

# Crise dos partidos e as transformações dos governos representativos

Homero de Oliveira Costa – UFRN

## RESUMO

A democracia liberal moderna, consolidada no século XX, trouxe como um dos seus importantes resultados, o aperfeiçoamento das instituições políticas, com a ampliação do sufrágio e, portanto, a ampliação da participação eleitoral. Um dos fundamentos das democracias é a competição política que supõe, como condição essencial, sistemas partidários competitivos, com partidos organizados e eleições como fonte de legitimação. No entanto, no diagnóstico de muitos analistas, há uma crise da democracia representativa, expressa, entre outros aspectos, na crise dos partidos políticos e no declínio da participação eleitoral. Este artigo procura discutir essa crise, apresentando um conjunto de reflexões e dados no sentido de evidenciar a perda da centralidade dos partidos, que se tornam cada vez mais deficientes na articulação e agregação dos distintos interesses da sociedade e o declínio da participação eleitoral, como resultados das transformações dos governos representativos a partir de finais do século XX.

Palavras-chave: Democracia. Partidos políticos. Participação.

## ABSTRACT

The modern liberal democracy, consolidated in the twentieth century, brought as one of its important results, the improvement of political institutions, with the expansion of suffrage, and therefore the expansion of electoral participation. One of the foundations of democratic political

competition that is supposed, as an essential, competitive party systems, parties and elections organized as a source of legitimation. However, the diagnosis of many analysts, there is a crisis of representative democracy, expressed, among other things, the crisis of political parties and the decline in voter turnout. This article discusses the crisis, presenting a set of ideas and data in order to reveal the loss of the centrality of parties, which become increasingly deficient in the articulation and aggregation of different interests in society and the decline in voter turnout, as a result of transformations of representative government from the late twentieth century.

Keywords: Democracy. Political parties. Participation.

## 1 CRISE DOS PARTIDOS

A democracia liberal moderna, consolidada no século XX é produto do aperfeiçoamento de instituições políticas, especialmente da implantação do sufrágio universal (LOSURDO, 2004; CANEDO, 2005). Ela tem como fundamento à competição política, que supõe como condição essencial, sistemas políticos competitivos, com partidos políticos organizados e na qual as eleições são fundamentais como fonte de legitimação.

Historicamente, os partidos políticos foram considerados instrumentos essenciais para o funcionamento e a manutenção da democracia representativa

Embora, ao longo da história, os partidos permanentemente tenham demonstrado sua ineficiência nas tarefas de mediação efetiva das demandas entre Estado e sociedade, nunca houve questionamentos sobre sua importância e significado para a democracia. Assumia-se que as crises eram temporárias e cíclicas. De fato, em determinados contextos, a desconfiança com a política e com as instituições políticas eram vistas como um sinal de saúde da democracia, desde que não comprometa os princípios da democracia deliberativa (BAQUERO, 2000, p. 151).

No entanto, no diagnóstico de muitos autores, pelo menos desde meados do século XX, há uma crise da democracia representativa, expressa, entre outros aspectos, na crise dos partidos políticos, enquanto veículos entre a sociedade civil e as instâncias governamentais, articulando e canalizando demandas, ou seja, o que se observa é o declínio dos partidos, ao mesmo tempo que se constata também o declínio da participação eleitoral, especialmente nas democracias sem voto obrigatório.

Como afirma Baquero (2000, p. 157),

a pouca eficácia das organizações partidárias tem levado ao desenvolvimento de estudos que apontam o declínio da importância dos partidos políticos como únicos representantes dos interesses da sociedade civil. A constatação desse declínio motivou uma reorientação nos estudos sobre partidos para tentar avaliar se ele era conjuntural ou um processo de estruturação de novas relações políticas entre Estado e sociedade civil.

Entre os autores que questionam a centralidade dos partidos na sociedade moderna e analisam sua crise, podemos destacar os estudos de Offe (1983); Lawson e Merkl (1988); Kirchheimer (1990); Rubio (1995); Aldrich (1995); Valdés (1996); Wattenberg (2000), Gray e Caul (2000), Baquero (2000); Castells (2001); Mair (2003) e Putnam (2005).

O diagnóstico é que os partidos são deficientes na articulação e agregação dos distintos interesses da sociedade e pouco representativos.

Um dos estudos pioneiros é o de Kirchheimer (1990). O autor analisa as transformações dos sistemas partidários na Europa Ocidental nos anos 1960. Usando o termo *catch-all-parties* (“partido pega-tudo”) procura mostrar como os partidos perderam gradativamente suas identidades. Se “pegam tudo” não há distinções programáticas e ideológicas precisas que possam estabelecer diferenças entre eles.

Para o autor, os partidos se burocratizaram e abandonaram suas posições de classe (característica do período inicial, ou seja, meados do século XIX e início do século XX) para formularem propostas difusas, em nome de “todo o povo”, cujo objetivo é unicamente a conquista do poder.

Outro autor que diagnosticou a crise e transformação dos partidos foi Offe (1983). Para ele, as estruturas partidárias haviam se transformado em verdadeiras “máquinas eleitorais”, em que a conquista do poder político levou à “desradicalização” ideológica e à indistinção programática, expressa, entre outros aspectos, na ampliação das alianças eleitorais, muitas vezes entre partidos sem qualquer afinidade programática e ideológica.

