

ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS*

LUCIANO ZAJDSZNAJDER**

*1. Introdução; 2. Bases teóricas e conceituais; 3. A solução
partido político; 4. Funções na organização partidária.*

1. Introdução

A recente reforma partidária que pôs em movimento articulações para a formação de novos partidos políticos não chegou a suscitar, entre nós, maiores reflexões sobre esta forma de organização das forças sociais. À medida que a exigência inicial da nova legislação deu aos membros do Congresso um papel básico na formação das novas entidades, verificou-se que os primeiros movimentos resumiram-se ao agrupamento e reagrupamento dos membros do Congresso. Na elaboração dos programas partidários, observam-se fatos curiosos, desde a enorme semelhança de muitos de seus conteúdos, até a apresentação de propostas arrojadas pelo partido governamental. É de se notar, principalmente, que a formação dos novos partidos não encontrou ainda grandes ecos na população e que se está realizando numa época de grandes dificuldades econômicas e sociais.

O objetivo deste trabalho é contribuir com algumas reflexões sobre a organização dos partidos. Refletir sobre organizações significa procurar analisar formas organizacionais vigentes e buscar outras que se apresentem mais condizentes com os problemas atuais. Muitas vezes esta reflexão toma o rumo de identificar as condições e as situações em que se deve atuar para atingir determinados objetivos. Esta clarificação já pode ser suficiente para estabelecer o valor das formas organizacionais disponíveis e identificar as principais premissas das novas formas. No presente trabalho, vamos ater-nos à análise do que é esta forma organizacional — partido político. Esta análise, contraposta aos problemas que hoje em dia enfrentamos, permitirá formular algumas idéias sobre a organização de forças sociais para fins políticos.

Este trabalho não pretende substituir um debate que, se houve, não teve maiores repercussões. De fato, nossa sociedade não adquiriu ainda o hábito de refletir sobre problemas organizacionais, seja porque são considerados

* Documento elaborado para o IV Encontro Anual da Anpad, em Natal, Rio Grande do Norte, no período de 25 a 29 de março de 1980, e apresentado aqui com algumas alterações.

** Chefe do Departamento de Estudos Organizacionais da Escola Brasileira de Administração Pública.

irrelevantes ou triviais, seja porque já os considera solucionados. Na verdade, reconhecemos na vida política brasileira duas tendências majoritárias que deixam de lado qualquer reflexão organizacional mais ampla. A primeira encara o partido como uma organização voltada para a utilização das forças de opinião e para os objetivos do grupo que o domina adotando, para tanto, formas organizacionais conhecidas e a estrutura comum das organizações partidárias. A segunda possui um modelo de partido, concebido segundo determinadas premissas ideológicas: trata-se, portanto, de aplicar um modelo; as questões organizacionais, que porventura apareçam, serão consideradas marginais.

O que se irá expor não deve ser entendido apenas como formulações técnicas dirigidas a todos os que pretendem organizar partidos políticos. Embora haja questões comuns a todas as organizações políticas, a questão organizacional não é separada de determinados valores, objetivos e análises de situações histórico-sociais. Despido destas premissas, o pensamento organizacional torna-se uma coleção de truísmos do tipo “deve-se utilizar os meios adequados para atingir fins almejados”. São aqueles valores, objetivos e análises concretas que dão sentido a determinadas questões, em detrimento de outras.

2. Bases teóricas e conceituais

As reflexões sobre a organização partidária realizam-se segundo determinados marcos conceituais e teóricos relativos à natureza das organizações sociais e da sociedade. Não obstante demandarem estes marcos, para sua plena explicitação e justificação, extensos argumentos, eles serão aqui apresentados de forma sumária, visando a tornar claras as suposições de que se fará uso nas considerações que formarão o corpo do trabalho.

Quando deparamos com um conjunto de pessoas que realizam determinadas atividades segundo uma ordem e com vistas a um fim comum, temos uma organização. Certamente, esta é uma forma muito abstrata de definir “organização” e apenas assim a formulamos para distinguir certos aspectos essenciais. De fato, a idéia de organização é bem intuitiva. Mais importante do que apresentar esta definição geral é observar que há inúmeros tipos de organização — como empresas, escolas, partidos, sindicatos — e também que cada tipo pode apresentar-se de modos diferentes.

