

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 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 Lehmruch (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 dispondo 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 (Coddling, 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 Ergec, 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-

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.

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

(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 Européia, 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 Européia 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 Européia 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

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.

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.