A análise de Offe é até o início dos anos 1980. Depois esse processo se amplia, especialmente no que diz respeito às coligações eleitorais. Permitido pelas legislações, certamente contribuem para o descrédito dos partidos uma vez que não se dão por afinidade programática e ideológica, mas apenas por oportunismo, pragmatismo político e eleitoral.

Valdés (1996) analisando os sintomas da crise das organizações partidárias na Europa, afirma que as múltiplas expressões da progressiva desconfiança social em relação aos partidos políticos constituem um fato incontestável e que

As múltiplas expressões da progressiva desconfiança social em relação às organizações partidárias estão hoje bem à vista. Começando pelo que resulta ser, sem dúvida, a mais transparente, por ser, obviamente, a mais elementar: a desconfiança referida tem generalizado uma crescente apatia da opinião pública a respeito das forças políticas tradicionais que vêm conformando os mais importantes sistemas de partidos europeus, apatia cujas manifestações essenciais têm se concretizado em um descenso lento, porém generalizado, da participação eleitoral (VALDÉS, 1996, p. 192, tradução nossa).

Castells é um dos autores que argumentam no sentido de que há efetivamente uma crise não apenas dos partidos políticos como da própria democracia representativa. Ao analisar a transformação do Estado-Nação e do processo político nas sociedades contemporâneas, afirma que “uma vez unidas sob a perspectiva histórica, essas linhas revelam a crise da democracia exatamente como a conhecemos no século passado” (CASTELLS, 2001, p. 401).

Para o autor, há uma crise de legitimidade do Estado-Nação, no qual se acrescenta a falta de credibilidade do sistema político:

fundamentado na concorrência aberta entre partidos, capturados na arena da mídia, reduzido a lideranças personalizadas, dependentes de sofisticados recursos de manipulação tecnológica, induzido a práticas ilícitas para obtenção de fundos de campanhas, conduzido pela política de escândalo, o sistema partidário vem perdendo seu apelo e confiabilidade e, para todos os efeitos, é considerado um resquício burocrático destituído de fé pública (CASTELLS, 2001, p. 402).

Castells (2001, p. 405) elaborou o que chamou de “demonstrativo do índice de votação dos principais partidos” de algumas das maiores democracias do mundo em diferentes continentes, “avaliando a evolução de cada um deles durante as décadas de 80 e 90”, mostra como “a tendência global parece confirmar a proporção decrescente de votos para os principais partidos ao longo do tempo”.

Analisando dados sobre as eleições das democracias ocidentais mostra como há uma diminuição da participação da população nos processos eleitorais. Para ele a democracia está em crise e como consequência há uma clara crise de legitimidade: “as novas condições institucionais, culturais e tecnológicas do exercício democrático tornaram obsoletos os sistemas partidários existentes e o atual regime de concorrência política como mecanismos adequados de representação política na sociedade em rede” (CASTELLS, 2001, p. 408).

Algumas das consequências desse processo são a volatilidade eleitoral e o enfraquecimento dos partidos políticos.

Na “sociedade em rede” a mídia se destaca como um dos elementos centrais e de importância decisiva nos processos eleitorais, substituindo os partidos enquanto instâncias de representação política.

Há, portanto, uma crise de legitimidade que tem como um dos componentes essenciais a incapacidade de o Estado cumprir com seus compromissos como Estado de bem-estar social “dada a integração da produção e do consumo, em um sistema globalmente independente e os respectivos processos de reestruturação do capitalismo” (CASTELLS, 2001, p. 401).

Para Mair (2003, p. 277) atualmente o fato de que “os partidos estão em crise e potencialmente à beira de um grave declínio é uma idéia mais ou menos aceita entre os comentaristas de todas as democracias estabelecidas”.

Se antes os partidos eram considerados fundamentais para a manutenção dos governos representativos e “um elemento essencial na estabilização e funcionamento sustentado da moderna democracia de massas”, os partidos políticos “são hoje frequentemente entendidos como instituições arcaicas e desatualizadas”.

No entanto, há um aspecto importante na análise de Mair (2003). É que, mesmo considerando o fato de há “muitas provas convincentes e subjacentes à tese contemporânea do declínio partidário”, argumenta que isso também pode revelar um engano. Na realidade, diz o autor, “embora as organizações partidárias possam estar a fracassar, os partidos enquanto tais certamente não estão”.

Mair estabelece uma distinção importante entre os partidos e as organizações partidárias. Para ele, o que está em crise não são propriamente os partidos, mas as organizações partidárias. O que se observa é o fortalecimento do papel dos partidos nos governos enquanto “são acompanhados por uma erosão das suas bases organizativas, minando desse modo uma chave fundamental da legitimidade política” (MAIR, 2003).

Para ele é possível resumir seu argumento geral da seguinte forma: “devido a uma série de razões, incluindo mudanças na natureza da democracia, bem como mudanças tanto nos próprios partidos como na sociedade, em geral, os partidos dão-se conta da sua crescente incapacidade para funcionarem como agentes de representação” (MAIR, 2003, p. 278).

No entanto, em que pese a crise de representação, a diminuição das filiações etc, os partidos ainda desempenham um papel fundamental: a de gestão do Estado. Para Mair se o papel representativo dos partidos possa estar em declínio, o seu papel procedimental continua a ser tão essencial como antes.