Os tipos de organização distinguem-se por suas práticas fundamentais. Esta é uma idéia bastante banal, embora muitas vezes ignorada. Uma escola tem como prática fundamental o ensino, enquanto uma igreja tem como prática fundamental uma série de atividades voltadas para a salvação. É importante sublinhar que podem existir organizações que se afirmam como sendo de determinado tipo, sem que sua prática fundamental a ele corresponda.

As formas organizacionais podem alterar-se em duas direções básicas. A primeira é aquela em que se mantêm determinadas práticas fundamentais,

embora o modo de organizar as atividades se modifique. Por exemplo: as transformações ocorridas nas escolas, nas empresas, nos partidos políticos. Estas organizações mantêm partes da identidade básica, mas introduzem novas atividades, novos setores e novas relações internas e externas. A segunda forma de alteração organizacional é mais drástica e diz respeito ao aparecimento e desaparecimento de tipos organizacionais que resultam de transformações muito fundamentais na vida humana.

Consideramos que estas duas dinâmicas da mudança organizacional devam atender a uma consideração fundamental: de que as organizações sejam um instrumento para determinados fins e não um fim em si mesmas. Esta afirmação não ignora que inúmeras organizações podem transformar-se em um fim em si mesmas e continuar a existir mesmo depois que suas práticas fundamentais se tenham tornado desnecessárias. As referidas dinâmicas constituem de fato embates de força e não há garantia de que as novas necessidades se imponham imediatamente.

A idéia que se encontra implícita nas considerações anteriores é que a organização constitui uma solução para um determinado problema. Evidentemente, não constitui uma solução para um problema simples, mas a resposta para uma equação bastante complexa.

A solução que a organização supõe é que a sua prática fundamental resolva determinados problemas.

A solução "organização" constitui, como se disse, um conjunto de respostas a uma equação complexa e atende basicamente a questões sobre: a) natureza e ordem das atividades — tanto a fundamental quanto as que possibilitem que esta se efetue; b) distribuição de recursos entre as atividades; c) distribuição de responsabilidades e direitos entre os membros; d) distribuição dos poderes de decisão; e) critério de ingresso e saída de membros; f) critérios sobre relacionamento com elementos extra-organizacionais; g) critérios sobre a distribuição dos resultados das atividades organizacionais. Além desses critérios, as organizações costumam definir objetivos mais gerais e metas específicas, a partir de uma análise de seu contexto. De outra parte, costumam emitir e reforçar determinadas imagens para seus membros e para elementos extra-organizacionais e afirmar determinados valores em suas práticas.

A escolha dos referidos critérios sofre influências muito complexas. Em parte, cada tipo organizacional contém em sua história um conjunto de critérios que foram testados, mas, de outro lado, sua origem deve ser buscada em um conjunto de normas e práticas sociais. Quer isto dizer que os critérios, em parte, são fruto de tradições e, em parte, resultado do embate de grupos de interesses divergentes.

As organizações sempre se apresentam como entes problemáticos. Por se constituírem em soluções para uma realidade cambiante, encontram-se defasadas porque, em parte, respondem a situações que já se tornaram pretéritas. Além disso, manifesta-se uma força centrípeta, porque há, por parte das pessoas que dela participam, uma tendência a considerar cada con-

junto diferenciado de atividades proeminente em relação aos restantes, o que constitui uma das bases do conflito interno. As outras bases resultam das diferenças de perspectivas, frente aos problemas, e de disputas na distribuição dos recursos. As contradições dos processos sociais mais amplos refletem-se na organização, assim como esta vive a contradição fundamental de ser essencialmente um instrumento, embora tenda a ser considerada como um fim em si mesma.

Este conflito interno permanente pode ser entendido a partir do fato de que qualquer organização tem aspectos principais e secundários. Esta distinção entre principal e secundário não apenas resulta de interpretações que podem ser questionadas, como está sujeita a mudanças que podem contrariar interesses.

Como as sociedades vivem sempre em situação de escassez relativa, a distribuição dos recursos disponíveis deixa de atender a determinadas necessidades. Estas carências não-atendidas decorrem da falta de soluções técnicas e do uso de soluções organizacionais equivocadas, mas também resultam do privilegiamento de certas necessidades em detrimento de outras e de certos grupos em detrimento de outros. Desta forma, o atendimento às necessidades constitui uma realidade que envolve questões técnicas, econômicas, sociais e políticas.

