



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

dados@iesp.uerj.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Brasil

Ricci, Paolo

Em que Ponto Estamos? Sessenta Anos de Reformas Institucionais na Itália (1946-2005)

Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 49, núm. 4, 2006, pp. 751-793

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21849404>

► Comment citer

► Numéro complet

► Plus d'informations de cet article

► Site Web du journal dans redalyc.org

redalyc.org

Système d'Information Scientifique

Réseau de revues scientifiques de l'Amérique latine, les Caraïbes, l'Espagne et le Portugal

Projet académique sans but lucratif, développé sous l'initiative pour l'accès ouverte

Em que Ponto Estamos? Sessenta Anos de Reformas Institucionais na Itália (1946-2005)*

Paolo Ricci

INTRODUÇÃO

Há uma visão geral de que, entre estudiosos ou simples observadores do caso, na democracia italiana perdurou, por um longo período de tempo, uma verdadeira situação de “paralisia decisória”, caracterizada por uma dinâmica política que privilegiava a “centralidade do Parlamento”, na qual, na prática, os partidos eram incapazes de chegar a decisões relevantes (Di Palma, 1977; Sartori, 1976; 1982). Esse quadro, que, com as devidas ressalvas, era inevitavelmente sensível a críticas, teria sido atenuado, segundo tal interpretação, à luz das mudanças institucionais e políticas ocorridas na década de 1990 (Sartori, 2000). Mudaram o sistema eleitoral e o quadro partidário, mudou o desempenho do governo, e o Parlamento ocupa agora um papel cada vez menos central na dinâmica política como agentes decisórios. Decerto, segundo essa concepção, tal transformação é óbvia quando observado o destino dos três partidos que tinham dominado a cena política italiana durante décadas. Por um lado, a Democracia Cristã – DC e o Partido Socialista – PS desapareceram do mapa político em consequência dos

* Gostaria de agradecer aos professores Leonardo Morlino e Luca Verzichelli, cujos comentários e sugestões úteis na interpretação do caso italiano. Agradeço também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, que financiou meu doutorado sanduíche na Itália, sem o qual a coleta dos dados e a pesquisa bibliográfica teriam sido comprometidas.

Paolo Ricci

escândalos de corrupção envolvendo os seus membros. Por outro lado, o Partido Comunista Italiano – PCI abraçou a social-democracia, transformando-se em Partido Democrático da Esquerda – PDS, enquanto os herdeiros do PCI, agora representados pela Rifondazione Comunista – RC, gravitam ao redor de apenas 6% ou 7% do eleitorado nacional. Tratou-se de uma ruptura profunda, fruto reconhecido de eventos exógenos ao sistema político dos quais sobressai a importância do papel exercido pela magistratura.

A meu ver, esse quadro é tendencialmente impressionista, na medida em que não descreve e informa sobre a própria natureza das mudanças ocorridas. Especialmente, ao enfatizar as transformações institucionais ocorridas nos anos 1990 – em particular a do sistema eleitoral –, ele nos fornece uma explicação equivocada do caso italiano, baseada na idéia de que as condições atuais são resultado apenas da intervenção recente ligada a pressões externas. É fato, porém, que em épocas anteriores, ainda nos anos 1980, várias reformas, em contraste com a imagem de um país paralisado na sua capacidade decisória, foram implementadas na arena parlamentar. Da mesma forma, não podemos esquecer que a questão da reforma eleitoral acompanhou constantemente o debate institucional e não foi descoberta pelos políticos recentemente.

Ganha força, efetivamente, a necessidade de rever a intrigante questão das reformas institucionais no caso italiano. Este artigo nasce, em particular, com o propósito de mostrar como as reformas adotadas foram, na verdade, o resultado de um longo caminho encetado há décadas. Especialmente, ao pôr o foco sobre as reformas eleitorais e as dos regimentos internos que caracterizaram a Itália durante o seu período republicano (1946-2005), procura fornecer uma contribuição que possa chegar a um diagnóstico mais preciso e verídico dos acontecimentos atuais. Vale frisar que, no âmbito dos artigos e livros publicados em inglês, se observa, de fato, uma desvalorização da análise centrada sobre as mudanças internas à arena parlamentar e o predomínio, de forma assustadora, de investigações relativas ao âmbito eleitoral¹. Entretanto, para apreciar inteiramente a complexa dinâmica reformadora, o pesquisador não pode deixar de levar em conta a extraordinária importância que a reforma dos regimentos internos teve para o caso italiano. Mostrar-se-á, peculiarmente, que durante a época que antecedeu as reformas eleitorais dos anos 1990, isto é, durante a chamada “Primeira República”, houve uma intensa atividade política com o intuito de corrigir os regimentos da Câmara e do Senado que, mesmo sendo per-

seguida de forma contraditória, pois era implementada por microrreformas, na sua essência buscava fortalecer o governo, segundo o modelo consolidado nas demais democracias européias.

Para poder apresentar um quadro mais completo do caso em exame, minha análise depende da exploração de duas questões. Ressalva-se, em primeiro lugar, a necessidade de enquadrar a lógica subjacente à dinâmica reformadora que caracteriza todo o panorama italiano, seja no âmbito do sistema eleitoral, seja no contexto parlamentar. Assim sendo, é possível responder à seguinte questão: as mudanças dos anos 1990 podem ser o resultado de uma lógica reformadora que já estava presente no contexto político há vários anos?

Relevante e fundamental é observar, também, as transformações ocorridas por meio de uma série de indicadores específicos. O ponto a que pretendo chegar é que a análise dos dados empíricos relativos à arena eleitoral e parlamentar pode nos informar melhor com relação ao impacto resultante do desenvolvimento institucional. Só ao se examinar, por exemplo, o número efetivo de partidos, a duração dos governos, a produção legislativa do Executivo e o conteúdo das leis, é que ficará evidente o embate das reformas adotadas; assim como é possível averiguar a presença de mudanças no comportamento político, antes que as reformas dos anos 1990 fossem implementadas.

Antes de me dedicar inteiramente aos tópicos em questão, talvez seja conveniente esclarecer rapidamente outros dois motivos que me convenceram a escrever este texto. Em primeiro lugar, a necessidade de oferecer uma visão geral do panorama italiano para um público que, considerando pelo menos os que se posicionam no campo da política comparada, se preocupa com o estudo e o entendimento das mudanças institucionais que ocorrem em outras democracias. Embora a importância da política comparada não seja incipiente no Brasil, reconhece-se, especialmente para os estudos qualitativos, a falta de um desenho comparativo mais desenvolvido (Castro Santos e Coutinho, 2002). Assim, por se tratar de um artigo que, além de apresentar dados empíricos, busca também fornecer um quadro geral das transformações na democracia italiana, procurei citar os trabalhos que julgo essenciais para quem queira se aprofundar no caso italiano.

A segunda razão remete indiretamente para o caso brasileiro. No Brasil, tem ganhado destaque ultimamente, com certo vigor, o tema das reformas institucionais, com ênfase maior para o âmbito eleitoral. Creio,

Paolo Ricci

talvez ingenuamente, que em boa medida o fascínio com as reformas institucionais, nas quais muitos depositam esperanças de sistematizar o caos político-partidário – no qual supostamente o Brasil se encontra – possa ser bem interpretado e entendido através do filtro da experiência italiana.

O artigo está organizado da seguinte forma: após uma breve síntese do quadro político-institucional, com a finalidade de apresentar o panorama político italiano e, sobretudo, as questões relativas às reformas institucionais, o foco recai sobre a arena eleitoral. Aqui, a atenção será voltada para o estudo das leis eleitorais, das razões que levaram a suas escolhas, e a seguir para seus efeitos sobre o quadro partidário em geral. Na segunda parte, o foco será posto sobre as reformas no âmbito parlamentar, com particular atenção para o estudo dos regimentos internos. Depois de ter mostrado que na arena parlamentar foi verificada uma maior propensão reformadora, avaliarei o impacto das reformas sobre o conjunto das *performances* legislativas do Parlamento e do Executivo, seja em termos de normas produzidas, seja considerando o conteúdo das mesmas. Na conclusão, retomarei a discussão sobre os limites de uma análise que não considere o panorama evolutivo das reformas e esboçarei algumas considerações para o caso brasileiro e o tema das reformas em geral.

UMA INTERPRETAÇÃO DO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL ITALIANO

O período aqui examinado percorre cerca de 60 anos de vida republicana italiana, desde a Constituinte de 1946 até 2005. As observações e reflexões desenvolvidas concentram-se em duas reformas: a do sistema eleitoral e a do regimento interno. Entretanto, se não tivermos compreensão do quadro político-institucional geral, teremos definitivamente comprometido a análise dessas reformas. É principalmente nesse aspecto da questão que procuro centrar o estudo nesta seção.

Vários autores têm recentemente defendido e demonstrado amplamente a idéia de que a evolução do sistema político italiano deve ser entendida como função de ciclos político-institucionais (Cotta, 1991; 1996; Pasquino, 1994; Vassallo, 1994; Verzichelli e Cotta, 2000). Ou seja, é o tipo de variação na colaboração/contraposição entre os partidos que explica as reformas para fortalecer o papel do Parlamento ou do governo. Em geral, enfatiza-se o fato de que o Parlamento italiano “pa-

rece ter sido mais flexível em relação à imagem proposta tradicionalmente pelos estudos sobre a evolução da primeira república” (De Micheli e Verzichelli, 2004:116, tradução do autor). Conseqüentemente, as reformas – entre elas a do sistema eleitoral e a dos regimentos – devem ser entendidas a partir dos ciclos de coalizão que determinaram as possíveis estratégias de intervenção no âmbito do arranjo institucional. Com o objetivo de ilustrar e concretizar o que esses autores sustentam, apresenta-se a seguir a discussão dividida por tipo de ciclo político-institucional.

No primeiro ciclo, correspondente à fase constituinte (junho de 1946-dezembro de 1947), observa-se um padrão político de tipo inclusivo (Lanzalaco, 2005), caracterizado pela tendência à agregação do maior número de forças políticas antifascistas. Certo é que esse padrão político era a conseqüência, por um lado, de uma vasta colaboração iniciada formalmente em 1943, quando partidos e movimentos antifascistas criaram o Conselho de Liberação Nacional – CNL, cuja função era organizar a resistência antifascista. Por outro lado, os resultados eleitorais da eleição da Assembléia Constituinte mostraram uma divisão política que não permitia a exclusão das forças de esquerda. Do total de 556 cadeiras, socialistas e comunistas ocuparam 229, a Democracia Cristã, 207 e os demais partidos, 120. Do ponto de vista das escolhas institucionais, o arcabouço institucional traçado pelos constituintes inevitavelmente refletia a dificuldade de alcançar acordos rápidos e soluções majoritárias que resultassem da aliança entre algumas forças políticas. Assim, a impossibilidade de entendimento para determinadas soluções institucionais resultou na re-adoção *ipso facto* de arranjos pré-fascistas, como o sistema eleitoral de 1919 e os regimentos internos de 1920-1922. A incapacidade de chegar a um acordo foi patente no caso da questão bicameral. Apesar de as forças políticas concordarem sobre a importância de evitar a presença de duas casas com iguais prerrogativas (Bonfiglio, 2006), o resultado foi um bicameralismo perfeito, no qual o governo era responsável perante ambas as casas, sendo suficiente o voto contrário em uma delas para obrigá-lo às demissões. Em geral, o arcabouço institucional era de tipo consociativo, privilegiando assim um Executivo fraco, a centralidade do Parlamento e a tutela ampla das minorias.

Porém, já durante a I Legislatura (1948-1953), houve uma tentativa de fortalecimento da democracia em um sentido majoritário. A consistente vitória eleitoral da DC nas eleições de 1948 (ver Tabela 1) permitiu

Paolo Ricci

que o líder daquele partido atuasse com o objetivo de acentuar as diferenças entre os partidos e perseguir a idéia de um governo forte (Rotelli, 1981). Esse segundo ciclo corresponde à fase conhecida como *centrismo*, na qual a DC organiza governos de coalizão apenas com partidos pequenos de centro como o Partido Liberal Italiano – PLI e o Partido Republicano Italiano – PRI. Os fatos internacionais – relativos à radicalização da contraposição entre Ocidente e mundo comunista – empurravam nesta direção. Ao mesmo tempo, a perda de consenso da DC nas eleições locais entre 1951 e 1952 e a perspectiva de enfraquecimento no plano nacional para as sucessivas eleições levaram à decisão de encontrar uma forma de diminuir a representatividade dos comunistas e neofascistas. A solução encontrada passou pela reforma dos sistemas eleitorais em todos os níveis (Piretti, 2003), pelas reformas no campo administrativo, pela tentativa de organização da Presidência do Conselho dos Ministros e dos ministérios (Lanzalaco, 2005). Entretanto, da derrota eleitoral da DC em 1953 emergiu a recusa a um modelo institucional novo e a confirmação daquele derivado da Constituinte (*idem*).

Em 1955 inicia-se um novo ciclo, que perdura pelo menos até 1979. A peculiaridade desse ciclo é a dominação, e de certa forma a exacerbação, da visão consociativa que torna central o Parlamento como dimensão institucional. A centralidade do Parlamento é institucionalizada nas reformas dos regimentos da Câmara e do Senado em 1971, nas quais se privilegiam princípios normativos que obrigam maioria e oposição à contínua negociação. No plano legislativo, é determinante o papel das comissões parlamentares como centro de negociação entre os atores políticos, permitindo que sejam alcançados acordos de tipo microseccional de cunho distributivo (Di Palma, 1977). Em um primeiro momento, as maiorias de governos são construídas, alternativamente, ao redor das forças políticas de centro-esquerda, como o Partido Socialista Italiano – PSI e o Partido Republicano Italiano. O crescimento da onda de terrorismo levou ao que ficou conhecido como o período da “solidariedade nacional”, no qual os governos recebiam o voto de confiança dos partidos de centro e a abstenção do PCI, cujos votos, com a radicalização do conflito que coincide com o seqüestro e a sucessiva morte do líder da DC Aldo Moro, se transformaram em votos a favor do governo².

