

Arend Lijphart

Modelos de democracia
Desempenho e padrões de governo
em 36 países

Tradução de
Roberto Franco

Por motivos contratuais de Direito Autoral
Este exemplar distribuído em promoção tem
"VENDA PROIBIDA"


CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

Rio de Janeiro
2003

CAPÍTULO 2 O modelo Westminster de democracia

Neste livro, alterno o termo *modelo Westminster* com o de *modelo majoritário* para referir-me a um modelo genérico de democracia. Também é possível usá-lo de forma mais limitada, para denotar as principais características das instituições parlamentares e governamentais da Grã-Bretanha (Wilson: 1994; Mahler: 1997): é no Palácio de Westminster, em Londres, que se reúne o Parlamento do Reino Unido. A versão britânica do modelo Westminster não só constitui o exemplo original, como também o mais famoso. É, também, amplamente admirado. Richard Rose (1974: 131) destaca que, “com a confiança originária do isolamento continental, os americanos acabaram por achar que as suas instituições — a Presidência, o Congresso e a Suprema Corte — eram o protótipo do que deveria ser adotado em todo o mundo”. Porém cientistas políticos americanos, principalmente os que se dedicam à política comparada, avaliam o sistema britânico de governo como, no mínimo, tão elevado quanto o deles (Kavanagh, 1974).

Um famoso cientista político que admirava fervorosamente o modelo Westminster era o presidente Woodrow Wilson. Nos seus primeiros escritos, chegou ao ponto de defender a abolição do governo presidencialista e a adoção, pelos Estados Unidos, de um governo parlamentarista de estilo britânico. Opinião semelhante também foi sustentada por diversos outros observadores não-britânicos da política da Grã-Bretanha, e muitos aspectos do modelo Westminster foram exportados para outros países: o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e a maior parte das colônias britânicas na Ásia, África e Caribe, ao se tornarem independentes. Wilson (1884: 33) referia-se ao governo parlamentarista que seguia o modelo Westminster como “a moda do mundo”.

Os dez elementos inter-relacionados do modelo Westminster, ou majoritário, são ilustrados por aspectos das três democracias que mais se aproximam desse modelo, podendo ser vistas como protótipos do mesmo: o Reino

Unido, a Nova Zelândia e Barbados. A Grã-Bretanha, onde se originou o modelo Westminster, é evidentemente o primeiro e o mais óbvio exemplo a ser usado. Em muitos aspectos, entretanto, a Nova Zelândia é um exemplo ainda melhor — pelo menos até a guinada abrupta que a distanciou do modelo majoritário, em outubro de 1966. O terceiro exemplo, Barbados, é também um protótipo quase perfeito do modelo Westminster, embora só na medida em que está envolvida a primeira dimensão (*executivos-partidos*) do contraste entre o modelo majoritário e o modelo consensual. Na discussão a seguir, sobre as dez características majoritárias nos três países, ênfase não somente sua conformidade com o modelo geral, como também os desvios ocasionais do modelo, além de diversas outras qualificações que necessitam ser feitas.

O MODELO WESTMINSTER NO REINO UNIDO

1. *Concentração do Poder Executivo em gabinetes unipartidários e de maioria mínima.* O órgão mais poderoso do governo britânico é o gabinete. Normalmente, ele é composto de membros do partido detentor da maioria das cadeiras na Câmara dos Comuns, e a minoria não é incluída. São raros os gabinetes de coalizão. Devido ao fato de, no sistema bipartidário britânico, os dois principais partidos terem força aproximadamente igual, o partido vencedor das eleições normalmente representa apenas uma estreita maioria, enquanto a minoria é relativamente grande. Conseqüentemente, o gabinete britânico de um partido e de maioria mínima é a encarnação perfeita do princípio da regra majoritária: ele manobra grande quantidade de poder político para governar como representante — e no interesse — de uma maioria, cujas proporções não chegam a ser esmagadoras. Uma grande minoria fica excluída do poder, confinada ao papel de oposição.

Desde 1945, principalmente, poucas são as exceções à norma britânica dos gabinetes unipartidários de maioria. David Butler (1978: 112) declara que “um governo claramente unipartidário é muito menos comum do que muitos poderiam supor”, mas a maior parte dos desvios da norma — coalizões de dois ou mais partidos ou gabinetes de minoria — aconteceram de 1918 a 1945. O exemplo mais recente de gabinete de coalizão foi a coalizão

de guerra, de 1940-45, formada pelos conservadores — que detinham maioria parlamentar — com os partidos Trabalhista e Liberal, sob o governo do primeiro-ministro conservador Winston Churchill. Os únicos exemplos de gabinetes de minoria no período do pós-guerra foram os dois gabinetes trabalhistas na década de 1970. Na eleição parlamentar de fevereiro de 1974, o Partido Trabalhista obteve maioria simples, porém não a maioria das cadeiras, e formou um governo de minoria, na dependência de que todos os demais partidos não se unissem para derrotá-lo. Novas eleições foram realizadas naquele mês de outubro, e o Partido Trabalhista obteve uma completa — embora estreita — maioria de cadeiras. Mas essa maioria foi minada por deserções e derrotas em eleições complementares, e o gabinete trabalhista novamente tornou-se minoritário em 1976. Em 1977, recuperou a maioria legislativa temporária, como resultado do pacto negociado com os 13 liberais da Câmara dos Comuns: os liberais concordaram em apoiar o gabinete se houvesse consultas sobre as propostas legislativas antes de sua apresentação ao Parlamento. Nenhum liberal, entretanto, participou do gabinete, e este, por isso, continuou como de minoria, em vez de um verdadeiro gabinete de coalizão. O chamado pacto *Lab-Lib* (Trabalhista-Liberal) durou até 1978, e em 1979 o gabinete de minoria do primeiro-ministro trabalhista James Callaghan foi derrubado por uma moção de desconfiança na Câmara dos Comuns.

2. *Gabinete dominante em relação à legislatura.* O Reino Unido tem um sistema de governo parlamentarista, o que significa que o gabinete depende da confiança do Parlamento. Teoricamente, como a Câmara dos Comuns pode destituir o gabinete, ela o “controla”. Na realidade, a relação é invertida. Como o gabinete é composto pelos líderes de um partido majoritário coeso, na Câmara dos Comuns normalmente ele é apoiado pela maioria daquela Casa e pode, confiantemente, contar com a sua permanência no poder e com a aprovação das suas propostas legislativas. O gabinete claramente prevalece sobre o Parlamento.

Como uma forte liderança exercida pelo gabinete depende do apoio da maioria na Câmara dos Comuns e da coesão do partido majoritário, os gabinetes perdem um pouco de sua posição predominante quando uma dessas condições, ou ambas, não estão presentes. Especialmente durante os períodos de governo de minoria, na década de 1970, houve um significativo aumento na

incidência das derrotas parlamentares de propostas importantes do gabinete. Esse fato provocou uma mudança na opinião tradicional de que os gabinetes, se sofrerem uma derrota, quer por uma moção parlamentar de desconfiança, quer em algum importante projeto de relevância fundamental para o gabinete, devem renunciar ou dissolver a Câmara dos Comuns, convocando novas eleições. A nova regra não-escrita é de que somente um voto explícito de desconfiança poderá forçar a renúncia, ou novas eleições. A normalidade do predomínio do gabinete foi restaurada, em grande parte, na década de 1980, sob a forte liderança da primeira-ministra conservadora Margaret Thatcher.

Ambas as situações, a normal e a irregular, mostram que é o sistema disciplinado bipartidário, e não o parlamentarismo, que dá origem ao predomínio do Executivo. Em sistemas parlamentaristas pluripartidários, os gabinetes — muitas vezes de coalizão — costumam prevalecer muito menos (Peters, 1997). Devido à concentração de poder num gabinete poderoso, o ex-ministro Lorde Hailsham (1978: 127) chamou o sistema britânico de governo de “ditadura eletiva”.¹

3. *Sistema bipartidário.* A política britânica encontra-se dominada por dois grandes partidos: o Conservador e o Trabalhista. Outros partidos também disputam as eleições, e obtêm cadeiras na Câmara dos Comuns — particularmente os liberais e, após sua fusão com o Partido Social-democrata em fins dos anos 1980, os liberal-democratas —, mas não são suficientemente grandes para obterem uma vitória total. A maior parte das cadeiras é obtida pelos dois partidos principais, e eles compõem os gabinetes: o Partido Trabalhista de 1945 a 1951, de 1964 a 1970, de 1974 a 1979, e de 1997 em diante; e os conservadores de 1951 a 1964, de 1970 a 1974, e o longo período entre 1979 e 1997. A hegemonia desses dois partidos ficou especial-

mente acentuada entre 1950 e 1970: em conjunto, eles jamais obtiveram menos que 87,5 por cento dos votos e 98 por cento das cadeiras na Câmara dos Comuns, nas sete eleições realizadas no período.

