

POLÍTICA COMO GESTÃO DE ESTRUTURAS E FUNÇÕES DAS INSTITUIÇÕES

Melordino José SIMBINE

Resumo

O presente trabalho é fruto da pesquisa sobre as variantes da definição da política. Pretende-se, no entanto, definir a política como gestão de estruturas e funções de instituições; descrever os sujeitos da política enquanto gestão de estruturas e funções de instituições e; clarificar as finalidades da política enquanto gestão de estruturas e funções de instituições. Os conceitos da sociedade civil e partido político apresentados e analisados com maior rigor científico neste presente trabalho, são abordados como sujeitos da política enquanto gestão de estruturas e funções de instituições. O conceito da comunidade local que também é apresentado neste trabalho é concebido como terceiro sujeito da política enquanto gestão de estruturas e funções de instituições. A auscultação e resolução de problemas socioeconómicos, bem como políticos são finalidade da política enquanto gestão de estruturas e funções de instituições. Portanto, estas finalidades são também apresentadas e analisadas ao longo do texto.

Palavras-Chave: *Política, Estado, Sociedade civil e Partidos políticos.*

Política Como Gestão de Estruturas e Funções das Instituições

A política pode ser entediada como gestão de estruturas e funções de instituições, como afirma Maar (s/d:07), quando ela é definida como uma “*referência permanente em todas as dimensões do nosso cotidiano na medida em que este se desenvolve como vida em sociedade.*” Parafraçando, Maar acrescenta que, a política resulta do dinamismo de uma realidade histórica em constante transformação que continuamente se revela insuficiente e insatisfatória e que não é fruto do acaso, mas resulta da actividade dos próprios homens vivendo em sociedade. Ademais, esses Homens que, portanto, têm todas as condições de interferir, desfilar e dominar o enredo da história. Sendo assim, política como gestão é o termo que deve ser entendido como um campo de conhecimento e de trabalho relacionados às organizações cuja missão seja de interesse público ou afecte este.

Maar, com intuito de perceber o que seria a política coloca as seguintes questões: *afinal, a “política” serve para se atingir o poder? Ou então seria a “política” simplesmente a própria actividade exercida no plano deste poder?*

Maar responde as questões acima colocadas, primeiro dizendo que apesar da multiplicidade de facetas a que se aplica a palavra “política”, uma delas goza de indiscutível unanimidade: a referência ao poder político, à esfera da política institucional. Portanto, um deputado ou um órgão de administração pública são políticos para a totalidade das pessoas. Todas as actividades associadas de algum modo à esfera institucional política, e o espaço onde se realizam, também são políticas. Um comício é uma reunião política e um partido é uma associação política, um indivíduo que questiona a ordem institucional pode ser um preso político; as acções do goveno, o discurso de um vereador, o voto eleitoral são políticos.

Mas, há um outro conjunto em que a mesma palavra, que segundo Maar, manifesta-se claramente de um modo diverso tais como: quando se fala da política da Igreja, de acordo com Maar, não se refere apenas às relações entre a Igreja e as instituições políticas, mas à existência de uma política que se expressa na Igreja em relação a certas questões como a miséria, a violência, etc. Do mesmo modo, a política dos sindicatos não se refere unicamente à política sindical, mas às questões que dizem respeito à própria actividade do sindicato em relação aos seus filiados e ao restante da sociedade. A política feminista não se refere apenas ao Estado, mas aos homens e às mulheres em geral. As empresas têm políticas para realizarem determinadas metas no relacionamento com outras empresas, ou com os seus empregados. As pessoas, no seu relacionamento cotidiano, desenvolvem políticas para alcançar seus objectivos nas relações de trabalho, de amor ou de lazer; dizer “você precisa ser mais político” é completamente distinto de dizer “você precisa se politizar mais”, isto é, “precisa ocupar-se mais da esfera política institucional”.

Não resta duvida, porém, de que este segundo significado é muito mais amplo e impreciso do que o primeiro. A evolução histórica em direcção ao gigantismo das instituições políticas, o Estado onipresente, é acompanhado de uma politização geral da sociedade em seus mínimos detalhes, por exigir um posicionamento diário frente ao Poder. Neste contexto, Moto (2015: 117) chama atenção afirmando que, de acordo com Croce, *“o agir deve ter um significado e preço em si mesmo seja ele no âmbito social que político, visando meios e fins justos, sem que estejam por detrás interesses meramente individuais e particulares.”*

Todo Estado, como afirma Aristóteles, é uma sociedade (...) razão, pela qual é também designada de sociedade política. Portanto, se o Estado é uma sociedade, a esperança de um bem, seu princípio, assim como de toda associação, pois todas as ações dos homens têm por fim aquilo que consideram um bem. Todas as sociedades, portanto, têm como meta alguma vantagem, e aquela que é a principal e contém em si todas as outras se propõe a maior vantagem possível.