No que diz respeito à diminuição das filiações partidárias, há vários estudos que mostram isso, com dados consistentes. Mair e Van Biezen (2001) fizeram uma pesquisa no início do século XXI e mostram que entre 13 democracias “há muito estabelecidas da Europa ocidental”, a filiação partidária

declinou entre os anos 1980 e 1990, de uma média de 9,8% para apenas 5,7% “em outras palavras, a filiação partidária enquanto percentagem do eleitorado registra atualmente pouco mais da metade dos níveis de há apenas duas décadas” (MAIR, 2003, p. 279).

Outro aspecto, diz respeito à organização interna dos partidos. Cada vez mais são dirigidos por militantes profissionais, que definem suas agendas, sem que haja participação dos seus filiados e ao mesmo tempo, passam a depender cada vez mais do Estado, não apenas em termos da legislação que regula seu funcionamento como do aporte financeiro

de fato, atualmente, na maioria dos países e em quase todas as democracias recém-estabelecidas, a fonte de financiamento preferida passou a ser o tesouro público, de tal modo que o sustento da vida organizacional de muitos partidos é hoje bastante dependentes das subvenções estatais (MAIR, 2003, p. 281).

De qualquer forma, há consenso a respeito de uma crise das organizações partidárias e uma de suas expressões diz respeito ao declínio das filiações partidárias, do ativismo entre os filiados – mobilizados apenas em períodos eleitorais – na erosão da identidade partidária e na indiferenciação ideológica entre os partidos, o aumento da fragmentação partidária e uma desilusão dos eleitores com os partidos.

### 1.1 O aumento das abstenções eleitorais nas democracias ocidentais

Um aspecto relevante da crise dos partidos e da representação política se expressa nos altos índices de abstenção eleitoral. Como afirma Garrigou (2002)

Durante muito tempo não se deu atenção à abstenção, já que ela não pesava nos resultados eleitorais. Evocava-se, de memória, uma porcentagem de participação que pretendia exprimir o interesse provocado pela competição política e passava-se à única coisa que importava: quem ganhou? Depois, foi necessário admitir que a abstenção não flutuava somente de acordo com as eleições, mas que continuava a

aumentar, mais ou menos regularmente, e por toda parte.

Diversos estudos têm constatado o crescimento da abstenção em grande parte das democracias ocidentais (LANE; ERSSON, 1999; PEREA, 1999; WATTENBERG, 2000; GRAY; CAUL, 2000; FREIRE; MAGALHÃES, 2002).

No caso da Europa, acrescenta-se que além dos altos índices de abstenções nas eleições tanto legislativas quanto presidenciais, maiores ainda são os índices de abstenções nos Referendos e nas eleições para o Parlamento Europeu.

Freire e Magalhães (2002) afirmam que, especialmente a partir dos anos 1990, houve um aumento das abstenções nas democracias industrializadas, que incluem não apenas os países europeus, como os Estados Unidos, Canadá e Japão, por exemplo.

Na pesquisa que fizeram sobre a abstenção eleitoral, os autores separam os países entre os que têm voto obrigatório (Bélgica e Grécia, por exemplo) e os que não têm voto obrigatório. Nesse caso, consideram não apenas países europeus com elevado índice de abstenção (como a Suíça) como também países não europeus, como os Estados Unidos, Canadá e Japão, ou seja, há uma separação entre três grupos distintos: os países europeus, não europeus e aqueles com níveis de abstenção “extraordinariamente” elevados (casos da Suíça e EUA).

Compilando dados, por país, a partir dos anos 1940, a conclusão dos autores é que há efetivamente um crescimento das abstenções em todas as democracias industrializadas, especialmente a partir dos anos 1970, com exceção dos países com voto obrigatório. O que se observa é, portanto, a existência de uma tendência geral para o declínio da participação eleitoral.

Certamente há variações entre os países. Espanha e Portugal, por exemplo, tiveram governos ditatoriais por longo tempo (Franco e Salazar, respectivamente) e que, logo após os processos de democratização, foram os únicos a diminuir as taxas de abstenção. A partir dos anos 1990, como mostram Freire e Magalhães (2002), Justel (1995) e Perea (1999) os índices de abstenção nesses países tem crescido.

Na pesquisa de Freire e Magalhães (2002), considerando os níveis médios de abstenção nas

eleições legislativas em democracias consolidadas (Câmara Baixa ou única) entre 1970 e 1999, foi constatado que o maior índice de abstenção foi registrado na Suíça (51,2%), seguidos do Japão (33,7%) e Estados Unidos (32,8%). Na Europa, os maiores índices foram registrados na França (27,7%), Irlanda (27,6%), Espanha (25,6%), Reino Unido (25,3%), Finlândia (25,3%) e Portugal (23%).

Como afirma Garrigou (2002)

O fenômeno atinge países de tradição democrática, mesmo nas eleições mais antigas e capazes de mobilizar a população. A abstenção atingiu 40% nas últimas eleições de junho de 2001 no Reino Unido. Na França, em mais ou menos vinte anos, a participação diminuiu de 5% a 10%, de acordo com o tipo de eleição. Nas últimas eleições municipais de 2001, a metade dos eleitores inscritos permaneceu à parte em muitas cidades. Algumas eleições batem regularmente os recordes de abstenção: na França, foi assim com o plebiscito sobre o quinquennat – que decidiu a duração do mandato – de 2000 (69,3% de abstenções); na Irlanda, o plebiscito de junho de 2001 sobre o tratado de Nice foi marcado pelo índice de 68,5%. Esses exemplos desencorajam as esperanças de democracia direta baseada nesse tipo de consulta.

