

Os partidos políticos e a democracia

INTRODUÇÃO

O facto de que os partidos políticos estão em crise e potencialmente à beira de um grave declínio é actualmente uma ideia mais ou menos aceite entre os comentadores de todas as democracias estabelecidas. Outrora considerados uma componente necessária à manutenção do governo representativo 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 desactualizadas. Ademais, sendo dominados por aquilo que é por vezes entendido como uma classe política dedicada aos seus próprios interesses, ou sendo criticados por servirem pouco mais do que a promoção dessa mesma classe, os partidos políticos são hoje muitas vezes descritos como organizações que dificultam a renovação democrática, mais do que como um dos meios pelos quais a democracia pode ser ainda sustentada. Há pouco mais de trinta anos teria sido razoável perguntar se existia uma vida política significativa para lá do mundo dos partidos. Actualmente, parece mais apropriado perguntar se existe ainda vida política dentro desse mundo.

Mas embora haja muita verdade e, de facto, muitas provas convincentes subjacentes à tese contemporânea do declínio partidário, o argumento é também, num sentido fundamental, enganador. Na verdade, embora as *organizações* partidárias possam estar a fracassar, os partidos enquanto tais certamente não estão. Este é um dos temas-chave que pretendo desenvolver no presente artigo, já que a distinção entre organizações partidárias, por um lado, e partidos enquanto tais, por outro, é normalmente ignorada nos debates contemporâneos. Ao mesmo tempo, como sugiro aqui, se não tivermos

* Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Leiden, Países Baixos.

em conta esta distinção, ser-nos-á muito difícil avaliar a verdadeira natureza da crise actualmente enfrentada pelos partidos políticos, pelo que também não conseguiremos apreciar que tipo de futuro poderá estar ainda em aberto para os mesmos. De facto, esta distinção fornece-nos uma chave útil para compreendermos exactamente aquilo que a crise dos partidos implica, no sentido em que a persistência e por vezes até o fortalecimento do papel dos partidos enquanto tais são acompanhados por uma erosão das suas bases organizativas, minando desse modo uma chave fundamental da legitimidade política.

Neste breve estudo tratarei de três aspectos. Em primeiro lugar, analisarei as mudanças que actualmente afectam os próprios partidos e examinarei, ao nível organizacional, as funções que os partidos deveriam tradicionalmente desempenhar e os processos através dos quais as tradicionais identidades partidárias parecem ter sofrido uma erosão. Em segundo lugar, identificarei sumariamente duas das mais importantes consequências destas mudanças. Em terceiro lugar, tendo em conta estas mudanças e as suas consequências, tentarei traçar algumas ideias sobre o futuro que poderá estar ainda em aberto para os partidos, em geral, e para os partidos de esquerda, em particular. Examinarei também o modo como os partidos existentes poderão orientar os seus esforços de modo a garantirem a continuidade da sua legitimidade e eficácia.

É possível resumir o meu argumento geral do seguinte modo. 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. A época do partido de massas acabou e, tanto quanto podemos prever, dificilmente poderá ser recuperada. Ao mesmo tempo, contudo, os partidos desempenham de facto um papel de importância — e talvez de crescente importância — na gestão da democracia. Assim, se bem que o papel representativo dos partidos possa estar em declínio, o seu papel procedimental continua a ser tão essencial como antes. Um dos modos pelos quais os partidos poderão garantir o seu futuro será enfrentando e aceitando as suas novas circunstâncias e procurando enfatizar a sua legitimidade como garantia de uma forma de democracia abrangente, transparente e responsável.

DE QUE MODO MUDARAM OS PARTIDOS

DA SOCIEDADE AO ESTADO

A primeira e talvez mais reveladora pista que podemos citar para ilustrar o declínio dos partidos enquanto organizações diz respeito ao seu número de membros e, em particular, ao recente e dramático desaparecimento dos par-

tidos enquanto organizações de membros. Se bem que este desenvolvimento seja conhecido em termos gerais, vale a pena recordar os pormenores. Os dados mais recentes mostram o seguinte (Mair e van Biezen, 2001): entre 13 democracias há muito estabelecidas da Europa ocidental, a filiação partidária enquanto percentagem do eleitorado nacional desceu de uma média de 9,8% em 1980 para apenas 5,7% em finais dos anos 90. Por outras palavras, a filiação partidária enquanto percentagem do eleitorado regista actualmente pouco mais de metade dos níveis de há apenas duas décadas. Além disso, naquilo que é talvez um padrão ainda mais significativo, este declínio é característico de cada uma das 13 democracias estabelecidas, se bem que a escala precisa da descida varie inevitavelmente de nação para nação. Assim, no conjunto da Europa ocidental, os três únicos países que registam um crescimento da filiação partidária relativamente a 1980 são a Grécia, Portugal e Espanha, ou seja, países que se democratizaram em meados dos anos 70, altura em que os seus sistemas partidários iniciaram a sua mobilização organizacional mais ou menos a partir do zero.

Neste ponto há ainda a destacar que o declínio do nível de membros partidários verificado em todas as democracias bem estabelecidas da Europa não é simplesmente uma função da expansão dos eleitorados, de tal forma que, como aconteceu nos anos 70 e 80, o declínio dos rácios de filiação pode ser atribuído à incapacidade das organizações partidárias de acompanharem os números crescentes de novos eleitores. Pelo contrário, em cada uma destas democracias estabelecidas tem-se verificado também uma queda no número absoluto de filiados, uma queda que é por vezes muito substancial. Em França, por exemplo, os partidos registam actualmente uma diminuição de mais de 1 milhão de membros, o que equivale a quase dois terços dos números registados em 1980. Na Itália e no Reino Unido, os números brutos caíram em mais de 50% e na Noruega em mais de 45%. De facto, com excepção da Alemanha, onde os partidos contam actualmente com uma multidão de novos membros na antiga Alemanha de Leste, cada uma das antigas democracias europeias assistiu à queda dos níveis brutos de filiação em pelo menos 25% relativamente aos níveis observados em 1980. Quanto a este aspecto, as provas de declínio organizacional são inequívocas.