Uma formação social em um dado momento constitui um conjunto de soluções organizacionais para um conjunto de problemas. O conjunto de necessidades consideradas como problemas reflete posicionamentos acerca de quais são e quais não são importantes e o conjunto de soluções acaba sempre por atender a determinados grupos em detrimento de outros. A dinâmica social resulta, portanto, de embates voltados para manter ou mudar o conjunto de soluções — e afirmar que determinados problemas são relevantes e os demais irrelevantes, ou impossíveis de serem solucionados. A esta dinâmica social entrelaça-se a dinâmica organizacional mencionada anteriormente.

Neste embate surge, com plena força, uma questão organizacional: resolver o problema de manter o conjunto de soluções sociais em funcionamento e mudá-las (o que envolve uma reinterpretação das necessidades e de sua hierarquia). É importante sublinhar que o conjunto de soluções em vigor detém uma provisoriedade e tem que ser continuamente ajustado; ao mesmo tempo, não pode deixar de apresentar contradições e omissões, pelas necessidades que desconsidera ou por seus efeitos negativos e incontornáveis. A prática das organizações reafirma cotidianamente o seu valor e o seu significado e, entre as organizações, aquelas que compõem o Estado têm a função de enfrentar e manter o conjunto de soluções. Outro conjunto de organizações pode funcionar nos diversos níveis, propondo soluções alternativas e diferentes interpretações e hierarquizações das necessidades. Podem considerar que serão obtidos resultados atuando frente a necessidades específicas, ou que a única forma de alterar o conjunto de soluções consiste no controle do conjunto de organizações do Estado.

3. *A solução partido político*

O problema para o qual a forma organizacional “partido político” tem sido apresentado como solução é o de controlar as decisões sobre o destino e a direção da sociedade, utilizando publicamente as forças sociais entendidas como o efeito das ações de indivíduos, grupos e classes em busca da realização de seus interesses coletivos. Como em geral esses processos decisórios centrais localizam-se no Estado, trata-se de ocupar os espaços decisórios correspondentes, ou de influenciar as decisões que aí se tomam.

Há três maneiras de fazê-lo, e elas resultam da acumulação e movimentação de recursos. A primeira, que se realiza por meio da compra de decisões, isto é, a corrupção, prescinde essencialmente dos partidos políticos, embora possa utilizá-los como canais de facilitação ou como fachada. A segunda forma dá-se através do uso de força armada, isto é, da ocupação dos centros decisórios por indivíduos que representem estas forças ou que aí estão por sua garantia. A terceira dá-se por meio da mobilização de amplos grupos sociais, manifestada através de movimentos de apoio ou de protesto, eleições ou plebiscitos: indicam elementos para participação dos processos decisórios, garantem aqueles que ali se encontram, destituem os que contrariam seus desígnios ou influem sobre o conteúdo substantivos das decisões. Essas três formas jamais se apresentam de modo puro. A força armada pode combinar-se com a corrupção ou a mobilização social, assim como estas duas podem também se combinar. Em geral, temos uma combinação das três, assumindo uma delas o caráter de principalidade. Deve-se esclarecer que a força armada toma a forma extrema de ação de grupos militares, mas pode, também, apresentar-se de modo menos intenso em qualquer ameaça de destruição de pessoas ou coisas. A compra de uma decisão pelo dinheiro não é a única forma de corrupção, pois o dinheiro pode encontrar-se bem distinta de uma troca de favores, por exemplo.

O modo de organização “partido político” toma preeminência quando se pretende influir nos processos decisórios por intermédio da utilização das forças sociais. Quando o meio a ser utilizado é o da corrupção, lança-se mão de organizações não-públicas — como a Máfia, por exemplo. Quando o meio a ser utilizado é a força, faz-se uso de organizações militarizadas. Certas condições podem, entretanto, obrigar os partidos políticos tanto a um caráter secreto, quanto a uma formação militar. Essas características, no entanto, não se tornam essenciais sem desvirtuar o caráter do partido político, pois a origem de sua energia está na força decorrente da mobilização pública de indivíduos, grupos e classes de uma sociedade.

