

*Arend Lijphart*

**Modelos de democracia**  
**Desempenho e padrões de governo**  
**em 36 países**

Tradução de  
*Roberto Franco*

*2ª edição*



CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

Rio de Janeiro  
2008

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”.<sup>1</sup>

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-

<sup>1</sup>Nos 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.

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

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 esfalçou-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-

ndo 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 assembleias 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 maiorias 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

nomados 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

as respectivas percentagens fossem mais próximas entre si: 38,8 e 39 por cento. Aqui, o Crédito Social obteve 20,7 por cento do voto popular — mais da metade dos votos ganhos por qualquer dos dois grandes partidos —, porém ficou com apenas duas cadeiras. Além disso, todas as maiorias parlamentares, de 1954 em diante, foram maiorias fabricadas, obtidas com menos do que as maiorias do voto popular. Neste aspecto, a Nova Zelândia, assim como o Reino Unido, foi mais uma democracia de maioria simples do que majoritária.

5. *Pluralismo de grupos de interesse.* O sistema de grupos de interesse da Nova Zelândia, como da Grã-Bretanha, é claramente pluralista. Também como a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia tem sofrido alta incidência de greves — o que indica confronto, em vez de concertação entre trabalhadores e patrões. Em estudos comparativos sobre corporativismo e pluralismo, muitos acadêmicos têm tentado avaliar o preciso grau de corporativismo ou pluralismo dos sistemas de grupos de interesse nas democracias industrializadas. Suas opiniões sobre alguns desses países diferem consideravelmente, porém, com relação à Grã-Bretanha e à Nova Zelândia, não há muito desacordo: ambas pertencem à extremidade pluralista do espectro pluralismo/corporativismo. Além disso, a opinião geral é de que a Nova Zelândia seja ligeiramente mais pluralista do que a Grã-Bretanha (Lijphart e Crepaz, 1991). Por isso, também a esse respeito, a Nova Zelândia é, de certa forma, o melhor exemplo do modelo Westminster.

6. *Governo unitário e centralizado.* O “Decreto para a Garantia de uma Constituição Representativa da Nova Zelândia”, aprovado pelo Parlamento da Grã-Bretanha em 1852, criou seis províncias com consideráveis poderes e funções autônomos em relação ao governo central, porém essas províncias foram extintas em 1875. A estrutura do Estado, hoje, é unitária e centralizada — o que não surpreende tanto, é claro, para um país com menos de 4 milhões de habitantes, quanto para o Reino Unido, com sua população muito maior, de cerca de 60 milhões de pessoas.

7. *Concentração do poder legislativo em uma legislatura unicameral.* Por cerca de um século, a Nova Zelândia dispôs de uma legislatura bicameral, composta de uma câmara baixa, eleita, e uma câmara alta, nomeada. Mas, gradativamente, a câmara alta veio a perder o poder. A sua abolição, em 1950, fez com que o sistema bicameral assimétrico se transformasse num unicameralismo puro.

8. *Flexibilidade constitucional.* Assim como o Reino Unido, a Nova Zelândia não tem um documento constitucional escrito único. A sua constituição “não escrita” consiste em algumas leis fundamentais (como os Atos Constitucionais de 1852 e 1986, os Atos Eleitorais de 1956 e 1993 e o Ato dos Direitos Humanos de 1990), além de convenções e do costume.<sup>2</sup> Algumas condições básicas nas leis fundamentais são “entrincheiradas”, só podendo ser alteradas por uma maioria de três quartos dentre os membros da Câmara dos Representantes, ou pelo voto da maioria em um referendo. Entretanto, esse entrincheiramento pode sempre ser removido por meio de maiorias regulares, de forma que, no final, a decisão da maioria venha a prevalecer. Assim, da mesma forma que o Parlamento britânico, o Parlamento da Nova Zelândia é soberano. Qualquer lei, inclusive as que “emendam” a constituição não escrita, pode ser adotada pela regra da maioria regular. Como diz um especialista em lei constitucional da Nova Zelândia: “o princípio central da Constituição é o de que não há limitações legais efetivas para o que o Parlamento possa decretar, pelo processo legislativo ordinário” (Scott, 1962: 39).

9. *Ausência de revisão judicial.* Soberania parlamentar também significa, como na Grã-Bretanha, que as cortes não têm direito à revisão judicial. A Câmara dos Representantes é o único juiz sobre a constitucionalidade da sua própria legislação.