Contudo, o declínio não atinge apenas os níveis de filiação partidária — noutros aspectos é também evidente que as organizações partidárias se mostram cada vez mais incapazes de atraírem as atenções e os afectos das massas. Um sintoma desta mudança pode ser observado dentro das próprias organizações — diversas descrições da vida interna dos partidos de diferentes países referem-se quase unanimemente a níveis sem precedentes de declínio de activismo partidário, mesmo entre os membros que permanecem filiados. Estes, em menor número, parecem claramente dispostos a pagarem as quotas anuais, mas mostram-se cada vez mais relutantes em cederem uma parte do

seu tempo ao partido. Os comícios são muitas vezes pouco frequentados, certos cargos internos permanecem desocupados e, não obstante os esforços dos partidos de toda a Europa para conferirem maiores direitos de participação aos seus membros, há cada vez menos sinais de um verdadeiro empenho na actividade militante. Os apoiantes começam a escassear não apenas dentro da própria organização formal dos partidos, como também no terreno. Em virtualmente todas as democracias estabelecidas da Europa o número de eleitores que declaram uma forte identificação partidária é cada vez mais reduzido e mesmo as formas mais fracas de identificação e simpatia partidária parecem estar a desaparecer. Como afirmou recentemente Russell Dalton (1999), das 19 democracias avançadas ocidentais para as quais existem séries temporais de dados sobre a identificação partidária, 17 registam um declínio na percentagem daqueles que declaram simpatia por um partido.

Por fim, mas talvez mais significativamente, a participação eleitoral está hoje em declínio virtualmente em todo o mundo democrático avançado. É certo que este tipo de envolvimento político continua a ser elevado, particularmente na Europa ocidental, quando comparada com os Estados Unidos. Todavia, é interessante notar que foi precisamente nos anos 90 que começaram a registar-se «mínimos» sem precedentes na proporção de votos válidos expressos em eleições nacionais. Na Áustria, o nível mais baixo de participação eleitoral do pós-guerra foi registado em 1999, na Islândia em 1999, na Irlanda em 1997, na Itália em 1996, na Holanda em 1998, na Noruega em 1993, na Suécia em 1998, na Suíça em 1995 e no Reino Unido em 1997. Antes dos anos 90, a participação média nas eleições nacionais na Europa ocidental manteve-se notavelmente estável, com uma média de 84,3% nos anos 50, 84,9% nos anos 60, 83,9% nos anos 70 e 81,7% nos anos 80. Nos anos 90, contudo, a participação média desceu para uns meros 77,6%, um valor substancialmente inferior ao de qualquer outro período do pós-guerra e 4% inferior ao que se registou na década de 80 (v. Gallagher *et al.*, 2000, pp. 259-260).

Embora houvesse muito mais a dizer sobre estes diversos e claramente correlacionados padrões, os limites do presente artigo permitem-nos apenas uma conclusão geral muito simples: os partidos e as suas actividades convencionais já não conseguem mobilizar os cidadãos como anteriormente nem gozam de uma presença significativa no seio da sociedade em geral. Mas estes fenómenos são igualmente bem conhecidos. No presente artigo pretendo apenas sublinhar que estas tendências são hoje quase universais entre as democracias estabelecidas, reflectindo-se de modo consistente numa série de diferentes indicadores. Os partidos tornaram-se mais distantes dos cidadãos. As suas organizações começaram a definhar.

Ao mesmo tempo, contudo, verifica-se o desenvolvimento de uma importante tendência *paralela*: os partidos não só se tornaram mais distantes da

sociedade em geral, como também se aproximaram mais do mundo do governo e do Estado, ao ponto de se tornarem inextricáveis destes. Este aspecto da mudança dos partidos foi já amplamente documentado num outro artigo, pelo que não voltaremos a referi-lo aqui (Katz e Mair, 1995). Bastará apontar três desenvolvimentos cruciais que marcaram a maior parte das democracias ocidentais nas três últimas décadas e que, aparentemente, se tornarão ainda mais acentuados no futuro.

O primeiro destes aspectos relaciona-se com o dinheiro e com o facto de os partidos de muitas democracias, tanto antigas como recentes, estarem hoje cada vez mais dependentes, em termos de sobrevivência corporativa, do financiamento público que recebem do Estado. De facto, actualmente, 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 dependente das subvenções estatais. Por outras palavras, sem a ajuda do tesouro público e sem ajuda do Estado, o mais provável é que muitos partidos encontrassem dificuldades para desempenharem o seu papel. Em segundo lugar, os partidos de hoje vêm-se cada vez mais forçados a observarem novas leis e regulamentos estatais, que por vezes chegam mesmo a determinar o modo de funcionamento da sua organização interna. Muitos destes regulamentos e leis dos partidos foram introduzidos ou alargados no seguimento da introdução do financiamento público, já que a distribuição das subvenções estatais exige inevitavelmente um sistema mais codificado de registo e controlo dos partidos. Controlar o acesso dos partidos aos meios de comunicação públicos implicou também um novo sistema de regulação, o qual funciona, uma vez mais, no sentido de codificar o estatuto dos partidos e o seu leque de actividades. Assim, depois de terem sido, em grande medida, associações «privadas» de voluntários desenvolvidas no seio da sociedade, os partidos tornaram-se cada vez mais sujeitos a um quadro regulador que lhes atribui um estatuto (quase) oficial enquanto parte do Estado.