O partido político apresenta-se, portanto, como o eixo articulatório entre indivíduos, grupos e classes, de um lado, e os processos decisórios do Estado, de outro. Portanto, tem dois problemas básicos: a) como captar a energia dos indivíduos, grupos e classes sociais; b) como utilizar esta energia para o controle das decisões sobre a sociedade. Esses dois aspectos — captação e utilização das energias sociais — não são inteiramente separáveis, porque se trata de uma energia não-estocável, de modo que sua captação

dá-se ao mesmo tempo que sua utilização, a qual tem efeitos sobre a geração e a concentração das energias.

É fundamental para o partido político ter definido, em termos de conhecimento, o estado das forças sociais e as condições de acesso aos processos decisórios. Esta avaliação ocorre tanto em termos de condições presentes e análise de uma conjuntura, quanto de variáveis mais permanentes, isto é, de estrutura e tendências. Um partido, como organização, parte de uma interpretação da sociedade, em termos propriamente sociais, econômicos e políticos.

O modelo organizacional “partido político” baseia-se na premissa de que as forças sociais são fundamentais para atuar sobre os processos decisórios centrais. Contém, portanto, como suposição, uma interpretação da sociedade e, simultaneamente, determinados valores. A interpretação da sociedade explicita-se na convicção de que a história é realizada pela ação e pelo movimento de grupos sociais. Tal convicção pode situar-se num amplo espectro de compreensões dessas forças. Num extremo, considera-se que as forças sociais atuam de forma espontânea; cabe ao partido auscultá-las e segui-las, recebendo delas o seu direcionamento e conteúdo. O outro extremo concede ao partido político um papel fundamental no dar a forma e mesmo conteúdo às forças sociais. Há, evidentemente, posições intermediárias entre a ênfase na espontaneidade das forças sociais e a ênfase no seu caráter amorfo.

Outra premissa fundamental do modelo “partido político” é a suposição de que as forças sociais necessitam de uma organização que concentre e direcione suas energias, porque os próprios centros decisórios acham-se concentrados. Esta concepção — e a prática correspondente — acarreta uma tendência monopolizadora dos partidos políticos, isto é, fronteiras mais rígidas e um caráter mais privado. Conseqüência evidente dessa premissa é que determinados indivíduos ou grupos que participam dos partidos políticos extraem, como “pagamento” por suas atividades de organização e de representação, determinadas vantagens e procuram se perpetuar nas direções do partido.

3.1 Interpretação e estratégia

Como os partidos são fundados por indivíduos e grupos, que se identificam como determinados valores e buscam determinados objetivos, e estes objetivos e valores integram-se a uma interpretação da sociedade, verifica-se a inseparabilidade desta interpretação e da constituição do partido. Embora possa ocorrer, no interior do partido, discussões sobre valores, objetivos e interpretações da sociedade e das forças sociais, supõe-se que algumas orientações básicas sejam partilhadas por todos os seus membros. Seria por demais extenso examinar o conteúdo completo dessas orientações básicas. Elas, entretanto, contêm respostas às seguintes questões:

- a) quais os grupos sociais nos quais o partido baseará seu apoio;
- b) o que pensam e pretendem esses grupos sociais e qual a sua disposição para a ação;
- c) em que estado de organização encontram-se esses grupos sociais.

A primeira questão envolve conhecimentos e apreciações sobre grupos e classes sociais, seus interesses, suas articulações e suas contradições internas e externas. Envolve, também, suposições sobre suas metamorfoses e sua dinâmica e localização.

A questão sobre o pensamento e a disposição para a ação dos grupos sociais diz respeito à sua consciência da compreensão da sociedade, do lugar que aí ocupem, de suas possibilidades e de sua identidade como grupo. Refere-se, também, à consciência de seus interesses e à sua disposição para agir em busca de sua efetivação.

O estado de organização dos grupos sociais refere-se ao grau em que já se organizam para influir sobre processos decisórios menos centrais, sejam locais (bairros), sejam de caráter mais privado (por exemplo: associações profissionais, sindicatos). Essas organizações já conseguiram uma acumulação de energia que pode ser aproveitada pelos partidos políticos.

É extremamente importante frisar que as respostas a todas estas questões jamais toma a forma simples de um levantamento de recursos físicos. Nelas influem os modos de interpretação e de compreensão da realidade social. Acrescente-se que inúmeras condições a identificar tomam forma mais ou menos mascarada, isto é, podem apresentar-se como aparentemente débeis e expandir-se extremamente devido à ação catalítica e mobilizadora do partido político.

