

O FUNCIONALISMO E SUA RELEVÂNCIA PARA A ABORDAGEM SISTÊMICA DOS GRUPOS DE PRESSÃO

*Manoel Alexandre C. Belo**

Resumo: O presente estudo versa, inicialmente, sobre a evolução das teses funcionalistas no campo da ciência política, procurando demonstrar a importância do método para a análise moderna, bem como o teor das críticas de que foi alvo no decorrer de seu desenvolvimento. Em seguida, discorre sobre sua aplicação à teoria dos grupos e de suas relações com o sistema político, a fim de conceber um quadro geral da problemática no contexto dos estudos políticos contemporâneos.

Palavras-chave: Funcionalismo. Sistemas Políticos. Teoria dos Grupos.

Abstract: This study approaches, initially, the evolution of the functionalist theses in the field of political science, seeking to demonstrate this method's importance to the modern analysis, as well as the content of the critiques of which it was target during its development. Following that, the study talks about its application to the group theory and its relations with the political system, in order to conceive a general framework of the problematic in the context of contemporary political studies.

Keywords: Functionalism. Political Systems. Group Theory.

* Mestre e Doutor de Estado em Ciência Política. Mestre em Direito. Professor Titular do Centro Universitário de João Pessoa (Unipê). Professor das Escolas da Magistratura (ESMA/PB), da Magistratura Trabalhista (ESMAT/PB) e do Ministério Público (FESMIP/PB). Membro permanente do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da UFPB.

1 Funcionalismo e sistema político

A partir dos anos sessenta, a análise política foi objeto de uma transformação substancial. Através da assimilação dos métodos e teorias desenvolvidos no âmbito de algumas ciências, como a antropologia e a sociologia, gerou-se um esforço na ciência política em favor da introdução de novas abordagens, com o objetivo de dominar a complexidade dos fenômenos políticos. Tal esforço foi motivado por quatro grandes preocupações dos cientistas políticos: (1) a busca de perspectivas mais amplas; (2) a busca do realismo; (3) a busca da precisão, e (4) a busca de ordem na ciência política.

Independentemente do conteúdo que se possa atribuir a cada uma das abordagens desenvolvidas, é possível sublinhar duas ideias implícitas em todas elas: por um lado, se começou a dar ênfase à ação política, ao poder, às tarefas concretas ou aos objetivos que o poder realiza (ou se propõe a realizar), e se presta atenção preferentemente à realidade que envolve, apoia ou condiciona essa ação política ou esse poder; por outro, acentuou-se o propósito de se obter um conhecimento embasado na experiência e na observação de fatos e processos que acontecem com certa regularidade e que podem ser enquadrados em variáveis e modelos com os quais se erige uma teoria. Novos métodos – sociológicos, antropológicos ou estritamente “políticos” – passam a substituir o tradicional método jurídico de análise das instituições formais.

Como um dos muitos passos dessa mudança e do nascimento de uma “nova” ciência política, registre-se o surgimento de uma análise sistêmica dos fatos políticos, que não se interessa apenas em estudar a hierarquia ou a fundamentação do poder, mas igualmente compreender, a partir de observações empíricas, o “sistema” constituído pelas ações e interações dos agentes políticos. O termo **sistema político** tornou-se progressivamente mais comum no campo da análise comparativa. O uso desse termo – ao invés de outros como Nação e Estado – passou a refletir uma nova maneira de se encarar os acontecimentos processados na esfera da Política.

A aplicação da **Teoria dos Sistemas** afetou consideravelmente os estudos políticos. As questões filosóficas e os pensamentos habilidosos acerca de liberdade e democracia, por exemplo, deixaram de ser atraentes, visto que não definiam com precisão a realidade política. Portanto, a busca científica de informações acentuou-se. Busca que não se limitava apenas às instituições formais, mas que envolvia o estudo de organizações informais e de toda e qualquer estrutura capaz de influenciar o sistema político. Tornou-se evidente que um número

relativamente alto de dados era extremamente relevante para a análise política, motivo pelo qual se fez necessário encontrar os meios analíticos hábeis a organizar coerentemente todos esses dados. Um desses meios foi a compreensão **funcionalista** dos sistemas políticos.

