. Os processos econômicos, entretanto, em harmonia com as relações entre produção e consumo, com relações de valores, relações de acúmulo e reprodução afirmam-se como um movimento necessário e fundamental. A estabilidade do sistema político

visto como expressão de situações sempre resolvidas, contraditórias e harmoniosas, nas relações entre grupos sociais, também depende da exigência de que os meios de produção existentes satisfaçam as necessidades desses grupos.

O sistema político num regime socialista deve, por um lado, promover a possibilidade de expressão dos interesses dos grupos sociais, coordená-los, transformá-los e integrá-los com eficiência e, por outro, influenciar as condições que favorecem o sistema econômico atuante. O plano governamental dita a forma de influenciar as condições do sistema econômico; a independência do sistema é dada pela organização de seus componentes, o que assegura uma produção econômica e eficiente, o respeito das relações de valores, etc... Isto provoca o chamado controle indireto da economia. As experiências tchecas provam que o controle direto e dirigido da economia pelos órgãos políticos, gradualmente levaram a relações desproporcionais na economia. O período seguinte de economia descontrolada, entretanto, levou à desintegração das relações econômicas, desorganizações de laços político-sociais e o solapamento das funções do sistema.

A estrutura política do socialismo exige que também de acordo com grupos na esfera econômica:

a) existam certas relações de direção e controle entre os grupos políticos próprios de cada estágio histórico concreto;

b) que direitos funcionais reconhecidos aos grupos individuais façam valer seus direitos nessas relações, e

c) que as decisões dos grupos sejam controladas de acordo com sua *performance* assim como suas funções. A anarquia no controle econômico leva à desintegração das relações do sistema entre grupos sociais, competição dos grupos que pleiteam seus direitos econômicos e conseqüentemente a conflitos políticos e crises, porque o sistema de instituições políticas não funciona nas suas próprias bases econômicas. Mas um sistema político flexível e eficiente pode surgir nas bases de uma economia controlada e organizada de acordo com um plano: os direitos dos órgãos governamentais, das organizações sociais, órgãos locais e centrais, os direitos e deveres da liberdade de cada cidadão e o desejo de adquirir e difundir informação são difundidos dentro de limites concretos por elementos disfuncionais (isto é, restrições para organizações e idéias recusando um sistema político e econômico), de forma a que interesses e grupos sociais possam adquirir forma e expressão reais. Os órgãos do governo em tais condições resolvem em vários níveis as questões que são de sua alçada, suas decisões

estão abertas para qualquer um, podendo assim serem corrigidas; o direito que têm as organizações sociais de atacar as decisões dos órgãos governamentais assegura a proteção a interesses específicos, os grupos que estabelecem as normas têm seus próprios direitos definidos, etc.

Ao criar a estabilidade no sistema político socialista, torna-se importante o tipo de relação da direção e controle na sociedade e o tipo de relações no sistema organizacional. Isto é conseguido, antes de tudo, por uma maior objetividade na influência mútua nos processos econômicos, sociais e políticos e pela grande importância da diferenciação dos interesses sociais que não se integram no antagonismo de classe.

A esse respeito, o problema de organização do sistema político social vem à tona. Embora nas sociedades desenvolvidas seja um processo de auto-organização, no socialismo este processo tem um propósito e requer a presença de uma organização com certas qualidades. Deve ser capaz de reconhecer as mudanças necessárias nas interligações funcionais dos outros grupos do sistema, ou a necessidade de novos grupos para o sistema, ou ainda a necessidade de novos grupos com a condição de mudanças. Por meio da análise das condições e funções do sistema deve ser capaz de proporcionar mudanças que reduzam a indeterminação do comportamento de cada grupo (3) e aumentem a probabilidade de alguns desses comportamentos. De uma forma geral é uma questão de abolir a apatia na organização do sistema político, quando o comportamento de cada um de seus grupos depende do comportamento dos outros grupos, assim como do comportamento do todo; todos esses grupos, assim como todo o sistema, devem transformar cada impulso numa reação que é necessária no que diz respeito ao objetivo final.