O segundo grupo de questões diz respeito às condições de acesso aos processos decisórios centrais:

1. Qual a forma atual de acesso aos processos decisórios centrais: a) eleitoral? b) armada? c) influência de centros específicos por movimentos sociais? d) corrupção?
2. Quais as outras forças organizadas que controlam os processos decisórios ou que competem pelo seu controle e influência?
3. Quais as possibilidades e qual a necessidade de alianças com as referidas forças, numa perspectiva conjuntural e numa perspectiva mais permanente?

Algumas das respostas a este segundo grupo de questões são mais diretas e objetivas que aquelas que dizem respeito às forças sociais. Entretanto, também aqui ocorre muito mascaramento. Em primeiro lugar, as formas de acesso aos processos decisórios podem apresentar uma face aparente, e outra mais real, sendo que mesmo esta diferença entre o real e o aparente não é estática e pode variar ao sabor das conjunturas e das correlações de forças. Daí afirmar-se tão freqüentemente o caráter volátil das conjunturas políticas, pois embora fosse preferível agir à base de um terreno cujas características fossem muito firmes, a busca desta segurança de operação

causa em geral grandes danos. De outra parte, as forças políticas em jogo utilizam-se de várias formas de simulação, entre as quais destacam-se: exibição de uma força que não detém ou apresentação de uma fraqueza que está longe de possuir. O problema que se apresenta diz respeito não apenas a saber separar o que é real do que é engodo, como também justificar esta interpretação e as ações dela decorrentes, para os grupos e indivíduos que se encontram mais distantes da arena política, e que compõem a força social do partido político.

O conjunto de respostas sobre as forças sociais e os processos decisórios centrais redundam na elaboração de uma estratégia composta de três elementos: a) atuação junto às forças sociais (organizadas ou não) a fim de mobilizá-las para determinadas ações; b) ações orientadas para o acesso aos processos decisórios centrais (ação política no senso estrito); c) atividades organizacionais e administrativas.

4. *Funções na organização partidária*

Organizacionalmente, o partido pode ser entendido como o *ordenamento* de atividades voltadas para a acumulação das energias de forças sociais e de ações dirigidas para obter controle dos processos decisórios centrais. Uma campanha eleitoral apresenta esses dois aspectos. A acumulação de energia é feita através da formação de comitês, realização de comícios e solenidades, atividades de proselitismo etc. A ação buscada dá-se através da votação. Entretanto, os membros dos partidos podem concluir que a simples mobilização realizada pela campanha eleitoral é insuficiente para acumular as forças necessárias, de modo que se tornam necessárias ações mais permanentes e de longa duração voltadas para a mobilização e o despertar da consciência dos membros de determinados grupos sociais. Essas tarefas de mais longa duração envolvem questões organizacionais relativas a campanhas sobre tópicos específicos, ou à formação de grupos especiais dentro ou fora do partido — grupos ecológicos, feministas, trabalhistas, estudantis — com suas questões e estilos específicos.

Deve ficar claro que se colocam dois tipos de questões organizacionais para um partido. A primeira — já amplamente referida — diz respeito à organização das forças sociais pelo partido. Esta organização pode tomar a forma de uma entidade específica que não necessita de ser partidária, ou se apresentar então em termos de lealdade ao partido, que seguem as suas orientações sem qualquer filiação partidária. O segundo tipo de questão organizacional do partido refere-se à sua organização propriamente dita, isto é, à definição de sua estrutura de atividades, da forma que tomam seus processos decisórios (e a quem são atribuídos os direitos respectivos) e das formas de recrutamento e de exclusão de seus quadros. Ao lado destas, encontram-se as questões relativas à forma pela qual o partido se organiza internamente para mobilizar as forças sociais e agir no sentido de um acesso aos processos decisórios centrais.

Pode-se perceber que a organização do partido político apresenta-se como se contivesse simultaneamente vários círculos que se interpenetram, o que resulta em freqüentes confusões. O primeiro círculo é constituído pelo conjunto de ações organizativas voltadas para acumulação de energias sociais, e para o seu uso. Trata-se de produto da atividade partidária, que supõe uma forma organizacional interna. O segundo círculo é constituído pela organização interna do partido e o terceiro pelo conjunto de ações de elementos do partido que se encontram participando, de alguma forma, dos processos decisórios centrais (legislativos, executivos), quando for o caso. Estes círculos se interpenetram: freqüentemente encontramos ações que pertencem simultaneamente a mais de um. Em decorrência destas interpenetrações, é freqüente encontrarmos dificuldade em distinguir ações em que o aspecto organizacional e administrativo apresenta-se como principal (e o aspecto político, como secundário) daquelas cujo aspecto político apresenta-se como principal (e o aspecto organizacional e administrativo mostra-se como secundário).

