

30º Encontro Anual da ANPOCS

24 a 28 de outubro de 2006

GT 7 – Estudos Legislativos

Reforma política: Brasil e Uruguai (1994-2005)

Carlos Machado

Reforma política: Brasil e Uruguai (1994-2005)

Carlos Machado *

Introdução

O presente estudo se propõe a comparar a reforma política realizada no Uruguai em 1996 e a proposta discutida no Parlamento brasileiro a partir da Comissão Especial de Reforma Política.

Reforma política pode ser compreendido como a modificação do formato legalmente estabelecido para a distribuição do poder estatal entre diferentes agentes sociais. A consideração sobre exclusão e inclusão do acesso ao poder público se apresenta como ponto de partida para esta discussão, bem como o papel designado ao Estado e a sua organização. Ao comparar dois países com várias diferenças culturais e territoriais, mas que em comum possuem a transição recente de um regime autoritário e a busca pela consolidação democrática, possibilita-se a percepção de uma gama maior dos assuntos que permeiam o debate sobre o tema.

Para melhor compreender o sistema representativo e suas implicações, serão apresentados aspectos referentes à organização da democracia concorrencial, base para a vida política tanto brasileira quanto uruguaia, com ênfase nos debates sobre representação e governabilidade.

No intuito de possibilitar bases para a comparação entre Brasil e Uruguai será feita uma breve descrição sobre a situação política em cada país desde o final seus respectivos regimes militares até o período atual. Após esta apresentação serão levantadas informações sobre as respectivas reformas, aquela em andamento no Brasil e a já consolidada no Uruguai.

Ao final serão apresentados os limites e possibilidades da reforma uruguaia e da proposta brasileira, com a intenção de possibilitar uma base para posterior discussão sobre as reformas a serem empreendidas no Brasil, bem como observar a preocupação de ambas as situações no que se refere à governabilidade e à representação política.

* Mestrando em Ciência Política pela Universidade de Brasília e bolsista da CAPES.

Considerações preliminares sobre Brasil e Uruguai

A partir dos anos 1980, com a devolução do poder político aos civis pelos militares nos países latino americanos, várias foram as propostas sobre como deveriam ser as organizações políticas destes países. Efetuada a transição do poder, o destaque passou a ser o processo de consolidação democrática, tendo em vista impossibilitar o retorno de regimes autoritários. A democracia concorrencial era tida como a única possibilidade pela qual atores relevantes pudessem receber legitimidade o suficiente para realizar este processo, bem como produzir instituições duradouras (Stepan & Linz, 1999).

Entre a transição e a consolidação existem empecilhos para a total realização da última. Para assegurar a retomada de processos democráticos, os civis, em alguns casos, precisaram aceitar reivindicações dos governos autoritários que implicavam em interferências nas instituições democráticas, impedindo, ou dificultando, o acesso de determinados grupos à disputa política.

Ao partir deste arranjo pós-ditatorial, os agentes instituídos neste embrião de um sistema democrático possuem uma reduzida autonomia quanto à possibilidade de realizar mudanças. Seja por poder excessivo dos militares após a abertura ou por condições legais que privilegiam determinados grupos politicamente. Para que a organização social siga seu próprio rumo é preciso modificar as normas vigentes no sistema sem que haja limites às modificações – considerados os princípios democráticos.

A modificação das regras que definem os representantes também esbarra com um problema derivado destes próprios agentes. Uma vez que as normas só podem ser modificadas pelos indivíduos que foram beneficiados com as mesmas, qual o incentivo que estes possuem para realizar reformas no sistema? Com certeza esta mudança se deve a pressões, tanto de partidos como da sociedade civil, porém este elemento não deve ser desconsiderado no momento da análise.

A reforma política do Uruguai ocorreu em 1996, fruto de um processo iniciado já no primeiro governo civil, presidido por Sanguinetti, em 1985. No Brasil, a reforma é uma constante nos debates de ambas as casas parlamentares desde o primeiro governo Fernando Henrique (1995-1998), porém ainda não foi realizada. Atualmente esta

discussão foi reavivada pelos recentes escândalos no governo Lula, e são justificadas com base na necessidade de se modificar as práticas políticas presentes no Congresso.

Outro ponto importante a se reforçar é a natureza dos governos representativos. Implica na nomeação de representantes, portanto, algum grupo sempre será favorecido e outro desfavorecido pelas regras vigentes. A percepção da exclusão presentes em sistemas políticos também se faz crucial para compreender a natureza da organização dos países considerados.

Entre a Representação e a Governabilidade

Nas sociedades ocidentais contemporâneas, a forma de organização política mais amplamente difundida é a democracia concorrencial. Dentro deste modelo se contempla a disputa entre lideranças políticas por parcelas do poder estatal, através do apoio eleitoral, o qual é base para a alocação dos cargos concorridos.

Esta visão contrasta com a concepção original do termo democracia, o qual remetia a “governo do povo” (Miguel, 2002), onde o princípio fundador era a igualdade de qualquer pessoa poder se expressar e ser considerada na decisão dos assuntos relevantes ao interesse público, a isegoria.

A versão concorrencial nega esta premissa, ao incentiva a participação apenas no momento de escolha¹ – por meio de eleições – de representantes antecipadamente determinados², estes sim, detentores do poder de decisão. Os fundamentos para tal modelo estão presentes no pensamento dos teóricos clássicos do elitismo – Pareto, Mosca e Michels –, baseado na inevitabilidade de desigualdades sociais, conceito que, em conjunto com a perspectiva pessimista sobre a democracia derivada de Max Weber, influenciou o trabalho do austríaco Joseph Schumpeter para caracterizar o modelo democrático concorrencial (Miguel, 2002).

Os processos sociais do século XIX garantiram uma rápida dissolução de uma série de desigualdades sociais entre os membros das elites e as pessoas comuns. Deste

¹ Mesmo que não se resuma ao voto, ainda assim a participação fica restrita ao momento da eleição ou na preparação para a mesma. Além do exercício do voto, ainda é possível participar através de militância dentro ou fora de partidos, e através de candidatura.

² As eleições não são plenamente livres no que se refere à possibilidade de ser eleito. Esta depende da aceitação por um partido em inscrever um possível candidato à sua lista. A decisão sobre quem pode ou não participar da disputa eleitoral cabe, em maior medida, ao arranjo partidário que estabelece seus candidatos, seja por decisão da cúpula seja por eleição interna.

fato ocorreu a reação dos grupos privilegiados, que buscavam naturalizar a desigualdade como parte do comportamento humano. Exaltam, portanto, a diferenciação entre os seres humanos, em vez de incentivar o senso de responsabilidade para com a comunidade, inibindo, desta forma, a ampliação da participação de todos na vida política (Miguel, 2002). Com base neste “princípio de distinção” decorrente do processo de seleção de elites evidenciado pela instituição da eleição, Bernard Manin (1997) percebe características e anseios diferentes entre aqueles aptos a governar, frente ao restante da população, cabendo aos últimos se submeterem às decisões da elite. Nisso se assenta o fundamento do sistema representativo, no fundo uma instituição aristocrática (Manin, 1997). Em vez de representar os interesses da população – que se vê alijada apenas à função de legitimar governos – a classe de representantes cria interesses próprios, os quais guiarão suas ações, em detrimento do bem público.

