

Em princípio, existem muitas maneiras pelas quais uma democracia pode organizar-se e funcionar. Na prática, também, as democracias modernas apresentam uma grande variedade de instituições governamentais formais, como legislaturas e tribunais, além de sistemas partidários e grupos de interesse. Entretanto, padrões e regularidades nítidos surgem ao se examinarem essas instituições sob o ângulo da natureza de suas regras e práticas — até que ponto elas são majoritárias ou consensuais. O contraste entre o modelo majoritário e o consensual surge a partir da definição mais básica e literal de democracia: governo pelo povo ou, no caso da democracia representativa, governo pelos representantes do povo — e, também, a partir da famosa frase de Abraham Lincoln segundo a qual democracia significa governo, não apenas *pelo* povo, mas também *para* o povo —, ou seja: governo de acordo com a preferência popular.¹

Definir a democracia como “governo pelo povo e para o povo” levanta uma questão fundamental: quem governará, e a quais interesses deverá o governo atender, quando o povo estiver em desacordo e as suas preferências divergirem? Uma resposta a esse dilema é a de que prevaleça a maioria do povo. Esta é a essência do modelo democrático majoritário. A resposta majoritária é simples e direta, e tem um grande apelo, porque o governo pela maioria, e de acordo com os anseios da maioria, deseja obviamente aproximar-se mais do ideal democrático do “governo pelo povo e para o povo” do que o governo por uma minoria e comprometido com esta.

¹Como observa Clifford D. May (1987), o crédito por esta definição deveria ir provavelmente para Daniel Webster, em lugar de Lincoln. Webster fez um discurso em 1830 — 33 anos antes do pronunciamento de Lincoln em Gettysburg — no qual falava de um “governo do povo.

Uma resposta alternativa é: prevalece a vontade do maior número de pessoas. É este o ponto vital do modelo consensual. Ele não difere do modelo majoritário, concordando em que é melhor o governo da maioria do que da minoria. Mas considera a exigência de uma maioria como um requisito *mínimo*: em vez de se satisfazer com mínimas maiorias, ele busca ampliar o tamanho das mesmas. Suas regras e instituições visam a uma ampla participação no governo e a um amplo acordo sobre as políticas que este deve adotar. O modelo majoritário concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria, e muitas vezes, mesmo, de uma maioria simples (*plurality*), em vez de uma maioria absoluta, como mostrará o capítulo 2 — ao passo que o modelo consensual tenta compartilhar, dispersar e limitar o poder de várias maneiras. Uma outra diferença, relacionada a esta última, é que o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão. Por esta razão, a democracia consensual poderia também ser chamada de “democracia de negociação” (Kaiser, 1997: 434).

Dez diferenças relativas às mais importantes instituições e regras democráticas podem deduzir-se dos princípios majoritário e consensual. Pelo fato de que as características majoritárias derivam do mesmo princípio e, por isso, apresentam uma conexão lógica, poder-se-ia também esperar que elas ocorressem juntas no mundo real. O mesmo se aplica às características do modelo consensual. Seria de se esperar que todas as dez variáveis estivessem, por isso, intimamente relacionadas. As pesquisas anteriores já confirmaram, em grande parte, essas expectativas, com uma importante exceção: as variáveis agrupam-se em duas dimensões nitidamente separadas (Lijphart 1984: 211-22; 1997a: 196-201). A primeira dimensão reúne cinco características da estrutura composta pelo Poder Executivo, pelos sistemas partidários e eleitorais e pelos grupos de interesse. Para resumir, vou me referir a essa primeira dimensão como *dimensão executivos-partidos*. Uma vez que as cinco diferenças, na segunda dimensão, são normalmente associadas, em sua maioria, ao contraste entre federalismo e governo unitário — assunto ao qual deverei logo retornar —, chamarei a essa segunda dimensão de *dimensão federal-unitária*.

As dez diferenças são formuladas a seguir, em termos dos contrastes dicotômicos entre os modelos majoritário e consensual. Trata-se, no entanto, de variáveis, nas quais cada país pode localizar-se em um dos pólos do

eixo, ou em qualquer ponto entre os mesmos. A característica do sistema majoritário vem relacionada em primeiro lugar, em cada caso.

As cinco diferenças na *dimensão executivos-partidos* são as seguintes:

1. Concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria *versus* distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias.
2. Relações entre Executivo e Legislativo em que o Executivo é dominante *versus* relações equilibradas entre ambos os poderes.
3. Sistemas bipartidários *versus* sistemas multipartidários.
4. Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais *versus* representação proporcional.
5. Sistemas de grupos de interesse pluralistas, com livre concorrência entre grupos *versus* sistemas coordenados e “corporativistas” visando ao compromisso e à concertação*.