4.1 Ciclos da vida partidária

A dinâmica da vida partidária apresenta-se como uma alternância de ciclos de concentração na vida interna e na vida externa. Os resultados das atividades em cada uma dessas áreas têm evidente repercussão na outra, enquanto a alternância entre esses ciclos decorre tanto de questões intrínsecas ao caráter organizacional do partido quanto das situações concretas que têm de enfrentar. Sem dúvida, as atividades internas e externas ocorrem simultaneamente, porque de fato uma exige a outra e por ela é exigida, numa relação de causa e efeito. A concentração na vida interna orienta-se principalmente no sentido da depuração e da reformulação. Na vida externa ela está voltada para a expansão e para o sentido básico da existência do partido, que é o acesso aos processos decisórios. Numa concentração que se estende exageradamente na vida externa resulta na desfiguração da identidade partidária; na vida interna resulta, em geral, na formação de uma seita com características religiosas.

A duração desses ciclos pode ser muito variada. Quando decorre de um movimento estratégico, tem, em geral, existência mais longa. De outra parte, a alternância de ciclos curtos, internos e externos, constitui a própria dinâmica da ação partidária.

Deve-se acrescentar que algumas das importantes condições para a efetuação das atividades externas encontra-se nas atividades internas, enquanto o partido depende dos recursos obtidos nas ações externas para a sua existência como entidade.

4.2 Problemática organizacional externa

A ação partidária — como é chamada a ação externa dos partidos — possui a característica particular, já mencionada, de que a obtenção de

apoio ocorre ao mesmo tempo, em geral, que a ação voltada para influir sobre os processos decisórios centrais. Esta característica é distintiva de processos sócio-políticos, e lhes dá, ao mesmo tempo, uma economia e uma complexidade que permitem ganhos dobrados, isto é, quando se acerta, o resultado é duplo, e também é dupla a perda, quando se erra. Evidentemente, estamos laborando dentro de um quadro de composição ou conflito em que o fortalecimento de uma parte é o enfraquecimento da outra. Em termos mais concretos: quando se obtém o aprofundamento do apoio ou da lealdade para com o partido — o que é feito dentro da luta por influir nos processos decisórios — enfraquece-se aqueles que os estão controlando, porque é diminuída sua base de apoio.

As ações externas estão voltadas, quanto à obtenção de apoio das forças sociais, para as seguintes atividades:

- a) conscientização de indivíduos e grupos acerca de seus próprios interesses, juntamente com a concepção de que a organização partidária lhes dá o apoio necessário para que seus interesses sejam levados em consideração nos processos decisórios centrais;
- b) organização de indivíduos e grupos em torno de questões e problemas locais, ou apoio a organizações já existentes, com esses objetivos;
- c) obtenção de informações e conhecimentos que permitam melhor conduzir suas diversas práticas e minar a base das outras organizações partidárias ou daqueles que detêm o controle dos processos decisórios centrais;
- d) disseminação de informações e conhecimentos, de modo a fortalecer suas lealdades e enfraquecer as bases adversárias;
- e) obtenção de recursos materiais e financeiros, que permitam a realização das diversas práticas partidárias;
- f) recrutamento de membros para a organização partidária.

Cada uma dessas atividades — que se enquadram nas categorias de educação política, conscientização, propaganda, organização, obtenção de recursos, obtenção de informações e conhecimentos, e ações político-sociais — possui uma especificidade que não se pode perder de vista, sob pena de desvirtuar-se. Assim, a conscientização e a educação política não devem ser confundidas com a propaganda, pois correm o risco de obter apoios frágeis. A obtenção de conhecimentos e de informações também não deve ser confundida com a propaganda, pois levaria à suposição de que a realidade se enquadra completamente na formulação mais simplista do próprio ideário. A organização de indivíduos em torno de problemas locais ou outras questões não deve ser confundida com a organização partidária, porque esta supõe lealdades e dedicações mais intensas e um quadro de compromissos mais definido.