Em terceiro lugar, muitos partidos também fortaleceram a sua ligação ao Estado ao conferirem crescente prioridade ao seu papel enquanto detentores de cargos públicos. Nos termos adoptados pelos analistas da formação de coligações, os partidos passaram a estar mais interessados na obtenção de cargos, sendo a conquista de um lugar no governo a expectativa comum e — cada vez mais — um fim em si mesma. Para além disso, verifica-se uma crescente tendência para o desenvolvimento de recursos humanos e financeiros em torno dos partidos no parlamento, mais do que nos partidos no terreno (por exemplo, Heidar e Koole, 1999). Finalmente, verifica-se também a existência de partidos que se definem cada vez mais em termos dos cargos públicos que ocupam. Por outras palavras, o partido enquanto tal torna-se mais ou menos sinónimo de partido no parlamento e no governo — fora do contexto

destes cargos públicos, a identidade partidária tende a evaporar-se. É neste sentido que os partidos se reduzem cada vez mais aos seus líderes que ocupam cargos públicos e que os líderes partidários se tornam o mais importante *stock* de capital disponível dos partidos.

Quando juntamos estas duas tendências paralelas, aquilo que observamos é a gradual transformação dos partidos, que deixam de ser parte da sociedade para se tornarem parte do Estado (Katz e Mair, 1995; Mair, 1997, pp. 137-144). Assistimos a uma mudança do centro de gravidade do partido, que passa do partido no terreno para o partido que desempenha cargos públicos. É esta mudança que dita o fim da organização partidária na sua concepção tradicional, bem como, desse modo, do partido de massas enquanto tal. Os partidos de hoje são partidos diferentes, marcados por uma base organizacional cada vez mais fraca, mas uma face pública cada vez mais forte e mais eficazmente mantida. Finalmente, como veremos de seguida, são também partidos que funcionam de modo diferente.

DAS FUNÇÕES REPRESENTATIVAS ÀS FUNÇÕES PROCESSUAIS

Grande parte da literatura sobre partidos políticos que floresceu a partir da década de 60 dedicou especial atenção à análise das funções que os partidos podem ou devem desempenhar nos regimes democráticos. Além disso, com algumas variações de somenos importância, houve um notável consenso entre os estudiosos da área quanto à definição exacta dessas funções. Entendeu-se que os partidos integram e, se necessário, mobilizam o conjunto de cidadãos, articulam e agrupam interesses, formulam as políticas públicas e recrutam e promovem líderes políticos. De um modo geral, considerava-se que, na ausência de partidos, estas funções necessárias poderiam não ser desempenhadas, o que minaria a eficácia e a legitimidade dos sistemas de governo representativo. De uma maneira geral, porém, o quadro consensual apresentado por esta abordagem do conhecimento dos partidos políticos revelou-se também muito estático, ligado a um certo conceito de partido que assentava no modelo do partido de massas, que era entendido como o modelo desejável tanto em termos normativos como práticos. Por outro lado, à medida que os partidos foram mudando e o modelo do partido de massas começou a desvanecer-se, as funções que os partidos podem desempenhar — ou que desempenham de facto — tiveram de ser igualmente revistas. De facto, como defenderei aqui, os dados sugerem que os partidos trocaram as funções representativas por funções de carácter mais procedimental (v. também Andeweg, 1998), uma mudança que acompanha o movimento dos partidos da sociedade civil para o Estado.

A primeira função classicamente associada aos partidos políticos tem sido uma função principalmente representativa, envolvendo a integração e mobi-

lização dos cidadãos no regime político dentro do qual os partidos competem. Esta é, ou foi, uma função crucial desempenhada pelos partidos nas democracias dos inícios do século xx, altura em que as distinções baseadas no sexo e na propriedade deixaram de funcionar como restrições ao direito de voto e em que a massa de cidadãos foi pela primeira vez admitida no mundo político. Actualmente, contudo, tal função poderá ser considerada redundante, no sentido em que a integração e a mobilização já não são necessárias — pelo menos nas democracias mais avançadas. Por outras palavras, como sugeriu Pizzorno (1981), as funções de integração e mobilização eram historicamente contingentes e já não têm de ser consideradas necessárias, ou mesmo possíveis, nas democracias modernas. Na medida em que os partidos retêm ainda funções importantes, esta tarefa particular já não constitui uma parte essencial do seu repertório.

A segunda função classicamente associada aos partidos tem sido igualmente representativa e envolve a articulação e agregação dos interesses sociais e políticos apresentados pela sociedade em geral. No entanto, esta é actualmente, e cada vez mais, uma função partilhada com outras associações e movimentos não partidários, bem como com os meios de comunicação. De facto, a função de articulação de interesses nunca foi um território exclusivo dos partidos, mas o que distingue a situação presente daquela que prevalecia no apogeu do partido de massas é que as associações e movimentos alternativos do passado operavam frequentemente sob a égide do partido. Nas democracias contemporâneas, pelo contrário, os canais de representação partidários e não partidários estão cada vez mais separados uns dos outros. E, embora a agregação de interesses possa ainda ser considerada importante, no sentido em que é ainda necessário conciliar a um nível político as reivindicações contrárias, tal é agora normalmente conseguido mediante a formulação de políticas públicas, mais do que por quaisquer meios de integração organizacional ou de representação enquanto tal. De facto, nos nossos dias, a expressão de interesses e exigências populares ocorre frequentemente fora do mundo partidário, com os partidos a contentarem-se em captar simplesmente os sinais que emanam de outros contextos. Neste sentido, os processos de representação e mediação de interesses não parecem requerer necessariamente a existência de partidos.