Na Suíça, o índice chega 63,2%. Fora da Europa, como no Japão e Estados Unidos, os índices médios dos anos 1990, são respectivamente 38,6% e 57,2% (FREIRE; MAGALHÃES, 2002, p. 48).

Comparando as médias de abstenção entre as décadas de 1970 e 1990, os autores verificam que, com exceção da Espanha, todas as democracias ocidentais sem voto obrigatório registraram um declínio da participação eleitoral que “não parecem estar relacionados com variações entre os diferentes sistemas de governos” (FREIRE; MAGALHÃES, 2002, p. 55).

Em relação às democracias com voto obrigatório, na Bélgica e Luxemburgo se mantiveram praticamente as mesmas: 8,7% para 9,2% e 11,1% para 12,4%, respectivamente, enquanto na Grécia,

passou de 14,3% para 27,7% (FREIRE; MAGALHÃES, 2002, p. 62).<sup>1</sup>

Há diversos estudos em relação à França, por exemplo, no qual se constata o declínio da participação eleitoral.<sup>2</sup> Os índices de abstenções cresceram desde a década de 1990, na eleição de 1991 esse índice foi de 18%, passando para 21% em 1995 e chegando a 28% em 2002. Na média, na década de 1990 a França apresentou um índice recorde de 32,7%.

Decaumont (2001) analisando o abstencionismo nas eleições nacionais na V República na França afirma que a abstenção “é preocupante”. No primeiro turno das eleições legislativas de maio de 1997 – e pela terceira vez consecutiva – 12,5 milhões de eleitores (de um total de 39 milhões de inscritos) não votou. A taxa elevada de abstenção (32%) bateu um recorde histórico, detido pelas eleições de 1988 (34%) e indaga: “Os abstencionistas se tornaram no ‘primeiro partido’ da França?”

Para a autora, a participação eleitoral se constitui em um índice de boa saúde da democracia e o sufrágio é o âmago da democracia, ou seja, o direito de voto, que marca a ‘consciência cívica’ é uma das condições necessárias ao seu bom funcionamento da democracia. No entanto, parte significativa do eleitorado se abstém de votar. Ela concorda com Subileau (1997) segundo a qual a abstenção exprime uma resposta negativa a uma oferta política, de um momento determinado, de uma conjuntura particular e se constitui numa séria advertência endereçada à classe política, que remete à sua legitimidade e nutre o debate sobre a crise da representação política.

Comparando dados sobre a participação nas eleições nacionais, constatou que, depois de um período de forte mobilização (1974-1986) a abstenção aumentou depois dos anos 1980, qualquer que seja a eleição considerada: legislativa ou presidencial.

A autora, analisando seis eleições presidenciais, num período de 30 anos (1965-1995), mostra

---

1 Um aspecto importante a ser levado em consideração na análise desses dados é quanto à obrigatoriedade ou não do voto. Na Europa (assim como no Brasil) o impacto do voto obrigatório é evidente. Nos países em que o voto é facultativo, há uma tendência para o aumento das abstenções. Países onde o voto é obrigatório como Grécia, Bélgica e Luxemburgo são justamente os que apresentam os menores índices de abstenção eleitoral, o que nos faz supor que, caso esses países tornassem o voto facultativo, os índices de abstenção aumentariam. Os índices de abstenções são altos nas mais variadas formas de eleições, como, por exemplo, as eleições para presidente da República, tanto nos países presidencialistas, como em países semi-presidencialistas (Portugal, Bulgária, França, Eslovênia, Finlândia, Lituânia, Polónia e Romênia) e nas eleições legislativas.

2 Ver, por exemplo, os livros *L’abstencionisme électorale em France*, de Alain Lancelot (1968), *Explication du vote: um bilan des études électorales en France*, org. Daniel Gaxie, Paris, Presses de La Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989, *L’abstention électorale: apaisement ou épuisement?*, Colloque Du Centre Caern, Paris, 2001 e *Les Modeles Explicative du vote*.org. por Nonna Mayer, Paris, L’Harmattan, 1997.

como houve um crescimento da abstenção a partir das eleições de 1981. Em 1988 chegou a 18% no primeiro turno (contra 12,7% em 1974), chegando a 21% em 1995.

Nas eleições legislativas, entre 1958 e 1997, houve uma progressiva abstenção. De 22,8% em 1958 para 32% em 1997 (houve algumas variações, como 31,3% em novembro de 1962, 18,7% em março de 1973 e 34,3% nas eleições de junho de 1988) (DECAUMONT, 2001).