Os anos entre as guerras constituíram um período de transição durante o qual o Partido Trabalhista substituiu os liberais, como um dos grandes partidos, e, na eleição de 1945, ele e o Partido Conservador, juntos, conseguiram cerca de 85 por cento dos votos e 92,5 por cento das cadeiras. O seu apoio declinou consideravelmente depois de 1970: sua parcela conjunta no voto popular variou, de apenas 70 por cento (em 1983), para menos de 81 por cento (em 1979), porém os dois partidos continuaram a obter um mínimo de 93 por cento das cadeiras, exceto em 1997, quando a participação conjunta nas cadeiras caiu para cerca de 88,5 por cento. Os liberais foram os principais beneficiados. Em aliança com o Partido Social-democrata, eles chegaram a obter, em certa ocasião, mais de 25 por cento da votação (nas eleições de 1983), mas, até 1997, nunca um número superior a 14 cadeiras, sozinhos, e 23 cadeiras, em aliança com os social-democratas. Nas eleições de 1997, entretanto, os liberal-democratas conseguiram um número surpreendente de 46 cadeiras, com cerca de 17 por cento dos votos.

Um corolário dos sistemas bipartidários é que eles costumam ser sistemas partidários unidimensionais, ou seja, os programas e diretrizes dos principais partidos em geral diferem entre si, principalmente em relação a apenas uma dimensão: a das questões socioeconômicas. Esse é claramente o caso do sistema bipartidário britânico. A principal diferença politicamente importante que divide os partidos Conservador e Trabalhista é o desacordo sobre as medidas socioeconômicas: no espectro esquerda-direita, o trabalhismo representa as preferências da centro-esquerda, enquanto o conservadorismo, as da centro-direita. Essa diferença reflete-se também na forma de apoio dada aos partidos, por parte dos eleitores, nas eleições parlamentares: os eleitores da classe trabalhadora tendem a votar nos candidatos trabalhistas, e os da classe média tendem a apoiar os candidatos conservadores. Os liberais e os liberal-democratas também podem ser facilmente colocados na dimensão socioeconômica: a posição que ocupam é a do centro.

Existem outras diferenças, é claro, mas são muito menos importantes, e não têm maior impacto sobre a composição da Câmara dos Comuns e o gabinete. Por exemplo, as divergências entre católicos e protestantes na Irlanda

¹Nos sistemas presidencialistas de governo, em que o chefe do Executivo não pode ser removido pelo Legislativo (a não ser por meio do *impeachment*), pode ocorrer a mesma variação no grau de predomínio do Executivo, dependendo exatamente de como são separados os poderes governamentais. Nos Estados Unidos, pode-se dizer que presidente e Congresso mantêm um tosco equilíbrio de poder, mas na França e em alguns países latino-americanos os presidentes são consideravelmente mais poderosos. Guillermo O'Donnell (1994: 59-60) propôs o termo “democracia delegativa” — que tem afinidade com o de “ditadura eletiva” de Hailsham — para os sistemas com presidentes eleitos e dominantes. Nesses sistemas “fortemente majoritários”, quem vencer a eleição presidencial ficará qualificado a governar da forma que lhe for mais adequada, restrito apenas por relações de poder inegavelmente preexistentes, e por um prazo de governo limitado pela Constituição.

da do Norte constituem a esmagadora diferença que separa os partidos e seus adeptos, mas a Irlanda do Norte representa menos que 3 por cento da população do Reino Unido, e essas divergências religiosas não são mais relevantes, politicamente, na parte britânica do Reino Unido (Inglaterra, Escócia e País de Gales). Diferenças étnicas explicam a persistência do Partido Nacional Escocês e dos nacionalistas galeses, mas esses partidos jamais conseguem obter mais que algumas cadeiras. A única pequena exceção da monodimensionalidade do sistema partidário britânico é que uma questão de política externa — a participação da Grã-Bretanha na Comunidade Européia — tem sido uma freqüente fonte de dissensão entre os partidos Conservador e Trabalhista, tanto no interior deles, quanto entre um e outro.

4. *Sistema de eleições majoritário e desproporcional.* A Câmara dos Comuns é um grande corpo legislativo, com um número de membros que cresceu de 625, em 1950, para 659, em 1997. Cada membro é eleito em um único distrito, segundo o método da maioria simples, que na Grã-Bretanha é chamado de sistema “*first past the post*”*: vence o candidato com mais de 50 por cento dos votos ou, caso não houver maioria, com a maior minoria.

A tendência desse sistema é obter resultados extremamente desproporcionais. Por exemplo, o Partido Trabalhista obteve uma maioria parlamentar absoluta, de 319 das 635 cadeiras, com apenas 39,3 por cento dos votos, nas eleições de outubro de 1974, enquanto os liberais obtiveram apenas 13 cadeiras, com 18,6 por cento dos votos — quase a metade dos votos trabalhistas. Nas cinco eleições que se sucederam, de 1979 a 1997, o partido vencedor obteve nítidas maiorias de cadeiras, com um número nunca superior a 44 por cento dos votos. Todas essas maiorias são o que Douglas W. Rae (1967: 74) chama apropriadamente de “maiorias fabricadas” — maiorias absolutas artificialmente criadas pelo sistema eleitoral a partir apenas de maiorias simples. De fato, todos os partidos vitoriosos desde 1945 venceram beneficiando-se dessas maiorias fabricadas. Por isso pode ser mais exato chamar o Reino Unido de uma democracia de maioria simples, em vez de democracia majoritária. A desproporcionalidade do método da maioria simples pode mesmo

*Expressão originária do turfe: o primeiro cavalo a cruzar a linha de chegada leva todo o prêmio. (N. do T.)

produzir um vencedor final que não tenha conseguido obter uma maioria simples dos votos: os conservadores conseguiram uma clara maioria de cadeiras nas eleições de 1951, não apenas com menos que a maioria dos votos, mas também com menos votos do que o Partido Trabalhista.

O sistema eleitoral desproporcional tem sido particularmente desvantajoso para os liberais e os liberal-democratas, que por isso há muito tempo são favoráveis à introdução de alguma forma de representação proporcional (RP). Mas, como a maioria simples beneficiou muito os conservadores e os trabalhistas, esses dois mais importantes partidos permaneceram comprometidos com o antigo método desproporcional. Entretanto, há sinais de movimentações em direção à RP. Por um aspecto, a RP foi adotada para todas as eleições na Irlanda do Norte (excetuando-se para a Câmara dos Comuns) após a eclosão do conflito entre protestantes e católicos, no início da década de 1970. Por outro, pouco tempo depois da vitória trabalhista nas eleições de 1997, o novo gabinete do primeiro-ministro Tony Blair decidiu que a eleição de 1999 de representantes britânicos no Parlamento Europeu seria por RP — alinhando o Reino Unido com todos os demais membros da União Européia. A RP também seria usada na eleição das novas assembleias regionais da Escócia e do País de Gales. Além disso, criou-se uma Comissão sobre Sistemas Eleitorais, consultiva, presidida pelo ex-membro do gabinete Lorde Jenkins, com o objetivo de propor mudanças no sistema eleitoral, entre as quais se incluiria a possibilidade da adoção da RP para a Câmara dos Comuns. Está claro que o princípio da proporcionalidade não é mais um anátema. Mesmo assim, é prudente atentar para as palavras de Graham Wilson (1997: 72), que lembra que os dois maiores partidos têm uma longa história de favorecimento de reformas básicas, porém só até que consigam o poder. Depois, eles “descartam qualquer mudança no tipo de reforma eleitoral que lhes pudesse trazer desvantagens”.