A terceira função combina aspectos representativos e processuais e envolve a formulação das políticas públicas. Na prática, porém, os partidos parecem revelar-se também cada vez menos necessários neste campo, no sentido em que parece existir uma crescente tendência para confiar no julgamento de peritos ou de corpos aparentemente não políticos na determinação das políticas públicas. Por outras palavras, os partidos enquanto tais são menos necessários num contexto em que a formulação das políticas se torna cada vez mais despolitizada. Contudo, os partidos são, obviamente,

necessários quando as decisões se baseiam em razões políticas, quando as escolhas são principalmente definidas por diferenças normativas ou ideológicas ou quando se trata de reivindicações igualmente válidas mas potencialmente irreconciliáveis. Por outras palavras, e correndo o risco de parecer tautológico, os partidos são necessários à formulação de políticas quando se impõe a tomada de decisões partidárias. Por outro lado, quanto menos partidário se torna o governo, menos necessários se tornam os partidos.

A quarta função associada aos partidos é mais procedimental em termos formais e diz respeito ao recrutamento de líderes políticos e de funcionários para os cargos públicos. Todavia, se a entendermos como o alistamento e socialização iniciais de potenciais líderes políticos e como o subsequente estabelecimento de uma carreira política por meio dos canais partidários, é também possível que mesmo esta função partidária tenha perdido alguma força, no sentido em que os partidos das velhas e novas democracias parecem cada vez mais dispostos a transporem os seus limites organizacionais imediatos quando procuram candidatos adequados para determinados cargos e funções. De facto, com o declínio dos níveis de filiação partidária, os partidos são hoje muitas vezes obrigados a procurar pessoal noutros contextos. No entanto, se entendermos a questão a um nível inferior, nos casos em que a filiação ou o apoio partidários, por muito artificiais que possam parecer, são vistos como um requisito necessário à eleição ou nomeação de candidatos para cargos públicos, essa função continua a ser claramente fundamental. Além disso, é uma das funções-chave que os partidos continuam a desempenhar. De facto, em determinados sistemas políticos, onde as nomeações cresceram em importância ou onde, como no Reino Unido, por exemplo, o número de cargos eleitos aumentou, podemos até defender que esta função particular dos partidos se tornou ainda mais importante.

A quinta função que podemos destacar aqui é também principalmente procedimental e envolve o papel atribuído aos partidos na organização do parlamento e do governo. De facto, esta é, potencialmente, a função mais importante que os partidos são chamados a desempenhar; porém, talvez devido a uma determinada tendência da literatura especializada americana, é muitas vezes negligenciada. Nos sistemas de governo parlamentar, a necessidade de partidos políticos é evidente por si mesma. Em tais sistemas há que começar por formar governo, normalmente por meio de negociações de coligação; seguidamente, há que distribuir as responsabilidades do governo pelos diferentes departamentos ou ministérios; e, uma vez formado o governo, a sua permanência no poder requer um apoio mais ou menos disciplinado dentro do parlamento. Nada disto parece possível sem a autoridade e as capacidades organizativas dos partidos políticos. Além disso, e mesmo para lá dos sistemas convencionais de governo parlamentar, os partidos parecem ser igualmente necessários, na prática, para a organização dos procedimentos

legislativos, o funcionamento das comissões legislativas e os acordos diários sobre a agenda legislativa. Não existem muitos indícios de que esta função tenha perdido importância ao longo do tempo e só muito recentemente os estudiosos da área começaram também a reconhecer a sua crescente importância, inclusivamente no contexto distinto dos Estados Unidos (por exemplo, Cox e McCubbins, 1993).

A conclusão implícita nesta breve revisão das funções dos partidos é clara: as funções representativas dos partidos estão em declínio e foram assumidas, pelo menos parcialmente, por outros organismos, ao passo que as suas funções processuais foram preservadas, chegando mesmo a adquirir uma maior relevância. Por outras palavras, assim como os partidos mudaram da sociedade para o Estado, as funções que estes desempenham, e se espera que desempenhem, mudaram de uma acção principalmente *representativa* para uma acção principalmente *governativa*. Esta mudança enfatiza também um aspecto importante relativo ao suposto «declínio dos partidos»: de facto, os partidos enquanto tais não declinaram, mas modificaram-se e encontram-se hoje cada vez mais implantados nas instituições. Por outro lado, parece cada vez mais evidente a ocorrência de um acentuado declínio das *organizações* partidárias — pelo menos quando avaliadas em termos de simples dimensão, penetração social e relevância.

A EROSAO DA IDENTIDADE PARTIDARIA

O terceiro conjunto de mudanças que aqui nos interessam envolve a erosão gradual de identidades partidárias distintas. Aquilo que está aqui implícito, em poucas palavras, é o sentido de que os partidos se arriscam a confundir-se cada vez mais uns com os outros. Uma vez mais, o fenómeno envolve uma grande variedade de factores e, por razões de simplicidade, referir-me-ei apenas a quatro aspectos.