Segundo Bernardo (2009) no primeiro turno das eleições presidenciais de 1995, a percentagem de participação desceu a um nível sem precedentes, 77%

ao mesmo tempo que a percentagem de votos nulos atingiu também um nível sem precedentes, 3%. A taxa de participação continuou a declinar, baixando para 72% na primeira volta das eleições presidenciais de 2002, enquanto na segunda volta subiu para quase 80%, mas é necessário recordar que nesta ocasião se tratava de uma escolha bastante polarizada, entre no candidato da extrema-direita e um candidato da direita conservadora apoiado por todos os centristas e pela esquerda. Quando os eleitores julgam tratar-se de uma opção significativa o interesse pela votação aumenta, como sucedeu também nas últimas eleições presidenciais, em 2007, quando a taxa de participação em ambas as voltas foi de 84%. Na escolha dos deputados, porém, a tendência tem sido para o aumento da abstenção. Na primeira volta das eleições legislativas de 1993 a taxa de abstenção foi de 31% e de 33% na segunda volta, e nas eleições legislativas de 2002 a taxa de abstenção quase chegou a 36%, maior do que em qualquer volta de todas as outras onze eleições legislativas da Quinta República. O desinteresse é mais pronunciado ainda nas eleições regionais, já que entre 1986 e 1998 a taxa de abstenção praticamente duplicou, passando para 42%.

Um dos países em que houve também grande crescimento das abstenções eleitorais foi a Alemanha. Considerando a evolução da abstenção média, entre as décadas de 1950 a 1990, que passa de 13,6% na década de 1970 para 26,4% na década de 1990, ou seja, um crescimento de quase 100%. Nas eleições parlamentares de 27 de setembro de 2009, diminuiu para um nível recorde desde a Segunda Guerra Mundial. Apenas 72,5% dos mais de 62 milhões de eleitores foram às urnas (3.500 candidatos de 28 partidos concorreram a cerca de 600 cadeiras no Parlamento). Isso significou 5% a

mais em relação às eleições anteriores.

Segundo Wojcik (2009) a queda da participação eleitoral na Alemanha também foi registrada nos pleitos estaduais. Se nos anos 1970 a participação chegava a mais de 80% em média, como vimos, em 2009 a média foi de 67%. “Uma especificidade das eleições na Alemanha é a baixa participação nas eleições estaduais, que geralmente registram um número muito mais alto de abstenções que as eleições para o Bundestag [...]”. Segundo a autora

A tendência geral é decrescente e as abstenções se tornaram motivo de preocupação. Entre as razões para a não participação nas urnas, apontam especialistas, está o desinteresse pela política, a vontade de protestar através do não comparecimento ou o simples enfado em relação aos representantes do povo no parlamento. O direito de voto, conquistado a duras penas no decorrer da história e considerado obrigação máxima do cidadão (embora não seja obrigatório no país) deixa de mobilizar parte da população, que se omite frente à vida política, seguindo a máxima: ‘votar? Não, obrigada’ (WOJCIK, 2009).

## 1.2 Abstenções nos Referendos e nas eleições para o Parlamento Europeu

Além do crescimento das abstenções nas eleições regulares, especialmente, como salientado, em países com voto facultativo, os índices de abstenções são muito maiores nos Referendos e nas eleições para o parlamento Europeu<sup>3</sup> com uma média de abstenção acima dos 50%.

Em relação ao Parlamento Europeu, Bernardo (2009), analisando diversas eleições afirma que O desinteresse com que os potenciais eleitores da União Européia têm encarado a escolha dos deputados para o Parlamento Europeu manifesta-se igualmente nos referendos relativos às questões européias. Se na Áustria, o referendo de 1994 sobre a integração na Comunidade Européia mobilizou 81% dos recenseados, já na Holanda

<sup>3</sup> Criado em 1979, com sede em Estrasburgo, na França, é constituído por 785 deputados, eleitos por sufrágio universal, com mandato de cinco anos, representando 27 países e aproximadamente 500 milhões de pessoas (e 375 milhões de eleitores). O Parlamento tem atribuições importantes, como àquelas relativas a assuntos econômicos e monetários, emprego, problemas climáticos, imigração etc. e toma decisões que afetam a vida de milhões de pessoas (ex. aprovação de legislação européia a ser adotada, aprovação do orçamento anual da União Européia etc.)..

o referendo de 2005 sobre a constituição europeia teve apenas uma participação de 63%, a mesma registrada na Lituânia por ocasião do referendo de 2003 acerca da integração do país na União Europeia. Mas na Polónia o referendo de 2003 sobre a integração na União Europeia teve uma taxa de participação de cerca de 59%, enquanto o referendo efectuado sobre o mesmo assunto na República Checa em 2003 atraiu só 55% dos inscritos, 52% no referendo da Eslováquia no mesmo ano e para a mesma finalidade, e 46% no da Hungria. Mesmo o referendo realizado na Irlanda em 2008 para apreciar o tratado de Lisboa, e cujo voto negativo lançou a perplexidade ou até o pânico entre os políticos europeus, contou apenas com uma taxa de participação de 53%.

Outro aspecto salientado pelo autor é que uma percentagem muito significativa de pessoas “prefere mostrar a sua descrença pela democracia representativa pura e simplesmente não votando, em vez de eleger os candidatos de extrema-esquerda que se apresentam em plataformas críticas dessa democracia representativa” (BERNARDO, 2009).