5. *Pluralismo de grupos de interesse.* Ao concentrar o poder nas mãos da maioria, o modelo Westminster de democracia estabelece um estilo competitivo e combativo padrão de relacionamento entre governo e oposição. A competição e o conflito também caracterizam o sistema de grupos de interesse típico do modelo majoritário: um sistema de pluralismo aberto a todos. Ele contrasta com o sistema corporativista dos grupos de interesse, no qual se realizam reuniões regulares entre os representantes

do governo, sindicatos trabalhistas e organizações patronais, em busca de acordos relativos a medidas socioeconômicas. Esse processo de coordenação muitas vezes é designado como de *concertação*, e os acordos obtidos muitas vezes são chamados de pactos *tripartites*. A *concertação* será facilitada se houver relativamente poucos grupos de interesse, grandes e fortes, em cada um dos principais setores funcionais — trabalhadores, patrões, agricultores — e/ou se houver uma forte associação de pico, em cada um dos setores, que coordene as preferências e as estratégias desejadas para cada setor. Em contrapartida, pluralismo significa uma variedade de grupos de interesse exercendo pressão sobre o governo de forma não coordenada e competitiva.

O sistema britânico de grupos de interesse é claramente pluralista. A única exceção é o Contrato Social de 1975 sobre salários e preços, firmado entre o governo trabalhista, a principal federação de sindicatos trabalhistas (o Trades Union Congress) e a principal federação patronal (a Confederation of British Industry). Este contrato esfacelou-se dois anos mais tarde, quando o governo não conseguiu um acordo sindical para aceitar novas restrições salariais, e impôs tetos salariais de forma unilateral. A década de 1980 foi caracterizada mais ainda por sérios confrontos entre o governo conservador de Margaret Thatcher e os sindicatos trabalhistas — o justo oposto da *concertação* e do corporativismo. Como observam Michael Gallagher, Michael Laver e Peter Mair (1995: 370), a Grã-Bretanha “decididamente não é um sistema corporativista”, por duas importantes razões: “a primeira é a total falta de integração entre os sindicatos e os patrões, no processo de adoção de medidas. A segunda é a aparente preferência que ambos os lados demonstram pelos métodos de confrontação, ao decidirem as suas diferenças”.

6. *Governo unitário e centralizado*. O Reino Unido é uma nação unitária e centralizada. Governos locais executam uma série de importantes funções, porém são criados pelo governo central e o seu poder não está garantido pela Constituição (como num sistema federal). Além disso, são financeiramente dependentes do governo central. Não existem áreas geográficas e funcionais claramente definidas das quais a maioria parlamentar e o gabinete sejam barrados. A Comissão Real sobre a Constituição, chefiada por Lorde Kilbrandon, concluiu em 1973: “O Reino Unido é a maior nação unitária da Europa, e está entre os principais países industrializados do mundo com o poder mais centralizado” (ci-

tado em Busch, 1994: 60). Mais recentemente, o primeiro-ministro Tony Blair chamou o sistema britânico de “o governo mais centralizado de todas as grandes nações do mundo ocidental” (citado em Beer, 1998: 25).

Devemos apontar duas exceções. A primeira é que a Irlanda do Norte foi governada com elevado grau de autonomia por seu próprio Parlamento e gabinete — mais do que o fizeram a maioria dos governos em sistemas federais — desde 1921, quando a República da Irlanda se tornou independente, até 1972, com a imposição do governo direto de Londres. Entretanto, também é significativo que a sua autonomia possa ter sido — como foi — eliminada em 1972, pelo Parlamento, por meio de uma simples decisão majoritária. A segunda exceção é a tendência gradativa para uma autonomia maior da Escócia e do País de Gales — a “devolução”, no falar britânico. Mas só pouco antes de setembro de 1997 é que os referendos na Escócia e no País de Gales finalmente aprovaram a criação de assembléias escocesas e galesas eleitas pelo voto direto, e que o primeiro-ministro Blair pôde, afinal, proclamar o fim da “era do poderoso governo centralizado” (citado em Buxton, Kampfner e Groom, 1997: 1).

7. *Concentração do poder legislativo numa legislatura unicameral*. Para a organização da legislatura, o princípio majoritário de concentração de poder significa que o Poder Legislativo deve concentrar-se numa única casa, ou câmara. Nesse aspecto, o Reino Unido se desvia do modelo majoritário puro. O Parlamento consiste em duas câmaras: a Câmara dos Comuns, eleita pelo voto popular, e a Câmara dos Lordes, que se compõe principalmente de membros da nobreza hereditária, mas que contém também um grande número dos chamados pares vitalícios, indicados pelo governo. Suas relações são assimétricas: quase todo o Poder Legislativo pertence à Câmara dos Comuns. O único poder que a Câmara dos Lordes mantém é o de retardar a entrada em vigor das disposições legais: as de caráter orçamentário, até o limite de um mês, e as outras, até um ano. O limite de um ano foi estabelecido em 1949. No período entre a primeira grande reforma, de 1911, e 1949, o poder dos Lordes para retardar a legislação era de cerca de dois anos, porém no período total, desde 1911, eles usualmente evitaram a imposição de longos prazos.

Por isso, embora a legislatura bicameral britânica se distancie do modelo majoritário, não se desvia muito: nas discussões diárias na Grã-Bretanha, o

termo “Parlamento” refere-se quase exclusivamente à Câmara dos Comuns, e o sistema bicameral extremamente assimétrico também pode ser chamado de um quase-unicameralismo. Além disso, o poder dos Lordes pode também se reduzir ainda mais. Existe um forte sentimento, principalmente no Partido Trabalhista, em favor de reformas que vão da eliminação do direito de voto para os membros hereditários até a extinção da Câmara dos Lordes. A passagem do quase-unicameralismo para o unicameralismo puro não seria difícil: poderia ser decidida por maioria simples na Câmara dos Comuns e, caso os Lordes objetassem, simplesmente reduzir-se o retardamento para o período de um ano.

8. *Flexibilidade constitucional.* A Grã-Bretanha tem uma Constituição “não-escrita”, ou seja, não existe um documento único especificando a composição e os poderes das instituições governamentais e os direitos dos cidadãos. Em vez disso, estes são definidos por certo número de leis básicas — como a Magna Carta, de 1215, a Declaração dos Direitos do Homem, de 1689, e os Atos do Parlamento, de 1911 e 1949 — princípios da lei comum, costumes e convenções. O fato de que a Constituição não é escrita leva a duas importantes implicações. A primeira é que isto a torna inteiramente flexível, pois ela pode ser alterada pelo Parlamento do mesmo modo que as outras leis — por majorias regulares, e não por supermajorias, como as majorias de dois terços requeridas em muitas outras democracias, quando se precisa emendar suas constituições escritas. Uma pequena atenuante dessa flexibilidade é que a oposição da Câmara dos Lordes pode forçar o retardamento de um ano nas mudanças constitucionais.

9. *Ausência de revisão judicial.* A outra implicação importante da constituição não-escrita é a ausência de revisão judicial: não existe nenhum documento constitucional escrito com estatuto de “lei maior”, contra o qual possam as cortes testar a constitucionalidade da legislação regular. Embora o Parlamento normalmente aceite e se sinta ligado às regras da Constituição não-escrita, ele não está formalmente preso a elas. Por isso, tratando-se de mudanças ou de interpretações da Constituição, pode-se dizer que o Parlamento — isto é, a maioria parlamentar — é a autoridade máxima ou soberana. Na famosa formulação de A. V. Dicey (1915: 37-38), soberania parlamentar “significa, nada mais, nada menos que isto: o Parlamento (...) tem, pela Constituição inglesa, o direito de desfazer qualquer lei; e mais ainda: a lei da Inglaterra não

reconhece os direitos de nenhuma pessoa ou corporação para anular ou rejeitar a legislação do Parlamento”.