Este aspecto de diferenciação possui seu ápice no pensamento de Schumpeter, onde se pode observar uma descrição normativa das democracias contemporâneas. Na percepção deste autor apenas os especialistas (políticos) estariam capacitados à tomada de decisões, e esta não poderia contar com a participação da massa. Isso se deve à leitura pessimista de Schumpeter com relação à participação popular, em grande medida influenciada pela ascensão de governos totalitários na primeira metade do século XX. Nestes regimes, a mobilização por meio de propaganda estatal era uma das características mais evidentes. Nestes termos Schumpeter considera que a massa é facilmente manipulável pela aplicação de propaganda política. A partir destas considerações, Schumpeter afirma existir uma baixa racionalidade por parte dos indivíduos quando estes participam da vida pública, o que ocasiona uma baixa racionalidade no momento eleitoral. (Schumpeter, 2002: 254-260). Os interesses deveriam ser defendidos por especialistas, uma vez que indivíduos não especializados nos negócios públicos não possuiriam os meios de avaliar a qualidade de governos e políticos. Assim sendo, os interesses deveriam ser criados pelas lideranças políticas, que só podem ser aceitos ou não pela população por meio das eleições, cabendo à massa a escolha dentre as posições ofertadas, ao invés de estabelecer um vínculo de representação com o candidato. Para esta abordagem a eleição é a própria democracia, ao invés de ser um meio para alcançá-la (Miguel, 2002: 503).

Sob influência desta perspectiva, Robert Dahl (1971; 1989) elabora seu conceito de poliarquia, no qual a disputa pelo poder não seria individualizada, mas baseada na competição entre vários grupos. Apesar de ter em conta a democracia como um ideal

normativo, sua idealização “possível” é uma releitura da democracia concorrencial, o que permite a inserção de interesses apenas de grupos organizados nesta disputa. Ao evidenciar apenas os grupos que conseguem se organizar, indo contra a percepção de um grupo dominante ou grupos beneficiados, Dahl não considera a existência de privilegiados e desprivilegiados no sistema. Observar o funcionamento da democracia segundo contestação e inclusão, a partir da perspectiva de grupos, não atenta para fatores além do aspecto institucional. Um ponto crucial relevado por esta discussão reside em como os interesses são formulados, sendo estes tidos como dados, além de não discutir como se dá a chegada de interesses à esfera pública.

A consideração sobre a incorporação dos das vontades da população pelo sistema político é essencial para entender o funcionamento deste. Política é um processo de debate e enfrentamento entre posições de mundo divergentes, fazendo parte de uma construção social, que incorpora diferentes aspectos da vida social, o que não se pode resumir a uma única questão. A interação por meio da política funda-se na necessidade de determinar caminhos de ação por meio da apresentação de diferentes perspectivas ao debate político, o qual não pode se eximir da incorporação do maior número possível de pontos de vista sobre opiniões, problemas e soluções para os mais diversos assuntos que se apresentarem na esfera pública da política. Considerar apenas algumas das perspectivas existentes na sociedade, a fim de simplificar o embate político, acarreta no decréscimo da efetividade do Estado como representação da sociedade como um todo. Ser um representante requer algum nível de vinculação com a população representada.

Em ensaio clássico sobre o conceito de representação, Hanna Pitkin (1967) discrimina cinco tipos de representação: autorizativa, responsável, descritiva, simbólica, e como ação substantiva. Entre estas a ação substantiva é considerada por Pitkin como a representação política por excelência, configurada como a ação em interesse do representado de forma responsiva a este (1967: 209). O indivíduo que protege apenas seus interesses, e, não leva em conta as necessidades daqueles que representa, ou que necessita da aprovação de todos seus atos pelos seus constituintes não pode ser tido como representante. Para Pitkin, a condição para que isto ocorra se deve à realização de eleições livres e legítimas, a existência de um colegiado com poder de decisão, a dispersão de poder e a inclusão de minorias. A plena efetividade destes pressupostos exige a existência de uma atividade constante da sociedade civil, no controle das ações do governo.

Porém, a apatia popular é cada vez mais presente nas democracias contemporâneas. No intuito de estimular a participação, a ação política não pode ser encarada como restrita apenas à tomada de decisão e à formação da agenda. Os parlamentos não podem fugir à necessidade de incorporar idéias constituídas na própria sociedade, e, para tanto, é essencial que a vinculação entre representantes e a sociedade seja mais consistente do que apenas o voto (Miguel, 2000). O especialista da política acaba por interferir negativamente na produção deste laço, uma vez que sua percepção de mundo depende em grande medida do meio político, construindo uma identidade mais afastada de sua origem social³.

Não será apenas por meio de modificações formais nos métodos utilizados para a seleção de grupos (elites) que a democracia e a representação serão estimuladas. Mudanças quanto à difusão de idéias entre a sociedade civil são necessárias para que a representação se desenvolva além dos níveis atuais. Entretanto, mudanças legais sobre a inclusão, ou não, destes dispositivos, bem como a inserção de novos grupos sociais na arena política devem ser levadas em consideração ao analisar as reformas, que pretendem incrementar a democracia, pois modificam a orientação e as possibilidades aceitas por um determinado sistema político.

É dentro desta reavaliação das funções sociais das instituições políticas que a dicotomia entre representação e governabilidade se apresenta. Na clássica elaboração de Huntington (1975) a crise de governabilidade surge devido a um excesso de pressão pela ampliação de políticas públicas a grupos sociais anteriormente desprovidos da assistência e da consideração por parte do Estado, causando uma sobrecarga estatal. A incapacidade de governos produzirem respostas satisfatórias a essas demandas pode gerar crises de legitimidade, trazendo instabilidade aos sistemas políticos.

Isto decorre do acesso à representação política por estes mesmos grupos alijados do acesso a políticas públicas. Os problemas de governabilidade, neste caso, derivam da melhoria da representação, pois grupos sem voz política passam a exigir seus espaços. Se o aspecto democrático presente nas atuais democracias é o igual direito ao voto (Manin, 1997: 149-56), sem distinções de valor entre eleitores, assumir os problemas de

³ Não se pretende afirmar que a cada indivíduo cabe apenas um papel na sociedade. Um político faz parte de uma série de ambientes sociais que compõe sua identidade; pode ser um sindicalista, um empregador, um banqueiro, um homem, uma mulher, heterossexual, homossexual, negro, branco, indígena, etc. Porém, a incorporação na vida política faz com que se acrescentem matizes à construção identitária de cada um, as quais não são compartilhadas por aqueles que também participam dos ambientes sociais de origem do político.

governo como derivados da participação do povo equivale a ignorar os problemas de constituição do próprio sistema político.

Num segundo momento, esta discussão adentra para a noção de capacidade governativa (Santos, 1997). Uma vez que a resposta de Huntington para a crise é a valorização do poder Executivo e da burocracia a ele vinculada. A autoridade do Executivo na implantação de políticas públicas, tanto ao fazer sua posição prevalecer no Congresso como efetivamente realizar as decisões por meio do corpo burocrático, é crucial para a solução da instabilidade política produzida pela onda de participação política.

Neste contexto, é estabelecida a dicotomia entre governabilidade e representação política. O acesso de muitos interesses divergentes no parlamento pode engessar a capacidade reativa do Executivo em sistemas presidencialistas para lidar com crises, principalmente econômicas (Huntington, 1975).