A partir de 1979 inicia-se um processo de mudança institucional lento e gradual que acompanha todos os anos 1980. A afirmação no pleito eleitoral do PSI e dos pequenos partidos, ao lado da perda de consenso da

DC (ver Tabela 1), tornava viável a perseguição de uma política de alianças diferente. Esse é o quarto ciclo e corresponde ao período do *pentapartito*, no qual a coalizão de governo era apoiada por cinco partidos: a DC, o PSI, o PRI, o PLI e o Partido Socialdemocrata Italiano – PSDI. A fórmula da aliança era baseada na presença em igual peso destes cinco partidos e na alternância dos seus líderes como primeiros-ministros. Esse ciclo foi pródigo na invocação das reformas institucionais, as quais, de fato, ingressaram nos programas de vários governos. Entretanto, a apetência dos partidos, dos intelectuais e da sociedade civil para o tema das reformas institucionais foi amplamente desatendida. Ficava claro que o acordo era possível apenas sobre questões de amplo consenso, como a reforma da Presidência do Conselho, que disciplinava a atividade do governo, os regimentos internos, e a reforma das autonomias locais, que atribuía maior autonomia político-administrativa no âmbito subnacional. Por outro lado, não foram atendidas as propostas mais controversas capazes de reverter o quadro institucional, tais como a reforma do bicameralismo, a do sistema eleitoral ou a passagem para o semipresidencialismo. Na prática, todos os partidos concordaram que era necessário repensar o arranjo institucional, mas o *modus operandi* da lógica reformadora devia seguir um caminho gradual e de tipo incremental (Fusaro, 1993; Lanza-Laco, 2005).

O último ciclo, o quinto, inicia-se em 1991 e encerra a fase das pequenas reformas e das mudanças graduais para passar a uma adaptação ao modelo de democracia majoritária de que se investiram as demais democracias em época anterior. Como era de esperar, a repentina mudança – aclamada como passagem da Primeira para a Segunda República – é explicada apelando-se ao impacto de fenômenos externos (Bufacchi e Burgess, 2001; Pasquino, 2001b). O principal deles é a crise do sistema partidário provocada pela onda de escândalos envolvendo a maioria dos partidos da Primeira República. Ao se observar a Tabela 1, é patente o grande sucesso de novas forças políticas, assim como o desaparecimento dos partidos tradicionais. Durante o período em questão, a literatura tende a ressaltar as mudanças significativas no pleito eleitoral e em âmbito regimental, mas a ênfase reformista se estende a outras áreas, tais como a maior autonomia dos governos locais e a reforma administrativa.

Sob o ponto de vista que nos interessa, a descrição e o impacto desses ciclos serão retomados mais adiante, sobretudo no decorrer das evi-

Tabela 1
Porcentagem de Cadeiras para o Parlamento Italiano 1948-2001
(entre parênteses, valor do Senado)

Partidos	1948	1953	1958	1963	1968	1972	1976	1979	1983	1987	1992	1994	1996	2001
Democracia Cristã (DC)	48,5 (48,1)	40,1 (39,9)	42,3 (41,2)	38,3 (36,5)	39,1 (38,3)	38,7 (38,1)	38,7 (38,9)	38,3 (38,3)	32,9 (32,4)	34,3 (33,6)	29,7 (27,3)			
Partido Comunista Italiano (PCI)**	31,0* (30,8)	22,6 (20,2)	22,7 (21,8)	25,3 (25,2)	26,9 (30,0)	27,1 (28,1)	34,4 (33,8)	30,4 (31,5)	29,9 (30,8)	26,6 (28,3)	16,1 (17,1)	20,3	21,0	16,6
Partido Socialista Italiano (PSI)		12,7 (11,9)	14,2 (14,1)	13,8 (14,0)	14,5* (15,2)	9,6 (10,7)	9,6 (10,2)	9,8 (10,4)	11,4 (11,4)	14,3 (10,9)	13,6 (13,6)			
Partido Socialdemocrata Italiano (PSDI)		4,5 (4,3)	4,6 (4,4)	6,1 (6,3)		5,1 (5,4)	3,4 (3,1)	3,8 (4,2)	4,1 (3,8)	2,9 (2,4)	2,7 (2,6)			
Partido Republicano Italiano (PRI)	2,5 (2,6)	1,6 (1,1)	1,4 (1,4)	1,4 (0,8)	2,0 (2,2)	2,9 (3,0)	3,1 (2,7)	3,0 (3,4)	5,1 (4,7)	3,7 (3,9)	4,4 (4,7)			
Partido Liberal Italiano (PLI)	5,4 (2,8)	3,0 (3,9)	3,5 (3,9)	7,0 (7,4)	5,8 (6,8)	3,9 (4,4)	1,3 (1,4)	1,9 (2,2)	2,9 (2,7)	2,1 (2,2)	2,9 (2,8)			
Movimento Social Italiano (MSI)**	2,0 (0,7)	5,8 (6,1)	4,8 (4,4)	5,1 (5,3)	4,5 (4,8)	8,7 (9,1)	6,1 (6,6)	5,3 (5,7)	8,8 (7,3)	5,9 (6,5)	5,4 (6,5)	13,4	15,6	12,0
Partido Radical							1,1 (0,8)	3,5 (1,3)	2,2 (1,8)	2,6 (1,8)	1,2 (0,5)	3,5		
Ligas***										1,3 (1,3)	8,6 (8,2)	8,3	10,0	12,0
Verde										2,5 (2,0)	2,8 (3,1)	2,7	2,5	

(continua)

Tabela 1
Porcentagem de Cadeiras para o Parlamento Italiano 1948-2001
(entre parênteses, valor do Senado)

Partidos	1948	1953	1958	1963	1968	1972	1976	1979	1983	1987	1992	1994	1996	2001
Força Itália												21,0	20,5	29,4
Refundação Comunista (RC)											5,6 (6,5)	6,0	8,5	5,0
Partido Popular Italiano (PPI)****												11,0	6,8	14,5
Outros	16,0 (12,4)	9,7 (13,7)	6,5 (8,8)	3,0 (4,5)	7,2 (2,7)	4,0 (1,2)	2,3 (2,5)	4,0 (3,0)	2,7 (5,1)	3,8 (7,1)	7,0 (7,1)	13,8	15,1	10,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Pretti, 1996 e Instituto Carlo Cattaneo.
 * O PSI formou lista única com o PCI na eleição de 1948 e com o PSDI na de 1968.
 ** O Partido Comunista mudou de nome na eleição de 1992 para Partido Democrático de Esquerda, e o Movimento Social, em 1994, para Aliança Nacional.
 *** As várias ligas unem-se na Liga Nord a partir da eleição de 1994.
 **** O Partido Popular apresenta-se como herdeiro da DC.

Paolo Ricci

dências relativas às reformas do sistema eleitoral e àquelas do regimento interno.

AS LEIS ELEITORAIS: DO PROPORCIONALISMO PURO AO SISTEMA MISTO

A caricatura com a qual se denomina a Itália, “república do proporcional” (Fusaro, 1995), justifica-se pela manutenção de um sistema proporcional que era ampliado a todos os níveis da representação³. De certa forma, isso dá sustentação à visão estática que muitos autores ou analistas têm do “caso Itália” e, em particular, do contexto institucional daquele país. No fundo, à primeira vista, decididamente, a manutenção de um sistema eleitoral por um período tão longo desestimula interpretações contrárias e, em certo sentido, parece redimensionar a idéia de ciclos político-institucionais, isto é, da variabilidade do sistema político italiano. As coisas, contudo, são um pouco mais complexas. Vejamos do início: a lei eleitoral de 1948.

Argumenta-se que, acima de tudo, os trabalhos constituintes foram caracterizados pela busca e manutenção de um compromisso entre a esquerda, em particular os comunistas, e a Democracia Cristã (Cheli, 1978). Várias eram as razões que, na época, apontavam para um entendimento de modo a evitar qualquer conflito entre os partidos. Em primeiro lugar, predominava entre as forças políticas a desconfiança quanto à capacidade de se respeitarem as regras básicas da democracia. A esquerda italiana, sobretudo o PCI, tinha combatido durante a guerra no Norte da Itália e mesmo após o fim do conflito ainda mantinha uma forte organização paramilitar no território. Desse modo, os comunistas conseguiram passar não apenas uma imagem de partido revolucionário, mas de um partido que colocava concretamente o problema do alcance revolucionário (Galli, 1991)⁴. É preciso compreender, também, que os partidos representavam diferentes clivagens político-sociais que a eleição para a Assembléia Constituinte tinha de fato cristalizado⁵. Posta a questão nesses termos, faltava uma visão clara e definitiva de quem teria legitimidade para governar o país (Scoppola, 1997). Finalmente, destaca-se, sobretudo a partir de 1947, o contexto internacional do pós-guerra, no qual a contraposição entre o Ocidente e os países comunistas configurava certa desconfiança quanto ao papel a ser desempenhado pelo PCI na nova democracia. Daí nascia a certeza de que a salvaguarda da recém-nascida democracia passava pela exclusão do PCI dos postos de governo. A noção de *conventio ad excludendum* sintetizava essa idéia, indicando a existência de um acordo não escrito,

baseado na exclusão da legitimação da oposição – sobretudo de esquerda⁶ – como componente de governo.

Nessas condições, do ponto de vista da representação política, a adoção de um sistema proporcional que exaltasse o partido era a única solução possível em uma situação de grande conflito político-ideológico entre os partidos (Bettinelli, 1982). O proporcionalismo tinha como principal efeito equilibrar o peso negociável de cada bloco, evitando qualquer possibilidade de vitória de uma parte e, por conseguinte, a possibilidade de esta força política impor os seus valores ao preço da liberdade de todos. Agora, se o proporcionalismo não estava em discussão, se tornava central o problema da escolha entre seus diferentes tipos. A contraposição entre as forças políticas era tão acentuada que chegar a um posicionamento comum sobre um projeto era praticamente impossível. De fato, o impasse resolveu-se ao se recuperar, pela escolha do sistema eleitoral para eleger a Assembléia Constituinte, como também para o sistema adotado para as eleições da Câmara e do Senado, a lei proporcional de 1919⁷. Fato que, para muitos estudiosos, derivava da incapacidade das elites políticas para construir um debate sério e profundo sobre as causas da vitória fascista, a qual teria representado apenas um parêntese na história italiana (Scoppola, 1997).

Formulada a questão dessa maneira, parece que não houve inovações com relação ao passado. Na verdade, estamos em um plano macro da análise, que sintetiza a lógica da escolha do tipo de sistema. Ao enfrentar as *technicalities* internas à lei proporcional, observamos algumas importantes decisões tomadas pelos constituintes. Não é necessário, e seria impossível nesta ocasião, tratar detalhadamente de todas elas. A meu ver, há somente dois aspectos que precisam ser salientados.

Na Assembléia Constituinte, os trabalhos para a elaboração de uma nova lei eleitoral foram dominados pela insatisfação de quem previa a introdução de distritos uninominais. De forma geral, era um antagonismo ao proporcionalismo que levou a adotar medidas vistas como essenciais: sistema das preferências e circunscrições médias e pequenas. Com as primeiras, buscava-se garantir uma certa autonomia aos candidatos, enquanto com a acomodação em distritos médios-pequenos, contrapondo-se à tese de quantos preconizavam a criação de um único distrito nacional, garantia-se uma certa visibilidade aos candidatos. De fato, ao incluir estas propostas, a lei eleitoral da Câmara não apenas tornava efetiva a aproximação entre eleitos e eleitores graças à

Paolo Ricci

diminuição da dimensão dos distritos, mas a exacerbava através da personalização do voto⁸.

O segundo aspecto que quero frisar é uma diferença substancial entre a lei da Câmara e a do Senado. O fato de o Senado pré-fascista ser de nomeação régia, e, portanto, privado de representação, tornava inexistente a tensão entre um modelo eleitoral preexistente e propostas alternativas. Realmente, aqui o laboratório da engenharia eleitoral foi mais aberto às inovações, como as que introduziam a representação por profissões (defendida pela DC), a representação por meio dos órgãos locais (defendida pelas forças liberais) (Aimo, 1977), e, sobretudo, a organização da competição em distritos uninominais – defendida pela direita e pelos comunistas. Uma convergência entre PCI e DC permitiu que se alcançasse um acordo em termos proporcionais, segundo o modelo da Câmara, mas com previsão de eleição majoritária, no caso de o candidato obter pelo menos 65% dos votos no distrito (Fusaro, 1995; Piretti, 1996). Essa será uma escolha, entretanto, inconclusiva, já que o princípio da eleição com base uninominal foi atenuado pelo alto quórum requerido. Assim, destaca-se que entre 1948 e 1992 apenas cerca de 50 senadores alcançaram o quórum previsto (Fusaro, 1995), de modo que a lei eleitoral para o Senado funcionou, de fato, como o sistema proporcional aprovado na Câmara⁹.

Durante a primeira legislatura, correspondente ao segundo ciclo, foi aprovado um projeto de lei com a finalidade de modificar a lei eleitoral de 1948. As razões que conduziram a DC e os partidos do bloco moderado nessa direção eram múltiplas. Por um lado, a reforma era uma tentativa de permitir a obtenção de uma maioria parlamentar que garantisse maior capacidade de ação para o governo. A DC conjecturava que com o sistema eleitoral vigente era quase impossível alcançar sozinho uma ampla maioria, dependendo de fato, na formação do governo, da aliança com forças menores de centro, como o Partido Liberal e o Partido Republicano. Da mesma forma, devem-se assinalar as pressões internacionais exercidas sobre a DC e seus líderes para que fossem isolados cada vez mais os partidos anti-sistema, em particular os comunistas. Segundo a teoria do domínio, se o PCI chegasse ao poder na Itália, provocaria um sério risco para a democracia daquele país, assim como para os países vizinhos. Ela colocava em pauta a necessidade de bloquear a expansão dos comunistas (Piretti, 2003). Essa necessidade foi mais sentida ainda depois das eleições locais de 1951-1952, quando não apenas os comunistas, mas a direita monarquista e as forças de ins-

piração fascista tiveram bom desempenho eleitoral (Possanzini, 2001; Scoppola, 1997).