Uma exceção à soberania parlamentar aconteceu em 1973: quando a Grã-Bretanha ingressou na Comunidade Européia — uma organização supranacional, e não apenas internacional —, ela aceitou as leis e as instituições da Comunidade como tendo maior autoridade do que as do Parlamento, em relação a diversos setores da política. Uma vez que soberania significa autoridade suprema e última, não se pode mais, assim, considerar o Parlamento como totalmente soberano. Os membros da Grã-Bretanha na Comunidade Européia — que agora se chama União Européia — introduziram também uma medida de revisão judicial tanto para a Corte Européia de Justiça quanto para tribunais britânicos: “a supremacia do Parlamento está ameaçada pelo direito que têm as instituições da Comunidade de legislar para o Reino Unido (sem o prévio consentimento do Parlamento) e pelo direito das cortes de legislar (nos termos da lei da Comunidade) sobre a aceitabilidade dos futuros atos do Parlamento” (Coombs, 1997: 88). De modo semelhante, desde 1951 a Grã-Bretanha é membro da Convenção Européia de Direitos Humanos, e a sua aceitação de uma cláusula opcional dessa convenção, em 1966, concedeu à Corte Européia de Direitos Humanos, em Estrasburgo, o direito de rever e de invalidar qualquer ação estatal, inclusive legislação, que ela julgue violar os direitos humanos estabelecidos na convenção (Cappelletti, 1989: 202; Johnson, 1998: 155-58).

10. *Um banco central controlado pelo Poder Executivo.* Os bancos centrais são responsáveis pela política monetária, e considera-se geralmente que os bancos independentes são mais eficazes, no controle da inflação e na manutenção da estabilidade dos preços, do que os que dependem do Poder Executivo. Entretanto, a independência do banco central diverge claramente do princípio do modelo Westminster de se concentrar o poder nas mãos do gabinete unipartidário de maioria. Como se esperava, o Banco da Inglaterra não tem sido, na verdade, capaz de agir independentemente, ficando, pelo contrário, sob o controle do gabinete. Durante a década de 1980, aumentaram as pressões para conceder maior autonomia ao Banco da Inglaterra. Dois ministros conservadores do Tesouro tentaram convencer seus colegas a darem esse grande passo, afastando-se do modelo Westminster, porém o seu conselho foi rejeitado (Busch, 1994: 59). Só em

1997 — uma das primeiras decisões do governo trabalhista recentemente eleito — foi concedido ao Banco da Inglaterra o poder independente de estabelecer taxas de juros.

O MODELO WESTMINSTER NA NOVA ZELÂNDIA

Muitas características do modelo Westminster foram exportadas para outros membros da Comunidade Britânica, mas só um país adotou praticamente o modelo inteiro: a Nova Zelândia. Houve uma importante alteração no modelo majoritário, em 1996, quando a Nova Zelândia realizou a sua primeira eleição por RP. Mas o sistema político neozelandês anterior a 1996 pode servir como um segundo exemplo da maneira como funciona o modelo Westminster.

1. *Concentração do Poder Executivo em gabinetes de um partido e maioria mínima.* Por seis décadas, desde 1935 até meados de 1990, a Nova Zelândia teve gabinetes unipartidários de maioria, sem exceção ou interrupções. Dois grandes partidos — o Trabalhista e o Nacional — dominaram a política neozelandesa, alternando-se no poder. O gabinete unipartidário majoritário, formado após a última eleição por maioria simples, em 1993 sofreu uma série de derrotas e logo se tornou um gabinete de quase-coalizão (coalizão feita com os últimos desertores), depois um gabinete unipartidário de minoria e, finalmente, uma coalizão minoritária — porém todos esses gabinetes incomuns ocorreram na fase final da transição para o novo sistema não-Westminster (Boston, Levine, McLeay, Roberts, 1996: 93-96). Os únicos outros desvios do governo unipartidário de maioria tinham acontecido muito antes: a Nova Zelândia tivera um gabinete de coalizão em tempos de guerra, de 1915 a 1919, e uma outra coalizão estivera no poder de 1931 a 1935.

2. *Predomínio do gabinete.* Também a esse respeito, a Nova Zelândia constituiu um exemplo perfeito do modelo Westminster. Exatamente como na maior parte do período de pós-guerra no Reino Unido, a combinação do sistema de governo parlamentarista com um sistema bipartidário, com partidos coesos, fez com que o gabinete predominasse sobre a legislatura. Nas palavras do cientista político neozelandês Stephen Levine (1979: 25-26), o “sistema bipartidário rigidamente disciplinado contribuiu para a concentração de poder no interior do gabinete, formado de elementos

tomados entre os membros do Parlamento... que pertenciam ao partido majoritário.”

3. *Sistema bipartidário.* Dois grandes partidos praticamente detiveram o controle total sobre o sistema partidário, e só eles formaram gabinetes durante as seis décadas entre 1935 e meados de 1990: o Partido Trabalhista (1935-49, 1957-60, 1972-75 e 1984-90) e o Partido Nacional (1949-57, 1960-72, 1975-84 e depois de 1990). A política partidária girou quase exclusivamente em torno das questões socioeconômicas — o Partido Trabalhista representando a centro-esquerda e o Nacional, as preferências políticas de centro-direita. Além disso, diversamente da Grã-Bretanha, os demais partidos ficaram praticamente ausentes do Congresso da Nova Zelândia. Em 11 das 17 eleições realizadas entre 1946 e 1993, os dois maiores partidos dividiram todas as cadeiras. Em cinco eleições, apenas um outro partido conseguiu uma ou duas cadeiras e, em 1993, dois pequenos partidos obtiveram, cada um, duas cadeiras (de um total de 99). O sistema bipartidário neozelandês foi, assim, um representante quase puro de tal sistema.

4. *Sistema eleitoral majoritário e desproporcional.* A Câmara de Representantes era eleita de acordo com o método da maioria relativa em distritos uninominais. A existência de quatro grandes distritos especiais, extrapolando os distritos menores regulares reservados para a minoria maori (que compreende cerca de 12 por cento da população), constituía a única característica incomum. Esses quatro distritos representam um desvio no sistema majoritário do modelo Westminster, porque seu objetivo é garantir a representação da minoria. De 1975 em diante, todos os eleitores maoris passaram a ter o direito de registrar-se e votar, tanto no distrito regular quanto no distrito especial maori onde residem.

Como no Reino Unido, o sistema de maioria simples teve resultados extremamente desproporcionais, em especial em 1978 e 1981. Na eleição de 1978, o Partido Nacional obteve uma nítida maioria, obtendo 51 das 92 cadeiras, embora não tivesse nem a maioria do voto popular (o apoio que recebeu foi de apenas 39,8 por cento), nem a maioria simples, pois a votação popular trabalhista foi de 40,4 por cento. Os 17,1 por cento dos votos do Partido do Crédito Social conseguiram apenas uma cadeira. Em 1981, o Partido Nacional obteve outra maioria parlamentar, com 47 das 92 cadeiras, e de novo com menos votos que o Partido Trabalhista, embora

CAPÍTULO 3 O modelo consensual de democracia

A interpretação majoritária da definição básica de democracia é que esta significa “governo pela *maioria* do povo”. Ela afirma que as maiorias devem governar e que as minorias devem fazer oposição, o que é questionado pelo modelo de democracia consensual. Como destacou vigorosamente Sir Arthur Lewis, Prêmio Nobel de Economia (1965: 64-65), o governo pela maioria e o padrão “governo *versus* oposição”, que este pressupõe, podem ser interpretados como antidemocráticos, por se tratar de princípios de exclusão. Lewis afirma que o principal pressuposto da democracia é que “todos aqueles afetados por uma decisão devem ter a oportunidade de participar do processo que a originou, quer diretamente, quer através de representantes escolhidos”. Sua segunda implicação é que “a vontade da maioria deve prevalecer”. Se isso quer dizer que os partidos vitoriosos podem tomar todas as decisões governamentais, e que os perdedores devem limitar-se a criticar, porém não a governar — acrescenta Lewis —, os dois significados são incompatíveis: “excluir os grupos perdedores da participação nos processos decisórios é uma nítida violação do principal pressuposto da democracia”.