Tal organização, no regime socialista, é representada pelo Partido Comunista, que deve assim estar ligado à ciência (método de análise), com grupos sociais (meio do sistema político), assim como com as instituições sociais (agentes sociais executivos). Se consegue desempenhar seu papel ou não, depende de sua organização interna, estrutura e função. Se o Partido perde contato com a ciência, com o meio social e com as instituições, ou se as relações funcionais internas dos partidos são limitadas, ele perde sua influência no sistema político que, por sua vez, torna-se gradativamente desorganizado. Também se o Partido assume as funções dos outros grupos do sistema, a indeterminação dessas funções aumenta, levando a desorganização ao sistema.

A estabilidade do sistema político socialista depende assim em grande parte de sua organização, isto é, também da função organizada do Partido Comunista liderante.

Se entendermos a questão da estabilidade do sistema político socialista como sendo primariamente uma questão de relações funcionais entre seus elementos, o problema da estabilidade no sistema político não marxista é geralmente entendido como uma questão de equilíbrio entre grandes grupos sociais ou entre os governados. Técnicas e comportamento são procurados para prevenir um excesso de poder nas mãos de certos grupos, levando conseqüentemente a um desequilíbrio. No que diz respeito aos órgãos do governo, as vantagens de um homem comparada com órgãos coletivos, a relação entre chefe de Estado e chefe de gabinete, etc. são levados em consideração. Um papel decisivo é o da chamada divisão do poder. Trata-se ou de um caso da clássica divisão do poder legislativo, executivo e judicial, ou do poder legislativo e executivo, onde uma assembléia promulga a lei e na realidade outro órgão governa. Não é, entretanto, tanto uma questão de separação estrita das funções do poder, mas antes uma cooperação entre seus executores na esfera do controle mútuo. O relacionamento entre os órgãos governamentais e o parlamento mudam também como uma conseqüência do sistema partidário: o líder do partido majoritário é simultaneamente líder da maioria no Parlamento e o primeiro-ministro. Os poderes legislativos e executivos tornam-se assim intimamente ligados, enquanto sobra para a oposição somente a crítica ao governo. Por meio desta crítica, prepara o campo para seu futuro governo, ao mesmo tempo que ajuda o governo atuante a corrigir seus próprios erros. Deve ser levado em consideração o equilíbrio do poder dentro dos partidos, a relação dos eleitores, membros do partido e liderança partidária, idealista, políticos e representantes dos grupos de interesses; isto tudo influencia a estabilidade dos partidos e o apoio que recebem de seus eleitores e que afeta o sistema político.

M. Duverger, por exemplo, assinala três formas de restrição aos órgãos governamentais: eleições, divisão de poder e controle ilegal. Esta "concepção técnica" de estabilidade e equilíbrio realmente significa encontrar um sistema de restrições dos direitos de vários órgãos que automaticamente assegurariam uma contínua oscilação de suas atividades em torno de certos valores predeterminados. É possível, sem dúvida, assegurar o equilíbrio das forças do poder através de tais mecanismos, mas sob uma pressuposição — de que o antagonismo de forças sociais não ultrapasse o limite divisório estipulado pela ordem social. Neste caso, o conceito de "equilíbrio" parece ser muito limitado e mesmo sob

condições de estabilidade e expressão, somente um balanço a curto prazo dos interesses parciais realizados nas bases de interesses governantes, privilegiados de eficácia e a longo tempo.

A título de explicação, podemos citar Shils quando diz que "o sistema central institucional" com estrutura autoritária, sob o qual pessoas com certas qualidades representam por um lado valores básicos e, por outro, decidem de forma a ter seus valores acitos. Enquanto ele descreve estas elites e poderes de autoridade combinados com o desejo de assegurar a aceitação geral dos valores representados, ele também aponta a "tendência expansiva de autoridade" (4). Os estados de equilíbrio têm assim uma base de autoridade chamada por Marx de "classe governante". Em tais situações, quando é uma questão básica de existência do sistema político, de seu conteúdo de poder social, surgem duas alternativas: ou o sistema em si assume uma nova qualidade ou se desintegra e com ele as condições econômicas e uma mudança na esfera política (revolução).