O **funcionalismo** contribuiu bastante para os estudos políticos. Forneceu instrumentos para a análise de várias atividades políticas informais e não-institucionais, além de se preocupar preferentemente com os **fatos**, e não muito com os motivos e julgamentos éticos. À medida que as questões políticas se multiplicavam, em razão mesmo da complexidade do Estado moderno e das novas relações internacionais, os problemas de estudo comparativo cresceram em importância: o funcionalismo, e sua preocupação inerente com os sistemas conceituais, fornecia uma base de comparação para os sistemas reais. Era preciso assumir uma atitude mais realista e científica quanto aos problemas do desenvolvimento: o funcionalismo oferecia uma alternativa para realizar essa urgente tarefa. Era, enfim, atraente, por ser não-institucional, por ser científico, e por se dedicar ao estudo comparativo dos problemas.

Há várias características da análise funcional que a tornam útil ao estudo comparado: ela não só apresenta um conjunto bem padronizado de conceitos e categorias que têm a vantagem de serem logicamente inclusivos, como também se situa em um nível que facilita a reunião de visões amplas e comparáveis de sistemas políticos inteiros, característica altamente desejável na atualidade, uma vez que a ciência política ainda não está bem preparada para trabalhos comparativos pormenorizados em muitas indagações secundárias e subsidiárias. Além disso, a abordagem é deliberadamente formulada em tal nível de abstração, que evita os perigos de se ligar a qualquer tipo de sistema político ou a qualquer variedade específica de contexto social ou cultural. Esse procedimento, às vezes, traz consigo o risco da perda de substância, devido a seus altos níveis de abstração; mas a importância de se evitar os preconceitos, em relação a certos tipos de sistemas, é crucial na análise comparada.

De um modo geral, a teoria funcionalista talvez seja mais eficaz para os problemas de macroanálise do que para os de microanálise. Por sua própria natureza, esse corpo teórico proporciona uma excelente estrutura de classificação e análise de conjuntos de dados bastante amplos. Na observação dos fenômenos políticos, o fato de os sistemas serem tidos como as unidades básicas de estudo tende a fazer com que a atenção se concentre nos aspectos políticos globais, quer existam eles em plano local, regional, nacional ou internacional.

Por tais razões, a influência do funcionalismo na ciência política tem crescido consideravelmente e parece querer crescer ainda mais. Contudo, não se deve inferir disto que todos os cientistas políticos aceitem sua validade ou relevância. Pelo contrário, muitas críticas significativas têm surgido na literatura a respeito das concepções funcionalistas. Alguns acham que a abordagem não constitui a teoria geral ou unificada da política preconizada por ardorosos defensores. Para outros, a análise funcionalista alimenta um preconceito favorável ao *status quo*, em virtude da ênfase dada à manutenção ou persistência dos sistemas, havendo ainda outras críticas menores.

De fato, certos analistas exageram ao afirmar que seu esquema de referências pode abranger a totalidade da ciência política, ordenar todos os dados políticos e apresentar uma teoria geral da atividade política. Na verdade, a teoria não se transformou – ao menos por enquanto – em um macromodelo do processo de decisão, de modo que pudesse comportar todos os fatores objetivos e subjetivos que compõem a atividade política das sociedades modernas. Do mesmo modo, se revela deficiente para orientar o estudo desse processo de decisão rumo a uma teoria explícita das trocas de influência que se produzem entre governantes e governados no seio dos sistemas políticos.

Por outra parte, a acusação de que as teses funcionalistas são favoráveis à manutenção do *status quo* carece de fundamento. A ideia, aqui, é de que o método defende a ordem existente, pretendendo demonstrar a funcionalidade dos padrões estabelecidos. É fato que a abordagem dá relativamente pouca ênfase a aspectos que se referem a mudanças revolucionárias; ao contrário, a ênfase incide sobre processos funcionais e mutáveis de evolução. Há, porém, elementos que devem ser trazidos à luz em resposta a tais críticas. Em primeiro lugar, a análise funcionalista não pretende justificar as condições do *status quo* em qualquer sentido normativo. É apenas um esquema de organização, conceituação, codificação e manipulação de dados. Em segundo lugar, o destaque dado aos processos dinâmicos (tal qual a *reorientação intencional de objetivos*, por exemplo), depõe contra a acusação de que a análise funcional se inclina favoravelmente ao *status quo*.

Finalmente, existem problemas de menor importância que podem ser agrupados sob o título de críticas processuais. Com efeito, ocasionalmente a abordagem é vítima dos dogmas do racionalismo e da tendência a introduzir a pureza lógica de maneira forçada na ciência política. Mais ainda, o dedutivismo característico da teoria conduz, por vezes, a fórmulas que seriam muito difíceis de operacionalizar na prática.