Os adeptos do modelo majoritário podem legitimamente contrapor que, em duas situações, a incompatibilidade observada por Lewis pode ser resolvida. Em primeiro lugar, a exclusão da minoria será reduzida se maiorias e minorias se alternarem no governo — isto é, se a minoria de hoje puder tornar-se a maioria nas próximas eleições, em vez de ficar condenada a uma permanente oposição. É dessa forma que têm funcionado os sistemas bipartidários da Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Barbados. Em Barbados, a alternância tem-se realizado perfeitamente, desde a independência, no ano de 1966: nenhum dos dois maiores partidos ganhou mais do que duas eleições seguidas. Na Grã-Bretanha e na Nova Zelândia, en-

tretanto, por longos períodos um dos dois principais partidos se manteve afastado do poder: o Partido Trabalhista britânico, durante 13 anos (de 1951 a 1964) e 18 anos (de 1979 até 1997); o Partido Nacional da Nova Zelândia durante 14 anos (de 1935 a 1949) e o Trabalhista neozelandês, durante 12 anos (de 1960 até 1972).

Mesmo durante esses longos períodos de afastamento, pode-se plausivelmente afirmar que a democracia e o governo pela maioria não entraram em conflito, graças a uma segunda condição: o fato de os três países constituírem sociedades relativamente homogêneas, e seus principais partidos em geral não apresentarem divergências profundas quanto a posições políticas, tendendo a se manter próximos a uma ideologia de centro. Pode-se considerar antidemocrática a exclusão de um partido do poder, segundo o critério do “governo *pelo* povo”, mas, se os interesses e preferências dos eleitores forem razoavelmente atendidos pelo outro partido, que ocupa o poder, o sistema então se aproxima da outra definição de democracia, a de “governo *para* o povo”.

Nenhuma dessas condições se aplica a sociedades com menor grau de homogeneidade. As medidas políticas defendidas pelos principais partidos tendem a divergir de modo mais intenso e, freqüentemente, a fidelidade dos eleitores é mais rígida, reduzindo as chances de que os principais partidos venham a alternar-se no poder. Em especial nas sociedades pluralistas — sociedades intensamente compartimentadas quanto a diferenças religiosas, ideológicas, lingüísticas, culturais, étnicas ou raciais, originando subgrupos sociais quase separados, com seus próprios partidos políticos, grupos de interesse e meios de comunicação —, provavelmente estará ausente a flexibilidade necessária para a democracia de modelo majoritário. Sob tais condições, a prevalência da regra da maioria não será apenas antidemocrática, mas também perigosa, uma vez que as minorias que têm seu acesso ao poder sistematicamente negado irão sentir-se excluídas e discriminadas, podendo perder o senso de lealdade ao regime. Por exemplo, na sociedade pluralista da Irlanda do Norte, dividida em maioria protestante e minoria católica, o governo pela maioria fez com que o Partido Unionista, representante da maioria protestante, ganhasse todas as eleições, formando todos os governos entre 1921 e 1972. Os intensos protestos católicos, no final da década de 1960, transformaram-se numa guerra civil entre protestantes e católicos, que só pôde

ser controlada pela intervenção militar britânica e pela imposição de um governo direto de Londres.

Nas sociedades mais profundamente divididas, como a Irlanda do Norte, o governo majoritário implica não propriamente uma democracia, mas sim uma ditadura da maioria e enfrentamento civil. Essas sociedades precisam é de um regime democrático que estimule o consenso, em vez da oposição; que promova a inclusão, em vez da exclusão, e que tente ampliar a maioria governante, em vez de se satisfazer com uma pequena maioria: essa é a democracia de consenso. Apesar das suas inclinações majoritárias, os gabinetes britânicos têm sucessivamente reconhecido essa necessidade: insistiram na representação proporcional em todas as eleições na Irlanda do Norte (exceto para a Câmara dos Comuns) e nas amplas coalizões, com a participação de protestantes e católicos no poder, como pré-requisito para o retorno da autonomia política na Irlanda do Norte. A RP e a participação no poder são também elementos capitais no acordo sobre a Irlanda do Norte, firmado em 1998. Lewis (1965: 51-55, 65-84) também recomenda com insistência a RP, inclusive as coalizões e o federalismo, para as sociedades plurais da África Ocidental. Obviamente, o modelo consensual é adequado também para países menos divididos, apesar de heterogêneos, e constitui uma alternativa razoável e possível ao modelo Westminster, mesmo nos países de razoável homogeneidade.

Os exemplos que uso para ilustrar o modelo consensual são a Suíça, a Bélgica e a União Européia — todos constituindo unidades de etnias múltiplas. A Suíça é o melhor exemplo: com uma única exceção, ela se aproxima perfeitamente do modelo consensual puro. A Bélgica também constitui um bom exemplo, principalmente depois que se tornou oficialmente uma nação federativa, em 1993. Por isso, chamo particular atenção para o modelo político da Bélgica no período mais recente. A União Européia (UE) é uma organização supranacional — mais do que apenas uma organização internacional —, porém não é, ou ainda não é, um Estado soberano. Devido à situação intermediária da União Européia, analistas do assunto discordam quanto à maneira de considerá-la, se como organização internacional ou como uma nação federativa incipiente, embora esta última abordagem esteja cada vez mais se tornando comum (Hix, 1994). Esta é, também, a minha posição: se encararmos a UE como uma nação federativa, suas instituições serão nota-

velmente próximas do modelo consensual de democracia. Discutirei, em primeiro lugar, os protótipos da Suíça e da Bélgica, comparando-os depois entre si, e então passarei ao exemplo da UE.

O MODELO CONSENSUAL NA SUÍÇA E NA BÉLGICA

Pode-se descrever o modelo consensual de democracia segundo os dez elementos que fazem um agudo contraste com cada uma das dez principais características majoritárias do modelo Westminster. Em lugar de concentrar o poder nas mãos da maioria, o modelo consensual tenta compartilhar, dispersar e restringir o poder de várias formas.

1. *Partilha do Poder Executivo por meio de gabinetes de ampla coalizão.* Contrastando com a tendência do modelo Westminster, que é de concentrar o Poder Executivo em gabinetes unipartidários de maioria mínima, o princípio do consenso é permitir que todos os partidos importantes, ou a maior parte deles, participem do Poder Executivo, através da formação de amplas coalizões. O Executivo nacional suíço, composto de sete membros — o Conselho Federal — nos dá um excelente exemplo dessa ampla coalizão: os três grandes partidos nacionais — o Cristão Democrático, o Social Democrático e o Radical Democrático —, cada um dos quais obteve cerca de um oitavo das cadeiras, compartilham os sete cargos executivos de maneira proporcional, de acordo com a chamada fórmula mágica 2:2:2:1, estabelecida em 1959. Um critério adicional determina que os grupos lingüísticos sejam representados na proporção aproximada de suas dimensões: quatro ou cinco falantes de língua alemã, um ou dois falantes de francês e, freqüentemente, um falante de italiano. Ambos os critérios constituem regras informais, porém são estritamente obedecidos.

A Constituição belga apresenta um requisito formal para que o Executivo inclua representantes dos grandes grupos lingüísticos. Desde muito tempo já era costume formar gabinetes com aproximadamente o mesmo número de ministros representantes da maioria flamenga e da minoria de língua francesa. Isso se tornou regra formal em 1970, e a nova Constituição federal novamente estipula que, “com a eventual exceção do primeiro-ministro, o Conselho de Ministros [gabinete] deverá incluir tanto membros

falantes da língua francesa quanto do flamengo” (Alen e Ergec, 1994). Esse regulamento não se aplica à composição partidária do gabinete. Só ocorreu um governo unipartidário por um período de cerca de quatro anos, no pós-guerra. Desde 1980, todos os gabinetes são coalizões de quatro e seis partidos.

2. *Equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo.* O sistema político suíço não é nem parlamentarista, nem presidencialista. A relação entre o Conselho Federal do Executivo e a legislatura é explicada pelo cientista político suíço Jürg Steiner (1974: 43) da seguinte forma: “Os membros do Conselho são eleitos individualmente por um prazo fixo de quatro anos e, de acordo com a Constituição, a legislatura não pode emitir nenhum voto de censura durante esse período. Se alguma proposta do governo for derrotada pelo Parlamento, isso não ocasionará nem a demissão do membro do Conselho Federal que apoiou a proposta, nem a renúncia desse órgão como um todo.” Essa separação formal entre os poderes torna o Executivo e o Legislativo mais independentes entre si, e seu relacionamento é muito mais equilibrado do que as relações gabinete-Parlamento na Inglaterra, Nova Zelândia e Barbados, onde o gabinete é claramente dominante. O Conselho Federal suíço é poderoso, porém não supremo.