Para o autor

A desconfiança atinge todos os que participam nos processos eleitorais, quaisquer que sejam as suas ideologias e o teor dos seus discursos. E assim o que vemos por todo o mundo é uma colossal perda de legitimidade das democracias. Basta uma aritmética rudimentar para constatarmos que, com 1/3 de abstencionistas, que é uma percentagem bastante comum, o candidato ou o partido que obtenham metade dos votos conseguirão, afinal, o sufrágio de apenas 1/3 do eleitorado. Mesmo quando o número de abstencionistas se reduz a 1/4, o que pode ser considerado como uma taxa de participação elevada, quem alcance metade dos votos conta apenas com 37,5% de aprovação. Que grandes vitórias! Esta perda de legitimidade das democracias não é certamente alheia ao reforço da fiscalização dos gestos mais comuns do dia-a-dia, através dos meios electrónicos de vigilância. O que tem afinal ocorrido é a transformação gradual das democracias representativas em autoritarismos tecnocráticos, e o crescimento das abstenções é um indício deste processo (BERNARDO, 2009).

Nas eleições de 7 de junho de 2009 o índice de abstenção foi mais uma vez, muito alto: atingiu 80,4% na Eslováquia, 75,5% na Polônia, 71,6% na Romênia, 59,5% na França e 56,7% na Alemanha (GARRIGOU, 2009).

A Bélgica, por ter voto obrigatório, foi o país que teve maior índice de participação (90,1%), mas em compensação, outros países não atingiram o índice de 20% de participação eleitoral. Para o autor “Na Europa em geral, o movimento de desafeição pelo exercício de votar está numa ascendente: atingiu 38% dos eleitores europeus em 1979; 41% em 1984; 41,5% em 1989; 43,3% em 1994; 50,5% em 1999; 54,6% em 2004 e 56,8% em 2009”.<sup>4</sup>

Se antes, como diz o autor, o sufrágio universal durante muito tempo foi uma instituição que mobilizou os cidadãos “porque acreditavam no seu valor moral e prático”, no qual os representantes tinham grande credibilidade “pensando nas grandes decisões políticas”, essa impressão, afirma, hoje parece ilusória para muitos. Há uma grande descrença nas instituições legislativas e, portanto, na representação política.

## 2 AS TRANSFORMAÇÕES DO GOVERNO REPRESENTATIVO

Embora considere que há efetivamente uma crise dos partidos e da representação política Manin (1997) procura argumentar no sentido de que mais do que uma crise da democracia, o que existe

<sup>4</sup> A abstenção eleitoral é também muito alta na América latina. No livro “Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países” (FGV Editora e Faperj, 2002), org., por Wanderley Guilherme dos Santos, há dados sobre América Latina e Caribe (entre os anos 1940 e 1990), no qual mostram o crescimento da abstenção eleitoral na maioria dos países (p. 252-264). Um dos países que apresenta maiores índices é a Colômbia. Há províncias, como Guaviare que nas eleições de maio de 2002, teve um índice de abstenção de 79,2%. Em Vichara, Vaupes, Caqueta, Arauca, Guaiania, Putumayo e San Andrés, foram superiores a 70% e em outros, como Choco, Bolívar, Cauca, Narino, Atlântico e Magdalena, os índices variaram entre 64% a 69,96%. Os menores índices registrados foram em Santanter, com 42,78% e Bogotá, com 44,06%. O abstencionismo na Colômbia tem aumentado pelo menos desde os anos 1990. Nas eleições presidenciais de 1990, a abstenção chegou a quase 60% dos eleitores aptos a votar, a maior taxa de abstenção em quarenta anos. Em dezembro de 1990, houve eleições para a Assembléia Constituinte e as abstenções subiram para 75%. Nas eleições presidenciais de 1998, a abstenção foi em torno de 50% no 1º. Turno e 59% no 2º. Turno. Esses índices são também muito altos em relação às eleições legislativas: em 1998 a abstenção foi de 55% e em 2002, 58% e 54% nas eleições presidenciais. Em 2006 a abstenção foi de 55% e na eleição presidencial de 2010, na qual foi vencedor, no 2º. turno, o ex-ministro da defesa de governo de Alvaro Uribe, Juan Manuel Santos, houve um aumento da abstenção para quase 70% do eleitorado apto a votar, sendo registrados ainda 223.977 votos em branco e 170.874 votos nulos.

é uma crise dos governos representativos, ou seja, não há propriamente numa crise da democracia, mas o que ele chama de “metamorfose do governo representativo”.

Analisando as mudanças históricas dos governos representativos, Manin mostra como nos últimos dois séculos houve importantes modificações, especialmente durante a segunda metade do século XIX, com a expansão do sufrágio universal e a formação de partidos de massas.

Ele analisa as três formas básicas de governos representativos: a do tipo parlamentar, no qual havia a predominância do parlamento e a escolha dos representantes se relacionava com a confiança e aos vínculos locais do candidato (Nessa forma de governo há uma grande autonomia dos representantes que no parlamento votam de acordo com suas consciências, sem ouvir os representados nem os partidos a quem se vinculam etc.).

Nesse tipo de governo representativo, as eleições servem apenas para selecionar os membros das elites e entre eles, o que chama de “notáveis”. Daí afirmar que “o governo parlamentar é o reinado dos notáveis”.

Com a expansão do sufrágio universal e o surgimento dos partidos de massa, esse modelo entre em crise, substituído por outro tipo de governo representativo: a democracia de partidos.