As cinco diferenças na *dimensão federal-unitária* são:

1. Governo unitário e centralizado *versus* governo federal e descentralizado.
2. Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral *versus* divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas.
3. Constituições flexíveis, que podem receber emendas por simples maiorias, *versus* constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias.
4. Sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação *versus* sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional.
5. Bancos centrais dependentes do Executivo *versus* bancos centrais independentes.

*Concertação: expressão tomada do espanhol — *concertación* —, que significa formar pactos de coalizão. (N. do T.)

Uma explicação plausível para esse modelo bidimensional é sugerida por teóricos do federalismo, como Ivo D. Duchacek (1970), Daniel J. Elazar (1968), Carl J. Friedrich (1950: 189-221) e K. C. Wheare (1946). Esses estudiosos sustentam que o federalismo tem significados primários e secundários. A definição primária é a de que o federalismo constitui uma divisão garantida de poder entre o governo central e os governos regionais. As características secundárias são: o forte bicameralismo, uma constituição rígida e revisões judiciais rigorosas. Seu argumento é que a garantia de uma divisão federal do poder só pode operar bem nos seguintes casos: (1) se tanto as garantias quanto as linhas precisas da divisão de poder estiverem claramente definidas na Constituição, e se essas garantias não puderem ser modificadas unilateralmente, nem no nível central nem no regional — donde a necessidade de uma Constituição rígida; (2) se houver um árbitro neutro para resolver conflitos relativos à divisão de poder entre os dois níveis de governo — donde a necessidade de revisões judiciais; e (3) se houver uma câmara federal na legislatura nacional, em que as regiões tenham uma forte representação — donde a necessidade de um forte bicameralismo. Além disso, (4) o principal propósito do federalismo é promover e proteger um sistema descentralizado de governo. Essas características federalistas podem ser encontradas nas quatro primeiras variáveis da segunda dimensão. Como se declarou anteriormente, essa dimensão é, por isso, denominada dimensão federal-unitária.

Entretanto, a explicação federalista não é inteiramente satisfatória, por duas razões. Um dos problemas é que, embora possa justificar o agrupamento das quatro variáveis numa única dimensão, ela não explica por que essa dimensão deve ser tão claramente distinta da outra. Em segundo lugar, não explica por que a variável da independência do banco central faz parte da dimensão federal-unitária. Uma explicação mais convincente do modelo bidimensional é a distinção entre “ação coletiva” e “responsabilidade compartilhada”, de um lado, e ações e responsabilidades divididas, de outro, sugerida por Robert E. Goodin (1996: 331).² Ambas são formas de difusão do poder, mas a primeira dimensão da democracia de consenso — com suas negociações multipartidárias *dentro* dos gabinetes, legislaturas e comissões

²Uma distinção semelhante, feita por George Tsebelis (1995: 302) é entre os “agentes institucionais com poder de veto”, localizados em diferentes instituições, e os “agentes partidários com poder de veto”, como os partidos que integram uma coalizão governamental.

legislativas, e reuniões de concertação entre governos e grupos de interesse — adapta-se bem à forma de responsabilidade coletiva. Em contrapartida, tanto as quatro características federalistas quanto o papel dos bancos centrais são adequados à forma de difusão por meio da separação institucional: divisão do poder entre instituições federais e estaduais separadas, duas câmaras separadas na legislatura, e tribunais superiores e bancos centrais separados e independentes. Vista por esta perspectiva, a primeira dimensão também poderia ser chamada de dimensão de responsabilidade conjunta, ou de poder conjunto, e a segunda, de dimensão de responsabilidade dividida ou de poder dividido. Entretanto, embora esses rótulos possam ser mais precisos e teoricamente mais significativos, os meus rótulos originais — “executivos-partidos” e “federais-unitários” — têm a grande vantagem de serem de mais fácil memorização, razão pela qual irei empregá-los neste livro.