Bobbio (2000: 24-25) propõe 3 teorias políticas modernas e todas estão voltadas para a busca de uma solução com relação ao abuso do poder para evitar a “ira ou confusão no povo que votou no partido e o dirigente”:

1. Teoria dos direitos naturais ou jusnaturalismo. Segundo esta teoria, o poder do Estado tem um limite “externo” que decorre do facto de que, além do direito proposto pela vontade do “dirigente” (direito positivo), existe um direito que não é proposto por vontade alguma, mas pertence ao indivíduo, a todos os indivíduos, pela sua própria natureza de homens, independentemente da participação dessa ou daquela comunidade política. Esses direitos são os “direitos naturais” que, preexistindo ao Estado, dele não dependem, e, não dependendo do Estado, este tem o dever de reconhecê-los e garanti-los integralmente. Os direitos naturais constituem, assim, um limite ao poder do Estado, pois este deve reconhecê-los e não pode violá-los, pelo contrário, deve assegurar aos cidadãos o seu livre exercício. O Estado que modela segundo o reconhecimento de direitos naturais individuais é o Estado liberal, no sentido originário da palavra.
2. Teorias da separação dos poderes. Existem outras teorias que impõe ao Estado limites “internos”, independentemente do facto que o poder estatal tenha que deter-se diante de direitos preexistentes ao estado, elas sustentam que a melhor maneira de limitar esse poder é quebrá-los. Trata-se de conseguinte que:
 - a) a massa do poder estatal não seja concentrada numa só pessoa, mas distribuída entre diversas pessoas;
 - b) as diferentes funções estatais não sejam confundidas num só poder, mas sejam atribuídas a órgãos distintos.

Segundo estas teorias, o limite do poder nasce de sua própria distribuição por duas razões:

- não existirá mais uma pessoa que tenha todo o poder, pois cada uma terá somente uma porção dele;

-os órgãos distintos aos quais serão atribuídas as funções distintas se controlarão reciprocamente (balança do equilíbrio dos poderes), de maneira que ninguém poderá abusar do poder que lhe foi confiado.

Portanto, se se consideram como funções fundamentais do Estado a função legislativa, a executiva e judiciária, as teorias da separação de poderes exigem que existam tantos poderes quantas são as funções e que cada um dos poderes exerça uma só função, assim que possa surgir o Estado desejado por essas teorias, estado que foi também chamado de “Estado Constitucional” quer dizer, aquele Estado no qual os poderes legislativo, executivo e judiciário são independentes um do outro e em posição tal que podem controlar-se reciprocamente.

3. Teorias da soberania popular ou democracia. Segundo essas teorias, não se trata de conter o poder limitando-o por meio de direitos naturais ou da distribuição para órgãos diferentes, mas de alcançar a “participação de todos os cidadãos”. O ponto de partida dessa teoria é a hipótese de que o poder fundamentado no consenso popular não pode cometer abusos, ou seja, que o povo não pode exercer o poder que lhe pertence contra si mesmo. Então, a diferença entre a teoria democrática e as outras teorias consiste nisso: face ao abuso, as duas teorias, anteriormente abordadas buscam motivos para limitar o poder absoluto; a terceira considera que o único remédio seja o facto de atribuir o poder a quem, por sua própria natureza, não pode abusar dele, ou seja, à vontade geral.

Na ideia de Bobbio, esses três grupos de teorias podem ser considerados as etapas principais através das quais se desenvolve o pensamento político (...) e é útil considerar três formas diversas como uma síntese das doutrinas iluministas do estado. Portanto, em Kant encontramos a afirmação dos direitos naturais como um teoria de separação do poderes, ou a da vontade geral como fundamento do poder de fazer leis.

Bobbio (2000) afirma que a doutrina moderna do Estado liberal e democrático está ligada às teorias do contratualismo, quer dizer, às teorias que fundamentam o poder estatal num acordo dos membros da comunidade:

1. Teorias do fundamento teológico do poder. Segundo esta teoria, o poder do soberano deriva de deus, no sentido de que o poder máximo que um homem ou grupo de homens têm sobre os outros pode encontrar a sua justificação somente no facto de que ele é uma manifestação do poder de Deus tem sobre o mundo.