10. *Um banco central controlado pelo Poder Executivo.* Andreas Busch (1994: 65) afirma que, historicamente, a Nova Zelândia “tem sido um país com (...) um nível muito baixo de independência do banco central”, e confere ao Reserve Bank da Nova Zelândia, para o período anterior a 1989, o seu mais baixo desempenho — o que indica uma autonomia ainda menor do que a do Banco da Inglaterra. Essa situação foi radicalmente modificada pelo Ato do Reserve Bank, de 1989. Agora, a estabilidade de preços foi definida como primeira meta da política monetária, e o banco central ficou com a responsabilidade única de não exceder a meta da inflação, cujo nível exato deverá ser negociado entre o banco central e o ministro das Finanças. Os níveis de inflação diminuíram drasticamente na Nova Zelândia: calculada nos termos do índice de preços ao consumidor, ela havia ficado por seis anos no nível de

<sup>2</sup>O Ato Constitucional de 1852 e o Ato Eleitoral de 1856 foram substituídos pelos dois atos posteriores.

dois dígitos, na década de 1980, mas de 1991 a 1997 manteve uma média de apenas 2 por cento (OCDE, 1998: 240). Algum mérito, pelo menos, nesse sucesso, deve-se atribuir à maior independência do banco central.

Com apenas duas exceções — as cadeiras parlamentares reservadas à minoria maori e a mudança anterior para a autonomia do banco central — a democracia na Nova Zelândia foi, até 1996, mais nitidamente majoritária e, por isso, um exemplo de modelo Westminster melhor do que a democracia britânica. De fato, em vista, principalmente, dos gabinetes de minoria e das freqüentes derrotas das propostas do gabinete na Grã-Bretanha, na década de 1970, pôde Richard Rose legitimamente declarar que a Nova Zelândia foi “o único exemplo que restou do verdadeiro sistema britânico” (comunicação pessoal, 8 de abril de 1982). Entretanto, a adoção da RP e a primeira eleição do Parlamento por RP, em outubro de 1996, trouxeram um radical afastamento do modelo Westminster.

Os dois principais partidos opunham-se à RP, porém contribuíram, sem querer, para sua adoção. O primeiro estímulo foi o descontentamento do Partido Trabalhista com os resultados das eleições de 1978 e 1981, mencionadas acima, nas quais o Partido Nacional obteve maiorias parlamentares, não somente com menos de 40 por cento do voto popular, como também com menos votos que os recebidos pelo Partido Trabalhista. Quando este último retornou ao poder, em 1984, designou uma Comissão Real sobre o Sistema Eleitoral, a fim de recomendar melhoramentos. O âmbito da Comissão era, entretanto, muito amplo, e ela recomendou não apenas pequenos ajustes, porém uma mudança radical no sentido de se adotar a RP, como também a realização de um referendo para sua eventual adoção. O governo tentou evitar a proposta, transferindo-a para um comitê parlamentar, o qual, como era de se esperar, rejeitou a RP, recomendando em seu lugar apenas mudanças de menor importância. A campanha eleitoral de 1987 colocou de volta a RP na agenda política: o primeiro-ministro trabalhista prometeu deixar os eleitores decidirem a questão por meio de um referendo, mas seu partido recuou do compromisso, após ter sido reeleito. Para deixar o Partido Trabalhista constrangido, o Partido Nacional repetiu a promessa, de forma oportunista, na campanha de 1990 e, ao ganharem as eleições, não tiveram outra alternativa senão honrá-la. Assim, os eleitores endossaram por duas vezes a RP, em referendos realizados em 1992 e 1993 (Jackson e McRobie, 1998).

A forma de RP adotada e usada nas eleições de 1996 era um sistema moldado a partir do alemão, no qual 65 membros são eleitos por maioria simples, em distritos uninominais — inclusive os cinco distritos especiais maoris —, e 55 membros são eleitos por RP, por listas partidárias; uma condição crucial é que esse segundo conjunto de 55 cadeiras se destine aos partidos, de forma a dar o máximo de proporcionalidade ao resultado geral. Assim, embora o nome neozelandês para esse sistema seja o de “distritos mistos com fórmula proporcional” (DMP), sugerindo uma combinação da RP com alguma outra coisa, ele é, de fato, um sistema clara e plenamente de RP.<sup>3</sup>