A Bélgica tem uma forma de governo parlamentarista, com um gabinete dependente da confiança da legislatura, como nos três protótipos do modelo Westminster. Entretanto, os gabinetes belgas, em grande parte porque constituem freqüentemente coalizões amplas e pouco coesas, não são de forma alguma tão dominantes quanto seus equivalentes do modelo Westminster, tendendo a manter um relacionamento de concessões mútuas com o Parlamento. O fato de que os gabinetes belgas com freqüência tenham vida curta demonstra sua posição relativamente frágil: de 1980 até 1995, por exemplo, houve seis gabinetes, que se compunham de diferentes coalizões multipartidárias — com uma vida média do gabinete de cerca de dois anos e meio, apenas.

3. *Sistema multipartidário.* Tanto a Suíça quanto a Bélgica contam com sistemas multipartidários, sem que nenhum partido se aproxime do *status* majoritário. Nas eleições de 1995 para o Conselho Nacional Suíço, 15 partidos obtiveram cadeiras, mas em sua maior parte — 162, de um total de duzentas — elas foram ocupadas pelos quatro maiores partidos representa-

dos no Conselho Federal. Assim, pode-se dizer que a Suíça tem um sistema de quatro partidos.

Até o final da década de 1960, a Bélgica caracterizava-se por um sistema de três partidos, integrado por dois de grande porte — o Cristão Democrático e o Socialista — e o Liberal, de porte médio. Desde então, entretanto, esses partidos maiores se cindiram, devido a diferenças lingüísticas, e vários novos partidos lingüísticos ganharam projeção, criando um sistema extremamente multipartidário: cerca de 12 partidos são capazes de obter vagas na Câmara dos Representantes, e nove deles foram suficientemente importantes para serem incluídos em um ou mais gabinetes.

A emergência dos sistemas multipartidários na Suíça e na Bélgica pode ser explicada por dois fatores. O primeiro deles é que ambos os países constituem sociedades plurais, divididas por diversas clivagens. Essa multiplicidade de divisões se reflete no caráter multidimensional dos seus sistemas de partidos. Na Suíça, as divergências religiosas separam os democrata-cristãos — apoiados principalmente pelos católicos praticantes — dos social-democratas e dos radicais, que recebem a maior parte do apoio dos católicos que quase nunca, ou nunca, freqüentam a igreja, e dos protestantes. As divergências socioeconômicas separam ainda mais os social-democratas — apoiados principalmente pela classe trabalhadora — dos radical-democratas, que recebem apoio da classe média. O Partido Popular da Suíça é especialmente forte entre os agricultores protestantes. A terceira fonte de divisão — a língua — não provoca muito mais divergências no sistema partidário suíço, embora o apoio ao Partido Popular da Suíça se situe principalmente na Suíça de fala alemã, e os três grandes partidos constituam alianças relativamente flexíveis entre partidos cantonais, *dentro* dos quais a divisão lingüística é significativa (McRae, 1983: 111-14).

Assim também, a divisão religiosa no setor católico belga separa o Partido Social Cristão, que representa os católicos mais fervorosos, do Socialista e do Liberal, que são apoiados pelos católicos pouco praticantes, ou não-praticantes. Os socialistas e os liberais separam-se por diferenças de classe. Em contraste com a Suíça, a divisão lingüística na Bélgica provocou mais separações, em decorrência não só da divisão dos três grupos referidos acima, que constituíam os três partidos dominantes da Bélgica, em partidos separados e menores de idioma flamengo e francês, como

também do surgimento de vários outros pequenos partidos lingüísticos (McRae, 1986: 130-48).

4. *Representação proporcional.* A segunda explicação para o surgimento de sistemas multipartidários na Suíça e na Bélgica é que seus sistemas eleitorais proporcionais não inibiram a tradução das divisões de caráter social em divisões no sistema partidário. Em contraste com o método da maioria simples, cuja tendência é representar maciçamente os grandes partidos e de forma insignificante os pequenos, o objetivo fundamental da representação proporcional (RP) é a distribuição das cadeiras parlamentares entre os partidos de acordo com os votos que obtiveram. As câmaras baixas de ambas as legislaturas são eleitas por representação proporcional.

5. *Corporativismo dos grupos de interesse.* Os especialistas discordam um pouco a respeito do grau de corporativismo na Suíça e na Bélgica, principalmente porque os sindicatos de trabalhadores nesses dois países costumam ser menos organizados e exercer menos influência do que o empresariado. Essa divergência pode ser resolvida, entretanto, fazendo-se a distinção entre duas variantes do corporativismo: o corporativismo social, em que os sindicatos de trabalhadores predominam, e o corporativismo liberal, no qual as associações comerciais são a força mais poderosa. Peter J. Katzenstein (1985: 105 e 130) usa a Suíça e a Bélgica como duas amostras deste último, e conclui que a Suíça “caracteriza mais claramente os traços típicos do corporativismo liberal”. Ambos os países apresentam, com nitidez, os três elementos gerais do corporativismo: a *concertação* tripartite, os grupos de interesse — relativamente poucos e relativamente grandes — e a proeminência das associações de cúpula. Gerhard Lehbruch (1993: 52) escreve que “a força das associações de cúpula da Suíça é notável, e é quase consenso que a coesão das associações de interesse suíças é superior à dos partidos políticos daquele país”. Além disso, Klaus Armingeon (1997) afirma que, embora a extensão e a eficácia do corporativismo em muitos países europeus tenham declinado na década de 1990, ele permanece forte na Suíça.

6. *Governo federal e descentralizado.* A Suíça é uma nação federativa em que o poder é dividido entre o governo central, os governos de vinte cantões, e ainda seis subcantões, assim chamados por serem oriundos da divisão de três cantões anteriormente unidos. Os subcantões têm apenas um representante, e não dois, na Câmara Federal suíça — o Conselho dos Estados — e

representam apenas a metade do peso dos cantões regulares na votação de emendas constitucionais. Na maior parte dos outros aspectos, entretanto, seu *status* é equivalente ao dos cantões plenos. A Suíça é também uma das nações mais descentralizadas do mundo.

Por muito tempo a Bélgica constituiu um Estado unitário e centralizado, mas, a partir de 1970, foi gradativamente caminhando em direção à descentralização e ao federalismo. Em 1993, tornou-se oficialmente uma nação federativa. A forma de federalismo que adotou é um “federalismo único” (Fitzmaurice, 1996) e de uma “complexidade bizantina” (McRae, 1997: 289), porque consiste em três regiões geograficamente definidas — Flandres, Valônia e a capital bilíngüe, Bruxelas — e três comunidades culturais não geograficamente definidas — as grandes comunidades flamenga e francesa e a comunidade de língua alemã, que é muito menor. A principal razão para a construção desse sistema em duas camadas foi que a região bilíngüe de Bruxelas tem uma grande maioria de falantes de francês, porém é circundada pela região de Flandres, de fala flamenga. Há uma considerável justaposição entre as regiões e as comunidades, porém não há uma correspondência exata entre elas. Cada uma tem seu próprio Legislativo e Executivo, exceto Flandres, onde o governo da comunidade flamenga também atua sobre a região geográfica.

7. *Forte bicameralismo.* A principal justificativa para a constituição de um Legislativo bicameral, em lugar do unicameral, é a de conferir-se especial representatividade para as minorias — incluindo os estados menores nos sistemas federais, numa segunda câmara, ou seja, a câmara alta. Duas condições devem ser satisfeitas para que essa representação minoritária seja significativa: a câmara alta deve ser eleita segundo critérios diferentes dos da câmara baixa, e deve contar com um poder efetivo — pelo menos tanto poder quanto o da câmara baixa. Essas duas condições se encontram presentes no sistema suíço: o Conselho Nacional é a câmara baixa, e representa o povo suíço, e o Conselho dos Estados equivale à câmara alta, ou federal, representante dos cantões, cada um dispendo de dois representantes, e cada subcantão, um representante. Assim, os pequenos cantões encontram-se muito mais solidamente representados no Conselho dos Estados do que no Conselho Nacional. Além disso, como declara Wolf Linder (1994: 47), a “igualdade absoluta” das duas câmaras constitui uma regra “sacrossanta” na Suíça.