2. Teorias do fundamento histórico do poder. De acordo com esta teoria, o poder é resultado de determinados acontecimentos históricos ou de uma determinada direcção do desenvolvimento histórico, que concentraram numa pessoa, numa classe, num povo, a força de governar outros homens. Existe uma maneira característica segundo a qual em cada sociedade forma-se a autoridade: a tradição, isto é, o poder não pode derivar senão da tradição, e quem resiste ao poder é como se se colocasse contra a autoridade tradicional.
3. Teorias do fundamento voluntarista do poder. Aqui o fundamento do poder é buscado no livre acordo dos homens que, num certo período do desenvolvimento histórico, decidiram a criação do Estado. Portanto, ninguém pode ter poder supremo sobre a vida e a morte dos outros homens se estes não tiverem aceitado livremente esse poder, se não estiver baseado de facto na própria vontade daqueles que devam submeter-se a ele.

Bobbio, considera que, deve-se observar que todas as três teorias serviram para justificar tipos completamente diferentes de Estado, tanto a monarquia absoluta quanto a Estado democrático, tanto um poder ilimitado quanto um poder limitado.

Sociedade civil

Bobbio (1994) aborda sobre o conceito de sociedade civil em Hegel e em Max, primeiro começando por dizer que *“para uma reconstrução do pensamento político de Gramsci, o conceito-chave, o conceito do qual devemos partir, é o de sociedade civil e não o de Estado”*, porque é mais no primeiro caso do que no segundo que o emprego gramsciliano desses conceitos se afasta tanto do emprego hegeliano quanto do marxiano e engeliano. Deste modo, ao contrário do conceito de Estado, que tem atrás de si um longa tradição, o conceito de sociedade civil (que deriva de Hegel e reaparece na linguagem da teoria marxista da sociedade “capitalista”) é usado, até mesmo na linguagem filosófica, de modo menos técnico e religioso, com significações oscilantes, que exigem uma certa cautela na comparação e algumas precisões preliminares.

Bobbio, considera que, em toda tradição jusnaturalista, a expressão sociedade civil, em vez de designar a sociedade pré-estatal, em Hegel e Max, é sinónimo de sociedade política, sociedade económica, ou seja, de Estado. Portanto, na tradição jusnaturalista, os dois termos da antítese não são como na tradição hegeliano-marxista (sociedade civil/sociedade política), mas sim estado de natureza/estado civil. A ideia de um estágio pré-estatal da humanidade inspira-se não tanto na antítese sociedade/Estado quanto na antítese natureza/civilização. Ademais, a ideia de que o estado

pré-estatal ou natural não é um estado associal, ou seja, de guerra perpétua, mas uma primeira forma de estado social, caracterizado pela predominância de relações sociais reguladas por leis naturais (como eram ou se acreditava que fossem as relações familiares e económicas). Entende-se, no entanto, como garante Kant, pode muito bem existir sociedade no estado de natureza, mas não uma sociedade civil; e, por sociedade civil, entende-se aqui a sociedade política, ou seja, o estado, aquela sociedade que garante o meu e o teu (bem) através de leis públicas.

Na visão de Hegel, segundo Bobbio (1994: 28) “a sociedade civil é uma expressão que, até seus imediatos predecessores, servia para indicar a sociedade política, isto é, a fase da sociedade humana que era até então chamada de sociedade natural. Esta visão é radical com relação à tradição jusnaturalista, porque Hegel, ao representar a esfera das relações pré-estatais, abandona as análises predominantemente jurídicas dos jusnaturalistas, que tendiam a reduzir as relações económicas às suas formas jurídicas (teoria das propriedades e dos contratos). Apesar disso, deve-se advertir o conceito de sociedade civil em Hegel é, sob certo aspecto, mais amplo e, sob outro, mais restrito do que o conceito de sociedade civil tal como é abordado na linguagem marxilano-engelsiana. Mais amplo porque, na sociedade civil, Hegel inclui não apenas as esferas das relações económicas e a formação de classes, mas também a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo; mais restrito porque a sociedade civil em Hegel constitui o momento intermediário entre a família e o Estado, é a esfera das relações económicas e, ao mesmo tempo, de sua regulamentação externa, segundo os princípios do Estado liberal, e é conjuntamente sociedade burguesa e Estado burguês.

A sociedade civil em Marx, segundo Bobbio (1994; 30-31) compreende todo o conjunto das relações materiais entre os indivíduos, no interior de um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas. Ela compreende todo o conjunto da vida comercial e industrial de um grau de desenvolvimento e, portanto, transcende o Estado e a nação, embora, por outro lado, tenha novamente de se afirmar em relação ao exterior como nacionalidade e de se organizar em relação ao interior como Estado.