Por todas essas razões, foi apresentada em outubro de 1952 e aprovada em março de 1953 uma proposta de reforma eleitoral da Câmara, voltada para garantir que saísse das eleições de 1953 um partido (ou coalizão) vitorioso. O ponto central da reforma era o mecanismo do prêmio de maioria para o partido que tivesse alcançado 50% mais 1 dos votos, garantindo às forças vitoriosas cerca de 65% das cadeiras, segundo uma repartição proporcional das mesmas se houvesse partidos coligados. Entretanto, por apenas 100 mil votos – representando menos de 2% do total de votos – o mecanismo do prêmio não pôde ser aplicado. Para a DC, que tinha patrocinado ativamente a reforma, era uma clara derrota. O próprio líder da DC declarou quanto à lei eleitoral que “no estado atual das coisas precisava considerá-la como decaída e irrealizável” (Piretti, 2003:214, tradução do autor). Seu insucesso legitimava, portanto, sua ab-rogação, que de fato ocorreu na legislatura seguinte, quando se retornou à lei eleitoral anteriormente vigente.

Nenhuma outra reforma eleitoral, no âmbito nacional, foi implementada até 1993. Nesse sentido, ainda que fosse possível afirmar a presença de diferentes ciclos político-institucionais – ou, em outros termos, a mudança do papel dos partidos e das relativas alianças no decorrer da experiência republicana –, estes não parecem ter tido um impacto substantivo sobre o formato do sistema eleitoral. Importa, segundo a interpretação dominante, fazer referência a um conjunto de fatores externos à lógica partidária que ocorreram no começo dos anos 1990, resultando, no âmbito institucional, na transformação do sistema eleitoral com a adoção de um sistema misto.

Creio não haver dúvida de que a reforma do sistema eleitoral foi, como lembrado por vários autores (Bufacchi e Burgess, 2001; Morlino, 1998; Pasquino, 2001b), condicionada por um conjunto de fatores externos que se manifestaram repentinamente a partir de 1991. Aqui, em primeiro lugar, sobressai a onda de escândalos que envolveram muitos parlamentares durante a XI Legislatura (1992-1994) e que contribuiu para deslegitimar todo o sistema partidário¹⁰. Era evidente que também havia ocorrido um descolamento entre sociedade e partidos pelo resultado do teste referendário. No referendo de 1991, com a participação expressiva de 62,5% dos eleitores, mesmo boicotado pelos partidos, determinou-se o fim do sistema de preferências múltiplas para a Câmara.

Paolo Ricci

Era uma mensagem clara e inequívoca de que os cidadãos exigiam a mudança do sistema eleitoral (Pasquino, *idem*). Em 1993, outro referendo ab-rogou o quórum de 65% dos votos para que no Senado o candidato fosse eleito no distrito uninominal. Avia-se, assim, uma mudança radical na lógica reformadora, que investe inicialmente o sistema eleitoral e se expande sucessivamente a outras áreas institucionais.

Ninguém contesta a orientação de tratar da reforma a partir das explicações vinculadas a fatores externos. Entretanto, alguns autores endogenizam o debate alegando que a inovação institucional italiana, e, no que nos interessa, a do sistema eleitoral, tem razões internas (Cheli, 2000; Lanza-laco, 2005). Sobretudo, argumenta-se que os fatores exógenos não atuaram isoladamente, mas se colocam em um contexto já consolidado de discussão das reformas encetado a partir dos anos 1980 (Cheli, 2000)¹¹. Isto é, a exigência de inovação institucional é uma característica que se torna dominante desde os primeiros anos do que distinguimos como o quarto ciclo.

As propostas de reformas não apenas eram incluídas nos programas de governo, mas foram criadas varias comissões parlamentares ou comitês de estudo para discutir as possíveis alterações institucionais. As temáticas abordadas eram amplas e inúmeras, passando pela reestruturação administrativa dos ministérios e do governo, incluindo a reforma do bicameralismo, do voto de confiança, do referendo, e a racionalização das funções legislativas¹². A incapacidade de se chegar a um acordo sobre a maioria das matérias constitucionais bloqueou, de certa forma, as iniciativas reformistas, as quais ficaram restritas apenas à possibilidade de rever o sistema eleitoral (Fusaro, 1995; Lanza-laco, 2005). De fato, por não se tratar de matéria constitucional, a reforma do sistema eleitoral exigia no Parlamento apenas a maioria absoluta e, portanto, facilitava a obtenção de um acordo.

As explicações exógenas também não levam em conta as transformações do sistema partidário. Embora a DC continue sendo o maior partido, perde eleitores de forma consistente a partir de 1983 e na eleição de 1992 atinge sua menor porcentagem de votos, ficando abaixo de 30% (ver Tabela 1). Por outro lado, mais delicada é a posição do PCI, que depois da derrota eleitoral nas eleições de 1987 trocou boa parte de seus dirigentes. Os fatos de 1989 marcaram uma crise de identidade dentro do partido e induziram à proposta de uma ruptura radical com o passado. Vários expoentes do partido defendiam, por exemplo, já a partir de

1988, a reforma do sistema eleitoral em um sentido que pudesse facilitar a alternância dos partidos no governo e a anulação das práticas consociativas para as quais o mesmo PCI havia contribuído (Hellman, 1992). Em decisão histórica, durante o XX Congresso do PCI, em janeiro de 1991, foi votada a fundação do Partido Democrático da Esquerda – PDS. Nesse quadro se insere também a vitória da *Lega Nord* nas eleições de 1992, depois confirmada em 1994 e 1996, que contribuiu para acentuar a crise do sistema partidário da Primeira República (Biorcio, 1999). Em geral, é possível afirmar que, já no final dos anos 1980, havia sinais evidentes de atrofia do sistema partidário italiano.

Posto o problema nesses termos, a ênfase sobre os fatores externos é seguramente válida, e é indiscutível que estes foram determinantes para efetivar a reforma do sistema eleitoral. Entretanto, precisamos, decididamente, introduzir as variáveis internas, isto é, as variáveis relativas ao quadro partidário, para termos uma visão completa da evolução institucional. Eu diria que a tese daqueles que apenas salientam a crise do sistema partidário como produto de fatores externos propõe uma explicação parcial do evento. Se é verdade que tais fatores obrigaram as forças políticas a tomar decisões concretas e rápidas no tema referente à reforma eleitoral, também é preciso reconhecer que este tema vinha sendo discutido havia décadas, na medida em que o sistema partidário já apresentava sinais evidentes de crise.

Do ponto de vista das reformas implementadas, gostaria de sublinhar que a orientação dominante em relação à *desproporcionalização* do sistema eleitoral foi perseguida em todos os níveis¹³. No plano nacional, o acordo entre os partidos foi alcançado em torno da adoção de um sistema misto, seja para a Câmara, seja para o Senado, no qual prevalece o sistema de votação uninominal para 75% das cadeiras. O entendimento sobre a parte proporcional para o restante das cadeiras nascia da necessidade, para os pequenos partidos, de manter uma garantia de representação no Parlamento. A quota de 25% relativa à parte proporcional era na verdade defendida também pela DC, já que teria permitido corrigir as perdas de consenso no Norte da Itália, enquanto para a *Lega Nord* possibilitava o aumento do consenso derivado da parte uninominal. O PDS, mesmo apoiando a adoção de um sistema totalmente uninominal a dois turnos, acabou aceitando a proposta majoritária para não prolongar o debate, imaginando que, assim como os demais partidos, pudesse sair ganhando com presença significativa de uma parte proporcional na lei eleitoral (Fusaro, 1995; Pappalardo, 1995)¹⁴.

Paolo Ricci

OS EFEITOS DAS LEIS ELEITORAIS SOBRE O SISTEMA PARTIDÁRIO

De forma a compreender a evolução do quadro partidário como um todo, esta parte centra a análise sobre alguns indicadores que são comumente utilizados na literatura com esse propósito. Na Tabela 2 encontramos o número efetivo de partidos, o número de partidos no Parlamento, as cadeiras ocupadas pelos primeiros dois partidos e o número efetivo de grupos parlamentares¹⁵.

Tabela 2
Indicadores de Performance do Sistema Partidário
(valores para o Senado)

Eleição	Número Efetivo de Partidos Eleitorais (NEPE)*	Número de Partidos no Parlamento (NPP)	Cadeiras dos Primeiros Dois Partidos (%) (CPP)	Número Efetivo de Grupos Parlamentares (NEGP)
1948	2,9 (3)	10 (12)	85 (85,7)	2,9 (3,9)
1953	4,2 (4,4)	9 (13)	68,8 (69,2)	3,6 (3,7)
1958	3,9 (4,1)	12 (11)	69,3 (73,4)	3,4 (3,2)
1963	4,1 (4,4)	10 (13)	67,6 (67,6)	3,7 (3,7)
1968	3,9 (3,7)	9 (8)	70,3 (74,9)	3,6 (3,8)
1972	4,1 (4)	9 (9)	70,6 (72,7)	3,6 (3,9)
1976	3,5 (3,5)	11 (11)	77,8(79,7)	3,2 (3,5)
1979	3,9 (3,8)	12 (10)	73,5 (78,4)	3,6 (3,5)
1983	4,5 (4,5)	13 (13)	67,1 (72,1)	4,3 (4,1)
1987	4,6 (4,7)	14 (16)	65,2 (71,7)	4,4 (4)
1992	6,6 (5,5)	16 (18)	49,7(54,3)	5,7 (4,9)
1994	7,7	21 (21)	35,9 (38,4)	6,2 (7)
1996	7,2	25 (27)	42,5 (42,2)	6,2 (6,3)
2001	6,3	24 (24)	51,4 (46,0)	5,4 (6,3)

Fontes: Para o NEPE, Instituto Cattaneo; NPP e CPP, Piretti, (1996); NEGP, arquivo do Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Político — CIRCaP — (Università di Siena).

* Os dados de 1994, 1996 e 2001 referem-se à parte proporcional da Câmara. Não forneço os dados para o Senado, já que aqui o eleitor dispõe de uma única cédula, o que, portanto, impede uma distinção analítica significativa entre a componente majoritária e a proporcional.

Com relação ao número efetivo de partidos eleitorais, observa-se que o valor permanece quase constante depois de 1948 e cresce a partir das eleições de 1992, mantendo-se elevado depois de 1994. O crescimento do valor para 1992 é imputável à consolidação de forças políticas alternativas. De fato, já nas eleições de 1983 e 1987 havia sinais de que o

comportamento do voto dos eleitores tinha mudado. O Partido Verde, por exemplo, conseguiu em 1987 uma boa *performance* eleitoral, com porcentagens de votos próximas às de partidos tradicionais, como o Partido liberal e o Partido Socialista Democrático Italiano. O fenômeno das Ligas não era novo em 1992, sendo conhecido desde a eleição de 1983. A confirmação desse aspecto é obtida passando-se o foco para o estudo da fragmentação do quadro partidário na arena parlamentar. Ao contar o número de partidos com representação no Parlamento, nota-se que houve um notável incremento desde 1994, isto é, depois da introdução do sistema misto, mas é preciso convir que o fenômeno já estava presente nas eleições anteriores. Embora a contagem do número de partidos no Parlamento seja um indicador grosseiro, já que não distingue o peso de cada um deles, ajuda a mostrar a complexidade do quadro partidário. O quadro é confirmado se passamos a contar a porcentagem de cadeiras ocupadas pelos dois maiores partidos. Até a X Legislatura (1987-1992), a DC e o PCI ultrapassavam sempre a quota de 65% das cadeiras. O dado parece pior para os anos 1990, quando não se configura um quadro de tipo bipartidário. Sob este aspecto, porém, é necessária uma ponderação. Cabe ressaltar que agora o sistema eleitoral incentiva a agregação dos partidos, de modo que a competição ocorre, de fato, entre coalizões. No pleito majoritário da Câmara, nas eleições de 1994, 1996 e 2001, as coalizões de centro-esquerda e centro-direita concentraram respectivamente 80,1%, 85,2% e 89,7% dos votos, tornando, de fato, a competição bipolar. Antes de verificar o quanto isso afeta a formação e manutenção das coalizões de governo, um último dado, o relativo ao número efetivo de grupos parlamentares, confirma o alto nível da fragmentação¹⁶.

Mas como explicar tais resultados? Por que a alta fragmentação, mesmo com um sistema que privilegia a competição majoritária? A interpretação comum entre os analistas é a de que isso depende não tanto da presença da quota proporcional, mas, ao contrário, de como se organizam as coalizões eleitorais na competição uninominal (Sartori, 2000). Em particular, o sistema eleitoral desincentiva os partidos pequenos a concorrerem sozinhos, principalmente se considerarmos a redução drástica das chances de conseguir o quórum na parte proporcional e, na majoritária, de ganhar em um distrito, incentivando assim a formação de coalizões. Dentro delas, cada partido exerce um poder de chantagem sobre os demais partidos da coalizão quanto ao controle de alguns distritos uninominais. Considerando que a tendência dos parti-

Paolo Ricci

dos maiores é de agrupar o maior número possível de forças para aumentar as chances de sucesso, a distribuição das candidaturas não é feita com base no enraizamento do candidato no distrito, mas apenas levando em conta a probabilidade de sucesso. Ou seja, a decisão de competir no distrito é feita dentro da coalizão e não no âmbito da circunscrição. Assim, por exemplo, um partido renuncia a um candidato próprio em um distrito seguro para apresentar um candidato de outro partido coligado. Portanto, observa-se uma tendência à “*proporcionalização* da competição majoritária” (Bartolini, Chiaramonte e D’Alimonte, 2002; Di Virgilio, 1995), isto é, a componente majoritária do sistema eleitoral incentiva os partidos a se coordenarem através da criação de alianças eleitorais (Ferrara, 2004; Katz, 2001). Daí, por conseguinte, há um escasso enraizamento no distrito uninominal dos candidatos e, por outro lado, um aumento das chances de conseguir cadeiras para os partidos pequenos quando aliados.