A distinção entre dois tipos básicos de democracia, a majoritária e a consensual, de modo algum é uma invenção recente na ciência política. De fato, tomei esses dois termos de empréstimo a Robert G. Dixon Jr. (1968: 10). Hans Hattenhauer e Werner Kaltefleiter (1968) também fazem o contraste entre o “princípio majoritário” e o consenso, e Jürg Steiner (1971) justapõe “os princípios da maioria e da proporcionalidade”. G. Bingham Powell (1982) distingue entre formas majoritárias e amplamente “representativas” de democracia e, em trabalho posterior, entre duas “visões da democracia liberal”: a visão do Controle da Maioria e a da Influência Proporcional (Huber e Powell 1994). Contrastes semelhantes foram traçados por Robert A. Dahl (1956) — democracia “populista” *versus* “madisoniana”; William H. Riker (1982) — “populismo” *versus* “liberalismo”; Jane Mansbridge (1980) — democracia “combativa” *versus* “unitária”; e S. E. Finer (1975) — política “combativa” *versus* política centrista e de coalizão.

Entretanto, existe na ciência política uma tendência surpreendentemente forte e persistente de se associar a democracia somente ao modelo majoritário, e de não reconhecer a democracia de consenso como uma alternativa igualmente legítima. Um exemplo particularmente claro disso pode ser visto no argumento de Stephanie Lawson (1993: 192-93) de que uma forte oposição política é a “condição *sine qua non* da democracia contemporânea”. Essa visão baseia-se no pressuposto majoritário de que a democracia acarreta um sistema bipartidário (ou, possivelmente, dois blocos de partidos opos-

tos) que se alternam no governo; não leva em consideração que o governo, em sistemas pluripartidários mais consensuais, tende a ser de coalizão, e que uma mudança de governo nesses sistemas normalmente significa apenas uma mudança parcial na composição partidária do governo — em vez de a oposição “tornar-se” governo.

O uso freqüente do critério da alternância no poder para determinar se uma democracia tornou-se estável e consolidada revela o mesmo pressuposto majoritário. Samuel P. Huntington (1991: 266-67) chega a propor um teste da dupla alternância, segundo o qual “pode-se considerar uma democracia consolidada se o partido ou o grupo que assumiu o poder na eleição inicial, no período de transição [para a democracia], perde a eleição seguinte e passa o poder aos vencedores, e se estes, por sua vez, passam o poder pacificamente aos vencedores de uma eleição posterior”. Das vinte democracias duradouras analisadas neste livro, todas constituindo, indiscutivelmente, sistemas democráticos estáveis e consolidados, nada menos que quatro — Alemanha, Luxemburgo, Holanda e Suíça — fracassaram no teste da alternância durante meio século, desde fins da década de 1940 até 1996, ou seja, tiveram a experiência de muitas mudanças de gabinete, porém nunca de uma alternância completa; e oito — os mesmos quatro países e mais a Bélgica, a Finlândia, Israel e Itália — perderam no teste da dupla alternância.

Este livro mostrará que as democracias majoritárias puras, ou quase puras, são na verdade muito raras — limitam-se ao Reino Unido, Nova Zelândia (até 1996) e as antigas colônias britânicas do Caribe (mas apenas com respeito à *dimensão executivos-partidos*). A maioria das democracias tem traços consensuais significativos ou mesmo predominantes. Além disso, como demonstra este livro, a democracia consensual pode ser considerada mais democrática do que a majoritária em muitos aspectos.

As dez características contrastantes dos dois modelos de democracia, apresentadas acima de forma resumida, são descritas e exemplificadas de maneira preliminar por meio de esboços de casos relativamente puros de democracia majoritária — Reino Unido, Nova Zelândia e Barbados — e de casos relativamente puros de democracia consensual — Suíça, Bélgica e União Européia — nos capítulos 2 e 3. Os 36 casos empíricos de democracia, inclusive os cinco há pouco mencionados (mas não a União Européia), que foram selecionados para análise comparativa, são introduzidos sistematicamente no

capítulo 4. As dez variáveis institucionais serão, depois, analisadas com mais profundidade nos nove capítulos que compreendem o corpo deste livro (capítulos 5 a 13). O capítulo 14 resume os resultados e coloca as 36 democracias num “mapa conceitual” bidimensional da democracia. Também analisa alterações nesse mapa, ao longo do tempo, e mostra que a maioria dos países ocupa nele posições estáveis. Os capítulos 15 e 16 fazem a pergunta: “E daí?”: será que o tipo de democracia faz diferença, especialmente com respeito às medidas econômicas efetivas e à qualidade da democracia? Esses capítulos mostram que há apenas um pequeno número de diferenças sobre eficiência governamental, mas que os sistemas consensuais tendem a obter um resultado significativamente melhor no amplo quadro de indicadores da qualidade democrática. O capítulo 17 conclui o estudo com um olhar sobre as implicações políticas (extraídas das informações do livro) para os países em vias de democratização e para os países de democracia recente.