Entender o dispositivo da representação política e do papel do voto como meros instrumentos para estabelecer governos, retira o caráter democrático das eleições. Na visão tanto de Schumpeter como de Huntington, a função da representação é legitimar o Estado, sendo apenas um instrumento para dar estabilidade ao sistema. Legitimidade é essencial em um conceito de representação mais substantivo, porém não surge apenas relacionada com o momento do voto, além de não ser simplesmente algo ofertado ao sistema político pelo eleitor. Representação e legitimidade são relações de confiança, dependendo, portanto, da forma como o governo conduz o processo político.

O distanciamento entre eleitor e eleito, defendido por Schumpeter, pode ocasionar falhas de comunicação entre a vontade popular e a execução do governo. Se a expansão do número de candidaturas é uma das soluções possíveis para evitar o predomínio de um único grupo, ou seja, a oferta de um vasto leque de opções pode facilitar a entrada de grupos minoritários. Mesmo assim, não implica na reprodução fiel da vontade do eleitor. Ao utilizar o voto para escolher uma posição ofertada pelo mercado político, o eleitor opta pela opção mais próxima da sua visão de mundo – ou aquela que lhe garantirá mais benefícios –, o que pode ser muito distante de suas pretensões e expectativas quanto ao governo. Na construção política baseada na noção de especialista esta visão divergente é ignorada e possui uma série de empecilhos para ser expressa e colocada a público. Nem todos os cidadãos possuem igual direito à fala e à divergência e essas diferenças são consideradas como benéficas pelo modelo schumpeteriano.

Perceber a necessidade de uma maior proximidade entre governo e intenções presentes na sociedade é fundamental para estimular um desenvolvimento político. Problemas decorrentes da representação podem ser a solução para os problemas de institucionalização de sistemas políticos nos quais os partidos políticos não congregam uma base social mínima. Fortalecer os laços entre sociedade e corpo político não resulta apenas em uma maior legitimidade do sistema político, mas incrementa e revitaliza as ações do Estado, fazendo com que estas ajam sob os pontos realmente relevantes para o corpo social. Se existe um aumento de demandas por parte da sociedade, a solução dos problemas gerados por estas pressões não se dará com o impedimento do acesso à esfera política. Independente da impossibilidade de expressão nos canais institucionais, os problemas sociais permanecerão enquanto nada for feito para resolvê-los. Uma das formas de garantir que problemas sociais realmente relevantes sejam incorporados à discussão pública é pelo acesso de grupos desprivilegiados à discussão política. As reformas políticas devem, portanto, atentar para estes fatores que por vezes são considerados como problemas residuais e constantemente reduzidos à necessidade de incrementar a legitimidade. Contudo, legitimidade se construída em uma relação, não é ofertada apenas por uma das partes envolvidas.

A melhoria da representação pode se apresentar como uma forma de facilitar a governabilidade. Porém, a visão predominante na prática e na teoria política deve ser contrastada com esta concepção teórica. E fica aqui a provocação para gerar reflexões a mais sobre o tema. Esta discussão é necessária para a percepção de como estão orientadas as formulações sobre reforma nos países destacados. Deixar passar despercebida a natureza do regime democrático e seus princípios pode conceder lugar a percepções sobre o sistema político embasadas em construções autoritárias, onde o povo é considerado apenas como depositário da legitimidade, não cabendo a ele a orientação no caminho das políticas públicas. As elites políticas podem possuir interesses que não tenham um referencial democrático – de executar a vontade da população –, mas a intenção de manter a ordem político-partidária inalterada, independente do anseio popular. A abordagem a seguir, sobre a construção das novas ordens políticas no período pós-ditatorial, bem como a apresentação sobre os tópicos da reforma uruguaia e da proposta brasileira, será norteadada pela preocupação de perceber estas intenções da elite política de cada país.

Uruguai

A ditadura uruguaia começou a se enfraquecer ao tentar institucionalizar o regime por meio de uma nova constituição em 1980. O projeto desta constituição foi reprovado pela população uruguaia por meio de um referendo. A partir de então os militares procuraram garantir meios para que a passagem de poder aos civis lhes garantisse posterior autonomia e que os crimes contra os direitos humanos fossem ignorados.

Com a saída dos militares foi restaurada a Constituição de 1967 e os partidos políticos tradicionais puderam retornar, assim como seus principais líderes, e a fragmentada oposição de 1971 também o pode (Martinez, 2002).

No Uruguai, onde se considerada existir a democracia mais consolidada na América do Sul (Anastasia, Melo & Santos, 2004; Vial, 1994; Sierra, 1998), o bipartidarismo, já existente anteriormente ao golpe de 1973, persistiu até 1994, quando um terceiro partido se solidifica como opção real ante os partidos tradicionais. Apesar da dominação histórica dos partidos Nacional (Blanco) e Colorado, após a retomada da democracia os percentuais eleitorais alcançados pela Frente Ampla⁴ foram sempre crescentes, culminando com a vitória presidencial em 2004, assim como a conquista da maioria na câmara baixa.

Um dos diferenciais da República uruguaia, além de sua alta taxa de alfabetização⁵ e da alta concentração de eleitores em sua capital⁶, é a presença constante de consultas populares para temas que possuem um impacto imediato na vida dos cidadãos do país. Existem dois tipos de consulta popular além do voto nas eleições, o referendo – utilizado para barrar leis que não tenham sido aprovadas há mais de um ano – e o plebiscito – necessário para a realização de qualquer modificação constitucional.

No Uruguai a representação do poder Legislativo, enquanto Assembléia Nacional, tanto da câmara alta – Senado de Representantes – como da baixa – Câmara

⁴ Coalizão de partidos de esquerda e movimentos sociais constituída em 1971. Fazem parte dela: *Assamblea Uruguay, Confluência Frenteamplio, Movimiento 26 de Marzo, Corriente 78, Movimiento de Participación Popular, Partido Demócrata Cristiano del Uruguay, Partido Comunista del Uruguay, Partido Comunista del Uruguay, Vertiente Artiguista, Alianza Nacional e Nuevo espacio.*

⁵ 98% da população é alfabetizada segundo *The World Factbook- CIA*, disponível em: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/uy.html>, visualizado em 12/06/2005.

⁶ Aproximadamente 40% da população uruguaia reside em Montevidéu, de acordo com a estimativa do *Instituto Nacional de Estadística (INE)* da República Oriental do Uruguai, disponível em: <http://www.ine.gub.uy/>, visualizado em 27/08/2006.

de Representantes – ocorre por meio do sistema proporcional. . Para a distribuição das cadeiras se utiliza o método D’Hondt (Nicolau, 2001; Anastasia, Melo & Santos, 2004). Em nenhuma das casas existe cláusula de barreira.

As eleições eram determinadas por votação em listas vinculadas, que só podem ser entendidas a partir da compreensão do dispositivo de “*sub-lemas*”, presente até 1996. Por este formato os partidos (*lemas*) poderiam apresentar mais de uma candidatura à presidência da república. Caracteriza-se o *voto doble simultáneo*, através do qual o eleitor dá apenas um voto que vale para todos os cargos. Como existem várias facções partidárias poderia acontecer de existir uma situação na qual um partido apresentaria 3 candidatos em cada um dos três níveis de eleição nacional. Nesse caso, um existiria um candidato à representante A1 ligado ao candidato a senador B2, que apóia o candidato à presidência C2. Ao se votar no candidato A1 vota-se automaticamente nos candidatos B2 e C2.