Esse governo representativo tem como característica fundamental a predominância dos partidos e não mais dos “notáveis”, escolhidos entre as elites. Assim, a escolha dos representantes está vinculada ao partido.

Ao contrário do modelo anterior, agora “os partidos formulam plataformas políticas detalhadas, que utilizam em suas campanhas eleitorais”, embora, como saliente, “os eleitores não sabiam muita coisa a respeito do conteúdo preciso dessas plataformas”. De qualquer forma, esses eleitores votavam num partido porque se identificavam com ele “independente dos planos de ação constantes da plataforma do partido” (MANIN, 1997).

Ao votar no partido com base na confiança, assemelha-se ao modelo anterior, mas com uma diferença importante: o objeto da confiança não é mais uma pessoa, mas uma organização, o partido político.

Uma das características desse modelo é que havia uma identificação entre eleitores e partidos

que predominou na maior parte do século XX. No entanto, a partir dos anos 1980, com a expansão dos meios de comunicação, esse modelo entra em crise.

Para ele

os canais de comunicação política afetam a natureza da relação de representação: os candidatos se comunicam diretamente dos seus eleitores através do rádio e da televisão, dispensando a mediação de uma rede de relações partidárias. A era dos ativistas, dos burocratas de partidos ou ‘chefes políticos já acabou’ (MANIN, 1997).

Nesse sentido, a televisão tem um papel fundamental, a qual “realça e confere uma intensidade especial à personalidade dos candidatos” e assim, os candidatos que tem acesso aos meios de comunicação e faz bom uso dele, tem muito mais chances de serem eleitos, por terem maior visibilidade. Assim, diz ele “os candidatos vitoriosos não são os de maior prestígio local, mas os ‘comunicadores’, que dominam as técnicas da mídia” (MANIN, 1997).

Desta forma, há uma mudança importante quanto à representação: a comunicação se dá entre candidatos e eleitores através da mídia, dispensando a mediação dos partidos.

Para o autor, o que tem sido entendido como “crise da democracia”, não se trata de uma crise da democracia em si, mas expressa uma nova forma de governo representativo, que ele qualifica de “democracia de público”, na qual uma das suas características é o declínio das relações de identificação entre representantes e representados.

Se antes havia o predomínio do parlamento (“democracia de partidos”) e os partidos tinham grande importância, nessa nova forma de governo representativo (“democracia de público”) os partidos perdem essa condição, substituídos pela mídia

Portanto, se na “democracia de partidos” o governo é do ativista e do líder partidário e o eleitor vota em partidos e não em pessoas e os eleitos não são representantes livres para votar segundo sua consciência, mas estão presos aos partidos que os elegeram, nessa nova forma de governo representativo (“democracia de público”), ocorrem transformações importantes, ou seja, há um processo de personalização da política: as pessoas tendem a votar mais em pessoas do que em partidos.

Na “democracia de público”, há uma mudança substancial nas campanhas eleitorais. Com o uso cada vez mais crescente do marketing político, foca-se essencialmente na imagem do candidato e não nos programas partidários, adaptando os discursos às expectativas do eleitorado. A tendência é, portanto, a despolitização das campanhas.

Os candidatos passam a se comunicar diretamente com os eleitores através da mídia, dispensando a mediação de uma rede de relações partidárias, o que leva ao enfraquecimento dos partidos, que passam a depender mais dos líderes e estes, por sua vez, a depender da capacidade de domínio das técnicas midiáticas.

Assim, para o autor, o que se observa é o fim da era dos partidos, que deixaram de ser instâncias para a canalização das principais demandas sócio-políticas, o que significa essencialmente uma crise de intermediação e representatividade sócio-política.

O que se observa nas “democracias de público” é um divórcio crescente entre os partidos e a sociedade e, assim, o fim da centralidade dos partidos políticos.

A crise não é da democracia *per se* mais de um tipo específico de governo representativo, crise que se expressa na distância crescente entre representantes e representados e, portanto, uma crise de representação política.

Na Itália, Saverio Regasto tem publicado vários estudos em que analisa a crise dos partidos e o papel dos meios de comunicação. É o caso do artigo *Il difficile rapporto tra rappresentanza politica e mezzi di comunicazione di massa* (1995) no qual analisa o que chama de “difícil relação entre representação política e meios de comunicação de massas”.

O diagnóstico do autor é o da existência de uma crise da política e dos partidos políticos. No diz respeito aos meios de comunicação, há uma similaridade com a análise de Manin, ou seja, a de que os meios de comunicação tem atuado como “verdadeiros condicionantes dos mecanismos da representação política”.

A crise dos partidos se expressa na perda de sua capacidade de mediação social. O autor analisa a trajetória de algumas lideranças carismáticas, como Silvio Berlusconi, dono de um império midiático e mostra como na Itália há um processo de personalização da política. Faz-se política não

mais através dos partidos, mas usando os meios de comunicação, no qual o poder é reduzido a um simulacro (“espelho do sistema dos meios de comunicação”).