O que se torna crucial agora é indagar o impacto sobre os governos. Na Tabela 3, apresento alguns indicadores até a XIV Legislatura. Observa-se que, mesmo depois da reforma eleitoral, não apenas se perpetuou a prática de ter mais governos em uma mesma legislatura, mas também a duração média, calculada em dias, não evidencia uma tendência diferente, à exceção da última legislatura. Durante a Primeira República, a prática era mudar a composição do governo para acomodar uma nova força política – em especial os pequenos partidos –, ou redistribuir os cargos em função do reequilíbrio do poder dentro das diferentes correntes da DC (Mershon, 2001); fato que implicava a troca de postos em ministérios e secretarias, mas não necessariamente do primeiro-ministro. Repare-se que isso é patente se observarmos a segunda coluna da tabela referida, na qual o número de primeiros-ministros é inferior ao número de governos em muitas legislaturas. Para melhor entender o fenômeno, apresento na última coluna um indicador relativo à taxa de mudança dos ministros na mesma legislatura entre um governo e outro. O valor máximo de 1 representaria total mudança de ministros¹⁷. Observa-se uma maior taxa de troca a partir da XI Legislatura, na qual, de fato, também houve mudança dos primeiros-ministros. Entretanto, o valor de 0,51 para a XIII Legislatura é similar às *performances* da Primeira República, mostrando, no caso, a instabilidade da base aliada de centro-esquerda e a necessidade de incluir, ao longo da legislatura, novos aliados políticos¹⁸. Em geral, o problema da fragmentação partidária reflete-se na solidez das coalizões de governo.

Tabela 3
Número dos Governos, dos Primeiros-Ministros, da Duração Média dos Governos e da Razão da Mudança dos Ministros por Legislatura

Legislatura	Governos (N)	Primeiros-Ministros (N)	Duração Média dos Governos (em dias)	Mudanças de Ministros entre Governos
I (1948-1953)	3	1	613	0,56
II (1953-1958)	6	6	393	0,48
III (1958-1963)	5	3	341	0,45
IV (1963-1968)	4	2	243	0,47
V (1968-1972)	6	4	204	0,38
VI (1972-1976)	5	3	256	0,46
VII (1976-1979)	3	1	291	0,48
VIII (1979-1983)	6	4	203	0,39
IX (1983-1987)	3	2	428	0,55
X (1987-1992)	4	3	405	0,42
XI (1992-1994)	2	2	326	0,77
XII (1994-1996)	2	2	356	0,98
XIII (1996-2001)	4	3	447	0,51
XIV (2001-2006)	2	1	916	0,68

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados oficiais do governo italiano.

Há outros aspectos que permitem uma avaliação melhor do sistema político italiano. Em primeiro lugar, o fato de que não só novas forças políticas emergiram das cinzas do antigo sistema, como a Força Itália, ou foram ganhando força expressiva, como foi o caso da *Lega Nord*. Mas os partidos posicionados no extremo do espectro ideológico – PCI e MSI – sofreram profundas mudanças. Com efeito, depois de 1992, há realmente fortes evidências a sugerir que houve uma desestruturação radical do sistema partidário em termos de partidos e de posicionamento ideológico. Em segundo lugar, não apenas o alto número de candidatos novatos em 1994 apontava na direção da mudança ocorrida (Verzichelli, 1997), mas, se considerarmos a questão da seleção dos candidatos, observa-se uma tendência a passar de um modelo político-clientelista (DC) ou pessoal-parlamentar (PCI) para um recrutamento de tipo político-administrativo (Verzichelli, 2002). Por fim, como observei anteriormente, mesmo aumentando o número de partidos, observa-se que a competição ocorre cada vez mais entre coalizões (a de centro-direita e a de centro-esquerda), já que o sistema eleitoral penaliza os partidos que concorrem sozinhos.

Paolo Ricci

Concluindo, é evidente que alguns fatores têm apontado para o fato de que, já na década de 1980, o quadro partidário estava entrando em crise, e a mudança eleitoral de 1993 apenas acelerou esse processo. Afinal, agora, o que temos depois que as auspiciadas reformas eleitorais foram adotadas? É claro que, observando a discussão anterior, o que aparece é um quadro pouco confortável da situação política. Assim, ainda em 1995, Giovanni Sartori opinava: “parece-me óbvio que o que nos bloqueia não é a Constituição, mas o fato de que a adoção de uma regra majoritária (errada) não produziu (e não podia) consequências majoritárias. Ou seja, o que nos bloqueia é o insucesso do sistema eleitoral” (Sartori, 2000:227, tradução do autor).

DA CENTRALIDADE DO PARLAMENTO AO FORTALECIMENTO DO GOVERNO: REFORMAS INCREMENTAIS NA ARENA PARLAMENTAR

À falta de dinamicidade reformadora na arena eleitoral, não corresponde, porém, o mesmo pendor no âmbito parlamentar. O tema, vale salientar, é habitualmente negligenciado pela literatura especializada. Como veremos adiante, embora de forma contraditória, o longo caminho em direção a um enfraquecimento da centralidade do Parlamento foi perseguido por meio das reformas dos regimentos internos, anteriores à introdução do sistema eleitoral nos anos 1990.

É importante, então, focar a análise sobre duas questões. Por um lado, precisamos enfatizar o aspecto da lógica reformadora. Ou seja, como compreender todo o caminho reformador perseguido ao longo de décadas na arena parlamentar? E, essencialmente, por que aqui e não na arena eleitoral? A segunda questão é eminentemente empírica. Nesse caso, a questão passa a ser: podemos observar uma série de mudanças em termos de *performances* legislativas como consequência das reformas adotadas? A essa segunda questão será dedicada a seção seguinte. Começemos agora pelo entendimento das razões que levaram à adoção das reformas dos regimentos.

Vale destacar que a prática de um processo reformador interno ao Parlamento, mas ausente no contexto eleitoral, segue perfeitamente a hipótese de que o sistema político italiano presenciou diferentes ciclos político-institucionais. Para começar, consideremos o primeiro ciclo (de 1946 a 1948), o qual coincide com a elaboração da Constituição. As mesmas razões apontadas anteriormente para explicar a adoção de um sistema eleitoral do tipo proporcional puro servem também para expli-

car o fato de que era insustentável defender qualquer racionalização do parlamentarismo e, sobretudo, do fortalecimento do Executivo (Di Palma, 1977). Assim, como ocorreu com o sistema eleitoral, para o qual se adotou na prática a antiga lei de 1919, referente à organização interna dos trabalhos parlamentares, escolheu-se ressuscitar o regimento da Câmara de Deputados de 1920-1922¹⁹. A solução preconizada pelos constituintes, que logo estenderam a adoção daquele regimento também ao Senado, orientava-se, de forma clara, para uma formulação da mecânica do funcionamento do Parlamento de tipo consociativo – acima de tudo em dois exemplos. Em primeiro lugar o voto secreto, que pareceu aos partidos, em particular às oposições, o mecanismo fundamental para que pudessem influenciar as decisões da maioria, sem que fosse questionada a sua visão ideológica. Os comunistas, sobretudo, cientes da própria coesão interna, viram no voto secreto uma arma para explorar as divergências internas da DC e o utilizaram para condicionar as escolhas políticas da maioria. Nesse sentido, o voto secreto tornava-se um instrumento funcional ao desenvolvimento do sistema parlamentar, já que permitia aos partidos soluções negociadas fora do alcance público (Curreri, 2001). Da mesma forma, as comissões permanentes com função legislativa consentiam ao parlamentar uma relativa autonomia e um comportamento voltado às questões concretas da lei em discussão, sem apelar para posições ideológicas do partido. Mais concretamente, as comissões representavam, na Primeira República, não apenas uma espécie de necessidade de procedimento para economizar tempo, mas o lugar onde era possível alcançar o acordo entre todas as forças políticas, inclusive as de oposição (Cazzola, 1974; De Micheli, 1997)²⁰. Nesse sentido, o caso italiano representava bem a idéia da “política invisível” (Sartori, 1976), entendida como a parte que se quer ocultar e a que foge da atenção das massas, na medida em que possibilitava tendências centrípetas que, a salvo dos refletores do público, permitiam a prática do acordo entre os políticos.

Com o segundo ciclo, coincidente com a I Legislatura (1948-1953), a DC e seus aliados apressaram-se em garantir o fortalecimento do governo perseguido, porém, assim como anteriormente estudado, através da reforma do sistema eleitoral em 1953. No plano parlamentar, a DC e seus aliados tinham a maioria absoluta das cadeiras em ambas as casas, garantindo ao Executivo uma certa autonomia no âmbito decisório. Nesse sentido, a necessidade de garantir a predominância do Executivo por meio da revisão dos regimentos internos não era vista como prioridade. No âmbito estritamente regimental, pelo contrário, operou-se

Paolo Ricci

em um sentido mais consensual. Em 1950, na Câmara, foi criada a *Conferenza dei Presidenti* dos grupos, com o objetivo de organizar os trabalhos parlamentares, seja estruturando um calendário para exame das propostas, seja organizando a discussão das mesmas, requerendo, para tais questões, a unanimidade entre os presidentes dos grupos. O regimento de Câmara e do Senado, adotando com parciais modificações o de 1920-1922, era essencialmente a expressão de um parlamentarismo baseado em uma concepção individualista do mandato, que prescindia da formação de uma oposição e uma maioria definida (Lippolis, 2001). Os partidos, portanto, encontravam fortes dificuldades em organizar a agenda decisória dentro do Parlamento. Por isso, a *Conferenza* buscava atender à exigência de coordenação entre as forças políticas.

A característica do terceiro ciclo (1953-1979) é a exaltação da “centralidade do Parlamento”, isto é, do Parlamento como âmbito institucional privilegiado para se alcançar um entendimento entre as forças políticas (Cotta, 1990). Do ponto de vista da organização interna do Parlamento, a expressão máxima do consenso alcançado são os novos regimentos da Câmara e do Senado aprovados em 1971. É importante salientar que todas as medidas ali adotadas – encurtamento dos tempos dos trabalhos parlamentares, racionalização da programação dos mesmos e aumento da transparência do processo decisório em geral – valorizavam a participação cooperativa dos grupos parlamentares. Câmara e Senado estabeleciam a ordem do dia por meio de uma deliberação por unanimidade dos grupos na *Conferenza*, de modo que a programação dos trabalhos parlamentares, e, portanto, do processo legislativo, era subordinada ao acordo entre maioria e oposição. A confirmação nos regimentos do instrumento do voto secreto tornava indispensável o acordo para evitar, em termos de votação final, possíveis surpresas. Havia, entretanto, diferenças entre os dois regimentos. O processo reformador no Senado deu-se quase que paralelamente ao da Câmara, mas assumiu um caráter mais eficiente. Assim, por exemplo, no caso de falta de unanimidade quanto à programação dos trabalhos, o presidente do Senado era investido formalmente da responsabilidade pela apresentação de uma agenda programática, enquanto na Câmara não havia regra a esse respeito. Ainda mais, o voto secreto era facultativo para os projetos de lei, e não obrigatório, como ocorria na Câmara.

A dinâmica que se criou a partir do quarto ciclo (1979-1990) foi a de fortalecer o poder de agenda do governo. Empurravam nessa direção dois

fatores (Lippolis, 2001). Em primeiro lugar, o fim do período de “solidariedade nacional” e a idéia de desvincular a relação entre maioria e oposição da necessidade de colaboração com a oposição. Por outro lado, um aspecto ligado mais ao processo decisório em si fez emergir a necessidade de repensar a estrutura dos regimentos internos. A partir da metade dos anos 1970, uma nova força política, o Partido Radical, ganha visibilidade e representação política. Os radicais negavam a validade do compromisso político com os demais partidos e buscavam obstruir o “sistema” com o único instrumento legal que tinham à disposição: o regimento da Câmara. Aqui, mais do que no Senado, era fácil congelar o debate, as discussões no plenário e nas comissões e, em geral, abrigar-se em medidas de obstrução aos trabalhos parlamentares.

Apesar de a necessidade da reforma dos regimentos ser amplamente sentida, o que é peculiar desse período é a dificuldade de chegar a uma ação orgânica capaz de fortalecer o Executivo no processo decisório, testemunhada por microrreformas quase que anuais nos regimentos internos²¹. Em geral, buscava-se racionalizar o processo decisório tendo um maior controle do tempo de discussão dos projetos, por exemplo, com a redução do tempo para debater e apresentar artigos e emendas. Introduziu-se o princípio segundo o qual emendas e subemendas ou novos artigos passam a ser de origem do grupo e não mais individuais. Na Câmara, o presidente da Assembléia foi investido do poder de determinação do calendário dos trabalhos quando faltar a unanimidade entre os grupos na Confêrencia. E, particularmente, em 1988, chega-se a limitar o voto secreto de modo a minimizar o fenômeno dos *franchi-tiratori* e tornar pública a participação da oposição na fase final da elaboração da lei, garantindo assim maior eficácia à ação do governo²².