Este é, talvez, um dos principais fatores da existência por tanto tempo de um sistema bipartidário. Ao possibilitar a um partido apresentar diversas candidaturas estimula-se a acumulação em uma única legenda vários posicionamentos ideológicos, impossibilitando a consolidação de um caráter partidário mais sólido. Segundo Lauga (1997), o bipartidarismo era apenas formal. A existência de várias tendências em um único partido gerava um verdadeiro “pluralismo intrapartidário”, não permitindo a definição das características partidárias.

O Senado é formado por 31 senadores, dos quais 30 são eleitos em um único distrito nacional, e o 31º lugar é ocupado pelo vice-presidente, que também assume as funções de presidente do Senado e da Assembléia Nacional. Nas eleições para Representantes dos departamentos (divisões geográficas do Uruguai, equivalentes aos estados brasileiros) são considerados segundo sua magnitude, variando de dois até quarenta e sete representantes por departamento.

As eleições presidenciais funcionavam por meio de um sistema majoritário de maioria simples com turno único. Como já adiantado, poderiam concorrer mais de um candidato por partido. Neste cenário era possível ocorrer que o candidato mais votado não fosse eleito, o que aconteceu nas eleições de 1994⁷. Uma vez que os votos de todos

⁷ A Frente Ampla possuía em sua tradição o lançamento de candidatura única à presidência, enquanto os partidos tradicionais lançavam mais candidaturas para poder aumentar suas chances de agregar votos. Nesta situação o candidato da Frente Ampla, Tabaré Vasquez, recebeu 30,6% dos votos válidos, enquanto os candidatos mais votados dos partidos Colorado, Sanguinetti, e Nacional, Volonté, receberam,

os candidatos eram contabilizados para suas respectivas agremiações, o partido com maior número de votos deteria a presidência, ocupando-a o candidato mais votado deste partido. O mandato de presidente tem uma duração de cinco anos, não sendo permitida a reeleição, além de sua eleição ser concomitante com as disputas tanto do Legislativo Nacional como das representações departamentais.

A Reforma uruguaia de 1996

Com o passar dos primeiros anos de governo várias questões foram colocadas pela nova situação política apresentada pelo Uruguai. A ascensão da esquerda representada pela Frente Ampla era vista com cautela pelos partidos tradicionais. A partir de 1994 a Frente Ampla se mostrou como uma alternativa com força o suficiente para chegar ao poder. Os votos uruguaios estavam distribuídos muito igualmente entre os três principais partidos – Frente Ampla, Colorado e Nacional –, de tal forma que a diferença entre o mais votado nas eleições de 1994 e o terceiro lugar era de apenas 1,7 pontos percentuais, todos em torno da casa dos 30% (Martinez, 2002: 167). Ao mesmo tempo, a Frente Ampla não se conformava com as regras eleitorais, que favoreciam a situação dos partidos tradicionais.

A partir deste cenário os partidos Colorado e Nacional buscam evitar a possível ascensão da Frente Ampla no futuro pleito por meio de uma reforma eleitoral, que, a princípio, conteria o poder eleitoral do partido de oposição. As modificações tiveram como base o princípio da governabilidade, a manutenção da ordem política tradicional foi a maior preocupação neste processo, em invés de se pautar por mecanismos que facilitassem a incorporação da vontade popular. As maiorias parlamentares uruguaias sempre tiveram de contar com a coalizão dos dois principais partidos (Martinez, 2002; Lauga, 1997; De Sierra, 1998), a inclusão de uma terceira força política com expressividade governamental traria uma reestruturação do cenário político. Apesar da crescente força da Frente Ampla no âmbito parlamentar, este era controlada pela união dos partidos tradicionais uruguaios.

A proposta inicial incluía, basicamente, a modificação da eleição presidencial, que passaria a ser realizada pelo sistema majoritário com segundo turno entre os dois

respectivamente, 24,6% e 14,9%. Contudo o partido Colorado recebeu, no conjunto de seus candidatos, um total de 32,3% dos votos, garantindo, assim a presidência da república.

candidatos mais votados – *balotaje* –, caso nenhum chegasse à maioria absoluta (Lauga, 1997; Martinez, 2002). Desta forma, os presidentes eleitos possuiriam uma maior legitimidade, tendo em vista que os candidatos não alcançavam mais que 1/3 da aprovação da população.

Além desta modificação, seguiram-se, por negociação, principalmente com a Frente Ampla, a eliminação da *Ley de Lemas* e a realização das eleições nacionais e departamentais em períodos diferentes. Com o fim da *Ley de Lemas*, os partidos não podem lançar mais de um candidato à presidência; apenas dois candidatos por partido para as intenciones departamentais (Martinez, 2002). Ao mesmo tempo o voto vinculado foi substituído pela adoção de listas fechadas e bloqueadas para a eleição dos cargos proporcionais.

Outra mudança ficou por conta da obrigação da realização de internas. Estas são abertas à toda a população, podendo cada cidadão participar da reunião de apenas um partido. As reuniões devem ocorrer em um único dia no mês de abril do ano eleitoral. Por meio delas se decidiram os candidatos à presidência. Será o vencedor o candidato que receber pelo menos 40% dos votos e possuir uma diferença de 10% para o segundo colocado. No caso de estas condições não se verificarem, a votação será utilizada para a composição de uma assembléia, que elegerá qual o representante do partido na eleição presidencial. Desta mesma eleição serão selecionados representantes regionais, que também selecionarão os candidatos às intenciones. A autonomia partidária para a seleção de seus candidatos ficou restrita à lista do Senado e da Câmara de Representantes.

Ao se ter em vista as negociações pela reforma, fica clara a diversidade inerente à Frente Ampla, enquanto uma coalizão de partidos. Apesar de algumas das principais lideranças do partido apoiarem as modificações propostas e conseguirem negociar pontos de interesse para o partido, a assembléia geral do partido decidiu pela rejeição, a princípio dentro do parlamento, e, após sua aprovação no Legislativo⁸, no plebiscito para validar as modificações constitucionais. Era argumentado pelos opositores à reforma que o sistema de *balotaje* favoreceria os partidos nacionais e impediria o acesso da Frente Ampla à presidência. Apesar de se ter aprovado a reforma em plebiscito a

⁸ Aprovação extremamente apertada, visto que atingiu 2/3 mais um dos Representantes, sendo necessário o apoio de 2/3 para a aprovação de emendas à Constituição.

Frente Ampla saiu extremamente fortalecida, uma vez que a diferença entre aqueles que aprovam e os que rejeitam a reforma foi praticamente nula⁹.

Nas eleições de 1999, ficou claro que os partidos tradicionais anteciparam bem o crescimento da Frente Ampla. As novas regras eleitorais impediram que Tabaré Vasquez fosse eleito em primeiro turno, como ocorreria no sistema anterior, com 40,11% dos votos, ficando em segundo lugar Jorge Battle (Colorado) com 32,78%. Ao se realizar o segundo turno, colorados e blancos se uniram numa proposta de coalizão contra Vasquez e garantiram a vitória de Battle com 54,13% dos votos.