A primeira eleição por RP mudou subitamente a política neozelandesa em muitos aspectos (Vowles, Aimer, Banducci e Karp, 1998). Em primeiro lugar, o resultado das eleições foi muito mais proporcional que os das eleições anteriores por maioria simples. O maior partido, o Partido Nacional, ainda ficou sobre-representado, porém por menos do que três pontos percentuais. Ganhou 33,8 por cento da votação e 36,7 por cento das cadeiras. Em segundo lugar, a eleição produziu um sistema multipartidário com um número sem precedentes de seis partidos ganhando representação no parlamento. Em terceiro lugar, diversamente de qualquer outra eleição do pós-guerra, nenhum partido ficou com a maioria das cadeiras. Em quarto, acrescentou-se uma dimensão étnica ao sistema partidário: o partido New Zealand First, liderado por um maori, que obteve 17 cadeiras, inclusive todas as cinco cadeiras especiais maoris, tornou-se o principal representante dessa minoria (embora não fosse um partido especificamente maori, e nem apoiado exclusivamente por eleitores maoris). A Coalizão Cristã quase conseguiu tornar o sistema partidário ainda mais multidimensional, acrescentando uma dimensão temática religiosa, porém os seus votos não obtiveram o mínimo de 5 por cento, requeridos para a admissão. Em quinto lugar, em contraste com a longa ocorrência anterior de gabinetes majoritários de um partido, formou-se um gabinete de coalizão entre o Partido Nacional e o New Zealand First.

Devido a esses significativos desvios do modelo majoritário, depois de 1996 a Nova Zelândia não mais pôde ser considerada como um bom — para

<sup>3</sup>Cada eleitor tem dois votos, um para um candidato de um distrito uninominal e um para uma lista partidária. Para evitar uma excessiva fragmentação, os partidos precisam ganhar ou um mínimo de 5 por cento da lista de votos ou, pelo menos, uma cadeira distrital, para se qualificarem para a lista de cadeiras.

não dizer o melhor — exemplo do “verdadeiro sistema britânico”. Assim, segundo as palavras de Kurt von Mettenheim (1997: 11), “o Reino Unido [agora] parece ser o único país a manter as principais características do modelo Westminster”. Entretanto, é preciso observar que todas as mudanças posteriores a 1996, na Nova Zelândia, têm a ver com a dimensão executivos-partidos do modelo majoritário, compreendendo as primeiras cinco das dez características do modelo, e que, especialmente com relação a essa primeira dimensão, diversas outras ex-colônias britânicas continuam a ter instituições de estilo predominantemente Westminster. Um exemplo particularmente claro e instrutivo disso é Barbados.

#### O MODELO WESTMINSTER EM BARBADOS

Barbados é um país situado numa pequena ilha do Caribe, com população de cerca de 250 mil habitantes. Tem uma “sociedade solidamente homogênea”, principalmente de origem africana (Duncan, 1994: 77). Tornou-se independente da Grã-Bretanha em 1966, porém continua com “um sentimento forte e generalizado da tradição e da cultura britânicas” (Banks, Day e Muller, 1997: 69), inclusive o das tradições *políticas* da Grã-Bretanha. Frequentemente é chamado de “A Pequena Inglaterra” do Caribe.

1. *Concentração do Poder Executivo em gabinetes unipartidários e de maioria mínima.* Desde a sua independência, em 1966, Barbados tem tido gabinetes unipartidários de maioria. Seus dois maiores partidos — o Partido Trabalhista de Barbados (BLP) e o Partido Trabalhista Democrático (DLP) constituem as forças que dominam esmagadoramente a política do país, e têm-se alternado no poder. Diversamente dos casos da Grã-Bretanha e da Nova Zelândia, não há exceções ou características para esse modelo que mereçam ser destacadas. Na verdade, o modelo remonta aos tempos coloniais. Desde o estabelecimento do sufrágio universal e do governo de gabinete, na década de 1950, a seqüência de gabinetes unipartidários de maioria mantém-se inalterada.

2. *Predomínio do gabinete.* Os gabinetes de Barbados têm sido pelo menos tão dominantes quanto nos dois exemplos, mencionados anteriormente, de modelo Westminster. O termo *ditadura eletiva*, cunhado por Lorde

Hailsham para a Grã-Bretanha, também se aplica bem ao sistema de Barbados (Payne, 1993: 69). Um motivo especial para o predomínio do gabinete, em Barbados, é o tamanho reduzido da legislatura. A Casa de Assembléia de Barbados, de 1966 até 1981, dispunha de apenas 24 membros. Esse número aumentou ligeiramente para 27, em 1981, e para 28, em 1991. Muitos legisladores são também, por isso, membros do gabinete, o que significa, por outro lado, que quase um terço dos membros da legislatura, como destaca Trevor Munroe (1996: 108), “são, de fato, excluídos constitucionalmente de uma instância independente e crítica em relação ao Executivo.”