O último ciclo constitui-se a partir de 1991. Falando em termos específicos, a passagem para uma democracia majoritária foi marcadamente produzida pelo esforço revisor que caracterizou o sistema eleitoral. No âmbito parlamentar, deparamo-nos mais uma vez com microrreformas; na Câmara, em 1997 e 1999, e no Senado, em 1999 e 2003. É importante dizer que para todas elas se perseguia o ideal do fortalecimento da posição do governo no processo decisório, assim como a determinação de uma maior racionalização da relação maioria-oposição. Cabe aqui destacar, sobretudo, o abandono do critério da unanimidade na *Conferenza dei Presidenti* e a adoção de um quórum de 3/4 para aprovar

Paolo Ricci

o calendário dos trabalhos parlamentares. Além disso, foram adotados limites à possibilidade de emendar os textos, foi diminuído o tempo disponível para o exame e debate dos projetos, incluíram-se limites à utilização do pedido de suspensão dos trabalhos, previu-se a votação por grupos de emendas e artigos, a adoção de uma *via preferencial* para o exame das propostas urgentes de origem do governo e o cancelamento da norma que previa que, para que fosse declarada aberta uma sessão, era requerida a presença de um terço dos membros. Em suma, as mudanças nos regimentos seguiram uma lógica unitária, isto é, a adequação regimental a uma mecânica de tipo bipolar-majoritária (Scoppola, 1997), na qual o governo goza de um papel mais ativo para poder realizar o seu programa (Caretti, 2001).

Concluindo, torna-se difícil negar que, especialmente a partir dos anos 1980, se revelou um papel ativo dos partidos na promoção de medidas que comportassem, dentro dos limites políticos estabelecidos por um contexto ainda polarizado, uma gradual tendência à correção da centralidade parlamentar. A constatação não é, porém, suficiente para fornecer um quadro completo da situação. A melhor forma de avaliar quanto o Parlamento italiano caminhou nessa direção é fazer referência aos dados relativos ao processo legislativo. A parte seguinte busca realizar esse propósito.

A PROCURA DE UM DIAGNÓSTICO PARA AS PERFORMANCES DO PARLAMENTO ITALIANO: A PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Interessa-me, em primeiro lugar, a averiguação do aspecto quantitativo das propostas apresentadas entre 1948 e 2005. Os dados sobre a iniciativa legislativa são mostradas na Tabela 4. Observa-se que as dimensões das propostas apresentadas pelos parlamentares têm tido um incremento notável, seja em termos numéricos, alcançando quase 90% na XIII Legislatura, seja quanto à média mensal. Tal aumento seria, segundo alguns autores, consequência do protagonismo legislativo que deriva dos incentivos eleitorais de tipo majoritário (Giuliani e Capano, 2001; Zucchini, 2001). Nesse sentido, diante das mudanças regimentais que caracterizaram o Parlamento italiano e orientaram a organização dos trabalhos parlamentares, a prática da apresentação de projetos adquire um caráter propriamente simbólico, isto é, de sinalização do político para o próprio eleitorado. Entretanto, percebe-se que a propensão ao incremento da iniciativa legislativa é anterior à implantação do sistema eleitoral, já que ocorre na X Legislatura (1987-1992), mostrando

que a hipótese dos incentivos eleitorais não explica a durabilidade do fenômeno.

Quanto à iniciativa do governo, como aponta o valor médio mensal, esta se manteve quase sempre no mesmo patamar, salvo para a XI e a XII legislaturas. Aqui, os governos, privados de uma maioria parlamentar, enfrentavam a emergência por meio da decretação e adotavam a prática da reedição para suprir a falta de maioria no Parlamento (De Micheli e Verzichelli, 2004)²³. Nesse sentido, o valor da iniciativa do governo é inflado pela presença dos decretos não convertidos e reapresentados até ser tomada uma decisão a respeito. Isso era a norma até uma sentença da Corte Constitucional, em 1996, que declarou inconstitucional tal prática.

Para entender melhor as *performances* legislativas, é preciso passar ao estudo das propostas aprovadas. Como é evidenciado na Tabela 5, sobressai a diminuição dos *outputs* legislativos totais. Os dados relativos à média mensal confirmam essa tendência, sobretudo em comparação com as primeiras legislaturas. Entretanto, quando analisamos os dados diferenciados por proponente, nota-se que a porcentagem de leis de origem parlamentar se mantém alta até depois das reformas dos anos 1990. Ou seja, mesmo tendo diminuído o valor relativo às propostas bem-sucedidas, particularmente se considerarmos os valores da média mensal, ainda resta um índice significativo de propostas vindas do Legislativo que são aprovadas. No que se refere aos projetos do governo, é preciso frisar que os valores são superestimados pela presença dos projetos de conversão dos decretos-leis e de tratados internacionais. Como apontarei mais adiante, isso quer dizer que o governo utiliza menos o processo ordinário e recorre a outros instrumentos legislativos, deixando os recursos ordinários para deputados e senadores.

Cabe aqui uma reflexão sobre as modalidades de aprovação dessas propostas. Foi salientado que os efeitos da centralidade do Parlamento se refletiam não apenas na alta participação do Parlamento na produção legislativa, mas também no âmbito em que a decisão final era tomada, isto é, a participação ativa das comissões permanentes (Di Palma, 1977). Nas primeiras quatro legislaturas, as leis aprovadas em comissão passaram de 70% do total. Ou seja, a deliberação sobre projetos de caráter distributivo era tomada nas comissões permanentes e não no plenário, onde, ao contrário, os projetos de impacto geral eram aprovados com mais frequência (Predieri, 1975)²⁴. A diminuição da participa-

Paolo Ricci

Tabela 4
Inputs Legislativos por Legislatura, segundo o Proponente e a Média Mensal

Legislatura	Propostas Apresentadas*			Média Mensal		
	Governo	Parlamento	Total	Governo	Parlamento	Total
I	2.547 (64,9)	1.375 (35,1)	3.922	41,8	22,5	64,3
II	1.667 (39,9)	2.514 (60,1)	4.181	27,8	41,9	69,7
III	1.569 (29,8)	3.688 (70,2)	5.257	26,6	62,5	89,1
IV	1.569 (26,2)	4.414 (73,8)	5.983	26,2	73,6	99,8
V	977 (18,9)	4.189 (81,1)	5.166	20,8	89,1	109,9
VI	1.255 (21,4)	4.597 (78,6)	5.852	25,1	91,9	116
VII	1.022 (27,9)	2.646 (72,1)	3.668	29,2	75,6	104,8
VIII	1.358 (25,4)	3.980 (74,6)	5.338	27,7	81,2	108,9
IX	1.287 (21,7)	4.642 (78,3)	5.929	26,8	96,7	123,5
X	1.471 (17,5)	6.920 (82,5)	8.391	25,8	121,4	147,2
XI	862 (16,8)	4.269 (83,2)	5.131	35,9	177,9	213,8
XII	1.143 (18,6)	5.020 (81,4)	6.163	45,7	200,8	246,5
XIII	1.453 (12,2)	10.479 (87,8)	11.932	24,2	174,7	198,9
XIV	1.253 (13,2)	8.253 (86,8)	9.506	26,1	171,9	130,5

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados apresentados por De Micheli e Verzichelli (2004:221); para a XIV Legislatura, elaboração do autor com base nos dados da Câmara e do Senado (dados atualizados até 29/5/2005).

* Valor entre parênteses em porcentagem.

ção das comissões é patente a partir da X Legislatura. Se na IX Legislatura 67% das leis ainda eram aprovadas nas comissões, na X Legislatura passa-se a 54%, chegando a valores inferiores a 20% nas últimas três legislaturas. O fato de o fenômeno estar notadamente redimensionado segue a lógica das reformas regimentais que têm enfatizado mais o papel do controle sobre os atos do governo e menos o da participação no processo decisório de tipo legislativo (De Micheli e Verzichelli, 2004).

Em que Ponto Estamos? Sessenta Anos de Reformas Institucionais...

Tabela 5
Outputs Legislativos por Legislatura, segundo o Proponente e a Média Mensal

Legislatura	Propostas Aprovadas*			Média Mensal		
	Governo	Parlamento	Total	Governo	Parlamento	Total
I	2.053 (88,7)	261 (11,3)	2.314	33,7	4,3	38
II	1.414 (74,7)	480 (25,3)	1.894	23,6	8	31,6
III	1.299 (72,9)	482 (27,1)	1.781	22	8,2	30,2
IV	1.183 (66,9)	586 (33,1)	1.769	19,7	9,8	29,5
V	627 (74,6)	214 (25,4)	841	13,3	4,5	17,8
VI	850 (75,8)	272 (24,2)	1.122	17	5,4	22,4
VII	567 (85,1)	99 (14,9)	666	16,2	2,8	19
VIII	754 (72,4)	288 (27,6)	1.042	15,4	5,9	21,3
IX	568 (72)	221 (28)	789	11,8	4,6	16,4
X	741 (69,6)	324 (30,4)	1.065	13	5,7	18,7
XI	235 (74,8)	79 (25,2)	314	9,8	3,3	13,1
XII	263 (89,2)	32 (10,8)	295	10,5	1,3	11,8
XIII	695 (76,8)	210 (23,2)	905	11,6	3,5	15,1
XIV	423 (80,6)	102 (19,4)	525	8,8	2,1	10,9

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados apresentados por De Micheli e Verzichelli (2004:221); para a XIV Legislatura, elaboração do autor com base nos dados da Câmara e do Senado (dados atualizados até 29/5/2005).

* Valor entre parênteses em porcentagem.

Já no que respeita ao formato da produção legislativa do Executivo, é importante uma reflexão, pelo interesse de que se reveste, sobre os decretos-leis. Na tabela seguinte, observa-se que a utilização desse recurso por parte do governo tem crescido, sobretudo a partir da VII e da VIII legislaturas, alcançando valores mensais médios elevados na XI e na XII legislaturas e sofrendo uma interrupção na XIII Legislatura. Quanto à razão do crescimento das taxas de decretos-leis a partir das VII e VIII legislaturas, destaca-se o peso da tomada de decisão sobre

Paolo Ricci

questões relevantes (Della Sala, 1987). Em particular, a crise econômica do início da década de 1970 e as mudanças sociais ocorridas ao longo desse decênio – greves, manifestações de massa, terrorismo – impulsionavam o governo a atuar de forma mais rápida e eficaz. A interpretação mais comum que se dá ao fenômeno é a de que até a X Legislatura o decreto-lei era o instrumento legislativo necessário para prover a ineficiência da própria iniciativa de tipo ordinário, a qual, por não ser submetida a vínculos de tempo para aprovação como o decreto-lei, exaltava o problema do controle da arena parlamentar e do alcance do acordo entre os partidos da base do governo (Cazzola e Morisi, 1981; Pasquino, 1994). Quantitativamente, o excesso de decretos-leis no período 1992-1996, quando este se tornou o instrumento principal de *policy-making* do governo, se levar em conta também a redução da sua iniciativa legislativa ordinária, não era imputável apenas à dificuldade do governo de controlar a própria base, mas nascia da falta de uma coordenação política forte, já que agora, em plena crise da DC, o quadro partidário se apresentava ainda mais fragmentado, e as próprias coalizões, pouco coesas (Della Sala e Kreppel, 1998).

Tabela 6
Leis e Decretos-Leis do Governo por Legislatura

Legislatura	Total de Leis	Decretos-Leis Apresentados	Média Mensal	Decretos-Leis Convertidos	Decretos-Leis sem Eficácia*
I	2.053	29	0,5	28	1
II	1.414	60	1	60	0
III	1.299	30	0,5	28	2
IV	1.183	94	1,6	89	5
V	627	69	1,5	66	3
VI	850	124	2,5	108	16
VII	567	167	4,8	136	31
VIII	754	275	5,6	169	106
IX	568	307	6,4	136	171
X	741	470	8,2	187	283
XI	235	514	21,4	118	396
XII	263	577	23,1	122	455
XIII	695	487	8,1	174	313
XIV	423	181	3,8	171	10

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados apresentados por De Micheli e Verzichelli (2004:225); para a XIV Legislatura, elaboração do autor com base nos dados da Câmara e do Senado (dados atualizados até 29/5/2005).

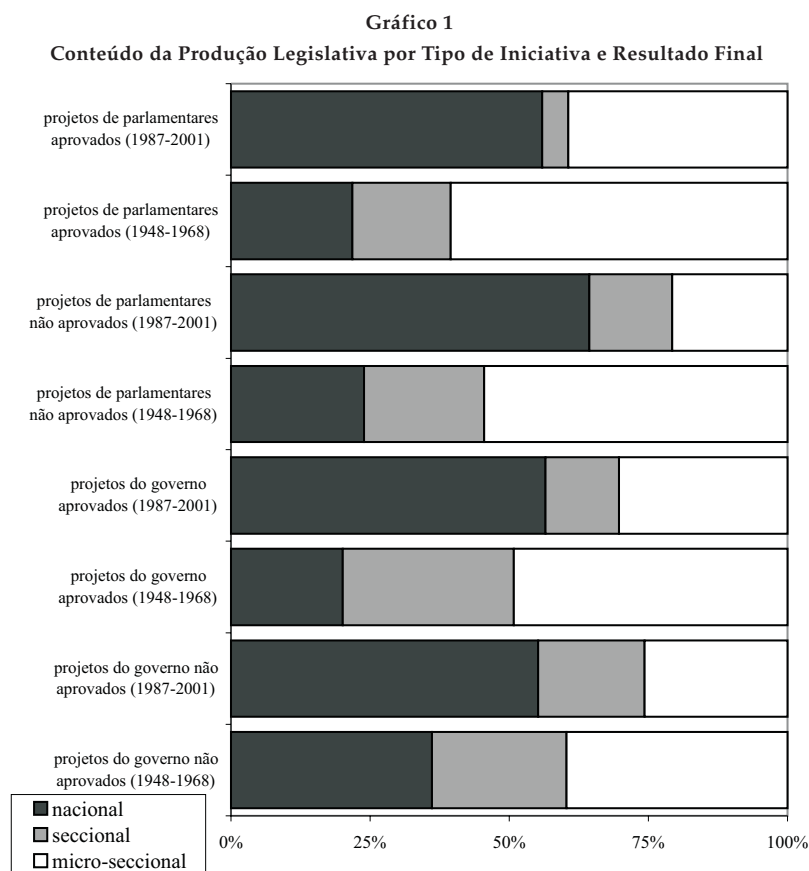
* Decretos-leis decaídos ou não aprovados.