Porém o crescimento da Frente Ampla não estancou e nas eleições e, em 2004, o resultado acabou surpreendendo a todos. Pela primeira vez desde a redemocratização de 1984, um candidato a presidente recebeu mais de 50% dos votos, o que garantiu a maioria nas casas parlamentares nacionais, assegurando certa estabilidade ao atual governo, a qual era sempre incerta nos governos anteriores, dependendo sempre da coalizão dos partidos tradicionais.

Brasil

O fim da ditadura militar no Brasil é formalizado em 1984, com a eleição indireta, pelo Congresso Nacional, de Tancredo Neves para presidente da República. Saído de um sistema bipartidário, novas forças políticas dão início a uma diversificação do quadro partidário brasileiro, tendo início em 1979 com a "Nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos", que legaliza a formação de novas agremiações partidárias, as quais chegam a um total de 29 partidos já em 1985, atingindo seu ápice entre 1990 e 1992, quando estes somavam 34 diferentes agremiações (Dirceu & Ianoni, 1999). Este multipartidarismo exarcebado do Brasil pode ser percebido como um entrave para a governabilidade e para a *accountability*, uma vez que dificulta a formação de governos de coalizão no Congresso e a identificação dos diferentes partidos por parte dos eleitores¹⁰.

Durante o governo Collor (1990-1992) a enorme quantidade de partidos políticos auxiliou para que a crença dos brasileiros nestas instituições fosse abalada,

⁹ 50,45% aprovaram e 46,20% rejeitaram (Martinez, 2002: 181).

¹⁰ Quanto à falta de identificação partidária, esta não se deve exclusivamente à quantidade de partidos, visto que são poucos aqueles que possuem uma base social cristalizada, atuando, em sua maioria como partidos de tipo *catch-all*.

uma vez que não era possível perceber as diferentes identidades partidárias¹¹. Isso, aliado à crise política que se instaurou pelo esquema PC e à falta de apoio parlamentar, culminou no *Impeachment* do então presidente. A partir do ocorrido, o debate sobre partidos e eleições tem se focado sobre a fragilidade do sistema partidário brasileiro. Afirma-se a necessidade do fortalecimento dos partidos políticos e de congregar maiorias parlamentares que apoiassem o presidente (Giusti, 1999; Samuels, 1997, Cintra, 2005).

Apesar da grande variedade de partidos, a base de sustentação dos primeiros governos pós-ditadura era composta basicamente pelo PMDB, PFL e PSDB. Com o governo Lula e a ascensão do PT, tradicional força de oposição, como maior partido da Câmara dos Deputados o quadro partidário se modifica e as contradições da democracia concorrencial brasileira se apresentam, uma vez que o atual governo se posiciona a favor de medidas que fora contrário durante seu período como oposição e se alia com antigos adversários políticos.

O Brasil é uma federação de 26 Estados e o Distrito Federal. As eleições para o Legislativo ocorrem por meio do método proporcional, com exceção do Senado Federal. No âmbito federal, o Legislativo é composto pelo Congresso Nacional, formado pelo Senado Federal (câmara alta), com 81 senadores – 3 por Unidade da Federação – e a Câmara dos Deputados (câmara baixa), composta por 513 parlamentares. Para o Senado o tamanho do distrito é variável, já que a casa se renova em 1/3 e 2/3 a cada quatro anos, com mandatos de oito anos, sendo o cargo determinado por eleição em sistema majoritário.

A Câmara dos Deputados é renovada totalmente de 4 em 4 anos, com possibilidade de reeleição. A magnitude dos distritos varia entre o mínimo de oito cadeiras até o máximo de setenta. A distribuição das cadeiras se dá por meio da divisão dos votos recebidos pelo quociente eleitoral¹², o que produz o quociente partidário (Schmitt, Carneiro & Kuschnir, 1999). As cadeiras restantes são distribuídas segundo a fórmula D'Hondt (Nicolau, 2001). Desde as eleições de 2000, 30% dos nomes presentes

¹¹ Ainda com relação a este tema é importante salientar que o reduzido período, à época, da constituição do recente sistema partidário brasileiro é um dos fatores que contribui para a falta de identificação. Pode-se argumentar que o sistema partidário ainda estava me rumo de uma estabilidade e estava em um processo de configuração (ou re-configuração) de suas bases ideológicas e sociais, seguindo a tese levantada por Souza (1976) em seu estudo sobre o período 1945-64.

¹² Mínimo de votos para poder disputar uma vaga. É determinado pela quota Hare (Nicolau, 2001). No Brasil este cálculo ocorre por meio da divisão do número de votos, excluídos os brancos e nulos, pela quantidade de cadeiras em disputa.

na lista partidária devem ser preenchidas por mulheres, o que não implica em garantir o acesso deste percentual de cadeiras às mulheres, visto que a lista é aberta.

Voto no Brasil se caracteriza como uninominal. Desta forma o eleitor concede seu voto para o candidato que mais lhe agrada de uma lista aberta, diferentemente do voto em lista fechada, no qual só se expressa a preferência por um partido (Nicolau, 1999; Samuels, 1997).

Existe ainda a possibilidade de serem firmadas coligações, desta forma dois ou mais partidos se juntam para congregar um maior número de cadeiras a eles disponíveis. No Brasil as coligações são consideradas como se os partidos coligados fossem um único partido. O resultado mais notado reside nas eleições proporcionais. Os votos dados a qualquer partido que componha a coligação são considerados para distribuição de cadeiras segundo o coeficiente eleitoral, porém, o número de vagas ocupado por cada partido não é proporcionalmente dividido entre a intenção de voto dada a cada um. Os candidatos mais votados dentro da coligação ocuparão as primeiras vagas, independente da expressividade de seu partido na votação geral dada à coligação.

O Executivo – federal, estadual, distrital e municipal – é eleito por meio do sistema majoritário absoluto com segundo turno, ocorrendo a eleição por maioria simples em municípios com menos de 200 mil habitantes. O mandato dos chefes dos executivos é de quatro anos, estes podendo concorrer à reeleição desde 1998. Existe coincidência entre a eleição de presidente e governador, assim como os cargos do legislativo federal e estadual, de forma que as eleições municipais ocorrem dois após estas.

Os partidos políticos podem receber doações de até 10% da renda anual de pessoas físicas e o rendimento de até 2% de pessoas jurídicas, para a realização de campanhas eleitorais. Além destes aportes os partidos dispõem do fundo partidário, administrado pelo Tribunal Superior Eleitoral e composto por R\$ 0,35 por eleitor, além dos valores advindos de multas e doações.

Proposta de reforma política do Brasil

Desde o primeiro governo Fernando Henrique comissões para a reforma política são uma constante (Soares & Rennó, 2006). O projeto de reforma atualmente presente

na Câmara dos Deputados foi elaborado ao final dos trabalhos da Comissão Especial sobre a Reforma Política, encerrada em 2003. Fruto deste trabalho, o Projeto de Lei nº 2.679 de 2003 foi apensado ao PL nº 5.268/01, que prevê pequenas mudanças procedimentais. Até o presente momento este projeto não foi aprovado, apesar de reformas pontuais terem sido aprovadas na forma da Lei 11.300/06¹³.