O primeiro destes aspectos resulta em parte da erosão dos diferentes perfis eleitorais de que os partidos gozavam anteriormente. À medida que as antigas distinções entre grupos de eleitores começaram a dissipar-se, os partidos começaram a partilhar eleitores entre si e, com o declínio da força das fidelidades afectivas partidárias, revelam-se hoje ainda mais dispostos a dirigirem os seus apelos aos eleitorados tradicionais dos adversários. O resultado é que o conceito de política enquanto conflito social, no qual os partidos eram entendidos como representantes de interesses políticos de forças sociais opostas, é hoje cada vez menos relevante dentro do regime político no seu conjunto. Todavia, se actualmente todos os eleitores são mais ou menos potencialmente acessíveis a todos os partidos, também todos os partidos estão mais ou menos disponíveis para todos os eleitores, no sentido em que a noção de política como conflito ideológico também está em

declínio. Assim, tanto em termos sociais como ideológicos, há hoje menos oposição real expressa através de processos de competição partidária e é difícil conceber de que modo tal processo poderá ser invertido no futuro mais próximo. É certo que tais argumentos já não são novos, tendo sido adoptados em particular em finais dos anos 60 pela então influente escola do «fim da ideologia». No início do novo século, porém, podem ser defendidos com redobrada energia e credibilidade, no sentido em que dizem respeito a um período no qual o capitalismo liberal se tornou triunfante e no qual, o que se reveste de particular importância, se pôs termo à guerra fria. Como observou Perry Anderson (2000, p. 17), este facto implica um contexto inteiramente novo: «Ideologicamente, a novidade da actual situação destaca-se em perspectiva histórica [...] Pela primeira vez desde a Reforma já não existem quaisquer oposições significativas — ou seja, pontos de vista sistematicamente rivais — no mundo do pensamento ocidental e quase nenhum à escala mundial [...] Sejam quais forem as limitações que persistam na sua prática, o neoliberalismo, enquanto conjunto de princípios, domina inteiramente todo o globo: a ideologia mais bem sucedida na história do mundo.» Falar do fim da «ideologia» enquanto tal poderá induzir-nos em erro; falar do fim do conflito ideológico, por outro lado, é chamar a atenção para algo que, provavelmente, não tem precedentes.

O segundo aspecto que aqui nos interessa destacar é que os governos, e os partidos que tanto os ocupam como tentam opor-se-lhes, começaram agora a sentir os efeitos de um número bastante maior de limitações à sua capacidade de manobra política. Evidentemente, trata-se de um fenómeno experimentado por todos os governos naquilo que é uma economia cada vez mais internacionalizada e globalizada, mas é particularmente acentuado no sistema da União Europeia. Os partidos vêem-se obrigados a partilharem cada vez mais os seus programas e políticas e, uma vez no governo, a partilharem a sua implementação. Os floreios retóricos poderão talvez permitir ao eleitor distinguir entre os partidos de qualquer governo particular e os partidos da oposição, tal como as constantes críticas aos modos de governação, se não mesmo aos seus resultados, mas é hoje evidente que os grandes contrastes na prática política são cada vez mais difíceis de discernir. Assim, cada vez mais, os governos procedem na sua tarefa mediante a regulamentação, mais do que através da prática política partidária.

O terceiro aspecto relevante é que os partidos políticos contemporâneos têm mais dificuldades em apresentarem-se como muito diferentes uns dos outros, no sentido em que uma das características-chave que anteriormente serviam para os distinguir, um conjunto de identidades organizacionais distintas, também se esbateu. Uma vez que partilham os mesmos eleitorados, os partidos tendem necessariamente a adoptar técnicas similares de organização e campanha. Os partidos aprenderam a imitar os sucessos uns dos outros.

Os modos de comunicação com os potenciais eleitores tornaram-se também mais profissionalizados e, deste modo, standardizados. Na Europa contemporânea, na maior parte dos casos, os partidos individuais abandonaram a prioridade da manutenção de órgãos de imprensa partidários e competem actualmente uns com os outros pelo espaço e pela atenção dos meios de comunicação nacionais e das cadeias de televisão públicas. Para os eleitores é quase impossível filtrar as mensagens alternativas ou ouvir exclusivamente uma só fonte de informações políticas. Prestar atenção a um partido é prestar atenção a todos, já que cada um deles terá o seu porta-voz nos diversos debates de estúdio, ou contribuirá com os seus próprios comentários, que serão citados nas diversas notícias jornalísticas. À medida que os partidos abandonam a noção de organização em profundidade e canalizam cada vez mais os seus recursos para organizações de campanhas profissionais, tornam-se inevitavelmente mais parecidos uns com os outros. Não há dúvidas de que os modos como apelam aos eleitores se tornam cada vez menos específicos.

O último aspecto que abordaremos aqui, mas também um dos mais significativos, é a perda de uma identidade estratégica partidária. Quase todos os partidos das democracias ocidentais são hoje partidos governamentais, no sentido em que cada um deles alimenta uma expectativa realista de usufruir de, pelo menos, um breve período no poder. Poucos dos principais partidos da actualidade se vêem permanentemente excluídos da participação nos governos. Além disso, na maioria dos casos, e em resultado dos crescentes níveis de fragmentação que tendencialmente têm marcado os sistemas partidários europeus ao longo das duas últimas décadas, o acesso ao poder implica normalmente a formação de coligações e, desse modo, a construção de amizades e alianças entre partidos. E o mais notável acerca destes processos, especialmente daqueles que se têm desenvolvido ao longo dos dez últimos anos, é que são caracterizados por crescentes níveis de promiscuidade política: em França, os socialistas partilham o poder com os ecologistas, e o mesmo fazem os socialistas e os ecologistas alemães; os partidos seculares holandeses e até mesmo os belgas partilham actualmente o governo sem exigirem os tradicionais mecanismos de conciliação proporcionados pela ortodoxia religiosa; o Partido do Povo austríaco mostrou-se capaz de forjar uma coligação eficaz com o Partido da Liberdade, de extrema-direita; o Partido Trabalhista britânico construiu uma aliança informal, mas pioneira, com os liberais; na Itália, a incorporação da anteriormente fascista Aliança Nacional numa coligação de direita foi seguida por outro governo singular que incluiu tanto os antigos comunistas como os antigos democratas-cristãos; na Irlanda, o Fine Gael, de carácter tradicionalmente conservador, subiu ao poder pela última vez graças a uma coligação que incluiu o antigo Partido dos Trabalhadores, de extrema-esquerda. Em suma, os padrões de formação de governo há muito estabelecidos são hoje facilmente abandonados e vários