O conceito da sociedade civil em Gramsci, na visão de Bobbio (1994: 32-37) não pertence ao momento da estrutura (como afirma Marx), mas ao da superestrutura. Portanto, trata-se da sociedade civil no sentido de uma hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do estado. A sociedade civil, não são as relações económicas (como diz Marx), mas sim as instituições que regulamentam, das quais Hegel afirma dizendo que,

tal como a família, constituem “raiz ética do estado, que se aprofunda na sociedade civil”, ou seja, é a base estável de Estado, “as bases/pedras fundamentais da liberdade pública”. Sumarizando o pensamento de Gramsci, na ótica de Bobbio, a sociedade civil, quando se refere Hegel, não é a do momento inicial, no qual explodem as tradições que o Estado irá dominar, mas a do momento final em que, através da organização e da regulamentação dos diversos interesses (as corporações, são postas as bases a passagem ao Estado.

Partidos Políticos

A história das ideias sobre os partidos políticos é longa, ampla e às vezes contraditórias. É, no entanto, na abordagem de Viana (2003) que encontramos algumas ideias sobre partidos políticos, primeiro na visão de Robert Michels, *Sociologia dos Partidos Políticos*, e de Maurice Duverger, *Os Partidos Políticos*. O livro de R. Michels, segundo Viana, tem o mérito de esboçar alguns elementos teóricos e explicativos, onde se destaca sua tese da “lei férrea da oligarquia”. O livro de Duverger é mais descritivo e o seu aspecto explicativo é todo baseado em R. Michels. Ele possui, entretanto, duas vantagens: trata de outros tipos de partidos que não o social-democrata (tipo enfatizado por Michels) e é mais recente, fornecendo, assim, uma maior quantidade de material informativo. Outros trabalhos importantes sobre partidos políticos foram realizados por Ostrogorski, Max Weber, Umberto Cerroni, entre outros, mas que não produziram uma teoria ou tentativa de teoria satisfatória sobre os partidos políticos.

Por outro lado, no meio político propriamente dito, de acordo com Viana (2003), somente o marxismo e suas deformações se debruçaram sobre a questão do partido. Marx e Engels viveram numa época em que ainda não existiam partidos políticos modernos e somente no final de suas vidas é que os primeiros partidos social-democratas surgiram. Eles criticaram os partidos políticos existentes em sua época e, certamente, o posterior desenvolvimento de tais partidos, o qual eles não viram, certamente os deixariam ainda mais desiludidos.

Parafraseando, Viana, diz que posteriormente, houve a obra de Stálin, Gramsci, Togliatti, Lukács, entre outros, voltados para o “partido como sujeito da história”, tal como preconizado por Lênin e sua ideologia da vanguarda, segundo a qual o partido deveria dirigir a classe trabalhadora para conquistar o poder estatal. No lado oposto, Otto Rühle, Paul Mattick, entre outros, seguindo, radicalizando e aprofundando as teses de Rosa Luxemburgo, demonstraram o papel conservador dos partidos políticos e, por conseguinte, negaram a ideologia da vanguarda.

Portanto, é a partir desta mega revisão literária de Viana, que propões análise do conceito do partido político, afirmando que é difícil de responde à pergunta – o que são partidos político? – devido, primeiro, a diversidade de partidos políticos que carregam inúmeras diferenças entre si. Em segundo lugar, a relação e semelhança entre partido político e outras instituições que exercem funções políticas podem ofuscar a compreensão da especificidade desta forma de organização política.

Viana (2003: 11) inicia a definição do conceito “Partido Político” colocando em evidência uma concepção comum, mas equivocada ao afirmar que alguns confundem partido político com “parte política”. Sem dúvida a palavra partido possui uma ligação indissolúvel com a palavra parte. Partido é derivado de parte. Porém, ocorre que, como colocou o italiano Umberto Cerroni, se um “partido político” é uma “parte política”, nem toda “parte política” é um “partido político”. O movimento ecológico, por exemplo, pode ser considerado uma parte política, mas não um partido. Portanto, é necessário compreender a especificidade do *partido político moderno*, ou seja, é preciso descobrir em que ele se distingue das demais organizações políticas e sociais. Podemos ler em livros de história referências ao “partido de César” ou ao “partido de Napoleão”, mas isto não quer dizer que existiam partidos políticos nestas épocas. Em primeiro lugar, devemos ter em conta que os partidos políticos são fenômenos modernos, ou seja, são produtos típicos da sociedade moderna, capitalista. É com a formação do modo de produção capitalista e do Estado que lhe é correspondente, o Estado burguês, que surge os partidos políticos.