Salta aos olhos, sempre na tabela referida, o valor dos decretos-leis sem eficácia e o baixo nível de decretos-leis convertidos. O dado deve ser lido por meio do filtro da reedição. Isto é, na maioria das vezes, o Parlamento não convertia o decreto no prazo estabelecido de 60 dias, perdendo-se, com isso, sua eficiência jurídica. A única saída para o governo era recorrer à reedição. Essa prática, que obviamente inflou o número absoluto de decretos-leis apresentados, foi interrompida pela sentença da Corte Constitucional (nº 360/1996), a qual proibiu a apresentação dos decretos-leis já introduzidos por violação dos requisitos de necessidade e urgência, tal como disposto no artigo 77 da Constituição. Isso tem provocado não apenas o cancelamento da reedição dos decretos, mas tem obrigado o governo a diminuir o recurso a esse instrumento para poder garantir uma maior taxa de aprovação dos mesmos no período requerido. Do ponto de vista da relação governo-Parlamento no processo legislativo, a sentença não deve ser lida nos termos de um subsequente realinhamento em favor do Parlamento. O governo, fortalecido pelas reformas regimentais dos anos anteriores, aprendeu a se servir de outros instrumentos normativos, tais quais os atos administrativos, os regulamentos e as leis delegadas.

Passarei agora a tratar da questão relativa ao conteúdo das propostas legislativas; um aspecto que remete, sobretudo, ao problema da qualidade da produção legislativa. O perfil da evolução do conteúdo da produção legislativa é apresentado no Gráfico 1²⁵. Comparam-se aqui dois períodos: o de 1948-1968 (primeiras quatro legislaturas) e o de 1987-2001 (da X Legislatura até a XIII). Observa-se que, seja no âmbito da iniciativa do governo, seja no parlamentar, há uma diminuição do impacto de projetos microseccionais e um crescimento significativo das normas gerais. O mesmo pode ser dito dos projetos que se tornaram leis.

A visão comum é a de que, para a Primeira República, o número elevado de normas microseccionais era devido à incapacidade de tomar decisões sobre questões relevantes, de cunho nacional, por parte dos partidos do governo (Di Palma, 1977; Predieri, 1975). Por um lado, a DC, com a única exceção da I Legislatura, na qual o líder De Gasperi conseguiu equilibrar eficazmente as pressões internas ao partido, era caracterizada pelo caráter fracionado do partido e por necessitar de pequenos *partners* para alcançar a maioria. Sendo assim, a maioria parlamentar era sempre instável e incapaz de chegar a um acordo sobre “grandes matérias”. Por outro lado, pesava a *conventio ad excludendum* com o

Paolo Ricci



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de Cantelli, Mortara e Movia (1974) para o período de 1948-1968, e De Micheli (2001), para o período 1987-2001.

PCI, que, mesmo polarizando a competição no âmbito eleitoral, deixava espaço de manobra para um *modus operandi* da ação legislativa de tipo consensual (Pizzorno, 1993). Nessa perspectiva, é óbvio, o acordo sobre as normas podia ser alcançado apenas sobre questões de pouca relevância, como as normas microseccionais, e, sobretudo, era perseguido de forma descentralizada, isto é, nas comissões, de modo a favorecer a participação do PCI (Cazzola, 1974; Morisi, 1992; Zucchini, 1997). Vale frisar que, tendencialmente, tais normas não apresentavam nenhuma particularidade relacionada a um âmbito territorial particular, isto é, diferentemente do que ocorre no caso americano, não estavam voltadas para beneficiar o próprio distrito eleitoral (Kreppel,

1997). Isso em razão do fato de que o paroquialismo que caracterizava a iniciativa legislativa “não possui uma eminente raiz territorial, mas expressa, articula demandas e situações que dizem respeito aos fragmentos de grupos e classes sociais” (Morisi, 1991:408). Nesse sentido, a produção legislativa local, aparentemente expressada pelo parlamentar, era, ao contrário, filtrada pelos partidos, tanto de governo quanto de oposição (Di Palma, 1977); a arena legislativa era vista como meio para sustentar os próprios fins assistenciais e para instaurar relações estáveis de agregação com setores determinados da sociedade, produzindo, assim, normas de caráter setorial e microssetorial (La Palombara, 1964; Pasquino, 2001a)²⁶.

O crescimento da produção legislativa de cunho nacional nos anos 1990, mesmo que análises mais aprofundadas tenham evidenciado padrões de conteúdo misto²⁷ ou sinal ambíguo quanto ao comportamento das comissões²⁸, é visto como um indicativo de que agora o Parlamento parece mais orientado na programação política do que na defesa de interesses presentes na sociedade organizada (De Micheli e Verzichelli, 2004); visão que é confirmada por aqueles que enfocam o estudo do processo orçamentário (Verzichelli, 1999).

CONCLUSÃO - EXTRAINDO LIÇÕES DO CASO ITALIANO

Por certo, não se pode dizer que a preocupação com o aspecto das reformas não tenha acompanhado a vida inteira da República italiana. Podemos, porém, perceber facilmente que elas têm sido implementadas com mais sucesso no caso das reformas dos regimentos internos. A incapacidade de se chegar a uma perspectiva de reforma sistêmica do mecanismo eleitoral durante a Primeira República impulsionou as mudanças na arena parlamentar, cuja virada para uma lógica majoritária do *decision-making* ficou ligada, porém, a microrreformas perseguidas, faticosamente, ao longo de duas décadas. Chega-se a um paradoxo. Ao reformar o sistema eleitoral em 1993, a Itália experimentou uma clara ruptura institucional com o passado. Com efeito, ficamos agora com um quadro geral do processo decisório que é bastante fragmentado, já que foi perseguido de modo exacerbado, desde pelo menos os anos 1980, via reformas incrementais. Assim, por exemplo, é condizente a opinião dos que consideram ainda elevado para ser funcional a uma lógica majoritária o quórum de três quartos previsto na *Conferenza* para adotar decisões sobre a organização dos trabalhos (Di Andrea, 1999; Lippolis, 2001). Em termos gerais, a natureza incremental do pro-

Paolo Ricci

cesso reformista ainda não permitiu uma revisão definitiva da lógica em que governo e Parlamento interagem (Rivosecchi, 2002) de modo que, comparativamente, “a posição do governo italiano no Parlamento permanece talvez a mais fraca no panorama europeu” (Lippolis, 2001:656, tradução do autor).

Para o caso italiano, afirmar o valor das mudanças a partir do quadro eleitoral é uma pressuposição pouco verídica, como se corroborou ao longo do artigo. Por um lado, alguns indicadores relacionados ao quadro partidário, e, sobretudo, à análise quantitativa e qualitativa da produção legislativa, têm mostrado atitudes diferentes entre os partidos, anteriores à introdução do sistema eleitoral misto. No caso, fatores externos ao Parlamento – como a necessidade de tomar decisões rápidas sobre questões econômicas – e internos – como as reformas regimentais que fortalecem o modelo majoritário – tinham empurrado para uma prática mais racional do *modus operandi* do processo legislativo, desde a X Legislatura. Entretanto, ainda é cedo para oferecer um balanço dos efeitos eleitorais, considerando que apenas três eleições ocorreram sob o novo sistema²⁹. O que é possível observar é o grau de adaptação dos partidos. Ressalta-se, sobretudo, o fato de que a quase totalidade dos partidos constitui coalizões eleitorais e qualquer estratégia de vitória é pensada nos termos de “quanto mais amplo o acordo entre partidos, melhor”. Obviamente é de espantar, por um lado, o número elevado de partidos em si, especialmente, o fato de que a criação de coalizões eleitorais que viabilizam a presença dos partidos pequenos condiciona em última instância a estabilidade das maiorias parlamentares. Ou seja, se de um lado o sistema eleitoral permitiu a bipolarização da competição, por outro lado tem mantido a fragmentação partidária. Os partidos unem-se, unicamente, para poder sobreviver, e é difícil pensar para o futuro que a coalizão de centro-direita ou a de centro-esquerda possam substituí-los inteiramente. Se esse for o quadro, temos de concordar com aqueles que afirmam que a transição italiana estaria ainda inacabada por causa da contradição de muitas propostas e do conflito de muitas soluções adotadas (Pasquino, 2001b).

A segunda ressalva é sobre o que devemos extrair da experiência italiana. O ponto é o seguinte: será que o argumento da reforma eleitoral é suficiente para garantir mudanças sistêmicas? Sobre o tema das reformas eleitorais, a literatura politológica tem produzido inúmeros trabalhos. O tópico é de atualidade para o caso brasileiro, em que o sistema eleitoral é questionado por produzir, entre outras coisas, competições

altamente individuais, elevada fragmentação partidária, faltando instrumentos formais válidos para conter o financiamento ilícito das campanhas. De olho na experiência italiana, acredito ser importante enfatizar dois aspectos. Em primeiro lugar, não é necessariamente uma reforma do sistema eleitoral que produz mudanças profundas em um breve período. A introdução de distritos uninominais não tem determinado uma redução do número de partidos, mas “apenas” uma estruturação da competição dentro das coalizões eleitorais. O que significa transpor os problemas de coordenação da arena eleitoral – que remetem à formação da coalizão, da distribuição dos candidatos nos distritos, da criação da lista e assim por diante – para a arena parlamentar. Aqui, como foi visto, pesa a presença de um alto número de grupos parlamentares. Algo que inevitavelmente se reflete na dinâmica da composição da coalizão de governo.

Em segundo lugar, há no imaginário dos reformadores brasileiros a idéia de que a passagem para uma competição baseada no partido possa diminuir, ou até eliminar, o individualismo dos políticos que, no plano da produção legislativa, por exemplo, se refletiria em atitudes de cunho paroquialista. Ora, mesmo admitindo que o problema da relação entre Executivo e Legislativo seja esse, o caso italiano mostra que a exaltação do partido não incorpora, necessariamente, medidas de caráter mais geral. Em particular, os partidos italianos mantiveram com os grupos de interesses uma ampla colaboração que se concretizou na ampla produção de normas seccionais e microsseccionais de tipo distributivo, mas não com caráter local. Ou seja, a questão da competição centrada no partido não elimina os problemas da qualidade da lei, e pode até exacerbar a importância da influência de alguns setores da sociedade.

A realização de todo tipo de reforma deve ser bem ponderada. Em geral, quanto mais dependemos de um debate condicionado pelo mito da importância de alguns argumentos – por exemplo, da competição centrada no partido ou do financiamento público –, tanto menos provável é alcançarmos o entendimento sobre os possíveis efeitos institucionais das reformas. Com isso, resta-nos não apenas a perplexidade de que a transição italiana para uma democracia de tipo majoritário seja concluída, como também, e, mais ainda, o embaraço diante da facilidade com que as soluções reformistas são apresentadas e discutidas no Brasil.

(Recebido para publicação em abril de 2006)

(Versão definitiva em setembro de 2006)

Paolo Ricci

NOTAS

1. Para os estudos centrados na arena eleitoral, referentes aos anos 1990, ver Bartolini e D'Alimonte (1998); Katz (2001); Reed (2001). Quanto à arena parlamentar, não temos uma análise detalhada e orgânica das mudanças ocorridas. De qualquer forma, são úteis as reflexões presentes em Cotta (1990); Della Sala (1998); e, mais recentemente, Capano e Giuliani (2001a; 2001b).
2. Para uma reconstrução das razões que induziram o PCI a apoiar a maioria guiada pela DC, assim como compartilhar um programa político comum, ver D'Alimonte (1999).
3. Cabe frisar que, com exceção das cidades com população abaixo de 5 mil habitantes, a Itália também adotou sistemas eleitorais proporcionais, nos aspectos local e supranacional, para a eleição do Parlamento Europeu.
4. Nota-se que os principais líderes do PCI eram patentemente contrários a soluções desse gênero. O argumento da revolução estava ancorado em um sentimento amplamente difuso e aceito apenas na base do partido. Portanto, para os demais partidos, o problema era de saber não tanto se era renunciada a escolha revolucionária, mas se os líderes do PCI teriam a capacidade de resistir às pressões vindas da própria base. Para um quadro detalhado do PCI nos primeiros anos do pós-guerra, ver o trabalho de Di Loreto (1991).
5. Se o PCI contava com uma rede organizacional predominantemente ancorada no mundo operário, a DC concentrava-se no eleitorado moderado. Os resultados para a eleição da Assembleia Constituinte, em 1946, apontaram para uma bipolarização da competição entre DC (35,2% dos votos) e os socialistas (20,7%), com quotas relevantes de aprovação para o PCI (18,9%), mostrando, portanto, uma incerteza quanto ao futuro político.
6. A direita não tinha o mesmo potencial eleitoral que os comunistas. O Movimento Social Italiano – MSI, de fato, sempre teve *performances* eleitorais ao redor de 5-6%, com resultados significativos em 1972 (cerca de 8,7% dos votos na Câmara e 9,1% no Senado), mas não confirmados na eleição seguinte. Diferentemente do PCI, o MSI operou às margens do sistema partidário e permaneceu isolado politicamente durante toda a Primeira República, com uma única exceção no final da década de 1950, quando os seus votos foram determinantes para o apoio a um governo guiado pela DC. Para mais detalhes sobre a direita na Itália, ver Ignazi (1994).
7. Em 1861, ao constituir-se o Reino da Itália, adotou-se um sistema majoritário, de dois turnos e segundo critérios censitários, segundo o qual, caso o candidato no distrito uninominal alcançasse o quórum de 50% mais 1 dos votos, teria sido eleito. Em 1882, foi aprovada uma nova lei, que previa não apenas o aumento do eleitorado ativo – reduzindo os requisitos censuais –, mas a adoção de distritos plurinominais, de magnitude entre dois e cinco. Entretanto, em 1891 retornou-se ao antigo sistema eleitoral, que permaneceu até a reforma proporcional de 1919. Para um quadro geral das reformas eleitorais desse período, ver Piretti (1996).
8. É bem conhecido o destaque na literatura sobre a questão das preferências como mecanismo que aumenta o individualismo do político, afetando negativamente as *performances* do sistema partidário (Katz, 1980; Carey e Shugart, 1995). Deve-se compreender que durante os anos 1970 apenas cerca de 35%, em média, das preferências to-

Em que Ponto Estamos? Sessenta Anos de Reformas Institucionais...

tais eram utilizadas (Katz e Bardi, 1980). A prática do voto de preferência era mais comum no Sul do país, onde funcionava como *voto di scambio* (Parisi e Pasquino, 1977), em particular para a DC, para a qual o voto de preferência era uma expressão do faccionalismo interno do partido.