partidos que foram no passado inimigos tradicionais encontram actualmente um terreno governamental comum. Hoje torna-se cada vez mais difícil, nas democracias parlamentares de inícios do século XXI, conceber quais as alianças interpartidárias que poderiam estar excluídas à partida. Os partidos são promíscuos.

Tudo isto sugere que agora se torna cada vez mais difícil os eleitores encontrarem diferenças significativas em termos de ideologia ou de objectivos entre os diferentes partidos ou entenderem essas diferenças como particularmente relevantes para as suas necessidades e problemas. Por outras palavras, perante o esbatimento das identidades partidárias e as transformações ao nível das funções e dos modos de organização e apresentação dos partidos, os eleitores parecem ter cada vez mais dificuldades em entendê-los como representantes dos seus interesses e preocupações.

AS CONSEQUÊNCIAS DESTAS MUDANÇAS

Embora seja muitas vezes difícil especificar a cadeia particular de causa e efeito que se opera nestes padrões muito generalizados de mudança dos partidos e dos sistemas partidários, há duas implicações importantes que merecem particular atenção e que podem já ser observadas na prática.

A primeira e mais óbvia é que os políticos envolvidos neste processo arriscam-se a tornar-se ainda mais despoliticados. De facto, há já mais de trinta anos que estudiosos como Lijphart (1968) e Dahl (1966) previram este fenómeno, com este último a antever com grande precisão o desenvolvimento de um mundo político que se tornaria «demasiado remoto e burocratizado, demasiado dependente de negociações e compromissos [e] demasiadamente utilizado como instrumento por elites políticas e tecnocratas» (Dahl, 1966, p. 400). A despoliticização é também intensificada por outros desenvolvimentos, incluindo a transferência de algumas responsabilidades políticas-chave para o nível superior europeu, a transferência lateral de outras responsabilidades para organismos regulamentares independentes e as chamadas comissões de peritos e o recurso cada vez mais frequente às autoridades judiciais e mesmo aos referendos populares para contornar a necessidade de uma tomada de decisão ao nível do próprio governo.

Em segundo lugar, e como parte do mesmo processo, os próprios cidadãos correm o risco de se tornarem *indiferentes* à política. Na minha opinião, esta é potencialmente a consequência mais grave das mudanças que referi atrás, já que a indiferença perante a política convencional poderá converter-se também em indiferença perante a própria democracia. Até certo ponto, este fenómeno pode ser já observado no ceticismo com que muitos eleitores parecem olhar o processo político, bem como nos juízos negativos que os líderes políticos e a classe política, em geral, lhes merecem. Evidentemente,

o mesmo fenômeno pode ser igualmente observado na ausência de comprometimento político dos cidadãos comuns. Contudo, é importante notar aqui que esta indiferença perante a política convencional é igualmente observável ao nível *intelectual* e no discurso de uma grande parte da literatura moderna sobre os problemas da democracia moderna. Em poucas palavras, o argumento que ouvimos com crescente frequência na literatura mais normativa que procura tratar os problemas das democracias contemporâneas não é um argumento que enfatiza a renovação ou revitalização da política enquanto tal, mas antes um argumento que procura cada vez mais *negar* a política.

Este fenômeno assume uma série de formas diferentes. Uma delas é, por exemplo, a tendência para associar a chamada «boa» democracia exclusivamente a elementos da cultura cívica, mas não ao Estado e ao sistema político em geral (v., por exemplo, Beck, 1992, e Leadbeater, 1997). Uma segunda prova pode ser encontrada nos escritos de uma série dos novos intelectuais da «terceira vaga», nos quais a política «real» já não é entendida como estando associada aos partidos, aos parlamentos e ao Estado — as instituições tradicionais, que são frequentemente rejeitadas de modo categórico —, mas antes àquilo que ocorre ao nível da chamada «subpolítica», a política da sociedade privada, onde o comprometimento do cidadão activo pode facilmente compensar, e suplantar, a ausência de comprometimento com o mundo político mais convencional (por exemplo, Beck, 1992, e Hirst e Khilnani, 1996). Uma terceira forma pode ser observada nos crescentes apelos à necessidade de um governo *para* o povo, em oposição a um governo *do* povo. Argumenta-se neste caso que, num mundo político complexo, os governos terão de impor a sua legitimidade por meio de *outputs*, e não de *inputs*, ao passo que a decisão política em termos mais gerais é principalmente entendida como uma prerrogativa de peritos e burocratas, mais do que dos políticos eleitos (por exemplo, Blinder, 1997, e Scharpf, 1999). Tais argumentos dão azo à noção de que não precisamos de nos preocupar demasiadamente com os fracassos da política convencional — com o egoísmo da classe política, os procedimentos inadequados, e assim sucessivamente. Do mesmo modo, também não precisamos de nos preocupar em demasia com a transferência das decisões políticas para os peritos, com a despolitização, com os défices democráticos nos Estados Unidos, etc. Ao fim e ao cabo, já não é aqui que poderemos encontrar a política «real», e, desde que o mundo da subpolítica permaneça vivo, esses outros fracassos não parecem ter assim tanta importância. Trata-se aqui de um outro tipo de indiferença.