3. Transformação do sistema político

Já mostramos que o sistema político, assumindo as funções de poder e expressando os interesses sociais prevalescentes, tem no sistema social total o papel de adaptar os grupos sociais ao meio de produção e às condições da ordem social estabelecida. Se a função específica do sistema político é selecionar — nos possíveis estágios de comportamento o que melhor funcione no esquema social, e dar preferência às atitudes, valores e padrões do comportamento político que seja mais útil ao sistema político propriamente dito, isto é, que seja capaz de ajustar-se às mudanças que ocorrem no sistema social no seu todo — deve ser capaz de transformar-se.

De certa forma, é sem dúvida um sinal de instabilidade, uma expressão de impossibilidade de renovação na estrutura permanente. É na esfera política, onde não existem as máquinas "pensantes" mas um sistema de movimentos, organizações e instituições nas quais os grupos políticos tradicionais sobrevivem, onde novos movimentos, idéias ou novas interpretações de idéias surgem de formas antigas, onde conflitos se sucedem entre a vontade e os momentos de lucidez, assim como os momentos de irracionalidade. Uma fase de desorganização e apatia informativa e a falta de uma definição geralmente precedem esses processos de transformação interna. Este estado de desorganização, acompanhado de instabilidade do sistema é geralmente provocado por

fatos não políticos ou antes pré-políticos por mudanças nos processos tecnológicos e econômicos, por necessidades econômicas e sociais insolúveis e seu impacto ideológico e cultural.

Os impulsos sociais e políticos agindo no sistema político são por ele manejados de forma a não seguirem sua meta, isto é, penetram no sistema como influências perturbadoras. As conseqüências das crises econômicas para o sistema político, por exemplo, são bem conhecidas. As manifestações da crise de 1930 que o sistema político não conseguiu superar, levararm a uma crescente instabilização do sistema político, cuja estrutura (relações entre agentes políticos, processos e regras de ação) não suportava a pressão das novas realidades. A história ensina também que em casos em que a crise tenha causado conflito das forças sociais, quando um equilíbrio entre as forças da "ordem" (*status quo*) e as forças da revolução se completam, isto é, quando a essência das relações do poder estão sendo decididas, há duas alternativas a serem seguidas: troca na estrutura política baseada nos princípios do poder existente, ou sua mudança na base de um novo tipo de poder.

Na maioria dos casos, a primeira alternativa tem sido escolhida, isto é, a mudança da estrutura política para o benefício e maior importância das unidades disciplinadoras do sistema, redução do papel dos órgãos que expressariam o equilíbrio das forças antagônicas. Assim são os casos históricos como o bonapartismo, fascismo, como regimes contemporâneos de poder pessoal, etc., que representam a transformação do sistema original por mudanças de sua estrutura política. Essas mudanças, entretanto, novamente perdem seu sentido até certo ponto, devido à expressão política limitada e à deformação de sua influência no processo econômico, dando margem a transformações futuras para uma estrutura política mais articulada que permita maior eficácia do sistema.

Se esta "pulsação" de uma estrutura política mais livre é mais limitada, indica entretanto a permanência de fenômenos de crise mais latentes ou mais iminentes numa sociedade social antagônica e indica ao mesmo tempo as constantes possibilidades de preservar tal sistema político como um sistema funcional e atuante. Na terminologia cibernética, é uma questão de mudanças da condição "do sistema superestável" que contém as possibilidades dos vários arranjos estruturais, selecionando-os de acordo com a intensidade e permanência das influências perturbadoras (5).

O processo de transformação no sistema político-social torna-se mais complicado pela ligação de suas funções com a economia

e as restrições impostas pelo perigo inicial de uma organização socialista em benefício do capitalismo universal, assim como com forças internas hostis. A variedade das relações entre as mais diferentes unidades revolucionárias caracteriza o período inicial da estrutura política do socialismo, assim como os direitos de decisão não muito bem definidos dos órgãos que emergem espontaneamente no período revolucionário com muitos elementos de democracia direta (conselhos, congressos e comissões de representantes das massas revolucionárias). Esta estrutura é ilimitada no que diz respeito à organização política das forças sociais que foram conquistadas na revolução, mas freqüentemente suprime ativa e diretamente tais organizações por meio de força (6).