No entanto, não se pode negar o valor da contribuição funcionalista. Para cada um dos aspectos da Política, a abordagem contribuiu com algo de especial e de coerente, embora ainda esteja longe de substituir inteiramente os esforços tradicionais. Com suas generalizações acerca da natureza do sistema político, o funcionalismo avançou muito no campo dos estudos comparados. Tem defeitos, mas eles são menores que os de qualquer outro esquema alternativo.

Os modelos funcionais são, por via de regra, o resultado de uma extensa meditação sobre as dificuldades da pesquisa e da explicação no contexto da política comparada. Esses modelos pretendem organizar a quantidade máxima de dados políticos, unificar, sem declarações ideológicas, vários enfoques do comportamento político, refletir sobre importantes relacionamentos no interior desse mesmo comportamento (como um todo), quando ele ocorre no âmbito de um sistema dado, e tentar esclarecê-los. Dependendo do tipo de esquema que utiliza, podem não apresentar qualquer lei científica. Mas podem ser potencialmente de alta produtividade, em termos de linhas de análise: fornecem linhas gerais para a investigação – e também explicações – no sentido de indicarem um conjunto de consequências possíveis de algum fenômeno político. Podem não indicar todas as rotas possíveis para a investigação, nem explicar todas as consequências possíveis de determinada ocorrência, mas já avançam decididamente em direção a esses fins, o que, por si só, é uma justificativa suficiente dos esforços funcionalistas.

A importância da abordagem funcionalista não está apenas em sua metodologia, mas também no reatamento do problema entre Sociedade e Estado e na análise das relações entre sociedade e organização política enquanto funções de um sistema dinâmico. O que a abordagem denomina de *input* (entradas, insumos ou indutos), *output* (saídas, consumos e produtos) e *feedback* (repercussão ou retroalimentação) de um sistema político, não é se não o conjunto de demandas ou reivindicações da sociedade (inputs), das decisões políticas (*outputs*) e dos resultados e repercussões destas decisões (*feedback*).

O sistema político diverge, por outro lado, dos demais sistemas (econômico, social, cultural etc.), embora, como é natural, exista um intercâmbio através desses limites. As funções, por sua vez, na proporção em que são constantes, definem a identidade do sistema e a funcionalidade ou disfuncionalidade dos fatos; isto é, sua adequação ou não à sua função própria, salientando os fatores de estabilidade e mudança social. Uma visão precisa das teses funcionalistas pode ser

engendrada através da análise da teoria dos grupos na esfera do processo político, o que será feito em seguida.

2 Os grupamentos e o sistema político

O panorama político das sociedades modernas pode ser visto como uma interação complexíssima de diferentes grupos em luta pela prevalência de seus interesses nas decisões governamentais. A dinâmica desses grupos, o seu processo de formação, os seus propósitos básicos e as suas atitudes e comportamentos têm sido motivos constantes de estudo por cientistas políticos interessados, de modo especial, na análise dos conflitos e interesses grupais.

Na ciência política, o desenvolvimento sistemático da teoria dos grupos data da publicação, em 1908, do **The Process of Government**, de Arthur Bentley. A publicação da obra, porém, foi seguida por um longo período de comedimento, durante o qual os analistas políticos pouco se interessaram pelas possibilidades de utilizar a teoria dos grupos em base sistemática. A situação começou a mudar em 1940, quando muitos cientistas importantes (Herring, Truman etc.) começaram a lançar mão das concepções básicas de Bentley e a explorar as potencialidades de uma teoria dos grupos políticos.

Como muitas outras abordagens, a versão da teoria dos grupos que apareceu na ciência política surgiu enquanto reação a certas práticas comuns nesse campo. Mais precisamente, a tônica na dinâmica e nos processos, essenciais à compreensão da teoria, é fundamentalmente uma crítica ao formalismo e à qualidade estática da abordagem jurídico-constitucional que prevalecia anteriormente. Além disso, a insistência frequente dos pesquisadores a respeito da posição central dos grupos no interior dos sistemas políticos era uma reação não só ao individualismo atomístico dos liberais clássicos, como também a uma espécie de psicologismo simplista que se propunha a tratar os fatos políticos – em termos de ideias e ideais humanos – sem uma teoria adequada do comportamento político.