QUE TIPO DE FUTURO?

De uma perspectiva partidária, esta indiferença, tanto popular como intelectual, levanta claramente um problema grave. Assim, que poderão fazer os partidos? Por outras palavras, confrontados com as crescentes ausências

de comprometimento político e indiferença populares, confrontados com o declínio da sua capacidade representativa, confrontados com o enfraquecimento da sua presença organizacional e, finalmente, confrontados também com a persuasiva linguagem de uma nova geração de teóricos democráticos que procuram soluções na sociedade civil, mais do que no mundo da política, poderão os partidos ter um futuro? Terão algumas oportunidades em aberto, mesmo no curto prazo?

É evidente que poderíamos especular interminavelmente sobre este assunto, mas devemos igualmente estar cientes de que as circunstâncias, se bem que presentemente desfavoráveis aos partidos enquanto protagonistas da democracia representativa, poderão também mudar. Mas, se excluirmos esta hipótese, a situação presente sugere claramente as seguintes conclusões.

Permitam-me que comece por enumerar uma série de aspectos que os partidos terão provavelmente de aceitar como dados adquiridos, pelo menos no futuro mais próximo. Em primeiro lugar, parecem existir poucas ou nenhuma perspectiva de reconstrução de fortes raízes partidárias na sociedade. A época do partido de massas acabou. O eleitorado e a sociedade, no seu todo, tornam-se inevitavelmente cada vez mais individualizados. A ausência de comprometimento com a política tradicional é uma realidade e a capacidade dos partidos para preservarem uma identidade organizacional distinta e poderosa é, nos dias que correm, uma coisa do passado. A nova política partidária é diferente. Em segundo lugar, parecem existir poucas ou nenhuma perspectiva para que os partidos desenvolvam uma identidade partidária suficientemente forte para garantir, por si só, a legitimidade. Seja por causa da internacionalização, em termos mais gerais, seja devido à influência das restrições europeias, em particular, é pouco provável que o espaço de manobra para a política partidária seja alargado de modo significativo no futuro próximo. A época dos fortes projectos ideológicos também já passou. Em terceiro lugar, por estas e outras razões, é cada vez mais difícil conceber de que modo os partidos poderão fortalecer de forma significativa o reduzido papel representativo que desempenham actualmente. Acima de tudo, parece provável que este papel venha a sofrer uma erosão ainda maior no futuro próximo. Esta é, provavelmente, a mais importante implicação das mudanças que referimos anteriormente e que é amplamente reforçada por avaliações das mudanças que estão a afectar não apenas os partidos, como também os parlamentos e os eleitores (Andeweg, 1998).

Daqui se conclui que o papel mais significativo que poderá restar aos partidos no futuro próximo, e certamente o mais dominante, será de carácter procedimental. Assim, para os partidos é o aspecto *democrático* da «democracia representativa», mais do que o aspecto *representativo*, que provavelmente se tornará crucial, se bem que não de modo exclusivo. Além disso, é precisamente este o papel que *não* constitui alvo de contestação na actua-

lidade. Quando se criticam os partidos, é pelos seus fracassos representativos; quando são contestados — por novos movimentos sociais, por protagonistas de uma política alternativa, ou seja por quem for —, é na sua qualidade de organizações. Em contrapartida, ninguém, ou pelo menos nenhum democrata, procura contestar ou substituir o papel procedimental ou governativo dos partidos políticos. É graças a esta função que os partidos continuam a ser considerados necessários, mesmo que, em determinadas situações, esta função seja em si mesma cada vez menos importante.

Se bem que estejamos ainda muito longe de conseguirmos prever o modo exacto como os partidos podem adaptar-se ao seu papel futuro e o modo como o farão de facto, é, não obstante, evidente que os novos partidos distinguir-se-ão dos seus predecessores pela ausência de qualquer organização externa significativa e, desse modo, pela ausência de uma presença autónoma no terreno. Em vez disso, os partidos dependerão, provavelmente, da orientação e do apoio contingente de organizações não partidárias independentes integradas na sociedade civil. Por outras palavras, os partidos do futuro permitirão que o mundo emergente das organizações de interesses e dos movimentos sociais substitua as suas próprias organizações partidárias, cada vez mais debilitadas. Analisando a questão simplesmente em termos de comunicação, este desenvolvimento poderá certamente servir os partidos de modo adequado. De facto, tais organizações não partidárias independentes poderão constituir uma fonte de ideias e *feedback* muito mais eficaz do que qualquer organização partidária jamais foi ou poderá ser. Além disso, o sistema poderá também revelar-se muito eficiente do ponto de vista do partido, no sentido em que os partidos já não necessitarão de preservar os seus próprios membros, ficando, pelo contrário, livres para investirem os seus recursos em organizações de campanha, por um lado, e no desenvolvimento das capacidades necessárias à manutenção do partido no poder, por outro. Num certo sentido, portanto, aquilo que podemos vir a observar é uma nova divisão do trabalho, na qual as organizações de interesses canalizam a representação, enquanto os partidos se ocupam da governação.