A estrutura política cristaliza-se antes de mais nada no que se refere à necessidade de influenciar e controlar as relações econômicas o que em troca exige sempre mais relações definidas e organizadas na estrutura política, a fim de determinar funções de direção e controle econômico eficientes no sistema político. O agente deste processo de cristalização e mudança total para os problemas econômicos é o Partido Comunista, agindo cada vez mais claramente como agente organizador, isto é, influenciando a definição da competência dos órgãos existentes, sua hierarquia, etc., restringindo assim também alguns elementos da democracia direta. Pressões externas e internas solidificam ao mesmo tempo a tendência para se formar aparatos especializados e de defesa (segurança, exército regular) sob a liderança direta do partido, uma vez que os órgãos que representam as massas não mais preenchem suas funções diretamente.

A transformação do partido de um agente organizador do sistema político em um agente organizador de todo o sistema social, leva, além de conseqüências positivas, também a uma série de conseqüências negativas.

É antes de tudo uma questão de desdobramento dos órgãos de controle e direção (do partido e do Estado), resultando em indefinição na sua competência e redução gradual de sua eficiência. Da mesma forma as informações sobre o controle da administração também sofrem. Esses fenômenos negativos têm até o momento sido resolvidos de duas maneiras: através de sistema de autogoverno que acentua a atividade dos produtores diretos na administração das empresas e na distribuição (conselho de trabalhadores) e ao mesmo tempo atinge a independência das comunidades (*communes*) no poder central.

Existe um sistema de representação de interesses locais especiais e interesses que decorrem da divisão do trabalho somente em

certos níveis mais elevados. Mas uma certa função de organização do partido frente ao sistema é observada em várias fases da reconstrução dos órgãos estatais.

O segundo tipo de sistema político socialista pressiona uma estrutura política relativamente diferente com um ou mais partidos que exprimem atitudes ideológicas antagônicas e programas mais gerais ao lado da liderança de um partido marxista e que possuem peculiaridades políticas das organizações de interesses mais intimamente diferentes. Este tipo de sistema, mantendo a continuidade com o estágio histórico precedente, cria um sistema específico de decisões políticas, no pressuposto da função real dos elementos individuais, pressuposto desta função real que parece ser até agora:

a) controle público das unidades individuais, realizado antes de tudo através de eleições de órgãos de administração pública;

b) controle pelos seus membros dos órgãos de organização social, e

c) controle mútuo dos vários órgãos sociais.

Nesta base, o processo de união dos interesses especiais pode ser realizado mesmo dentro de regras restritas que não permitem a expressão dos interesses de certos grupos e de certas atitudes ideológicas. A frente nacional nos países socialistas, por exemplo, pode propositalmente excluir da política certos grupos minoritários que se opõem a todo o sistema, sem o perturbar. Mas não pode formalizar o total dos interesses e não pode abrir mão do controle dos órgãos governamentais, pois isto significaria privar o sistema de seu controle. Numa estrutura política em funcionamento deste tipo parte de uma unidade de organização, isto é, uma unidade que influencia a definição das funções e competências dos elementos individuais do sistema é feita pelo Partido Comunista. Em certas situações extraordinárias, a necessidade de conversão temporária do partido para a unidade de direção, isto é, para um sistema de engrenagens (*system of gears*) como por exemplo em condições de guerra, não pode ser excluída. Isto significa também uma expressão da "ultra-estabilidade" do sistema, mas esta condição deve ser considerada temporária, pois só funciona em certos períodos limitados.

4. Modernização do sistema político

O problema da modernização constitui um dos mais importantes aspectos das transformações internas do sistema político. Por "modernização" entende-se a transformação do sistema político que

corresponde às necessidades de mudança para uma participação mais versátil dos grupos sociais politicamente ativos, em harmonia com sua entrada no processo de criação dos valores econômicos e culturais.

A modernização é assim um processo dinâmico que excede a mera adaptação dos sistemas políticos às necessidades das novas camadas e inclui tanto sua mobilização proposital quanto a previsão das conseqüências sociais provenientes desta ativação.