Os trabalhos que seguem a teoria de Bentley procuram demonstrar que o significado e a estrutura total de um sistema societário podem ser entendidos como uma espécie de mosaico de grupos em constante interação uns com os outros. O motor que impulsiona a sociedade é o processo de luta entre os grupos, através do qual todos os diferentes grupamentos procuram realizar, ou maximizar, seus interesses. O resultado é uma espécie de caldeirão fervente de atividades, caracterizado por um equilíbrio instável de influências envolvendo uma grande variedade de grupos.

Alguns aspectos dessa concepção de sociedade requerem uma explicação. Primeiro, embora o motor da sociedade seja a pressão e a resistência entre os grupos, a condição da sociedade, em qualquer época, é constituída pelo equilíbrio das pressões grupais. Segundo, ainda que o grupo individual seja a unidade fundamental de análise nessa abordagem, os grupamentos só atingem seu significado pleno em uma relação mútua. Uma organização de trabalhadores, por exemplo, só pode ser entendida completamente em termos de suas relações com outras organizações. Terceiro, essa concepção da sociedade é em geral completada pormenorizadamente com conceituações, tanto verticais quanto horizontais, dos grupos e de suas relações. É preciso considerar não só uma grande variedade de diferentes tipos de grupos que coexistem no mesmo plano, como também os fenômenos dos padrões estabelecidos de grupos, alguns dos quais “representam” ou “refletem” interesses alheios aos do grupo. Quarto, toda essa concepção de sociedade está apoiada no significado crítico dos processos, e não das estruturas específicas ou do conteúdo essencial (valores). A dinâmica do processo de interação, pois, é que fornece os elementos fundamentais.

Ao mesmo tempo, a lógica básica da teoria exige uma visão mais apurada da natureza do governo. Assim como a sociedade é constituída de grupos em interação, também o governo se constitui, na verdade, de muitos grupos. Além de funcionar como um regulador da luta geral dos grupamentos, o governo tende a englobar uma multiplicidade de grupos que comumente estão, eles próprios, em conflitos uns com os outros. Por essa razão, o governo é: (a) um microcosmo de processos sociais mais amplos; (b) frequentemente uma fonte de interesses e reivindicações que se tornam ingredientes dos processos políticos totais de uma sociedade, e (c) uma massa multifacetada de atividades que apresenta uma gama variada de meios de acesso aos grupos externos.

Os problemas de mudança constituem igualmente uma preocupação muito importante no quadro da teoria dos grupos. Uma vez que todos os fenômenos sociais (em sentido amplo) são conceituados em termos de massa de atividades e processos dinâmicos, a mudança é um fator basilar e profundo da existência social. Os processos de interação grupal, que estruturam a sociedade, acarretam um equilíbrio constantemente instável de relações grupais, ao lado de uma perene interconexão de ações conscientemente orientadas no sentido de provocar mudanças na distribuição de valores dessa mesma sociedade. A mudança, portanto, é um vetor primordial no enfoque da teoria dos grupos.

A abordagem funcionalista, associada à teoria dos sistemas, deu ainda maior coloração à teoria dos grupos. A ideia de sistema – ou mesmo de interdependência – abriu novas perspectivas para o estudo das ciências sociais, facilitando não apenas o inter-relacionamento, mas, inclusive, o destaque dos fatos políticos dos demais fatos sociais. Termos emprestados do direito público foram substituídos por conceitos mais abrangentes, baseados na teoria dos sistemas. Tais expressões, a par de oferecerem maior autonomia e independência à ciência política, facilitaram a operacionalização de conceitos antigos e o estudo de diversos fenômenos observáveis nas nações em desenvolvimento (sistemas emergentes ou transicionais). O estudo da política de grupos pode ser citado como uma das áreas da ciência política onde os métodos de análise sofreram uma alteração substancial. Os grupamentos, independentemente da estrutura e dos critérios de organização, passaram a ser vistos como “instrumentos”, por meio dos quais demandas do ambiente são levadas ao centro do sistema, provocando, em consequência, decisões políticas. Assim, a política de grupos reflete o desempenho das funções de *input* na definição do sistema político.