Na abordagem de Viana (2003) é compreensível que a noção de partido que se manifesta na expressão “partido de César” é demasiadamente ampla e significa o mesmo que “posição”. Ademais, Viana diz que, quando Marx escreveu o famoso *Manifesto do Partido Comunista* não se referia aos “partidos comunistas” existentes hoje, pois não utilizava a noção moderna de partido. Tal Manifesto se referia à posição dos indivíduos que se denominavam comunistas.

Portanto, partido político não é nem parte nem posição política. Também não é “um grupo cujos membros se propõem a agir de comum acordo na luta de concorrência pelo poder político” (Schumpeter), pois um grupo de guerrilheiros não é um partido político e possui estas mesmas características. Também não pode ser compreendido simplesmente como uma “máquina organizativa mais um programa político” (Cerroni), pois inúmeras organizações da sociedade civil (por exemplo, sindicatos, movimentos sociais) podem possuir, e muitos efetivamente possuem, tais elementos em sua composição.

Mas, afinal, o que é um partido político? De acordo com Viana (2003: 12) os partidos políticos são “*organizações burocráticas que visam à conquista do Estado e buscam legitimar esta luta pelo poder através da ideologia da representação e expressam os interesses de uma ou outra classe ou fração de classe existentes.*” Assim, os quatro elementos principais que caracterizam os partidos políticos são: a) organização burocrática; b) objetivo de conquistar o poder do Estado; c) ideologia da representação como base de sua busca de legitimação; e d) expressão dos interesses de classe ou fração de classe.

Uma organização burocrática, segundo Viana (2003), se caracteriza por funcionar através da relação dirigentes-dirigidos. Aqueles que dirigem, os burocratas, tomam as decisões e controlam os dirigidos. Na sociedade contemporânea, existem diversas organizações burocráticas além dos partidos políticos, tais como: os sindicatos, as igrejas, as escolas, o próprio Estado, etc. Portanto, a burocracia deve ser entendida no contexto da *política como gestão*, pois como afirmam Motta e Vasconcelos (2015:08), ela busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. Isto significa que, a burocracia separa-se a esfera a esfera pessoal, privada e familiar da esfera do trabalho, vista como esfera pública de atuação do indivíduo. Nas sociedades tradicionais, normalmente a esfera familiar e a esfera do trabalho se confundiam dado o caráter pessoal das relações. Na sociedade industrial, já há uma ruptura com esses padrões.

Segundo Viana (2003: 13) os partidos políticos são organizações burocráticas devido seu objetivo de conquistar o poder político, pois para realizá-lo é necessário ter eficácia, o que pressupõe recursos humanos e financeiros, disciplina, unidade, etc. Os partidos políticos que buscam conquistar o poder através da democracia representativa (processo eleitoral) precisam movimentar enormes quantias de dinheiro para financiar a campanha eleitoral, precisam de um quadro de funcionários eficientes e disciplinados, precisam de uma unidade de ação, sem os quais uma vitória seria quase impossível. Ademais, os partidos políticos que buscam conquistar o poder através de golpe de Estado precisam de uma sólida estrutura organizativa, financeira. Como o meio escolhido para se chegar ao poder é ilegal, então a clandestinidade ou semiclandestinidade é necessária.

Assim, o partido político é uma organização burocrática, se definir a política como gestão de estruturas e funções de instituições, porque isto é necessário para atingir o seu objetivo, que é a conquista do poder do Estado, bem como ao auscultar e resolver problemas socioeconômicos e políticos dentro das comunidades locais.

Considerações finais

A política enquanto gestão de estruturas e funções de instituições visa auscultar e resolver problemas socioeconômicos, bem como políticos da sociedade civil, da comunidade local e do partido como elementos principais. Portanto, a sociedade civil, o partido e a comunidade local age dentro das diretrizes políticas, isto é, não existe um partido sem política, nem sociedade ou comunidade sem políticas de gestão de estruturas e funções de instituições. Em suma a política visa o “bem” da sociedade.

Referências bibliográficas

ARISTÓTELES. *A política*. Brasília: universidade de Brasília. 1985

BOBBIO, Norberto. *O conceito de Sociedade Civil*. 3ª ed. São Paulo: Edições GRAAL, LDA., 1994.

BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. São Paulo: Editora Mandarim, 2000.

MAAR, Wolfgang Leo. *O que é política*. Editora Brasiliense, s/d.

MOTTA, Fernandes C. Prestes & VASCONCELOS, Isabela F. Goveia de. *Teoria Geral da Administração*. 3ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

MOTO, Miguel. *Vitalismo e Ética na Filosofia do Último Benedetto Croce*. Maputo: Imprensa Universitária. 2015.

VIANA, Nildo. *O Que são Partidos Políticos?* Goiás: Edições Germinal, 2003.