Dentre os temas tratados no PL nº 2.679/03 os principais são: i) adoção de lista fechada; ii) financiamento público de campanha; iii) extinção da cláusula de barreira; iv) modificação de coligações e criação de federações;

A adoção de listas fechadas é uma das principais causas dos defensores do fortalecimento dos partidos políticos (Tavares, 1999; Samuels, 1997; Nicolau, 2002). No Brasil, adota-se a lista aberta para todas as eleições proporcionais. O voto uninominal permite ao eleitor votar em um candidato específico, ou em uma legenda, sendo este voto contabilizado para o quociente partidário de um dado partido, ou coligação da qual faça parte. Desta forma o principal agente político é o candidato, não o partido político. Com isso o controle realizado pelos partidos se vê limitado.

Segundo Tavares (1999), apenas o partido político pode realizar de forma eficaz a *accountability*, visto que este é uma organização especializada na vida política e possui interesse direto no controle de seus parlamentares para que as decisões partidárias sejam cumpridas nos locais em que possui representação. Considerando-se isso, é necessário fechar a lista partidária para dar maior autoridade ao partido frente a seus candidatos. Desta maneira possibilitar-se-ia a formação de uma identidade partidária, facilitando a realização de *accountability* também nos termos de Nicolau (2002) e Samuels (1997), uma vez que para estes autores a efetividade da *accountability* surgiria no momento em que aos eleitores fosse possibilitado validar ou não a atividade de um representante através da recondução ou não ao cargo em questão. Os partidos políticos poderiam ser tomados como a figura de “representantes”, sendo que o voto na lista de um partido seria facilmente acompanhado de uma eleição para a outra, em contrapartida ao modelo atualmente adotado, onde pela grande quantidade de opções a candidato dificulta ao eleitor lembrar em quem foi concedido seu último voto.

Contudo, esta corrente ignora o fato de que os parlamentares são na realidade representantes de toda a nação, e não de um grupo específico. Imaginar que a modificação das normas eleitorais implica necessariamente em renovação é não

¹³ Esta lei não produziu nenhuma mudança significativa quanto à organização do Estado, se atendo às formas aceitáveis para os gastos de campanha e da realização de financiamentos privados.

perceber que estes problemas podem ter sua raiz em origens histórico-culturais destes partidos e da própria tradição partidária do país ao invés de se restringirem apenas à problemas procedimentais. O ordenamento de listas fechadas pelos partidos apenas distanciaria mais ainda o cidadão da esfera de decisão. Partidos políticos são capazes de oferecer incentivos além do ordenamento de listas. Ao distribuírem os recursos partidários para determinados grupos, estes são proibidos para os demais. Observando a organização realizada pelos partidos para o Horário Eleitoral Gratuito, Schimitt, Carneiro e Kuschnir (1999) concluíram que o formato utilizado pelos partidos, e o destaque que dá a assuntos que lhe convenham, modifica a forma como o eleitor percebe os diferentes candidatos. Desta forma o partido acaba por “ordenar” informalmente.

Sobre a possível oligarquização do sistema partidário (Cintra, 2005), esta é uma ameaça possível. A reforma política pretende determinar que as listas sejam formadas pelo voto dos convencionais de cada partido, cada qual possuindo de um a três votos para dispor da forma como quiserem no momento da escolha dos candidatos que comporão a lista do partido. Para assegurar que não ocorra a oligarquização dos partidos seria necessário realizar convenções abertas a qualquer cidadão, incrementando o interesse pela atuação cidadã e possibilitando aos partidos oferecer alternativas mais próximas das vontades dos eleitores, estimulando criação de novas idéias no campo político.

Sobre a discussão referente à lista fechada ainda cabe acrescentar a possibilidade da exaltação de uma única personalidade para alavancar toda a legenda, desta forma a ideologia partidária passaria a ser a personalidade do líder regional. Casos parecidos, porém não semelhantes, já ocorreram na história recente da política brasileira, e levantaram grande polêmica¹⁴.

Outro ponto atinente a esta discussão é a questão das coligações. A lista aberta para eleições parlamentares, em conjunto com as coligações, e a não proporcionalidade entre os partidos pertencentes a ela, permite que o voto seja utilizado de forma não autorizada pelo eleitor (Tavares, 1999). Segundo Santos (1999) a maior parte dos parlamentares se elege por meio de coligações, o fazendo com que a opinião do eleitor

¹⁴ Notem-se as eleições de Arruda e Enéias para a Câmara dos Deputados em 2002. Enéias foi o deputado mais votado do país e trouxe consigo outros 5 membros do PRONA, ao menos teoricamente, uma vez que atualmente existam apenas dois representantes do mesmo partido. Arruda, por outro lado, recém saído do cargo de senador por um escândalo, que o levou à sua renúncia, colaborou para seu partido, PFL, com 50% do total de votos do partido.

não seja levada em conta. Sob outra perspectiva Soares (2001) argumenta que a existência de coligações incentiva o dinamismo democrático e possibilita a inserção de grupos que não poderiam estar representados. Porém, o ponto fundamental se encontra na distorção que as coligações trazem para os princípios de identificação necessários para a representação. Coligações não permitem a apreensão correta de qual vertente ideológica os diferentes partidos seguem. A utilização de coligações é coerente do ponto de vista estratégico, para alcançar o objetivo de se inserir no parlamento, porém fere princípios essenciais para o desenvolvimento da democracia.

Porém outro problema que se apresenta com o fim das coligações deriva da inserção dos pequenos partidos na real disputa política (Dirceu & Ianoni, 1999). Para contrabalancear este empecilho a formação de federações partidárias pode contribuir para o debate. As federações só poderiam ser compostas por partidos com representação na Câmara dos Deputados e que possuam parlamentares de pelo menos cinco estados, com, ao menos, 2% da votação nacional. Partidos que se retirem da federação antes de completos três anos perdem benefícios do fundo partidário e devem pagar multa (Cintra, 2005). A obrigação da nacionalização dos partidos dificulta a organização da atividade partidária nos diferentes estados e municípios, pois as questões específicas de cada localidade tendem a ser relevadas. É neste contexto que as coligações se colocam como necessárias. Mas com a instituição de federações a perspectiva da estratégia eleitoral é mantida, e ao mesmo tempo assegura um posicionamento ideológico mais consistente do que aquele existe no atual modelo.

A extinção da cláusula de barreira pode ser vista como um entrave para a expansão da governabilidade, uma vez que aumenta a participação de grupos políticos minoritários, mas ao mesmo tempo beneficia a apresentação de alternativas não contempladas pelo parlamento atual. Diminui, portanto, a importância das coligações para que grupos minoritários participem com efetividade da disputa política.