9. Obviamente havia algumas diferenças substanciais. Em particular, a idade do eleito-
rado ativo era prevista para a Câmara em 18 anos e em 25 para o Senado. Para o eleito-
rado passivo, previa-se o teto de 25 e 40 anos, respectivamente, para Câmara e Se-
nado. Para a Câmara, eram previstas 574 cadeiras, sucessivamente elevadas a 630,
enquanto para o Senado esse número era de 237, aumentadas para 315 em 1963. Os
distritos no Senado eram a base regional, enquanto na Câmara a magnitude distrital
variava entre 1 e 47.
10. Em fevereiro de 1992 foi preso, em flagrante, em Milão, um dirigente local do então
PSI recebendo dinheiro em troca da garantia de licitação para uma empresa de lim-
peza em um hospital da região. O dinheiro teria sido utilizado pelo PSI local para
gastos de campanha. A partir desse caso, qualificado como marginal pelos líderes do
partido, foram apurados outros fatos mostrando que o fenômeno não só era de co-
nhecimento das lideranças nacionais, como também era aceito por elas. O processo
investigativo assim iniciado afetou vários políticos indagados por causa da corrup-
ção e do financiamento ilícito dos partidos políticos. O período em questão ficou co-
nhecido como *Tangentopoli*. Para uma reconstrução dos efeitos jurídicos e medidas
políticas tomadas em seguida aos fatos, ver Bianconi (2001).
11. Pode-se localizar o começo do debate acerca das reformas institucionais em meados
dos anos 1970, mas apenas em 1982 se criou uma comissão parlamentar com fins es-
pecíficos. Apesar dos temas enfrentados – presidencialismo, bicameralismo etc. –, os
trabalhos foram inconclusivos.
12. Por racionalização entendo aqui o conjunto de regras formais e informais que estru-
turam a relação governo-Parlamento. É notório a respeito o fato de que a tendência
comum entre os diferentes países é a de resolver a relação em favor da garantia da de-
cisão, isto é, atribuindo ao governo uma dimensão preponderante e reduzindo con-
seqüentemente a autonomia do Parlamento.
13. As reformas eleitorais interessaram também aos demais níveis da representação. A
primeira lei eleitoral majoritária foi a 81/1993, relativa à eleição dos prefeitos, cuja
maioria é garantida através de um prêmio (2/3 das cadeiras nas cidades até 15 mil
habitantes e 60% das cadeiras para a aliança ou o partido que apoiou o candidato eleito
nas cidades de tamanho superior). Para um panorama geral, ver Fusaro (1995). Para
as eleições dos conselhos regionais das regiões italianas (Lei nº 43/1995), é adotado
um sistema misto (80% proporcional e o restante majoritário). A parte majoritária
funciona como um prêmio de maioria para o partido/aliança que alcança o maior
número de votos na parte proporcional e, de fato, garante a maioria das cadeiras no
conselho. A componente majoritária foi reforçada, recentemente, pela reforma cons-
titucional (Lei nº 1/1999), que prevê a eleição direta do presidente da região. Para
mais detalhes, ver Chiaramonte e D'Alimonte (2001).
14. Há diferenças importantes entre as duas leis que deveriam ser salientadas. Diferen-
temente da Câmara, no Senado o eleitor dispõe de uma única cédula eleitoral e não
possui uma lista em nível de circunscrição regional, pois existem apenas candidatos
de distrito. A fórmula eleitoral para a parte proporcional é aplicada com base regio-
nal e não nacional como na Câmara. Além do mais, falta uma barreira legal para a

Paolo Ricci

distribuição das cadeiras, a qual é fixada em 4% na Câmara, e são vedadas as candidaturas independentes. Não é possível estudar os efeitos diferentes que cada lei eleitoral proporciona neste artigo. Para uma visão geral, ver o texto de D'Alimonte e Chiaramonte (1995). Para um estudo sobre o voto disjuntivo, ver Ferrara (2006).

15. Por economia de espaço, não me reporto aqui a valores da volatilidade total e ideológica. Apenas vale lembrar que, quanto à volatilidade total, atualmente permanecemos com valores elevados. Na última eleição para a Câmara, a de 2001, o valor é de 21,9%. É notória a idéia de que o sistema partidário italiano foi altamente polarizado durante a Primeira República. De fato, entre 1958 e 1987, os valores da volatilidade interbloco variavam entre 0,3 e 1,1, com a única exceção de 1976 (valor de 5,4), enquanto nas eleições com o sistema misto os valores ficam ao redor de 5-6%. Para mais detalhes ver Morlino (1998) e Bartolini e Mair (1990).
16. A razão do foco sobre grupos e não sobre partidos justifica-se pelo fato de que os regimentos internos têm privilegiado uma organização das forças políticas por grupo e não por partidos. Além do mais, a natureza das coalizões como agregação de partidos e a presença de partidos ainda não estruturados na sociedade permitem a criação de grupos não coincidentes com o partido eleitoral. Acrescente-se que o fenômeno das migrações partidárias – presente, sobretudo entre 1994 e 2001, e concentrado nos partidos de centro – determinou a formação de vários grupos ao longo da legislatura, alguns dos quais formaram nova força política (Giannetti e Laver, 2001; Verzichelli, 2003). Em termos mais específicos, sobre a razão da alta taxa de migração partidária, ver Heller e Merzhon (2005).
17. O valor é uma razão simples entre o número de pastas ministeriais distribuídas em uma mesma legislatura. Assim, se na legislatura tivermos 100 ministérios e 50 ministros, a razão 0,5 indica que em metade dos casos não houve substituição de ministros, enquanto o valor 1 aponta para o fato de que, ao mudar o governo, mudava também a atribuição dos cargos ministeriais.
18. Na XIII Legislatura, o governo Prodi foi derrotado no voto de confiança sobre a lei orçamentária por apenas um voto. Foi decisiva a posição da Rifondazione Comunista – RC de não apoiar a proposta da maioria. O novo governo formou-se sob a orientação do líder do PDS, Massimo D'Alema, e, em seguida, passou a Giuliano Amato. É importante frisar que também na legislatura atual (a XIV) se deu vida a um novo governo Berlusconi, em abril de 2005, para acomodar uma nova força política.
19. O regimento de 1920-1922 era moldado pelas reformas regimentais de 1887-1990 e de 1900, que por sua vez tinham aperfeiçoado o regimento de 1863. Cabe salientar que nos regimentos da Câmara e do Senado foi salvo um mecanismo importante introduzido durante a época fascista: o Poder Legislativo das comissões permanentes. Para um quadro evolutivo das reformas regimentais desta época, ver o texto de Ungari (1971).
20. É interessante o dado sobre a participação do PCI referente às decisões nas comissões. Entre 1948 e 1968 a participação com voto favorável do PCI sobre as propostas votadas no plenário é de 66%, enquanto para as votadas nas comissões o valor sobe para 85,5% (Morisi, 1992).
21. O regimento da Câmara foi modificado em 1981, 1983, 1986, 1987, 1988, 1989 e 1990, e o do Senado foi retocado em 1982, 1985 e 1988.

Em que Ponto Estamos? Sessenta Anos de Reformas Institucionais...

22. A tendência reformadora não se limitava ao âmbito dos regimentos internos. No plano da legislação ordinária, merece destaque a lei que racionalizou a organização do Executivo (1.400/1988). De fato, até então, a estrutura organizacional do governo ainda era regulamentada pelos decretos régios do começo do século e dos anos do regime fascista. Por outro lado, a reforma da lei orçamentária (1.362/1988) permitiu racionalizar a gestão orçamentária na direção de um controle maior por parte do governo e reduzir a capacidade de intervenção dos parlamentares por meio de ações microdistributivas (Verzichelli, 1999).
23. O decreto-lei italiano serviu como fonte para a adoção da atual medida provisória na Constituinte brasileira de 1988.
24. O que não quer dizer que o plenário fosse a sede da discussão e do acordo entre as forças políticas. De fato, sobretudo para as questões relevantes, as decisões concentravam-se nas secretarias de partido, isto é, na arena extraparlamentar (Vassallo, 1994).
25. Os dados foram elaborados a partir de duas amostras efetuadas, uma nos anos 1970 (de autoria de Cantelli, Mortara, Movia, publicada em 1974) sobre as primeiras quatro legislaturas (1948-1968) e uma segunda elaborada por Cristina de Micheli sobre o período mais recente (1987-2001) (De Micheli, 2001). Para a comparação dos dados, remeto-me à simples apresentação dos dados percentuais, já que faltam, na amostra recente, os valores numéricos.
26. O fenômeno era comum a todos os partidos. Mesmo que o PCI demonstre dar mais atenção aos projetos de caráter geral e seccional, esta propensão não supera 28% das propostas até a IV Legislatura (Morisi, 1991: 410). A DC, estruturalmente menos coesa que o seu maior adversário político, utilizava esse *modus operandi* da produção legislativa porque era incapaz de impor um nexo forte entre o governo e os seus parlamentares. Permitindo um certo grau de liberdade entre os seus membros e facções, a DC garantia o consenso paroquial dos seus simpatizantes (Vassallo, 1994: 159) e permitia uma atração plural dos interesses sociais.
27. Isso em particular para a X e a XI legislaturas, quando se excluem os decretos-leis e a produção ordinária do governo continua sendo caracterizada por uma tendência microseccional (Zucchini, 1997).
28. Assim no exame da atividade da Comissão de Agricultura (Lizzi, 2001), da Comissão do Trabalho (Gualmini, 2001) e na Comissão Constitucional (Zucchini, 2001), no qual se observa uma certa dificuldade em tomar decisões sobre questões relevantes.
29. Na verdade, as conclusões sobre o caso italiano deverão ser, provavelmente, reconsideradas, de novo, à luz da recente mudança do sistema eleitoral ocorrida em 2005. Não podemos aqui entrar em detalhes. Vale a pena frisar, apenas, que a nova lei eleitoral, aprovada com o apoio da maioria parlamentar da base aliada do governo, retorna ao proporcionalismo, no qual a novidade mais interessante é a presença de um prêmio de maioria que, na Câmara, garante à coalizão ganhadora cerca de 54% das cadeiras.

Paolo Ricci

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIMO, Pietro. (1977), *Bicameralismo e Regioni. La Camara delle Autonomie: Nascita e Tramonto di un'idea. La Genesi del Senato alla Costituente*. Milano, Edizioni di Comunità.
- BARTOLINI, Stefano e D'ALIMONTE, Roberto. (1998), "Majoritarian Miracles and the Question of Party System Change". *European Journal of Political Science*, vol. 34, nº 2, pp. 151-169.
- BARTOLINI, Stefano e MAIR, Peter. (1990), *Identity, Competition, and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates 1885-1985*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BARTOLINI, Stefano, CHIARAMONTE, Alessandro e D'ALIMONTE, Roberto. (2002), "Maggioritario Finalmente? Il Bilancio di Tre Prove", in R. D'Alimonte e S. Bartolini (orgs.), *Maggioritario Finalmente?*. Bologna, Il Mulino, pp. 363-379.
- BETTINELLI, Ernesto. (1982), *All'Origine della Democrazia dei Partiti. La Formazione dell'Ordinamento Elettorale nel Periodo Costituente (1944-1948)*. Milano, Edizioni di Comunità.
- BIANCONI, Giovanni. (2001), "Tangentopoli in Parlamento", in L. Violante (ed.), *Annali della Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Einaudi, pp. 1.063-1.093.
- BIORCIO, Roberto. (1999), "La Lega Nord e la Transizione Italiana". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 29, nº 1, pp. 55-87.
- BONFIGLIO, Salvatore. (2006), *Il Senato in Italia. Riforme del Bicameralismo e Modelli di Rappresentanza*. Roma-Bari, Laterza.
- BUFACCHI V. e BURGESS, S. (2001), *Italy Since 1989. Events and Interpretations*. London, Palgrave.
- CANTELLI, Franca, MORTARA, Vittorio e MOVIA, Giovanna. (1974), *Come Lavora il Parlamento Italiano*. Milano, Giuffrè.
- CAPANO, Giliberto e GIULIANI, Marco (orgs.). (2001a), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- . (2001b), "Governing Without Surviving? An Italian Paradox: Law-Making, 1987-2001". *Journal of Legislative Studies*, vol. 7, nº 4, pp. 13-36.
- CARETTI, Paolo. (2001), "Le Svolte della Politica Italiana nelle Riforme dei Regolamenti Parlamentari", in L. Violante (ed.), *Annali della Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Einaudi, pp. 583-611.
- CAREY, John e SHUGART, Matthew S. (1995), "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, pp. 417-439.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena e COUTINHO, Marcelo J. V. (2002), "Política Comparada: Estudo das Artes e Perspectivas no Brasil". *BIB*, vol. 54, nº 2, pp. 5-42.
- CAZZOLA, Franco. (1974), *Governo e Opposizione nel Parlamento Italiano*. Milano, Giuffrè.
- e MORISI, Massimo. (1981), *L'Alluvione dei Decreti. Il Processo Legislativo tra Settima e Ottava Legislatura*. Milano, Giuffrè.
- CHELI, Enzo. (1978), *Costituzione e Sviluppo delle Istituzioni in Italia*. Bologna, Il Mulino.