As duas câmaras do Parlamento belga — a Câmara dos Representantes e o Senado — praticamente dispunham de poderes iguais na Bélgica anterior ao federalismo. Mas ambas eram formadas de maneira proporcional, e daí serem muito semelhantes na composição. O novo Senado, eleito pela primeira vez em 1995, representa especialmente os dois grupos lingüístico-culturais, mas ainda é constituído em grande parte de forma proporcional, e não se destina a prover as minorias de língua francesa e alemã de uma super-representação.¹ Ademais, os seus poderes foram reduzidos em comparação com os do velho senado. Por exemplo, não mais dispõe de uma autoridade orçamentária (Senelle, 1996: 283). Por isso, a nova legislatura federal da Bélgica constitui o exemplo de um bicameralismo relativamente fraco, e não forte.

8. *Rigidez constitucional.* Tanto a Bélgica como a Suíça dispõem de uma Constituição escrita — documento único, contendo as regras básicas do governo — que só pode ser modificado por maiorias especiais. Emendas à Constituição suíça exigem a aprovação por um referendo, não apenas com maioria de votantes de amplitude nacional, mas também com maiorias na maior parte dos cantões. Na apuração específica dos cantões, os subcantões têm a metade do peso dos cantões regulares. Isto significa que, por exemplo, uma emenda constitucional pode ser adotada se houver um resultado de 13,5 cantões a favor e 12,5 contra. O requisito da maioria cantonal significa que as populações dos cantões menores e dos subcantões, representando menos que 20 por cento da população total da Suíça, têm poder para vetar mudanças constitucionais.

Na Bélgica, há dois tipos de supermaiorias. Todas as emendas constitucionais exigem a aprovação de maiorias de dois terços, em ambas as casas do Legislativo. Além disso, leis pertencentes à organização e aos poderes das comunidades e regiões dispõem de um *status* semiconstitucional, e são ainda mais difíceis de adotar e de modificar: além das maiorias de dois terços em ambas as casas, elas

¹A maioria dos senadores — quarenta, entre 71 — são eleitos diretamente em dois distritos plurinominais, que são parcialmente definidos em termos não-geográficos — um, que compreende Flandres e falantes do flamengo em Bruxelas, e o outro, a Valônia e falantes franceses em Bruxelas. Os 31 senadores remanescentes são eleitos indiretamente ou cooptados de diversas formas. A composição lingüística geral é: 41 falantes de flamengo, 29 falantes de francês e um falante de alemão. Uma nova e curiosa disposição é a de que quaisquer filhos adultos do rei são “senadores por direito”.

exigem a aprovação das maiorias no interior tanto do grupo de língua flamenga quanto do de língua francesa, em cada uma das casas. Essa regra confere aos falantes de francês um poder efetivo de veto minoritário.

9. *Revisão judicial.* A Suíça, em um aspecto, se desvia do modelo consensual puro: sua suprema corte, o Tribunal Federal, não tem o poder de realizar revisão judicial. Uma tentativa popular de introduzir esse direito foi peremptoriamente rejeitada por um plebiscito em 1939 (Codding, 1961: 112).²

Também não houve revisão judicial na Bélgica antes de 1984, quando foi inaugurada a Nova Corte de Arbitragem. A responsabilidade principal e original da corte era a interpretação dos estatutos constitucionais referentes à separação de poderes entre os governos central, comunitário e regional. Sua autoridade ficou muito ampliada pela revisão constitucional de 1988, e a Corte de Arbitragem pode agora ser vista como um genuíno tribunal constitucional (Alen e Ergéc, 1994: 20-22; Verougstraete, 1992: 95).

10. *Independência do banco central.* Há muito tempo o banco central da Suíça é visto como um dos mais fortes e independentes do mundo, juntamente com o Bundesbank alemão e o Federal Reserve System, dos Estados Unidos. Em contrapartida, o Banco Nacional da Bélgica foi durante muito tempo considerado um dos mais fracos. Entretanto, sua autonomia foi substancialmente reforçada no início da década de 1990, aproximadamente durante a transição para o sistema federalista, porém principalmente como resultado do Tratado de Maastricht, firmado em 1992 e ratificado em 1993, que obrigava os membros da União Européia a aumentarem a independência de seus bancos centrais. Robert Senelle (1996: 279) conclui que, agora, o banco central da Bélgica desfruta um “alto nível de autonomia (...) na condução de sua política monetária”.

O MODELO CONSENSUAL NA UNIÃO EUROPÉIA

As principais instituições da União Européia não se ajustam à classificação em órgãos executivos, legislativos, judiciais e financeiros de maneira tão fá-

cil quanto as cinco nações soberanas discutidas até agora. Isso é especialmente verdadeiro para o Conselho Europeu, que se compõe dos chefes de governo dos 15 países membros, e que se reúne pelo menos duas vezes por ano. Ele pode exercer uma grande influência política, e a maioria dos principais passos para o desenvolvimento da Comunidade Européia — e, desde 1993, da União Européia — teve a iniciativa do Conselho Europeu. Das outras instituições, a Comissão Européia atua como o executivo da UE, e pode comparar-se a um gabinete. O Parlamento Europeu é a câmara baixa do Legislativo, e o Conselho da União Européia pode ser considerado a câmara alta. As responsabilidades da Corte Européia de Justiça e do Banco Central Europeu são evidentes por seus próprios nomes.

1. *Partilha do Poder Executivo por meio de gabinetes de ampla coalizão.* A Comissão Européia se compõe de vinte membros, cada um deles com uma responsabilidade ministerial específica, nomeado pelos governos dos países membros. Cada um dos cinco maiores países — Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Espanha — indica dois membros da Comissão, e cada um dos dez membros restantes indica um. Uma vez que todas as 15 nações pertencentes à UE estão representadas na Comissão, ela constitui uma coalizão ampla e permanente entre as nações. Na prática, a Comissão é também uma coalizão que reúne a esquerda, o centro e a direita, no espectro político da Europa. Um exemplo notório é que, em meados da década de 1990, os dois membros britânicos da Comissão eram o conservador Leon Brittan e o ex-líder do Partido Trabalhista Neil Kinnock — políticos que dificilmente atuariam juntos num gabinete britânico.

2. *Equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo.* Após cada uma das cinco eleições anuais parlamentares, a nova Comissão Européia precisa ser aprovada pelo voto no Parlamento Europeu. O Parlamento também dispõe do poder de rejeitar a Comissão, porém só por uma maioria de dois terços. O Parlamento tem fortes poderes orçamentários, mas embora seus outros poderes legislativos tenham sido ampliados pelo Tratado de Amsterdã, em 1997, ainda permanecem relativamente fracos. Em comparação com a Comissão, o papel do Parlamento parece secundário. Essa avaliação da relação entre Executivo e Legislativo se modifica, entretanto, quando acrescentamos ao quadro geral o Conselho da União Européia — composto de ministros dos governos dos 15 países membros. George Tsebelis e Jeannette Money

²As leis nacionais podem, entretanto, ser questionadas de forma diferente: se, passando-se noventa dias da aprovação da lei, um mínimo de 50 mil cidadãos exigir um referendo sobre ela, uma maioria de votantes suíços pode rejeitá-la.

(1997: 180) chamam o Conselho de “o equivalente europeu de [uma] câmara alta”. O Conselho também é, nitidamente, a mais forte entre as três instituições. Em termos gerais, portanto, a Comissão é muito mais o parceiro, em igualdade de condições, do modelo consensual do que o gabinete dominante do modelo Westminster.