De outra parte, cada uma destas atividades possui um aspecto propriamente administrativo — onde a racionalização dos procedimentos, a divi-

são de trabalho e o estabelecimento de controles têm o seu lugar — e um aspecto propriamente político. Sua direção puramente política — isto é, colocando-se como único critério de decisão as questões de poder — pode obter resultados deficientes ou mesmo redundar em perdas políticas posteriores.

Deve-se, também, assinalar que este conjunto de práticas pode ser segmentado, constituindo aspectos específicos e especializados, ou integrado em grandes conjuntos (aos quais nos referimos quando citamos a sua economia). A obtenção de recursos materiais e financeiros pode realizar-se juntamente com sua conscientização. A obtenção de informações e conhecimentos pode ser feita simultaneamente à organização de indivíduos e grupos.

A definição do conteúdo destas atividades, dos grupos a que se dirigem, de sua integração ou separação, ficam a depender obviamente dos dois elementos fundamentais, que são o estado e a natureza das forças sociais e as condições dos poderes decisórios centrais. Há, no entanto, outro aspecto que raramente tem efeitos sobre essas atividades: a concepção geral que se tem delas e do modo de conduzi-las. Esta concepção geral — doutrinária ou filosófica — raramente dá bons frutos, pois se enrijece em um dogmatismo com os piores efeitos sobre a prática.

É óbvio, ou deveria sê-lo, que convém que todas essas mencionadas atividades realizem-se sob a orientação das definições decorrentes do diagnóstico das condições de acesso aos processos decisórios centrais. Trata-se de um princípio de ação racional e de um princípio econômico. Em termos de ação racional, entende-se que as citadas atividades junto às forças sociais sirvam como base para influir ou controlar os processos decisórios centrais. Mas, como princípio de economia, pode-se colocar que a ação perfeita — raramente factível, é certo — é aquela que, lançada com vistas a alterar os quadros dos processos decisórios centrais, influi no fortalecimento da organização partidária e na concentração e organização das forças sociais. Entretanto, por serem raras as oportunidades de realizar tal economia, o desejo de forçar sua ocorrência em qualquer circunstância resulta em desvirtuamento das práticas fundamentais e em possíveis perdas.

As ações externas voltadas para influir nos processos decisórios realizam-se através da ação de três grupamentos: a) organizações sociais — grupos locais, sindicatos, associações profissionais; — b) grupos de elementos partidários que têm algum acesso aos processos decisórios centrais — congressistas, detentores de cargos executivos etc.; c) outras organizações de cunho partidário com as quais foram feitas alianças. A ação de cada um dos três grupamentos pode realizar-se em separado, ou na forma de uma orquestração geral que a todos envolva. Essa ação orquestrada apresenta problemas organizacionais a que não podemos dar aqui o tratamento devido. Pode-se, no entanto, assinalar que cada um dos grupamentos tem características heterogêneas e, portanto, demanda critérios diferentes, embora os membros de uma organização partidária possam apresentar a tendência a tratá-los igualmente. De outra parte, a atuação orquestrada coloca a questão extremamente difícil de coordenar elementos bastantes heterogêneos.

4.3 Problemática organizacional interna

A problemática organizacional interna do partido político possui, em parte, as mesmas particularidades de uma associação de voluntários, ou de um clube, com algumas diferenças fundamentais, porém: a) deve realizar atividades que facilitem e sustentem as ações externas; b) suas decisões e mudanças internas podem ter enorme efeito sobre as ações externas e, mesmo, tomar a forma de uma ação externa; c) o controle de certas posições internas pode ter como resultado o controle de ações externas, e, em certos casos, dos processos decisórios centrais. Desta forma, as organizações partidárias correm o risco de não ter administração, mas apenas atividade política. Consideramos, entretanto, que a dificuldade em separá-las não justifica que se as confunda, de modo que uma das características do gênio político é a capacidade de distingui-las.