Em que Ponto Estamos? Sessenta Anos de Reformas Institucionais...

- . (2000), *La Riforma Mancata. Tradizione e Innovazione nella Costituzione Italiana*. Bologna, Il Mulino.
- CHIARAMONTE, Alessandro e D' ALIMONTE, Roberto. (2001), *Il Maggioritario Regionale*. Bologna, Il Mulino.
- COTTA, Maurizio. (1990), "The 'Centrality' of Parliament in a Protracted Democratic Consolidation: The Italian Case", in U. Liebert e M. Cotta (orgs.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*. London/New York, Pinter, pp. 55-91.
- . (1991), "Il Parlamento nel Sistema Politico Italiano. Mutamenti Istituzionali e Cicli Politici". *Quaderni Costituzionali*, vol. 11, nº 2, pp. 201-223.
- . (1996), "La Crisi del Governo di Partito all'Italiana", in M. Cotta e P. Isernia (orgs.), *Il Gigante dai Piedi d' Argilla*. Bologna, Il Mulino, pp. 11-52.
- CURRERI, Salvatore. (2001), "Il Voto Segreto: Uso, Abuso, Eccezione", in L. Violante (ed.), *Annali della Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Einaudi, pp. 519-542.
- D'ALIMONTE, Roberto. (1999), "Party Behaviour in a Polarized System: The Italian Communist Party and the Historic Compromise", in W. C. Muller e K. Strom (orgs.), *Policy, Office or Votes?*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 141-171.
- e CHIARAMONTE, Alessandro. (1995), "Il Nuovo Sistema Elettorale Italiano: Le Opportunità e le Scelte", in S. Bartolini e R. D'Alimonte (orgs.), *Maggioritario ma non Troppo*. Bologna, Il Mulino, pp. 37-81.
- DELLA SALA, Vincent. (1987), "Governare per Decreto. Il Governo Craxi e l'Uso dei Decreti-Legge", in P. Corbetta e R. Leonardi (orgs.), *Politica in Italia 1987*. Bologna, Il Mulino, pp. 35-54.
- . (1998), "The Italian Parliament: Chambers in a Crumbling House?", in P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*. London, Frank Cass, pp. 73-96.
- e KREPPPEL, Amie. (1998), "Dancing Without a Lead", in J. Carey e M. S. Shugart (orgs.), *Executive Decree Authority*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 175-196.
- DE MICHELI, Chiara. (1997), "L'Attività Legislativa dei Governi al Tramonto della Prima Repubblica". *Rivista Italiana di Scienza Política*, vol. 37, nº 1, pp. 151-187.
- . (2001), "Il Contenuto del Processo Legislativo Fra 'Prima' e 'Seconda' Repubblica", in G. Capano e M. Giuliani (orgs.), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*. Bologna, Il Mulino, pp. 127-150.
- e VERZICHELLI, Luca. (2004), *Il Parlamento*. Bologna, Il Mulino.
- DI ANDREA, Claudia. (1999), "Sulle Ultime Modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati". *Rassegna Parlamentare*, vol. XLI, nº 1, pp. 99-154.
- DI LORETO, Pietro. (1991), *Togliatti e la Doppiezza. Il PCI Tra Democrazia e Insurrezione 1944-1949*. Bologna, Il Mulino.
- DIPALMA, Giuseppe. (1977), *Surviving Without Governing. The Italian Parties in Parliament*. Berkeley, University of Cambridge Press.
- DI VIRGILIO, Aldo. (1995), "Dai Partiti ai Poli: la Política delle Alleanze", in S. Bartolini e R. D'Alimonte (orgs.), *Maggioritario ma Non Troppo*. Bologna, Il Mulino, pp. 177-232.

Paolo Ricci

- FERRARA, Federico. (2004), "Electoral Coordination and the Strategic Desertion of Strong Parties in Contemporary Mixed Systems with Negative Vote Transfers". *Electoral Studies*, vol. 23, pp. 391-413.
- . (2006), "Two in One: Party Competition in the Italian Single Ballot Mixed System". *Electoral Studies*, vol. 25, pp. 329-350.
- FUSARO, Carlo. (1993), *La Rivoluzione Costituzionale*. Soveria Mannelli, Rubbettino.
- . (1995), *Le Regole della Transizione*. Bologna, Il Mulino.
- GALLI, Giorgio. (1991), *Storia dei Partiti Politici*. Milano, Rizzoli.
- GIANNETTI, Daniela e LAVER, Michael. (2001), "Party System Dynamics and the Making and Breaking of Italian Governments". *Electoral Studies*, vol. 20, pp. 529-553.
- GIULIANI, Marco e CAPANO, Giliberto. (2001), "I Labirinti del Legislativo", in G. Capano e M. Giuliani (orgs.), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*. Bologna, Il Mulino, pp. 13-54.
- GUALMINI, Elisabetta. (2001), "La Commissione Lavoro: tra Incrementalismo Parlamentare e Riformismo Governativo", in G. Capano e M. Giuliani (orgs.), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*. Bologna, Il Mulino, pp. 345-384.
- KATZ, Richard. (1980), *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- . (2001), "Reforming the Italian Electoral Law, 1993", in M. S. Shugart e M. P. Wattemberg (orgs.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- e BARDI, Luciano. (1980), "Preference Voting and Turnover in Italian Parliamentary Elections". *American Journal of Political Science*, vol. 24, n° 1, pp. 97-113.
- KREPPPEL, Amie. (1997), "The Impact of Parties in Government on Legislative Output in Italy". *European Journal of Political Research*, vol. 31, n° 2, pp. 327-350.
- HELLER, William B. e MERSHON, Carol. (2005), "Party Switching in the Italian Chamber of Deputy". *Journal of Politics*, vol. 67, n° 2, pp. 536-559.
- HELLMAN, Stephen. (1992), "La Difficile Nascita del PDS", in S. Hellman e G. Pasquino (orgs.), *Politica in Italia. I Fatti dell'Anno e le Interpretazioni*. Bologna, Il Mulino, pp. 111-135.
- IGNAZI, Pietro. (1994), *Postfascisti?: Dal Movimento Sociale Italiano ad Alleanza Nazionale*. Bologna, Il Mulino.
- LA PALOMBARA, Joseph. (1964), *Interest Groups in Italian Politics*. Princeton, Princeton University Press.
- LANZALACO, Luca. (2005), *Le Politiche Istituzionali*. Bologna, Il Mulino.
- LIPPOLIS, Vincenzo. (2001), "Maggioranza, Opposizione e Governo nei Regolamenti e nelle Prassi Parlamentari dell'Età Repubblicana", in L. Violante (org.), *Annali della Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Einaudi, pp. 613-658.
- LIZZI, Renata. (2001), "La Commissione Agricoltura: l'Arena delle Non Decisioni", in G. Capano e M. Giuliani (orgs.), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*. Bologna, Il Mulino, pp. 187-229.

Em que Ponto Estamos? Sessenta Anos de Reformas Institucionais...

- MERSHON, Carol. (2001), "Party Factions and Coalition Government: Portfolio Allocation in Italian Christian Democracy". *Electoral Studies*, vol. 20, pp. 555-580.
- MORISI, Massimo. (1991), "Il Parlamento tra Partiti e Interessi", in L. Morlino (org.), *Costruire la Democrazia*. Bologna, Il Mulino, pp. 367-446.
- . (1992), *Le Leggi del Consenso*. Soveria Mannelli, Rubettino.
- MORLINO, Leonardo. (1998), *Democracy Between Consolidation and Crisis*. Oxford, Oxford University Press.
- PAPPALARDO, Adriano. (1995), "La Nuova Legge Elettorale in Parlamento. Chi, Come e Perché", in R. D'Alimonte e S. Bartolini (orgs.), *Maggioritario ma Non Troppo*. Bologna, Il Mulino, pp. 13-36.
- PARISI, Arturo e PASQUINO, Gianfranco. (1977), "Relazioni Partiti-elettori e Tipi di Voto", in A. Parisi e G. Pasquino (orgs.), *Continuità e Mutamento Elettorale in Italia*. Bologna, Il Mulino, pp. 215-249.
- PASQUINO, Gianfranco. (1994), "Le Coalizioni di Penta-partito. Quale Governo dei Partiti?", in M. Caciagli, F. Cazzola, L. Morlino e S. Passigli (orgs.), *L'Italia tra Crisi e Transizione*. Roma-Bari, Laterza, pp. 99-118.
- . (2001a), "Partiti, Gruppi Sociali, Lobby e Singoli Parlamentari", in L. Violante (org.), *Annali della storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Einaudi, pp. 659-682.
- . (2001b), "Teorie della Transizione e Analisi del Sistema Politico: Il Caso Italiano". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 31, n° 2, pp. 313-328.
- PIRETTI, Maria Serena. (1996), *Le Elezioni Politiche in Italia dal 1848 ad Oggi*. Roma-Bari, Laterza.
- . (2003), *La Legge Truffa*. Bologna, Il Mulino.
- PIZZORNO, Alessandro. (1993), *Le Radici della Politica Assoluta e Altri Saggi*. Milano, Feltrinelli.
- POSSANZINI, Davide. (2001), "L'Elaborazione della Cosiddetta 'Legge Truffa' e le Elezioni del 1953". *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n° 46, pp. 49-93.
- PREDIERI, Arturo (org.). (1975), *Il Parlamento nel Sistema Politico Italiano*. Milano, Comunità.
- REED, Steven. (2001), "Duverger's Law is Working in Italy". *Comparative Political Studies*, vol. 34, n° 3, pp. 312-327.
- RIVOSECCHI, Guido. (2002), *Regolamenti Parlamentari e Forma di Governo nella XIII Legislatura*. Milano, Giuffrè.
- ROTELLI, Ettore. (1981), "La Prima Legislatura Repubblicana e il Ruolo del Parlamento". *Quaderni Costituzionali*, vol. 1, n° 1, pp. 87-114.
- SARTORI, Giovanni. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- . (1982), *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*. Milano, Sugarco.
- . (2000), *Ingegneria Costituzionale Comparata*. Bologna, Il Mulino.
- SCOPPOLA, Pietro. (1997), *La Repubblica dei Partiti*. Bologna, Il Mulino.

Paolo Ricci

- UNGARI, Paolo. (1971), *Profilo Storico del Diritto Parlamentare in Italia*. Roma, Carucci Editore.
- VASSALLO, Salvatore. (1994), *Il Governo di Partito in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- VERZICHELLI, Luca. (1997), "La Classe Politica della Transizione", in R. D'Alimonte e S. Bartolini (orgs.), *Maggioritario per Caso*. Bologna, Il Mulino, pp. 309-350.
- . (1999), *La Politica di Bilancio*. Bologna, Il Mulino.
- . (2002), "Da un Ceto Politico all'Altro. Il Mutamento nel Personale Legislativo Italiano (1992-2001)", in R. D'Alimonte e S. Bartolini (orgs.), *Maggioritario per Davvero*. Bologna, Il Mulino, pp. 319-361.
- . (2003), "Much Ado About Something? Parliamentary Politics in Italy Amid the Rhetoric of Majority Rule and an Uncertain Party System". *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n° 2, pp. 35-55.
- e COTTA, Maurizio. (2000), "Italy: From Constrained Coalition to Alternative Government", in W. Muller e K. Strom (orgs.), *Coalitions Government in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press, pp. 433-497.
- ZUCCHINI, Francesco. (1997), "L'Attività Legislativa del Parlamento Italiano: Consociativismo? Polarizzazione?". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 27, n° 3, pp. 569-609.
- . (2001), "Arena Elettorale, Arena Parlamentare e Arena Legislativa", in G. Capano e M. Giuliani (orgs.), *Parlamento e Processo Legislativo nella Transizione*. Bologna, Il Mulino, pp. 57-84.

ABSTRACT

Where Are We in History? Sixty Years of Institutional Reforms in Italy (1946-2005)

The aim of this article is to show how the reforms adopted by Italy in the 1990s resulted from decades of experience during the country's Republican period (1946-2005). The article focuses on the successful electoral and regimental reforms in order to "unveil" the underlying logic in the reform dynamics during the period under study. Having acknowledged the prevailing intent of reforming in order to strengthen the government's position, I tackle the problem of finding empirical evidence for demonstrating the degree to which the various reforms point in this direction. Despite the efforts and results, the article shows that the Italian transition is still apparently unfinished, due to the inconsistency with which the reforms were pursued in the electoral and Parliamentary arenas.

Key words: Italian Parliament; electoral reform; internal bylaws

RÉSUMÉ

Où en Sommes-Nous? Soixante ans de Réformes Institutionnelles en Italie (1946-2005)

Dans cet article, on cherche à montrer comment les réformes adoptées en Italie dans les années 1990 sont le fruit d'un long chemin parcouru pendant la période républicaine (1946-2005). D'un côté, on étudie les réformes électorales et réglementaires réussies afin de "découvrir" la logique sous-jacente au dynamisme réformateur de cette période. Une fois reconnue l'intention prédominante de réformer pour renforcer la position du gouvernement, on recherche des évidences empiriques confirmant comment les réformes implantées vont dans ce sens. On verra que, malgré les efforts poursuivis et les résultats obtenus, la transition italienne semble encore inachevée à cause de l'incohérence qui a marqué leur implantation dans l'arène électorale et dans l'arène parlementaire au long des années.

Mots-clé: parlement italien; réforme électorale; règlement interne