Por fim o financiamento público de campanha. O TSE administraria os recursos do fundo partidário, constituído pela quantia de R\$ 7,00 por eleitor. Deste total, 1% seria dividido entre todos os partidos e federações, 14% entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados e 85% seriam distribuídos proporcionalmente à representação da Câmara dos Deputados. Doações de pessoas físicas ou jurídicas implicariam na cassação dos registros dos partidos. Estas medidas são fundamentais para o controle do poder econômico sobre as ações políticas, porém alguns problemas podem ser elencados. O montante total não seria capaz de cobrir os

gastos de campanha atualmente. O fundo seria estimado em menos de 1 bilhão de reais, dos quais aproximadamente 100 milhões seriam destinados a cada um dos principais partidos, enquanto os gastos de campanha dos principais candidatos (somente) à presidência nas eleições de 2002 se ativeram na faixa dos 60 milhões (Nicolau *apud* Cintra, 2005). Para os atuais padrões estes valores não seriam suficientes. Pela busca do poder a exposição por meio de campanhas de *marketing* é praticamente uma necessidade na atual organização política brasileira. Imaginar que não existiria a formação de caixa dois em tal ambiente não passaria de ingenuidade. Outro fator que dificultaria o controle destes gastos advém da inviabilidade administrativa, já que o corpo especializado para realizar a checagem dos números não seria suficiente para dar conta de toda a fiscalização. Contudo, a consideração sobre as dificuldades de um processo de controle fiscal das campanhas não podem ser encaradas como limite à ação contra a corrupção. Leis coibindo os gastos excessivos em campanhas eleitorais são necessárias para dar limite legal a atitudes indesejadas para a organização democrática da sociedade.

Conclusão

Apesar das várias diferenças presentes em ambas as reformas algumas comparações podem ser efetuadas para posterior desenvolvimento do debate sobre a reforma brasileira.

O sistema uruguaio se modificou a partir de mudança constitucional e legal de forma que possibilitou a chegada ao poder da Frente Ampla. Apesar da reforma política não ter sido aprovada no Brasil, as disputas políticas do próprio sistema partidário possibilitaram a subida ao poder de um governo de esquerda, mesmo com a série de concessões aos interesses tradicionais existentes na política nacional. A organização política passa pelas modificações do sistema eleitoral, porém não se resumem a este, podendo o sistema partidário sofrer mudanças sem serem resultado de mudanças nas regras que regem o sistema. Observar apenas as regras formais pode inviabilizar a percepção da realidade constituída por agentes sociais.

Os partidos tradicionais do Uruguai tentaram barrar a ascensão da esquerda ao poder. Falharam por não darem a devida importância aos aspectos culturais que levaram a população uruguaia às urnas para apoiar a Frente Ampla. As normas podem reduzir o

campo de ação, mas nem sempre impedir modificações que estão a ponto de eclodirem por meio da sociedade. Ainda é importante frisar que as mudanças no Uruguai precisaram de apoio das forças de oposição, estas também conseguiram acrescentar suas necessidades à modificação constitucional, por meio da queda da *Ley de lemas*. Reformas necessitam de amplo apoio político para serem realizadas e de um mínimo de pressão social para serem consideradas realmente importantes para o corpo político.

Da reforma uruguaia é possível perceber que a modificação do sistema de votação vinculada para a lista fechada bloqueada se deu apenas como forma de adequação ao fim da possibilidade de existirem *sublemas*. Neste aspecto as mudanças foram importantes, porém não devido à lista, mas o fim da existência do *voto doble simultáneo*. Neste aspecto, que afetava mais fortemente a eleição presidencial, a mudança incentiva a consolidação de identidades partidárias mais consistentes. É essencial ressaltar que a adoção da votação nas convenções para determinar os candidatos é um mecanismo que pode trazer uma maior proximidade entre candidato e eleitor, priorizando, assim, a representatividade dos eleitos.

Mas ao mesmo tempo não se deve esquecer que o estopim das mudanças foi a modificação da eleição para presidente, o que dificultou o acesso da esquerda ao poder. Esta mudança retardou o processo pelo qual a Frente Ampla seguia; a partir da manobra dos partidos *Blanco* e *Colorado* para impedir que uma nova força se consolidasse, a qual traria outros interesses às demandas estatais. Neste sentido, o interesse mais forte com a governabilidade pode estar em conjunto com a pretensão de grupos tradicionais manterem seu poder na esfera política. Por mais que algumas características da reforma tenham melhorado os canais representativos, o interesse mais pujante por trás da reforma era a manutenção da ordem e da governabilidade.

No caso brasileiro a preocupação principal se encontra na perspectiva da necessidade de fortalecimento dos partidos políticos. Isso com base na pretensão de torná-los fonte de informação mais confiável ao eleitor do que atualmente. Se a fidelidade partidária pode soar como uma medida autoritária que remete aos tempos de ditadura, e por isso mesmo não se encontra diretamente na reforma, a adoção de listas fechadas produziria um efeito próximo da fidelidade. Porém dois problemas se apresentam.

O primeiro advém da questão de não existirem um número expressivo de partidos políticos com base social relevante, ou seja o contato social é reduzido dentro sistema político brasileiro, fato endossado pela perspectiva de Mainwaring (2001) ao

tratar da baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro. Mesmo se considerarmos existir uma tendência à consolidação de três agremiações políticas com posições distintas no espectro ideológico; sendo PT à esquerda, PSDB no centro e PFL à direita (Melo, 2005), os problemas da baixa confiança no eleitorado persiste e nisso se adentra no segundo ponto.

É necessário acrescentar que nas eleições de 2006 começará a vigência da cláusula de barreira, a qual deverá praticamente eliminar a maioria dos partidos políticos, impedindo o exercício de função legislativa aos partidos que não obtiverem ao menos cinco por cento da votação na Câmara dos Deputados. A partir de então a possibilidade de criação de novos partidos com efetividade no sistema político será drasticamente reduzida. A este quadro é necessário acrescentar dois fatores de ordem da percepção da população brasileira com relação aos partidos políticos: altos índices de importância na decisão do voto ser centrada na figura do candidato ao invés do partido¹⁵, e a baixa confiança nas instituições partidárias.

Colocado isso, não é possível elaborar a perspectiva mais otimista no caso de consolidar partidos sem base social e/ou em crise de sua organização e identidade, e mais, de forma que se cristalice o sistema partidário no Brasil, dificultando a formação de novas alternativas. Um acordo neste sentido se destina em grande medida à consolidação da ordem atual e, devido à dificuldade do acesso de novos atores que não aqueles já atuantes na esfera política, um aumento de governabilidade com retirada de poder de criar uma representação fidedigna por parte do eleitor, ficando esta responsabilidade, a de formular a representação, em grande medida a cargo do partido político, na figura de sua cúpula partidária.

A criação de identidades partidárias não surgirá da imposição legal, e sim das relações entre os agentes que integram os partidos políticos e suas bases eleitorais. Por meio da participação intrapartidária podem surgir laços de afinidade. Ao não modificar as formas de relações sociais é possível que apenas se repitam as mesmas cenas dentro de um novo quadro.

Da reforma consolidada no Uruguai ficam alguns pontos interessantes para reflexão no caso brasileiro. As elites políticas uruguaias precisaram negociar com uma força política crescente para obter a mudança constitucional que retardou a ascensão de Tabaré Vazquez à presidência. Desta forma as mudanças também incorporaram

¹⁵ Respectivamente 82,7% e 8,7%, sendo que 57% não possuem simpatia por nenhuma partido político (Nicolau, 2005).

questões que possibilitaram racionalizar as características ideológicas dos partidos e garantiram que a vontade popular fosse realmente atendida, através do acesso de novos grupos ao poder.