Neste sentido, o conceito de modernização excede, por exempelo, o critério apresentado por S.M. Lipset para estabilidade e conversão do sistema político — eficácia e legitimidade.

Seu conceito está ligado ao chamado conceito consensual. (7) A legitimidade do sistema é mostrada pelo consenso de seus cidadãos sobre as vantagens e mobilidade das regras existentes na vida política. Concerne, assim, antes de mais nada, à estrutura política, ou às idéias predominantes sobre a conveniência das relações básicas entre as unidades políticas. É, logicamente, um critério ambíguo, pois esta convicção pode tanto expressar a experiência prática com relações reais e artificialmente criadas, quanto espalhar e manter ilusões que influenciem a opinião pública.

Manipular o aparato político assim como meios monopolizados para influenciar as massas pode ser usado nesse sentido. O critério de eficácia aplica-se mais ao sistema político e à sua função. Se Lipset considera mais importante a eficiência na administração e governo, é obviamente uma questão de eficiência no poderio do Estado e de sua vida política, principalmente em relação às conseqüências sociais dos processos econômicos. É neste sentido que a tendência para uma certa transformação dos sistemas políticos ou seus elementos torna-se mais e mais aparente. É uma tendência para trazer os centros econômicos e científicos para o sistema político ligando-os aos órgãos governamentais. É o esforço aparente para incrementar a eficácia do sistema que logicamente leva à crescente importância dos especialistas e aparatos especializados nas decisões políticas.

Assim, o processo de despolitização das instituições políticas e decisões são sentidos e alguns autores consideram diretamente o caráter não político da democracia como uma fase, para qual o desenvolvimento político se encaminha. Lipset fala do "estágio pós-político" das estáveis democracias ocidentais que são eficazes e legítimas, sem contradições profundas entre conservadores e socialistas, à esquerda e à direita. H. Arendt considera a conversão gradual das massas de uma sociedade de bem-estar comum a uma sociedade não política, onde a política é substituída pela adminis-

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

tração executando os planos dos peritos. (8) H. Arendt diz que a "necessidade" penetra na única esfera onde o homem pode ser livre, a esfera política. (9)

A despolitização manifesta-se na transformação da estrutura política, em troca de relacionamento de base entre os elementos do sistema político, mas como um conflito entre o instrumento político clássico da democracia — parlamento e representação e o corpo de peritos, ligados ao governo e preparando atos legais (isto é, decisões políticas) para camadas especiais da vida social, suscita dúvidas quanto à realidade da política e democracia.

Essas dúvidas eram de certa forma refletidas nas questões de funcionamento do sistema social político. Antes de tudo como um problema de qualificação dos órgãos representativos e outros órgãos políticos para decidir problemas especiais, que além disso concernem à relação entre esses órgãos e às unidades executivas e suas estruturas especializadas. Os processos de reorganização ao aumentar alternadamente a competência dos órgãos representativos locais e restringir para benefício dos órgãos do governo e órgãos funcionais independentes provam que esse problema ainda continua sem solução. O mesmo se aplica a vários ajustes feitos na relação de comissões especializadas de órgãos representativos à organização, ao plenário e ao órgão executivo.

Num esforço para resolver o conflito real entre a especialização e o princípio de representação, devemos considerar o sistema iugoslavo baseado na existência de divisões de atividades, organizações de *boards* em órgãos autogovernados (políticos) para estas esferas de atividade, cujos membros são profissionais em atividade nessas esferas de ação e eleitos pelos outros engajados nas mesmas áreas. Esta forma de representação, de acordo com a divisão de trabalho, tem também seus defeitos, principalmente no que concerne ao caráter político das decisões dos *boards* (conselhos).

O problema geral, portanto, consiste em saber teoricamente em que grau várias atividades do Estado e órgãos sociais são políticos, enquanto o caráter político deve ser primariamente determinado pela influência dessa atividade aos grupos sociais entre si. É antes de tudo uma questão de ajuste complexo e perspectivo do desenvolvimento das regiões territoriais e do controle de sua realização. É um órgão representativo, que expressa várias atitudes dos grupos sociais, capaz de resolver estas questões. Um número de atividades de caráter administrativo pode tornar-se matéria para uma organização especializada, com o controle geral dos resultados pelo órgão representativo.