3. *Sistema multipartidário.* Em 1996, o Parlamento Europeu, de 626 membros, se compunha de oito partidos oficialmente reconhecidos (os quais dispunham de um mínimo de 18 membros exigido para o reconhecimento). O maior deles era o Partido dos Socialistas Europeus, com cerca de 34 por cento das cadeiras no Parlamento — muito menos que uma maioria parlamentar. O segundo em tamanho era o Partido Popular Europeu (composto principalmente de democratas-cristãos), com aproximadamente 29 por cento das cadeiras. Nenhum dos outros partidos dispunha de mais de 10 por cento das vagas. A fragmentação política ainda é maior do que aparece nesse padrão multipartidário, uma vez que os partidos no Parlamento Europeu são consideravelmente menos coesos e disciplinados do que nos parlamentos nacionais. A composição partidária da “câmara alta” — o Conselho da União Européia — muda toda vez que os gabinetes dos países membros são substituídos. Ela também depende do assunto em discussão, que irá determinar qual ministro em particular participará daquela determinada sessão. Por exemplo, se na agenda do Conselho constarem medidas de natureza agrícola, muito provavelmente os ministros da Agricultura irão participar. Na prática, entretanto, o Conselho também constitui um organismo multipartidário.

4. *Representação proporcional.* O Parlamento Europeu tem sido eleito diretamente desde 1979. Deve ser eleito em cada país de acordo com um sistema eleitoral uniforme, mas os países membros ainda não foram capazes de entrar em acordo sobre esse sistema. No entanto, o método que prevalece é uma espécie de variante da representação proporcional (RP), usada por todos os países membros e também pela Irlanda do Norte. A única exceção foi a eleição por maioria simples dos representantes britânicos do Reino Unido, mas, em 1997, o novo gabinete trabalhista decidiu que as eleições do Parlamento Europeu no Reino Unido, em 1999, seriam inteiramente por RP. Mesmo assim, no entanto, ainda permanece um nível significativo de desproporcionalidade, como resultado da super-representação dos pequenos países e da sub-representação dos grandes, no Parlamento Europeu. Nos extremos,

a Alemanha conta com 99 representantes no Parlamento Europeu, enquanto Luxemburgo tem seis, muito embora a população alemã seja cerca de duzentas vezes maior que a de Luxemburgo. Quanto a isso, o Parlamento Europeu combina, numa única câmara legislativa, os princípios da representação proporcional e os da representação nacional igualitária, o que na Suíça, por exemplo, acontece em duas câmaras separadas da legislatura.

5. *Corporativismo dos grupos de interesse.* A UE ainda não dispõe de um corporativismo totalmente desenvolvido, em grande parte porque as decisões econômicas mais importantes são ainda tomadas em nível nacional, ou sujeitas a vetos nacionais. À medida que a UE se tornar mais integrada, o grau de corporativismo fatalmente irá aumentar. No título do livro de Michael J. Gorges (1996) — *Euro-Corporatism?* —, o ponto de interrogação é deliberado e Gorges, na maioria das vezes, dá uma resposta negativa à questão. Mas ele também vê significativos elementos corporativistas em determinados setores, bem como uma nítida tendência para um maior corporativismo. Um fator importante é que a Comissão Européia há muito tem favorecido um estilo corporativista de negociar com os grupos de interesse. Por exemplo, apoiou uma série de conferências tripartites durante a década de 1970 e, embora essas conferências não tivessem levado à institucionalização de acordos tripartites, “a Comissão jamais abandonou seu objetivo de promover o diálogo entre os parceiros sociais e melhorar a sua participação no processo decisório da Comunidade” (Gorges, 1996: 139). Outro indício da inclinação da UE para o corporativismo é o fato de ser o Comitê Econômico e Social de consultoria — uma de suas instituições formais — composto por membros de grupos de interesse indicados pelos governos membros.

6. *Governo federal e descentralizado.* Comparada com outras organizações internacionais, a supranacional União Européia (UE) é extremamente unificada e centralizada; porém, se comparada com Estados nacionais — mesmo com uma nação tão descentralizada como a Suíça —, a UE obviamente ainda é mais “confederativa” do que federativa, como também extremamente descentralizada.

7. *Forte bicameralismo.* Os dois critérios para o bicameralismo forte são que as duas casas da legislatura sejam equivalentes em força e diferentes em composição. A legislatura da UE ajusta-se sem dificuldade ao segundo critério: o Conselho tem igual representação dos países membros e se compõe de

representantes dos governos nacionais, enquanto o Parlamento é eleito por voto direto pelos eleitores, e as delegações nacionais são calculadas de acordo com o tamanho da população. Costumam ser uma vantagem para a câmara baixa, nas legislaturas nacionais, os desvios do poder equivalente. Na UE passa-se o oposto: a câmara alta (Conselho) é consideravelmente mais poderosa que a baixa (Parlamento) — não totalmente em conformidade com o modelo consensual, porém menos ainda que com o majoritário.³

8. *Rigidez constitucional.* A “Constituição” da UE compõe-se do fundamental Tratado da Comunidade Económica Europeia, assinado em Roma, em 1957, e de uma série de outros tratados, tanto anteriores quanto subsequentes. Uma vez que constituem tratados internacionais, só podem ser modificados com o consentimento de todos os signatários. São, por isso, extremamente rígidos. Além disso, as decisões mais importantes no Conselho exigem unanimidade. Em assuntos de menor importância, tornou-se mais comum, desde a década de 1980, tomar as decisões pelo “voto da maioria qualificada”, ou seja, por maiorias de aproximadamente dois terços e pelo sistema de votação ponderada (semelhante ao da distribuição ponderada de cadeiras no Parlamento Europeu).

9. *Revisão judicial.* Uma instituição chave da UE é a Corte Europeia de Justiça. A Corte tem poderes para realizar a revisão judicial e para declarar inconstitucionais tanto as leis da UE quanto as nacionais, caso violem os diversos tratados da UE. Além disso, a abordagem da Corte a suas tarefas judiciais tem sido criativa e ativista. Martin Shapiro e Alec Stone (1994: 408) informam que “sem dúvida, os dois tribunais constitucionais politicamente mais influentes na Europa são os da Alemanha e da Comunidade (UE). (...) Há poucos exemplos tão facilmente observáveis e importantes como o caso da CEJ, a Corte Europeia de Justiça, que não só se estabelece como instituição política, como também formou todo o conjunto de instituições do qual é parte integrante”.

10. *Independência do banco central.* O Banco Central Europeu, que começou a operar em 1998, foi planejado para ser um banco central extremamente independente. De fato, a revista *The Economist*, na edição de 8 de

novembro de 1997, apontou: “sua constituição o torna o banco central mais independente do mundo”. Entretanto, sua independência ficou parcialmente comprometida quando o seu primeiro presidente foi indicado, em 1998. A fim de tornar mais ampla a autoridade presidencial, o mandato é formalmente de oito anos, porém o primeiro presidente teve de renunciar muito antes do término do seu mandato, talvez passados quatro anos, como parte de um acordo político entre a França, que insistira no seu próprio candidato, e os demais membros da UE.

No começo deste capítulo, destaquei que o modelo majoritário era incompatível com as necessidades das sociedades plurais, profundamente divididas. A UE é claramente uma sociedade plural desse tipo. “Diferenças nacionais profundas e duradouras, a língua sendo apenas uma delas, não desapareceram e nem desaparecerão na Europa” (Kirchner, 1994: 263). Por isso não surpreende que as instituições da UE se adaptem tão bem ao modelo consensual, em vez de ao modelo majoritário. Muitos observadores prevêem que a UE afinal se tornará um Estado federativo, em resultado, sobretudo, da adoção de uma moeda comum. Por exemplo, Martin Feldstein (1997: 60) afirma que “o efeito fundamental, a longo prazo, de se adotar uma moeda única [será] a criação de uma união política, um Estado federal europeu, com responsabilidade por uma política externa e de segurança de âmbito europeu, como também pelo que agora são as políticas domésticas, econômicas e sociais.” Se a UE vier a tornar-se um Estado europeu soberano — e quando isso acontecer —, é provável que suas instituições mudem. O Parlamento Europeu, por exemplo, provavelmente se tornará uma câmara legislativa mais poderosa, mas não é provável que se desvie muito do modelo consensual, e é quase certo que tome a forma de um “Estados Unidos da Europa” federativo.

³Outro ótimo exemplo de pelo menos uma ligeira assimetria favorecendo a câmara alta é o Congresso dos Estados Unidos, no qual o Senado tem poderes especiais sobre tratados e nomeações.