No caso brasileiro os principais partidos presentes no Congresso Nacional já foram beneficiados de uma forma ou de outra com as leis eleitorais vigentes, ao menos aqueles que se encontram mais consolidados no imaginário do eleitor. Não é de interesse de nenhuma destas agremiações aumentar a representatividade do atual sistema político. O melhor cenário para estes partidos seria manter a atual disposição partidária e impedir a ascensão de qualquer outra opção nova no campo político. Quanto menor a quantidade de grupos com quem se deve negociar uma coalizão de governo, menores serão os problemas de governabilidade.

Ambas as propostas, a uruguaia e a brasileira, são originadas na premissa da necessidade de incrementar a governabilidade. Com isso as discussões sobre representação, tais como a desproporcionalidade entre as unidades da federação e partidos políticos, no Brasil, e a inserção de grupos étnicos no Uruguai, não são levadas em conta. Não trazer estas questões para a pauta permite perceber que a presença de novas vozes dentro da discussão pública não é bem vinda. Quando não se permite a participação destas idéias, alheias ao mundo político tradicional, fere-se um dos princípios da democracia, a isegoria. Em um mundo onde cada vez menos é possível expressar seus sentimentos, interesses e vontades, ficando estas atividades reservadas a grupos beneficiados pela situação atual, eliminar quaisquer que sejam os grupos sociais interessados das esferas de discussão implica em retirar um pouco da liberdade humana, enquanto parte de uma sociedade.

Neste sentido fica a reflexão sobre a relação entre governabilidade e representação anteriormente abordada. Um sistema político que não seja representativo das perspectivas de sua população terá problemas com relação à legitimidade, e, portanto, à governabilidade. Não será mascarando os problemas da falta de confiança e comunicação entre o sistema político e a população que os problemas desaparecerão. Com o Uruguai fica um aviso: apesar das forças tradicionais tentarem barrar a mudança por meio da modificação de regras eleitorais, houve modificação no sistema político. No caso brasileiro a tentativa de forçar por lei a aproximação entre partidos e sociedade pode resultar simplesmente no aumento cada vez crescente do abismo criado entre estas partes da organização brasileira.

Neste contexto, melhorias na representação não se apresentam como o objetivo das elites partidárias, mas podem ocorrer enquanto resultado secundário, fruto da busca por alcançar a estabilidade por meio da governabilidade.

Bibliografia

ANASTASIA, Fátima; Carlos Ranulfo Melo & Fabiano Santos. (2004), *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; [São Paulo]: Fundação Unesp Ed.

CINTRA, Antônio Octávio. (2005), *A proposta de reforma política: prós e contras*. [12/06/2005]. Disponível na Internet:
http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/2004_14292.pdf

CINTRA, Antônio Octávio & Miriam Campelo de Melo Amorin. (2003), *As reformas políticas e a Câmara dos Deputados*. [12/06/2005]. Disponível na Internet:
<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/RelatoriosEspeciais/300413.pdf>

DAHL, Robert A. (1971), *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.

_____. (1989), *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

DE SIERRA, Gerónimo. (1998), “Sistema político, sistema de partidos y régimen electoral em el Uruguay”, em: José Antônio Giusti Tavares & Raúl Enrique Rojo (orgs.), *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

DIRCEU, José & Marcus Ianoni. (1999), *Reforma política. Instituições e Democracia no Brasil atual*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

FAUCHER, Philippe. (1998), “Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou?”. *Dados*, vol. 41, n. 1. [26/06/2006]. Disponível na Internet:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000100001&lng=pt&nrm=iso

HUNTINGTON, Samuel P. (1975), “The United States”. Em: CROZIER, Michel J.; Samuel P. Huntington; Joji Watanuki. *The Crisis of Democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission*. Nova Iorque: New York University Press. pp. 59-118.

LAUGA, Martín. (1997), “La reforma constitucional uruguaya de 1996”. *Justicia Electoral*, n° 9, pp. 57-74. [12/06/2005]. Disponível na Internet:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/9/pr/pr1.pdf>.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1999), “Reformas de Sistemas Eleitorais: Mudanças, Contextos e Conseqüências”. *Dados*, vol. 42, n° 1, pp. 17-61.

LOURENÇO, Luiz Cláudio & Márcia Miranda Soares. (2004), “A representação política dos estados na federação brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.19, n° 56, pp. 113-127.

MAINWARING, Scott. (2001), *Sistemas partidários em novas democracias. O caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Porto Alegre: Mercado Aberto.

MANIN, Bernard. (1997), “The principle of distinction”, em: *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

MARTINEZ, Ismael Crespo. (2002), *Tres décadas de política uruguaya. Crisis, restauración y transformación del sistema de partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

MIGUEL, Luis Felipe. (2000), “Sorteios e representação democrática”. *Lua Nova*, vol. 50, p. 69-96.

_____. (2002), “A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo”. *Dados*, vol. 45, n° 3, pp. 483-510.

_____. (2003), “Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada de política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n° 51, pp. 123-140.

NICOLAU, Jairo Marconi. (1997), “As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira”. *Dados*, vol. 40, n° 3, pp. 441-464.

_____. (2001), *Sistemas eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

_____. (2002), “Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil”. *Dados*, vol. 45, n° 2, pp. 219-236.

_____. (2005), “Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil”, em: Gláucio Ary Dillon Soares & Lucio Rennó (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

PITKIN, Hanna Fenichel. (1968), “Political Representation”, In: *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press,

RABAT, Márcio Nuno. (2002), *A que se refere a expressão “reforma política” nas discussões em curso no Congresso Nacional*. [12/06/2005]. Disponível na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/RelatoriosEspeciais/207705.pdf>

MELO, Carlos Ranulfo. (2005), “Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil”, em: Gláucio Ary Dillon Soares & Lucio Rennó (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SAMUELS, David. (1997), “Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil”. *Dados*, vol. 40, n° 3, pp. 493-535.

SANTOS, Fabiano. (1999), “Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil”. *Dados*, vol. 42, n. 1, pp. 111-138.

SANTOS, Maria Helena de Castro. (1997), “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. *Dados*, vol. 40, n. 3. [26/06/2006]. Disponível na Internet: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&nrm=iso

SCHMITT, Rogério; Leandro Piquet Carneiro & Karina Kuschnir. (1999), “Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais”. *Dados*, vol. 42, nº.2, pp. 277-301.

SCHUMPETER, Joseph. (1974), *Capitalism, socialism and democracy*. London: Unwin University.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. (2001), *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

_____ & Lucio Rennó, (2006), “Projetos de reforma política na Câmara dos Deputados”, em: Gláucio Ary Dillon Soares & Lucio Rennó (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1976), *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega.

STEPAN, Alfred & Juan Linz. (1999), *A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra.

TAVARES, José Antônio Giusti. (1998), “O Sistema Político Brasileiro”, In: José Antônio Giusti Tavares & Raúl Enrique Rojo (orgs.), *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

_____. (1999), “O Problema do Cociente Partidário na Teoria e na Prática Brasileiras do Mandato Representativo”. *Dados*, vol. 42, nº 1, pp. 63-109.

Leis e Projetos de Lei

Brasil. Lei nº 4.737/65.

_____. Lei. nº 9.096/95.

_____. Lei. nº 9.054/97.

_____. Projeto de Lei nº 2.679/03.

_____. Lei. nº 11.300/06