## CONCLUSÃO

O que há de consensual na literatura é a constatação, de um lado, do crescimento da abstenção eleitoral e de outro, uma tendência geral do declínio da identificação com os partidos. Como afirma Moisés (2005)

o distanciamento entre a participação política e a resolução de problemas sociais, cria a sensação de impotência no eleitorado que, cada vez mais, sente-se alijado das decisões políticas. Daí a apatia que se traduz na maior parte das democracias políticas ocidentais, no aumento da abstenção. Desta forma abre-se espaço ao desencanto, a apatia e até a hostilidade em face de distorções que, muitas vezes, envolvem políticos e instituições democráticas.

Numa ampla pesquisa sobre os países europeus, Norris (1998) mostra, entre outros aspectos, a queda na confiança nas instituições democráticas e nas instâncias representativas existentes, em especial, nos partidos políticos.

Meneguello (2003, p. 346) analisando os partidos e as eleições, afirma que

um conjunto grande de análises internacionais vem mostrando uma tendência à constituição de um cenário adverso às instituições tradicionais partidárias e representativas, marcado, sobretudo pelo descrédito nos partidos, nas eleições e nos próprios governos como atores responsivos aos interesses do público. A mesma tendência declinante ocorre para a confiança em instituições [...] esses estudos apontam o declínio da participação eleitoral nas democracias consolidadas e a intensificação de formas mais participativas de ativismo político.

Em relação aos argumentos de Manin, embora sejam consistentes, no que diz respeito às transformações do governo representativo, há alguns aspectos problemáticos em sua análise, especialmente ao caráter pretensamente neutro dos meios de comunicação

Não se pode negar também que há efetivamente uma crise dos partidos, que é uma crise de representação, no qual suas funções de intermediação entre Estado e sociedade têm diminuído e sua centralidade sistematicamente questionada.

Isso não significa afirmar que os partidos não são mais importantes e não tem mais papel relevante a desempenhar. Os partidos ainda têm um papel importante na gestão do Estado – de quem dependem em termos de aportes financeiros. Além disso, é através dos partidos que são formados coalizões e seus representantes, bem ou mau, ocupam o aparelho de Estado, e portanto, como diz Mair (2003), a gestão de Estado (burocracia estatal) com todos os seus questionamentos sobre a qualidade da representação, ou seja, continuam detendo o monopólio da representação e a constituição dos governos, mantendo assim importante papel institucional, mas não é possível negar sua crise.

#### REFERÊNCIAS

ALDRICH, J. H. **Why Parties? The origin and transformation of political parties in America**. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

BERNARDO, João. **Entre a desconfiança e o desinteresse: abstenção eleitoral nas democracias**. 2009. Disponível em: [www.passapalavra.info/?p=1579](http://www.passapalavra.info/?p=1579). Acesso em: 10 set. 2010.

CANEDO, Leticia Bicalho (Org). *O sufrágio universal e a invenção democrática*. São Paulo: Estação Liberdade, 2005.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. v. 2.

DECAUMONT, François. L'abstentionnisme dans les élections nationales sous La V République. In: BOUTIN, Christophe; ROUVILLOIS, Frédéric (Org.). **L'Abstention Électorale, apaisement ou épusement?** Paris: Françoise-Xavier de Guibert, 2001. p. 19-30.

FREIRE, André; MAGALHÃES, Pedro. **A abstenção eleitoral em Portugal**. Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais, 2002. (Colecção Breve. Ciência Política).

GARRIGOU, Alain. Qual o sentido do voto? **Le Monde Diplomatique**, n. 19, abr. 2002.

\_\_\_\_\_. Eleições vazias. **Le Monde Diplomatique**, n. 21, jul. 2009.

GRAY, M.; CAUL, M. Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950-1997: the effects of declining group mobilization. **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 9, p. 1091-1122, 2000.

JUSTEL, Manuel. **La abstencion Electoral en España, 1977-1993**. Madrid: CIS/Siglo XXI, 1995.

KIRCHHEIMER, Otto. **The transformation of Western European party system**. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 50-60.

LANE, J. E.; ERSSON, S. **Politics and society in Western Europe**. Londres: Sage, 1999.

LAWSON, Key; MERKEL, H. Peter. **When parties fail**: emerging alternative organization. New Jersey: Princiteon University press, 1988.

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou Bonapartismo*. São Paulo: UNESP, 2004.

MAIR, Peter. Os partidos e a democracia. **Análise Social**, Lisboa, Portugal, v. 38, n.167, p. 277-293,

2003.

MAIR, P.; VAN BIEZEN. Party memberships in twenty European democracias. **Party Politics**, v.7, n. 1, p. 5-21, 2001.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1997.

MENEGUELLO, Raquel. Eleitorado e reforma. In: BENEVIDES, M. Victória; KERCHE, Fabio. VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 346-351.

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.

NORRIS, Pippa (Ed). **Elections and Voting Behavior: new challenges, new perspectives**. Dartmouth, Ashgate, 1998.

OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o Welfare States Keinesiano: fatores de estabilidade e desorganização. **Dados**, v. 26, n.1, 1983.

PEREA, Eva Anduiza. **Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental**. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

PUTNAM, Robert. **Capital social e democracia**. 2005. Disponível em: <http://www.broudel.org.br>. Acesso em: 10 ago. 2010.

REGASTO, Saverio. Il difficile rapporto da raprezentanza política e mezzi di comunicazione di massa. In: GAMBINO, Silvio (Org.). **Elezione primarie e rappresentanza política**. Rubetino Editore, 1995.