Mas esta questão levanta também um problema, particularmente no que diz respeito aos partidos de esquerda. Quando os partidos organizavam os seus próprios canais de representação e funcionavam como partidos de massas, o seu alcance era potencialmente mais alargado. Todavia, quando a representação é canalizada através de interesses organizados, por muito latos que sejam, é quase inevitável que, embora alguns interesses se organizem dentro da política, outros se organizem fora dela. A representação colectiva, mesmo quando muito alargada, é, neste sentido, muito diferente do tipo de representação disponível através da democracia eleitoral de massas, que era anteriormente canalizada pelo partido de massas. É certo que os votos, e desse modo a própria democracia eleitoral de massas, poderão contar menos numa época

em que a própria noção de representação política parece difícil de compreender e utilizar; contudo, a participação no processo eleitoral distinguir-se-á, ainda assim, da participação noutras arenas políticas devido à igualdade que concede, bem como à ausência de recursos que exige. Por outras palavras, e tal como se verificou no passado, os votos dão voz àqueles que poderiam de outro modo ver-se excluídos da sociedade civil organizada — uma voz que foi sempre reconhecida pelos partidos de massas, mas que agora poderá começar a ser negligenciada, à medida que esses partidos de massas vão enfraquecendo e desaparecendo.

Não se trata, obviamente, de um argumento novo. De facto, há cerca de quarenta anos, E. E. Schattschneider (1960) utilizou precisamente estes termos para sublinhar as tendências inerentes àquilo a que então chamava o «paraíso pluralista». Todavia, no novo século, o argumento ressurgiu com redobrada força e uma aplicação muito mais alargada. Em 1960, o ponto de referência de Schattschneider era o da política americana, um contexto onde os partidos políticos jamais procuraram construir organizações com base no modelo europeu e onde, já nessa altura, eram essencialmente prisioneiros dos interesses organizados. Em consequência, para Schattschneider, os cidadãos comuns podiam ser entendidos, no máximo, como «semi-soberanos». Actualmente, passados quarenta anos, os partidos políticos europeus afastaram-se dos seus velhos modelos à medida que a representação se foi tornando, por um lado, mais rudimentar e, por outro, menos manejável, e, à medida que as organizações partidárias parecem cada vez mais susceptíveis de virem a ser substituídas por interesses organizados da sociedade civil, a soberania popular começa também a desaparecer deste mundo mais protegido.

Há alguns aspectos óbvios nos quais a adaptação a um tal futuro levantará, provavelmente, uma dificuldade particular aos partidos tradicionais de esquerda. Embora Duverger (1954) possa ter adoptado uma perspectiva demasiado limitada no tratamento do partido de massas, enquanto «invenção socialista», torna-se, não obstante, claro que o modelo do partido de massas, hoje ultrapassado, era particularmente adequado ao projecto socialista tradicional. Não há dúvidas de que os partidos socialistas não tinham dificuldades em operar um sistema político que assentava em grupos eleitorais distintos e condicionados por interesses colectivos claros, interesses esses que eram representados por meio de uma rede organizacional mais ou menos rígida e hierárquica (v. também Kirchheimer, 1966, e Neumann, 1956). E, ainda que os chamados partidos de massas se baseassem muitas vezes em pressupostos similares, era evidente que a maior parte dos restantes partidos de centro e de direita se esforçavam muitas vezes por obedecer aos princípios organizacionais e programáticos tradicionalmente associados aos seus rivais de esquerda. Neste sentido, a adaptação dos partidos de direita revelar-se-á, provavelmente, muito mais fácil que a dos partidos de esquerda — e isto porque aqueles têm simplesmente muito menos a eliminar.

BIBLIOGRAFIA

- ANDEWEG, Rudy B. (1998), «De representativiteit van het Vertegenwoordigend Stelsel?», in M. C. Burkens *et al.*, *Gelet op de Grondwet*, Deventer, Kluwer, pp. 18-43.
- ANDERSON, Perry (2000), «Editorial: renewals», in *New Left Review* (II), 1, pp. 5-24.
- BECK, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Sage.
- BLINDER, Alan S. (1997), «Is government too political?», in *Foreign Affairs*, 76, 6, pp. 115-126.
- COX, Gary, e McCUBBINS, Matthew (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- DAHL, Robert A. (1966), «Epilogue», in Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, pp. 387-401.
- DALTON, Russell J. (1999), «Political support in advanced industrial democracies», in Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-77.
- DUVERGER, Maurice (1954), *Political Parties*, Londres, Methuen.
- GALLAGHER, Michael, LAVER, Michael, e MAIR, Peter (2000), *Representative Government in Modern England: Institutions, Parties, and Governments*, 3.^a ed., Nova Iorque, McGraw Hill.
- HEIDAR, Knut, e KOOLE, Ruud (eds.) (1999), *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, Londres, Routledge.
- HIRST, Paul, e KHILNANI, Dunil (eds.) (1996), *Reinventing Democracy*, Oxford, Blackwell.
- KATZ, Richard S., e MAIR, Peter (1995), «Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party», in *Party Politics*, 1 1, pp. 5-28.
- KIRCHHEIMER, Otto (1966), «The transformation of western European party systems», in Joseph LaPalombara e Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, pp. 177-200.
- LEADBEATER, Charles (1997), *The Rise of the Social Entrepreneur*, Londres, Demos.
- LIJPHART, Arend (1968), «Typologies of democratic systems», in *Comparative Political Studies*, 1, 1, pp. 3-44.
- MAIR, Peter (1997), *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press.
- MAIR, Peter, e VAN BIEZEN, Ingrid (2001), «Party membership in twenty European democracies», in *Party Politics*, 7, 1, pp. 5-21.
- NEUMANN, Sigmund (1956), «Towards a comparative study of political parties», in Sigmund Neumann (ed.), *Modern Political Parties*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 395-421.
- PIZZORNO, Allesandro (1981), «Interests and parties in pluralism», in Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 249-84.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. (1960), *The Semi-Sovereign People*, Nova Iorque, Holt, Reinehart and Winston.
- SCHARPF, Fritz (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.

Traduzido por Rui Cabral