3. *Sistema bipartidário.* Os mesmos grandes partidos têm controlado a política partidária de Barbados desde a independência, e formaram todos os gabinetes: o DLP, de 1966 a 1976, e de 1986 a 1994; e o BLP entre 1976 e 1986, e de 1994 em diante. Esses dois partidos diferem entre si principalmente quanto a questões socioeconômicas, com o BLP ocupando a posição de centro-direita e o DLP, a de centro-esquerda, dentro do espectro esquerda-direita. Em cinco das sete eleições realizadas desde 1966, não houve outros partidos que obtivessem cadeiras. Apenas um partido pequeno conseguiu duas cadeiras, em 1966, e outro, também pequeno, ficou com uma cadeira, em 1994. A força do sistema bipartidário também fica demonstrada pelo destino dos quatro membros do Parlamento, que abandonaram o partido governante, o DLP, em 1989, formando um partido separado. Como comenta Tony Thorndike (1993: 158), esse novo partido “não sobreviveu muito à lógica do *first past the post* do sistema Westminster e da cultura bipartidária de Barbados. Nas eleições de janeiro de 1991 ele perdeu todas as suas quatro cadeiras”.

4. *Sistema eleitoral majoritário e desproporcional.* Nas eleições anteriores à independência, inclusive a de 1966, realizada vários meses antes que a independência formal se concretizasse, Barbados usou o método da maioria simples, mas não nos distritos uninominais usuais. Em vez disso, foram usados distritos binominais (Emmanuel, 1992: 6; Duncan, 1994: 78). Esses últimos costumam aumentar a desproporcionalidade dos resultados da eleição porque, em sistemas de maioria simples, a desproporcionalidade aumenta à medida que aumenta o número dos representantes eleitos por distrito. Desde 1971, todas as eleições têm sido por maioria simples em distritos uninominais, porém a desproporcionalidade eleitoral permaneceu alta. Por exemplo, em 1971, o DLP obteve três quartos das cadeiras, com

57,4 por cento dos votos, e em 1986, obteve 24 das 27 cadeiras (88,9 por cento), com 59,4 por cento dos votos. Em três das eleições realizadas desde 1966, as maiorias parlamentares foram “fabricadas” a partir de maiorias simples de voto, mas, nas outras quatro eleições, as maiorias de cadeiras foram “ganhas” genuinamente, com as maiorias do voto popular. Assim, fazendo um balanço retrospectivo, Barbados tem sido menos uma democracia de maioria simples do que a Grã-Bretanha e a Nova Zelândia. Além disso, diferentemente desses dois países, ele jamais experimentou instâncias de uma maioria parlamentar obtida com um resultado final em segundo lugar no voto popular.

5. *Pluralismo de grupos de interesse.* De novo como o Reino Unido e a Nova Zelândia, Barbados tem tido um sistema de grupos de interesse mais pluralista do que corporativista. Nos últimos anos, entretanto, há uma tendência às práticas corporativistas. Em 1993, o governo, juntamente com líderes comerciais e sindicatos de trabalhadores, negociou um pacto sobre salários e preços que incluía o congelamento salarial. Dois anos depois, esse acordo foi substituído por um novo pacto tripartite, mais flexível.

6-10. *As características da segunda dimensão (federal-unitária) do modelo majoritário.* Barbados tem uma forma de governo unitária e centralizada — o que dificilmente chega a surpreender num pequeno país com apenas um quarto de milhão de habitantes. Mas, no que se refere às outras quatro características da dimensão federal-unitária, o país não se ajusta ao modelo majoritário puro. Tem uma legislatura bicameral, que consiste numa Casa da Assembléia, eleita pelo voto popular, e um Senado nomeado, que tem poder para retardar, porém não para vetar — um caso de bicameralismo assimétrico. Tem uma Constituição escrita, que só pode receber emendas por maiorias de dois terços, em ambas as casas do Legislativo. A Constituição confere explicitamente às Cortes o direito de realizarem revisões judiciais. Finalmente, o banco central de Barbados tem um documento que lhe confere um grau médio de autonomia na política monetária (Cukierman, Webb e Neyapti, 1994: 45).

Anthony Payne (1993) argumenta que as ex-colônias britânicas do Caribe se caracterizam não pelos sistemas Westminster, mas sim por um sistema “Westminster adaptado”. Como no caso de Barbados — o que, de um modo geral, é também verdadeiro para outras democracias da Comunidade Britâ-

mica na região —, essa adaptação afetou principalmente a segunda dimensão do modelo Westminster. Na primeira dimensão (executivos-partidos), o modelo Westminster permaneceu quase completamente intacto. O fato de Barbados desviar-se do modelo majoritário, em relação à maioria das características da dimensão federal-unitária, não quer dizer, evidentemente, que seu desvio o torne um exemplo do modelo oposto — o da democracia de consenso. A fim de ilustrar o modelo consensual, abordarei, no próximo capítulo, os exemplos da Suíça, da Bélgica e da União Européia.