Com efeito, o estudo dos grupos e de suas relações com a opinião pública e o governo tem sido apontado como o meio mais valioso para a compreensão e diferenciação dos sistemas políticos. Autores importantes, a exemplo de Chinoy¹, Burdeau² e C. Wright

¹ “[...] quando terminam as eleições e se dissipam o calor e a fumaça das batalhas políticas, os candidatos bafejados com o apoio do eleitorado assumem o controle da maquinaria do governo. Na medida em que os detentores de cargos eletivos representam grupos populares, pode-se dizer que esses grupos detêm, então, o poder. Por conseguinte, as eleições numa sociedade democrática não indicam apenas o indivíduo ou o partido que passará a governar, mas também os interesses, perspectivas e valores que dominarão a política adotada pelo governo”. (In: **Sociedade**: uma introdução à sociologia, 1969, 468).

² “Aujourd’hui ils sont le Pouvoir lui-même. Ce sont eux qui, lorsqu’une question intéresse leurs membres, prennent effectivement la décision que les mécanismes officiels marquent seulement de l’empreint formelle de la procédure légale. Sans doute le nombre demeure considerable des organismes qui n’ont d’autre but que d’obtenir des gouvernants certains avantages matériels. Mais il en d’autres qui n’exploitent pas le Pouvoir, mais qui l’exercent.” (In: **Droit constitutionnel et institutions politiques**, 1957, 141-142).

Mills³, situam os grupamentos no núcleo da política, vendo em sua ação a verdadeira fonte do poder.

3 Conclusão

Em todo sistema político, pois, existem maneiras de se articular, agregar e comunicar interesses, no intuito de transformá-los em alternativas para a ação política. Esses interesses, articulados e agregados através da política de grupos, é que determinam a formação das instituições e estabelecem os paradigmas da decisão.

Grosso modo, é esta a base da concepção funcionalista dos sistemas políticos. O modelo que foi aqui delineado está apoiado nas ideias de vários analistas: um sociólogo, Talcott Parsons, e cinco cientistas políticos: David Easton, Gabriel Almond, James Coleman, G. Bingham Powell Jr. e Robert Dahl. Mas não é demais assinalar que apenas foram definidas as linhas gerais de um esquema passível de variações e de sofisticações consideráveis.

Por fim, convém remarcar que o uso de modelos é fundamental na explicação funcionalista da Política. As funções concernem aos sistemas: é indispensável possuir noções precisas de ambos. A disposição coerente desses conceitos gerais acarreta necessariamente a utilização de um modelo. Tal procedimento porta consigo o mérito da construção de modelos em geral, além de fornecer clareza e precisão conceitual. Exige, ainda, que se empregue uma linguagem especial, o que permite a quem a usa escapar de termos já desgastados. E como obriga a um rigor intelectual, ajuda a denunciar raciocínios inconsistentes.

Referências

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

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

³ “A elite do poder é composta de homens cuja posição lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns, e tomar decisões de grande consequência. [...] A elite do poder não é de governantes solitários. Conselheiros e consultores, porta-vozes e promotores de opinião são, freqüentemente, os capitães de seus pensamentos e decisões superiores”. (In: **A elite do poder**, 1975,12).

BELO, Manoel Alexandre C. **Os grupos de pressão e sua influência no processo de desenvolvimento** (Dissertação de Mestrado). Florianópolis: UFSC, 1978.

_____. O sistema político. **Revista Verba Juris**, ano 3, nº 3, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, UFPB, 2004.

_____. Grupos de pressão e influência política. **Revista Juris Rationis**, ano III, nº 1, jan.-dez. 2007, Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Potiguar-RN.

_____. Funções, sistemas e grupamentos no quadro da ciência política contemporânea. **prima@facie** (UFPB), v. 2, p. 3-14, 2003. Disponível em: <http://www.ccej.ufpb.br/primafacie>.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações**. 4. ed. revista. Petrópolis: Vozes, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Barueri-SP: Manole, 2007.

BURDEAU, Georges. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1957.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistêmico e conceito de sistema na ciência do direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

CHINOY, Ely. **Sociedade: uma introdução à sociologia**. São Paulo: Cultrix, 1969.

DAHL, Robert. **Análise política moderna**. Brasília: UNB, 1988.

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

LIMA, Fernando Rister de Sousa. **Sociologia do direito: o direito e o processo à luz da teoria dos sistemas de Niklas Luhman**. Curitiba: Juruá, 2009.

MILLS, C. Wright. **A elite do poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

PARSONS, Talcott. **O sistema das sociedades modernas**. São Paulo: Pioneira, 1974.

RAPOPORT, Anatol. **Lutas, jogos e debates**. Brasília: UNB, 1980.

WOOTON, Graham. **Grupos de interesse**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.