Com a existência futura de uma estrutura politicamente articulada — incluindo organizações com diferentes programas e objetivos ideológicos (partidos) e organizações de interesses sociais especiais com possibilidades de influenciar a opinião pública, com independência — é possível conseguir que instituições políticas se concentrem na análise de efeito social de todas as medidas e na base desse efeito formular suas concepções e exigências políticas. Isto é possível não só para criticar com rigor os componentes individuais do sistema político ou suas atividades, mas também para formular as necessárias mudanças nas suas estruturas. De certa forma, especialmente as organizações de interesses que entram na esfera política, vistas pelo sistema socialista, garantem até certo ponto que as estruturas políticas com tendências para manipulação permaneçam sob o controle da sociedade.

Paralelo à significação política das tendências reais do Partido Comunista para a liderança, podem surgir dentro do sistema político elementos não funcionais, para descobrir relações no sistema e exigências para sua transformação e modernização. O fato de que os interesses dos grupos sociais não se refletem nos órgãos políticos e na política exclusivamente por meio de partidos políticos (como na maioria dos sistemas democráticos burgueses), mas que estas organizações têm sua própria expressão política, podem ajudar a sobrepujar a estagnação do sistema fechado.

O sistema político socialista tem assim a chance histórica de vencer as limitações do iminente desenvolvimento das instituições políticas e pode atingir esse objetivo não submetendo as massas às organizações poderosas, mas mudando a dependência do todo, isto é, tirando espontaneamente e dependência total, isto surgindo espontaneamente da cooperação individual, até a liderança controlada e consciente dessas forças (K. Marx).

5. Resumo

A modernização política é um processo contínuo pelo qual passam os sistemas políticos que se esforçam para resolver de forma dinâmica os problemas que surgem na vida social, tais como as conseqüências da evolução técnica e econômica, aquelas que trazem as novas exigências para a racionalização da liderança e organização das relações sociais. A modernização não é assim uma simples adaptação das estruturas políticas e certos tipos modernos de organização política.

O processo de modernização política acontece numa época e num mundo onde existem ao mesmo tempo dois sistemas econô-

mico-sociais e fundamentalmente políticos. Ele se desenvolve de forma a que um movimento coincidente e convergente seja mais uma expressão das diversas tendências que se escondem na organização econômica, social e política dos diferentes países.

O processo de modernização política é um entre os aspectos característicos da transformação da estrutura de um sistema político. Trata-se de uma transformação que corresponde às exigências mutantes dos diferentes grupos sociais politicamente ativados a se inserir mais e mais na decisão política e a participar em mais larga escala da sua realização. Implica entretanto na constituição das condições institucionais em vista da mobilização consciente das camadas sociais na participação política e a previsão das conseqüências sociais de tal mobilização.

O sistema político social procura encontrar a melhor relação entre a participação dos grupos sociais ativados politicamente e a orientação programada dos sistemas que visam a uma decisão política racional. Por essa razão, o processo de modernização deve seguir os dois sentidos.

Referências Bibliográficas

1. Stamber, O. Gesellschaft u. Politik. *Handbuch d. Soziologie.* Stuttgart, 1957. p. 563-4.

2. Klaus, G. *Kybernetika z filosofickeho hlediska* (Cibernética vista pelo ponto de vista filosófico). Bratislava, 1963 p. 93-8.

3. Schenk, Z. *Organizacni modely.* (Padrão de Organização). Praha, 1967. p. 83.

4. Shils, E.A. The microsociological problem: consensus and dissensus in the large society. In: *Trends in social science.* New York, 1961. p. 71-8.

5. Klaus, G. op. cit. p. 88-93.

6. Ver, por exemplo, as idéias de Lenine expressas em seu trabalho *Left wing communism an infantil disorder.*

7. Lipset, S.M. *Political man.* New York, 1959.

8. Arendt, H. *On revolution.* New York, 1963. p. 276.

9. —. op. cit. p. 110.