Nas atividades internas distinguem-se os seguintes processos:

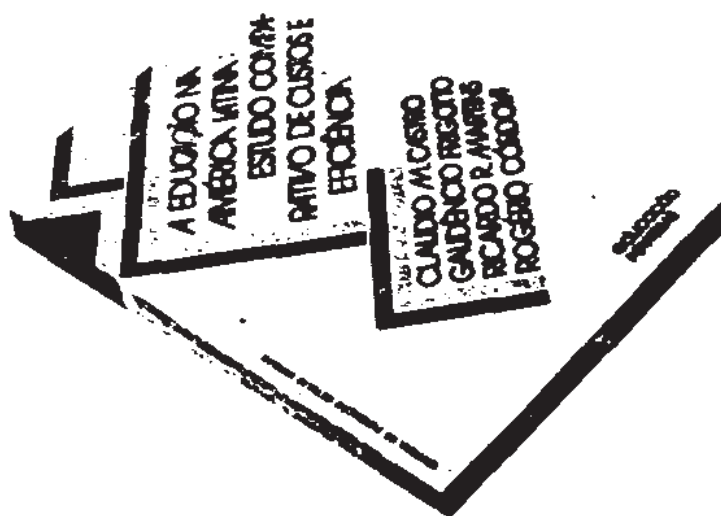
1. Processos decisórios básicos envolvendo: a) decisão quanto a estratégias, objetivos e programas; b) decisões sobre cargos na organização partidária (envolvendo, obviamente, as ações externas); c) decisões sobre indivíduos que deverão participar dos processos decisórios centrais da sociedade (candidatos a postos eletivos, indicações para cargos executivos etc.).
2. Processos de gerência de recursos captados — atividade simultaneamente política e administrativa e de existência bastante ambígua na organização partidária.
3. Processos educacionais voltados para o desenvolvimento intelectual e prático dos quadros partidários.
4. Processos de obtenção de informação, de produção de conhecimentos e de formulação (análise de conjuntura, estratégia, modelos organizacionais e de ação).

Dentre o conjunto de processos, são os de natureza decisória que detêm a condição de principalidade. A questão organizacional básica interna envolve, portanto, a definição de critérios de acesso e participação nas decisões, dando surgimento, assim, às conhecidas alternativas dos formatos democráticos, oligárquicos e quase-monárquicos. A escolha dentre essas alternativas tem enorme repercussão sobre os demais processos internos e, obviamente, sobre o conteúdo e a qualidade das ações externas.

Os processos educacionais e de produção de conhecimentos são evidentemente afetados pelo formato do processo de decisão adotado. Os processos educacionais, na medida em que se trata de educação política, envolvem não apenas a apresentação de conteúdos mas o desenvolvimento da prática de conduzir ações políticas. Processos decisórios fechados evidentemente limitam as possibilidades desses aspectos da educação no interior do partido. O mesmo pode ser dito a respeito da produção de conhecimentos. Determinados formatos de processos decisórios podem colocar em posição inferior essa produção de conhecimentos — e o esforço crítico que obviamente contém o que redundará em queda da qualidade das decisões.

Convém acrescentar que os formatos dos processos decisórios partidários (internos), juntamente com as interpretações dadas ao estado das forças sociais e as condições de acesso aos processos decisórios centrais, constituem o tripé sobre o qual se assentam as variedades de organização partidária. Partidos democrático-eleitorais, revolucionário-autoritários, revolucionário-totalitários, revolucionário-anarquistas etc. constituem algumas destas variedades organizacionais conhecidas.

UMA PESQUISA AMBICIOSA



Em 1975, o Projeto Educação do Programa de Estudos Conjuntos sobre Integração Econômica da América Latina iniciou uma das mais completas pesquisas sobre Educação e Desenvolvimento Econômico na América Latina.

A abrangência geográfica dos dados e a grande variedade de informações geradas representam invulgar busca na área das ciências sociais. Foram quase dois anos de trabalho contínuo, absorvendo os esforços e dezesseis instituições de toda a América Latina.

Este estudo, agora transformado em livro pela Fundação Getúlio Vargas, chama a atenção

para o caráter injusto dos investimentos em educação primária e secundária na América Latina: os centros mais desenvolvidos e os bairros mais ricos têm as escolas mais bem equipadas, recursos humanos mais qualificados e uma disponibilidade de tempo maior do que as escolas situadas nas zonas pobres periféricas.

Veja e compre nas livrarias da FGV. No Rio, Praia de Botafogo, 188 e Av. Graça Aranha, 26 - lojas C e H; em São Paulo, Av. Nove de Julho, 2029; em Brasília, CLS 104, Bloco A, Loja 37. Ou peça pelo Rembolso Postal à Caixa Postal 9.052, Rio de Janeiro.

FEV
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS