

Reforma política em foco: uma análise das propostas de mudança do sistema de representação no Brasil e no Chile.

Processo de produção: Avance de investigação em curso
GT13- Reforma do Estado, governabilidade e democracia

Raquel Gonçalves da Silva
Ana Clara Candido Costa
Amanda Romero Faulhaber

Resumo:

O artigo tem como tema central a reforma das instituições políticas no Brasil e no Chile pós-ditadura. Objetivou-se analisar compreender o jogo da reforma do Sistema Representativo de forma contextualizada. Para isso, adotou-se métodos qualitativos e quantitativos, procurando observar o impacto de fatores institucionais, políticos e circunstanciais, tal como as propostas de mudança à Constituição e a participação direta da população.

Palavras-chave: reforma política, sistema de representação, Brasil, Chile.

1. Introdução

A história política da América Latina é marcada por uma conjuntura de experiências ditatoriais. Com a queda desse regime e a introdução de uma política democrática, entre os anos 1980 e 1990, esses países passaram por discussões quanto às regras que deveriam compor o novo cenário político. No entanto, o debate sobre reforma política continua e tem sido visto, frequentemente, como uma medida supostamente capaz de sanar as várias deficiências das instituições e dos agentes políticos. Apesar disso, em poucos países da região foram implementadas mudanças drásticas no arranjo político inaugurado após a redemocratização.

A literatura aponta o Brasil e o Chile como os casos mais estáveis, já que suas elites políticas não teriam conseguido fazer avançar reformas de peso, entre elas a do sistema de representação (MELO, 2006; ROCHA, ANASTASIA, 2009). Várias propostas neste sentido já foram apresentadas nos dois países. No Brasil, de 1988 a 2013, foram apresentadas 31 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) para substituir o sistema proporcional para a eleição dos legisladores pelo sistema majoritário ou misto. No Chile, desde o ano de 1980, foram apresentados 11 Projetos de Lei com o objetivo de alterar o sistema eleitoral vigente. Em ambos os países as propostas não tiveram êxito.

A pesquisa empreendida parte do entendimento de que a investigação da agenda de reformas é uma etapa importante para compreender as percepções e as preferências das elites políticas em relação ao arranjo institucional no qual atuam. Assim, neste artigo, são apresentados os resultados da análise do jogo da reforma institucional com foco sobre os autores das propostas, seus diagnósticos sobre os problemas e as deficiências do sistema de representação e seus objetivos e estratégias para fazer avançar as mudanças. Combinando técnicas quantitativas e qualitativas de pesquisa, buscou-se compreender, também, o impacto de fatores institucionais, políticos e circunstanciais, tal como a participação direta da população, sobre as chances de êxito dos diferentes atores em ambos os contextos.

2. Regras vigentes

Brasil e Chile apresentam semelhanças e diferenças em seus aspectos institucionais. Os dois países são repúblicas presidencialistas bicamerais com sistemas multipartidários. No entanto, distingue-se quanto à sua organização política, na obrigatoriedade do voto nas eleições, vigente no Brasil e abolida no Chile em 2012, e ainda quanto às regras para a eleição dos membros do Legislativo. Segundo a literatura, estão entre os que menos modificaram suas regras vigentes após o período de governo autoritário.

No caso chileno, prevalece uma estabilidade institucional entre os anos 1989 e 2005, pois nesse período o sistema eleitoral do Chile passou apenas por duas modificações a serem ressaltadas, que resultam do processo de redemocratização, sendo elas: o aumento do número de senadores eleitos e a redução do mandato presidencial, em 1989, de oito para seis anos. Em 2005, após uma série de acordos políticos, foi aprovada a lei 20.050 composta por um pacote de 54 reformas com o objetivo de dar fim definitivo ao chamado “período de transição”, que se deu desde o fim do governo militar. Dentre elas, há algumas reformas que alteram a agenda política, excluindo alguns resquícios da ditadura. Estas versam sobre uma nova redução da duração do mandato presidencial, que passa de seis anos para quatro, não podendo o presidente ser reeleito para o próximo período; a conjunção da eleição presidencial com a dos parlamentares; a mudança da composição do Senado, excluindo os senadores vitalícios e os designados (ÁLVAREZ, 2007); o aumento de poder de investigação dos deputados sobre as ações do governo. Ainda há outra reforma que se deu em 2012, citada anteriormente, entrando em vigor da Lei n° 20.568, que regulamenta a inscrição automática e o voto voluntário para os chilenos.

Com o retorno da democracia no Brasil, uma das primeiras discussões relevantes a cerca da reforma política pautou-se sobre a forma e o sistema de governo a serem adotados no país. Para resolver a questão, em 1993 foi realizado um plebiscito propondo à população escolher entre os sistemas de governo presidencialista ou parlamentarista e, também, entre as formas de governo monárquico ou presidencialista. 69,2% da população votaram pela manutenção do Presidencialismo e 86,6% votaram pela manutenção da república. Com isso, o tema perde espaço na agenda política, sendo apresentadas apenas seis propostas de mudança do presidencialismo até 1990, e depois apenas mais uma em 1995 e outra em 2004 (ROCHA e SILVA, 2012).

A única reforma de impacto da política brasileira que se efetivou foi a implementação da reeleição no governo de Fernando Henrique Cardoso, aprovada em 1997. Neste governo, ainda tentou-se introduzir a cláusula de barreira, tendo por objetivo reduzir o número de partidos políticos. Esta foi aprovada, porém não entrou em vigor na data prevista, pois foi declarada inconstitucional. Outra regra modificada foi a respeito da fidelidade partidária, decretada pelo Tribunal Superior Eleitoral, a qual decidiu que o mandato pertencia ao partido e não ao político, acarretando perda de mandatos ao parlamentar que trocar de partido depois de sua eleição.

Em ambos os países, o embate sobre a reforma ainda é constante na academia, na mídia e entre os políticos. Na agenda política, tanto no Chile quanto no Brasil, alguns temas como a forma de governo, a substituição do sistema presidencialista e da organização político-administrativa saíram de pauta, porém, outras regras institucionais, principalmente aquelas que dizem respeito ao sistema de representação, tem sido alvos de propostas de alteração (ROCHA e ANASTASIA, 2009). Este artigo pretende analisar as propostas de mudança do sistema de representação nos dois países, com o objetivo de analisar as preferências das elites políticas em relação aos seus respectivos arranjos políticos e compreender o jogo da reforma institucional, de forma contextualizada, a partir da identificação dos atores centrais, suas percepções e seus objetivos declarados.

3. A reforma do Sistema de Representação

O debate sobre a reforma do sistema de representação acontece a partir da dificuldade que se encontra em atribuir uma regra que abarque os três princípios que se espera encontrar em uma democracia: a representatividade, a governabilidade e a *accountability*. Os estudiosos reconhecem a impossibilidade de atribuir valor aos três atributos sendo um desafio à criação de uma regra que não superestime um deles (CAREY 2006, LAPASTA 2007). Este é um dos pontos das propostas de mudança política no Brasil e no Chile, diametralmente opostos, sendo a redução do princípio da proporcionalidade no primeiro caso e sua ampliação, no segundo.

No Brasil vigora a discussão em torno do sistema proporcional que rege a eleição para a Câmara os Deputados, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais, inserido no Brasil na sua primeira experiência democrática de 1946-1964 e mantido pelos constituintes de 1988. O funcionamento deste sistema se dá com a transformação dos votos em cadeiras de forma proporcional, no qual os partidos políticos podem formar coalizões. É apresentada uma lista aberta de candidatos, sem definir uma ordem de preferência, da qual cada eleitor pode optar por um destes ou votar na legenda. A escolha dos candidatos acontece a partir dos distritos plurinominais, onde em cada distrito elege-se mais de um representante. De acordo com a Constituição da República, para a Câmara dos Deputados é definido no mínimo oito e no máximo 70 Deputados. Os distritos eleitorais coincidem com a divisão territorial em estados, somando 27 distritos que elegem, em conjunto, 513 deputados para a Câmara Baixa (NICOLAU, 2004, 2006).

A transformação dos votos em cadeiras, primeiramente, dá-se pela soma de todos os votos recebidos de um partido ou coligação. Posteriormente, verifica-se quantas vezes o partido ou coligação atingiu o quociente eleitoral e partidário¹, definindo quantos candidatos são eleitos. Em seguida, é feita a contagem dos votos individuais de cada candidato. Os assentos obtidos pelos seus respectivos partidos/coalizões são distribuídos àqueles com maior votação individual (NICOLAU, 2006).

Os defensores da representação proporcional afirmam que sua principal virtude é dar espaço no Legislativo a todas as divergências de opiniões e preferências mais importantes da sociedade, visto que seu objetivo é garantir a maior correspondência possível entre os votos dados aos partidos e as cadeiras conquistadas por eles. Assim, é possível que partidos pequenos alcancem representação. No Brasil, podemos observar grande diversidade de partidos eleitos desde a primeira eleição com a redemocratização até a última, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 1- Resultados eleitorais e distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados Federais no Brasil

1990*	Partidos Políticos	PMDB	PFL	PDT	PDS	PRN	PTB	PSDB	PT	PDC	PL	Outros
	Cadeiras	109	82	46	42	41	38	38	35	22	16	34
1994	Partidos Políticos	PMDB	PFL	PSDB	PPR	PT	PP	PDT	PTB	PSB	PL	Outros
	Cadeiras	107	89	62	52	52	37	34	28	14	13	48
2002	Partidos Políticos	PFL	PSDB	PMDB	PT	PPB	PTB	PDT-PPS	PL- PSL	PSB-PC do B	PST	Outros
	Cadeiras	98	94	87	58	53	33	28	27	26	6	3
2006	Partidos Políticos	PMDB	PT	PSDB	PFL	PP	PSB	PDT	PL	PPS	PTB	Outros
	Cadeiras	89	83	66	65	41	27	24	23	22	22	50
2010	Partidos Políticos	PT	PMDB	PSDB	DEM	PP	PR	PSB	PDT	PTB	PSC	Outros
	Cadeiras	88	69	53	43	41	41	34	28	21	17	51

Fonte: Elaboração do próprio autor, dados tirados do site: http://www.ipu.org/parline-reports/arc/2043_90.htm PT- Partido dos trabalhadores, PMDB- Partido do movimento democrático brasileiro, PSDB-Partido Social Democrata Brasileiro, PTB- Partido Trabalhista Brasileiro PDT- Partido Democrático Trabalhista, DEM- Democratas, PCdoB- Partido trabalhista do Brasil, PSC-

¹ O quociente eleitoral é obtido pela divisão do número total de votos válidos pelos lugares a preencher no distrito eleitoral. E o quociente partidário é o número total de votos recebidos pelo partido ou pela coligação dividido pelo quociente eleitoral (NICOLAU,2004).

Partido social Cristão, PP- Partido Progressista, PR- Partido da República, PDS- Partido Democrático Social, PRN- Partido Republicano Nacionalista, PDC- Partido Democrata Cristão, PL- Partido Liberal, PFL- Partido da Frente Liberal, PPR- Partido Progressista Renovador, PDB- Partido Democrático Brasileiro, PST- Partido Social Trabalhista, PSB- Partido Socialista Brasileiro, PPS- Partido Popular Socialista.

*1990 - nesse ano a Câmara somente comportava 503 Deputados, em 1993 foi sancionada a Lei Complementar n°78, que aumentou esse número para 513.

Entretanto, há autores que se opõem ao sistema proporcional, enfatizando, principalmente, a fragmentação das preferências e as dificuldades para a governabilidade, e ainda apontam para a distorção que ocorre devido à permissão para realizar coligações, na qual um candidato pode ser eleito tendo recebido menos votos do que outro candidato de outra coligação. O modelo mais apreciado por aqueles que defendem a substituição do sistema atual é o denominado Sistema Misto ou Distrital, empregado na Alemanha, o qual combina características da representação proporcional e da majoritária nas eleições para um mesmo cargo. Neste sistema, metade dos parlamentares é eleita pelo voto em distritos uninominais (parte majoritária) e o restante pelo sistema proporcional de lista fechada. Neste caso, o eleitor vota duas vezes, na lista aberta (pelo sistema distrital) e na fechada (imposta pelo partido) (ARAÚJO; SALES e FERREIRA, 2009, NICOLAU, 2004).

As vantagens da fórmula mista em relação à proporcional, levantadas pela literatura, enfatizam quatro pontos principais. Primeiramente, afirma-se que com o sistema misto haveria maior proximidade dos candidatos aos eleitores, pois sua estrutura majoritária pode permitir que cada distrito tenha pelo menos um representante que seria conhecido pelos votantes. Segundo, aumenta a governabilidade, pois tende a facilitar a formação de maiorias, tendo em vista que reduz a fragmentação eleitoral e parlamentar. E, por fim, favorece os controles dos gastos de campanha, pois no sistema proporcional há mais gastos e mais dificuldade de fiscalização, uma vez que os candidatos fazem campanhas individuais e os distritos são muito maiores. Já com o Misto, acontece uma redução do número de candidatos e do distrito pelo seu caráter majoritário, e a concentração dos votos em um número menor de partidos pela conservação da proporcionalidade (BARROSO, 2009 *apud* ARAÚJO; SALES e FERREIRA, 2009).

No Chile, a grande questão é o Sistema Binomial pelo qual são realizadas as eleições dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado. A introdução deste sistema se deu com a Constituição de 1980 durante a ditadura militar liderada por Augusto Pinochet, a qual foi reafirmada por meio do referendo de 1988. Autores afirmam sobre a ilegitimidade da promulgação dessa regra, pois se acredita que foi uma imposição dos representantes da ditadura que se findava (VALENZUELA, 2005; NAVIA, 2005), com o objetivo de reduzir o número de partidos e garantir uma maior representação dos partidos de direita (SIAVELIS, 1999).

Como no Brasil, no Chile o mandato dos deputados dura quatro anos e dos senadores, oito anos, e estes podem buscar a reeleição incessantemente. No Chile são eleitos 120 deputados e 38 senadores com a divisão do país em 60 distritos eleitorais para a Câmara Baixa e 19 eleitorais para o Senado, elegendo-se dois representantes para cada repartição. Dada essa regra, os partidos devem elaborar listas com dois candidatos no máximo. Para eleger os dois candidatos da mesma lista, a soma da lista deve ser o dobro dos votos de seu concorrente mais próximo (por exemplo, se o partido A recebe 30% dos votos, o partido B precisa ter no mínimo 60% para assumir as duas cadeiras) - caso contrário, os dois partidos mais votados ganham uma cadeira cada um. Com isso, assume o cargo o candidato mais votado de cada lista.

Há situações bastante controversas que podem ocorrer com o sistema binomial. Primeiro, quando a lista de maioria não exceder o dobro dos votos, poderá ser eleito um candidato da lista

concorrente com baixa votação. Em segundo, é permitida a “elección por arraste”, quando um candidato é eleito mesmo quando tem menos votos do que o primeiro candidato da lista concorrente.

Esta é apenas uma das polêmicas levantadas sobre esse sistema. Ao longo dos anos, o sistema binomial tem sido alvo de muitas discussões, dividindo opiniões a favor e contra a sua mudança. Os defensores de sua permanência argumentam que uma vez que o Chile tem um sistema presidencialista com multiplicidade de partidos, o sistema binomial gera uma estabilidade política com o agrupamento dos partidos em coligações. Como prova, observa-se o predomínio de duas grandes coligações - *Alianza* e *Concertación* - que, juntas, conquistaram a maioria das cadeiras nas eleições parlamentares desde o fim da Ditadura. Ainda segundo os defensores do sistema vigente, as elevadas barreiras à entrada e as distorções em favor das partes com a maioria dos votos contribuem para criar um sistema político mais estável e com mais disciplina partidária para os legisladores (CAREY, 2006, ANINAT e NAVIA, 2005, BAER, 2009).

Por outro lado, aqueles que se opõe ao sistema binomial afirmam que ele não resulta em um grau satisfatório de proporcionalidade visto que exclui os partidos menores, pois tende a gerar uma bipolarização das eleições, como é ilustrado nas tabelas 2 e 3 que mostram que apenas dois blocos de coligações obtiveram a das cadeiras em todas as eleições desde o retorno à democracia. Alguns autores ainda argumentam que o sistema binomial não reflete adequadamente as preferências dos eleitores ao permitir que um partido com 60% dos votos e outro com 40% tenham a mesma representação. O sistema eleitoral chileno também é acusado de induzir os candidatos a competir contra seus próprios companheiros de partido e lista, visto que é muito difícil que uma lista dobre o número de votos para obter dois representantes em um distrito eleitoral (ANINAT e NAVIA, 2005; NOHLEN, 2006; VALENZUELA 2005, BAER 2009).

Tabela 2-Resultados eleitorais e distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados do Chile, por partido e coligação, 1989 a 2009

ANO	1989		1993		1997		2001		2005		2009	
Coligação/Partido	% Votos	Nº de escaños	% Votos	Nº de escaños	%Votos	Nº de escaños	% Votos	Nº de escaños	% Votos	Nº de escaños	% Votos	Nº de escaños
Concertación	51.5	72	55.4	70	49.9	70	47.9	62	51.8	65	44.4	57
PDC	26	39	27.1	37	22.3	39	18.9	23	20.8	20	14.2	19
PSC	-	18	12.0	15	11.1	11	10.0	10	10.1	15	9.9	11
PPD	11.5	7	11.8	15	12.6	16	12.7	20	15.4	21	12.7	18
Outros	14	2	4.5	3	3.9	4	6.2	9	5.5	9	7.6	9
Unión Por Chile	34.2	48	36.7	50	36.2	47	44.3	57	38.7	54	43.4	58
RN	18.3	32	16.3	29	16.8	23	13.8	18	14.1	19	17.8	18
UDI	9.8	14	12.1	15	14.4	17	25.2	31	22.4	33	23.0	37
Outros	6.1	2	8.3	6	5.0	7	5.3	8	2.2	2	2.6	3
OUTROS*	14.3	0	7.8	0	13.2	3	7.8	1	18.1	2	22.2	8

Fontes: Tabela quantificada e organizada pelo autor. Dados tirados do site: <http://www.electionresources.org/cl/senadores.php?election=1989>

Códigos: PPD- Partido por la Democracia, PDC- Partido Demócrata Cristiano, PSC-Partido Socialista de Chile, RN-Renovación Nacional, UDI-Unión Demócrata Independiente. * outros- Independentes e outras coligações.

Tabela 3-Resultados eleitorais e distribuição das cadeiras no Senado Chileno, por partido e coligação, 1989 a 2009

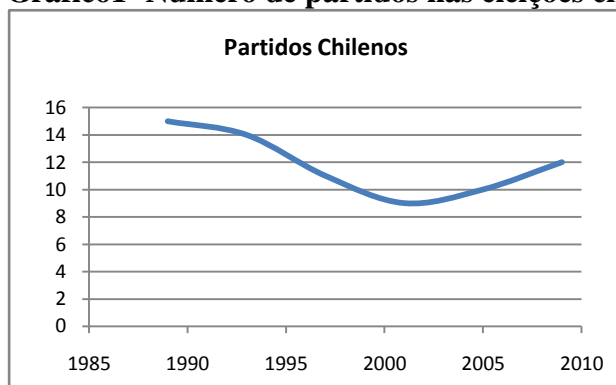
ANO	1989		1993		1997		2001		2005		2009	
	% Votos	N° de escaños	% Votos	N° de escaños	% Votos	N° de escaños	% Votos	N° de escaños	% Votos	N° de escaños	% Votos	N° de escaños
Coligación/Partido												
Concertación	54.6	22	55.4	9	49.9	11	51.3	9	55.7	11	43.3	9
PDC	32.2	13	20.2	4	29.2	10	22.8	2	29.7	5	16.6	4
PSC	0.5	0	12.7	3	14.6	1	14.7	4	12.1	4	9.3	2
PPD	12.4	4	14.7	2	4.3	0	12.7	3	10.7	1	13.8	3
Outros	9.9	5	7.9	0	1.8	0	1.1	0	3.2	1	3.6	0
Unión Por Chile	34.9	16	37.3	9	36.6	9	44.0	9	37.3	8	45.1	9
RN	10.8	3	14.9	5	14.8	2	19.7	4	10.8	3	20.1	6
UDI	5.1	2	10.2	2	17.2	3	15.2	3	21.6	5	21.2	3
Outros	19.9	9	12.2	2	4.6	4	9.1	2	4.9	0	3.7	0
Outros*	10.5	0	7.3	0	13.5	0	4.7	0	13.7	1	23	0

Fontes: Tabela quantificada e organizada pelo autor. Dados tirados do site:<http://www.electionresources.org/cl/senadores.php?election=1989>

Códigos: PPD- Partido por la Democracia, PDC- Partido Demócrata Cristiano, PSC-Partido Socialista de Chile, RN-Renovación Nacional, UDI-Unión Demócrata Independiente. * outros- Independientes e outras coligações.

Com as tabelas, podemos observar que no Chile o sistema favorece os partidos que estão nas duas grandes coalizões. Na eleição de 2009 para a Câmara de Deputados, os partidos situados fora das coalizões e independentes tem sua maior representação com 8 cadeiras. No Senado a bipolarização é ainda maior, pois apenas nas eleições de 2005 um candidato fora dos dois principais grupos partidários conseguiu se eleger. No entanto, como redutor do número de partidos, o sistema binomial não teve tanto êxito. Pode-se observar por meio do número de partidos que disputaram as eleições de 1989 a 2009 que não houve grande alteração. A maior variação acontece nas eleições de 1989 e 2001: na primeira, possui o maior número de partidos, com 15 partidos², e na segunda, apresenta o menor número 9 partidos.

Gráfico1- Número de partidos nas eleições chilenas



Fonte: Gráfico elaborado pelo próprio autor, com os dados do site:

Na Câmara de Deputados do Brasil, o sistema proporcional de lista aberta tem gerado alta fragmentação parlamentar e aumentado o número efetivo de partidos, o que pode ser observado no resultado das eleições mostradas na tabela 1. O NEP (Número Efetivo de Partidos) na Câmara de Deputados no Brasil apresenta um aumento de 1990 até 2006.

² Soma feita com os partidos dentro e fora das coligações, não somando os independentes de fora ou dentro delas.

Tabela 4. Brasil. NEP na Câmara dos Deputados

Eleições	1990	1994	1998	2002	2006
NEP	8.7	8.1	7.1	8.5	9.3

Fonte: BARRIENTOS, 2010

Alguns autores afirmam que as fórmulas de maioria simples favorecem um formato bipartidário dificultando o multipartidarismo; em contrapartida, as fórmulas proporcionais favorecem o multipartidarismo. (NICOLAU e SHIMITT, 1995). Entretanto, com os resultados apresentados no Chile, pode-se propor uma reavaliação dessa afirmação, como Nicolau e Schimitt (1995) fizeram em relação ao Brasil. Esses autores afirmam que não é apenas o sistema de representação a única variável a determinar o sistema partidário, sendo esse um tema de pesquisa a ser investigado.

4. Análise das propostas de mudança

Há um número significativo de propostas para as mudanças dos sistemas de representação no Brasil e no Chile e em diferentes governos após a redemocratização. Dispõe-se aqui uma análise dessas propostas.

Em ambos os países, as propostas podem se apresentadas pelo Congresso ou pelo Presidente. Contudo, no Chile é comum o projeto de lei ter mais de um autor, enquanto no Brasil raras propostas são produzidas em conjunto. Outra característica chilena é que as iniciativas de leis apresentadas pelo Presidente são chamadas de “*mensaje*” e aquelas propostas pelo congresso de “*moción*”, não podendo ser apresentada por mais de dez deputados ou mais de cinco senadores.

Importante ainda ressaltar que em ambos os países há exigências para a mudança da constituição. Para alteração da Constituição Brasileira, é necessário a aprovação de 3/5 dos votos do Congresso Nacional, segundo o Artigo 60 da Constituição. Já no Chile, o projeto de reforma terá de ser aprovado por 2/3 dos votos dos deputados e senadores. No caso do Brasil, o sistema de representação é o objeto que aparece com grande frequência e em períodos variados na agenda de reforma política. Foram apresentada 31 propostas de emendas constitucionais (PECs) para mudar o Sistema Proporcional, das quais 22 indicam a mudança para o Sistema Misto e nove para o Sistema Majoritário. As iniciativas de um Sistema Majoritário entram em pauta no ano de 1995 e a proposta mais recente data de 2007, tendo uma maior concentração entre 2000 e 2007. Enquanto isso, as propostas que estabelecem o sistema misto aparecem em todas as legislaturas com exceção à de 1999-2002, com a proposta mais recente datando 2013, sendo que a maior parte das propostas foi apresentada na década de 1990. Com isso, é relevante ressaltar que estas propostas são as que trazem maior impacto na agenda da reforma política hoje no Brasil, junto com a proposta de alteração do tipo de lista de votação que pode ser realizada por meio de legislação ordinária. (ROCHA; SILVA, 2012)

Das 31 PECs que visavam introduzir o sistema misto ou majoritário, a maioria foi apresentada por deputados de partidos que podem ser considerados médios ou grandes. Estes partidos são justamente os quais, como demonstra largamente a literatura sobre o tema (Lijphart, 2003 apud ROCHA, GONÇALVES, 2012), tendem a se beneficiar mais com a mudança da representação proporcional. Apenas duas PECs foram propostas por partidos de esquerda, sendo apontada uma tendência dessa linha ideológica no tocante da representação das minorias, característica relevante do sistema proporcional. Dessa forma pensar que a dimensão ideológica pode ser importante para a direção das propostas de mudança do sistema eleitoral e deve ser explorado por futuras investigações.

As justificativas das mudanças de cada propostas não variam. Os argumentos daquelas que propõe o Sistema Misto (16/1989, 58/1990, 24/1991, 27/1991, 127/1992, 132/1992, 168/1993,

10/1995, 28/1995, 29/1995, 168/1995, 181/1995, 194/1995, 283/1995, 289/1995, 298/1995, 429/1996, 523/2006, 71/2007, 365/2009, 530/2010, 258/2013)³ são similares ao que a literatura sobre o tema sustenta. Afirmam que o Sistema Distrital traz estabilidade política, aproxima candidatos dos eleitorados, ocasiona menores gastos de campanha, maior responsabilidade com cada distrito, menos número de candidatos, apuração mais simples, desaparecimento dos partidos sem expressão. Ainda acusam a falta de representação do sistema vigente e subestimam o conhecimento da população sobre o funcionamento deste.

As PECs que propõe o Sistema Majoritário para eleições parlamentares são 108/1995, 193/1995, 267/2000, 294/2000, 498/2002, 133/2003, 585/2006, 105/2007, 124/2007. As justificativas para a implementação se apoiam mais em críticas ao Sistema Eleitoral Vigente do que em apontar os pontos positivos do sistema proposto. Afirmam que o Sistema Proporcional no Brasil tem problemas de governabilidade, de financiamento, de representação fidedigna da vontade do eleitor e por isso deve ser alterado. As propostas que descrevem a representação majoritária versam sobre a divisão do país em Distritos e, a partir disso, deveriam se eleger o candidato mais votado, sem necessidade de fórmulas de conversão de votos em cadeiras. Aquelas que levantam pontos positivos para forma majoritária sustentam apenas o fato que esta regra impedirá a eleição de candidatos com votação inexpressiva sendo carregado por outro candidato de sua legenda com mais votos. Não se encontra uma posição favorável da acadêmica a essa mudança e, como foi exposto, os pesquisadores favoráveis à mudança do Sistema Proporcional, em sua maioria, apresentam como melhor opção o Sistema Misto.

As propostas que mais avançaram em sua tramitação trazem como tema, em sua maior parte, a introdução do sistema Misto (16/1989, 24/1990, 24/1991, 10/1995, 29/1995, 523/2006), apenas uma, a PEC 585/2006, que trata da implementação do Sistema Majoritário apresenta um avanço em sua tramitação. Destas, todas foram aprovadas pela CCJ (Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania), mas apenas uma (24/1991), com a autoria do deputado José Serra-PSDB, chegou à comissão especial e foi “prejudicada pelo encerramento dos trabalhos da revisão constitucional” em maio de 1994, isto indica que ela não foi revisada dentro do prazo máximo previsto. As outras 24 PECs não chegaram a ser aprovadas pela CCJ.

No Chile, a ampla discussão sobre o Sistema Eleitoral reflete nas propostas de mudanças da Constituição, há inúmeras iniciativas para alteração da lei 18.700 orgânica e constitucional “sobre *votaciones populares y escrutinios*“, a qual estabelece o sistema eleitoral. Estas propostas visam a modificação de vários elementos do sistema eleitoral, como o aumento do número de Deputados, número e magnitude dos Distritos e eleitores, as coligações eleitorais e a composição das listas de candidatos. No presente artigo, analisaremos aquelas que propõem a modificação da regra de distribuição de cadeiras, objetivando um sistema mais proporcional.

Revisando a base de dados da Câmara de Deputados e do Senado chileno, encontrou-se 11 projetos de lei que objetivavam a troca do Sistema Binomial de 1990 até 2013. Até 2005, todas as propostas foram apresentadas por presidentes ou parlamentares da coligação *Concertación Partidos por la Democracia* e, a partir de 2006, as propostas ainda prevalecem sendo desse grupo partidário, mas com pelo menos um representante da coligação da direita. Isso mostra o interesse da coligação de centro-esquerda pela a mudança da regra vigente. Autores mostram que com uma distribuição proporcional dos votos ela ganharia muito mais cadeiras, como Navia (2005) que faz uma simulação, utilizando os resultados das eleições, com a fórmula D'Hondt⁴ a coligação de direita, *Alianza*, teria maioria relativa apenas em 4 distrito, contra 55 distritos da *Concertación*.

³ AS PECs estão identificadas por número da PEC / ano de apresentação.

⁴ A fórmula de D'Hondt divide o número total de votos para o número correspondente de cadeiras. As cadeiras são distribuídas para as listas que obtiverem o maior número dessas divisões em ordem decrescente. Serão eleitos os principais candidatos de cada lista até o número correspondente. (NICOLAU, 2006)

Destes projetos, cinco iniciativas (720-07/1992, 2028-07/1997, 4061-07/2005, 4245-07/2006)⁵ promovem uma emenda constitucional para estabelecer um sistema de representação proporcional, mas não definem como esse sistema deve ser. O projeto 2119-6/1997, foi apresentado pelo Executivo, propõe a introdução de um sistema de representação proporcional ao qual acrescenta uma nova disposição distribuição do distrito. O Boletim 8343-07/2012, propõe uma diferenciação de cadeiras por cada distrito conforme o número de habitantes e assim um sistema proporcional moderado, mas não especifica como seria a contagem dos votos. E a proposta 8436-06/2012, apresentada pela Câmara, propõe a introdução de uma contagem de votos diferenciada com maior proporcionalidade aplicando o coeficiente de D'Hondt, como em outros países que usam o Sistema Proporcional.

Três propostas (2511-07/2000, 3976-06/2005 e 7418-06/2011) pretendem modificar tanto o número de parlamentares como a introdução de novas regras distribuição dos lugares, mantendo parcialmente o Sistema Binomial. Por fim, o último e mais recente projeto (9038-07/2013) estabelece eleição proporcional para o Congresso, o qual, no entanto, não explica as diretrizes do sistema proposto e ainda pede a redução do mínimo de votos necessários para aprovar uma lei.

As justificativas que sustentam os projetos de leis estão relacionadas às fraquezas do binominalismo. Baseando-se nos textos dos boletins anteriormente citados, as principais razões para o fim da binomial são: a) origem representação desigual em relação aos votos b) as minorias significativas permanecem sub-representados e exclusão privilegiando a terceira maior minoria c) formação de duas coalizões predominantes d) impede ou dificulta representação de candidatos que não estão em coalizões. Os argumentos a favor Sistema Proporcional se voltam para dois pontos principais: é o mais adequado para expressar o multipartidarismo chileno e permite uma maior concorrência entre os diferentes partidos.

De todos esses projetos, apenas o mais antigo, 720-07/1992, apresentado pelo presidente Arturo Alessandri Palma, foi mais longe na tramitação, chegando ao segundo trâmite constitucional, sendo arquivado em 2010. As outras propostas não saíram do primeiro trâmite constitucional, não ultrapassando da “Comisión de Constitución, Legislación y Justicia”. A principal explicação dada para essas leis não avançarem é a oposição dos partidos de direita (VALENZUELA, 2005). Essa oposição se dá pela vantagem que a direita tira do sistema vigente (NAVIA, 2005), como explicado a cima.

5. Participação Popular nas reformas

Outro meio de alterar a agenda de reformas é a direta participação popular nas decisões, não sendo restringida às eleições para cargos políticos. Esta participação se dá com a convocação do próprio governo a consultas populares – plebiscitos e referendos – e com as manifestações nas vias públicas.

Comparado aos países da América Latina, o Brasil teve poucos momentos em que a população foi consultada para decidir o rumo constitucional, legislativo e administrativo do país, sendo listados apenas cinco: três são de nível nacional e somente dois definiram a política do país.

Destas consultas, houve apenas um plebiscito após o retorno da democracia, em 21 de abril de 1993, propondo à população escolher, como já fora citado neste artigo, o sistema e a forma de governo. Sendo assim, com a decisão popular, estes foram consolidados e permanecem até os dias atuais.

Atualmente, mais exatamente em junho de 2013, a presidenta Dilma Roussef, em meio a centenas de manifestações da população quanto ao preço e qualidade do transporte público, às condições de saúde, o sistema de educação e à insatisfação quanto ao sistema de representação e a atuação dos políticos, propôs cinco pactos a serem firmados com governadores e prefeitos. Entre eles, tem a proposta de uma “reforma política”.

⁵ Os projetos de leis estão identificados por número do boletim / ano de apresentação.

A partir da questão da reforma política, a presidenta sugeriu, por meio de uma carta, ao Presidente da Câmara Federal submeter ao Congresso Nacional, órgão exclusivamente responsável para convocar plebiscitos, a realização da consulta popular previsto no Artigo 14, inciso I da Constituição da República Federativa do Brasil. Com isso, propôs cinco temas a serem apreciados:

Tabela 4- Reformas propostas pela Presidenta à Câmara de Deputados

TEMAS	OPÇÕES
Financiamento das campanhas eleitorais	Financiamento exclusivamente público, privado ou modelo misto, que é o atual
Definição do sistema eleitoral	Sistema proporcional como é hoje, o voto distrital puro ou misto, o voto majoritário para a eleição de parlamentares, o voto em lista fechada e flexível, ou, então, o voto em dois turnos
Suplência nas eleições para o Senado Federal	Manter ou não
Coligações partidárias para a eleição de deputados e vereadores	Manter ou não
Voto secreto no Parlamento	Manter ou não

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir da mensagem que a Presidente Dilma Roussef enviou ao Presidente da Câmara Federal, Deputado Henrique Eduardo Alves, no dia 02/07/2013 – mensagem consultada em 13/07/2013. (<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/07/02/leia-a-integra-da-mensagem-de-dilma-ao-congresso.htm>)

Estes temas tramitam no Congresso há mais de quinze anos e não estavam nas pautas dos manifestantes, o que aponta para a preocupação da presidente em assegurar a reeleição em 2014, tendo em vista que, em consequência das manifestações, o seu índice de aceitação caiu consideravelmente, 27 pontos percentuais, segundo a pesquisa do Datafolha divulgada em 29 de junho de 2013. A ideia inicial era a de este plebiscito se realizar no segundo semestre de 2013, para que as novas regras sejam aplicadas já no próximo ano de 2014, uma vez que é ano de eleição. No entanto, diante da divergência no Palácio do Planalto, até a presente data limite para o envio deste artigo, ainda não se sabe quando o plebiscito vai se realizar, nem quais são as propostas concretas. Sabe-se, somente, que há a proposta da Câmara de se criar um “grupo de trabalho” para debater o tema.

O caso do Chile não é muito diferente, pois houve seis convocações nacionais para a população decidir o rumo político do país. No entanto, serão apenas tratadas as de 1980 e 1989, considerando que refletem até os dias atuais, pois definiram a Constituição que está em vigência, da qual a população anseia por uma nova.

Em 11 de setembro de 1980, realizou-se um referendo a fim de aprovar ou não a Constituição Política do Chile proposta pelo governo ditatorial de Augusto Pinochet, sendo esta aprovada por um total de 67,04% de votos. Já em 30 de julho de 1989, houve o referendo no qual 91,25% dos chilenos aprovou um pacote com 54 reformas constitucionais, que consta na Lei de Reforma Constitucional nº18825, em um único artigo.

Outra importante questão que impacta a reforma política é a pressão popular (RANULFO, 2006). Esta se torna um grande ponto a ser explorado levando em conta o atual contexto dos dois países que foram marcados pela onda de manifestações. No caso do Brasil, como apresentado, foi a partir de um movimento que surgiu nas ruas que o governo se sentiu pressionado a finalmente começar a tomar um rumo que minimizasse o descontentamento da população. A recente manifestação surgiu sob a bandeira apartidária, com a finalidade de mostrar que os envolvidos não se sentem representados por

nenhum partido. Os protestos tiveram maior notabilidade em São Paulo, contra o aumento do preço das passagens dos transportes públicos, e, ao longo dos acontecimentos, foram somadas reivindicações de essência política contra fatores como a corrupção e a Proposta de Emenda Constitucional 37/2011, que tratava da limitação do poder de investigação de crimes a polícias federais e civis, removendo de organizações como o Ministério Público – a qual, devido exclusivamente a estas manifestações, foi rejeitada com 430 votos contrários, 9 a favor e duas abstenções. Mesmo com esta somatória, em momento algum solicitaram a realização de um plebiscito a fim de formarem uma Assembleia Constituinte.

Na situação chilena, são conhecidas as manifestações quanto à insatisfação do sistema de educação privada. Atualmente, pelo fato de serem regidos por uma Carta Magna herdada da ditadura, os seus cidadãos vem buscando, por meio de movimentos sociais organizados, um diálogo com o governo a fim de ser formada uma Assembleia Constituinte e ser construída uma nova Constituição na qual a população se reconheça. Para dar força ao movimento, foi apresentado um manifesto em 07 de junho de 2013 com apoio de sociólogos, advogados, jornalistas, artistas e políticos, a fim de “mobilizar o país em torno de uma reforma constitucional que permita um plebiscito no qual o povo se manifeste a respeito da mudança ou manutenção da atual Constituição” (MANIFIESTO - Plebiscito para una nueva Constitución; consultado em 23/07/2013). Caso manifestem ser favorável à mudança, será formada uma Assembleia Constituinte, da qual será redigida uma nova Constituição que deverá passar por um referendo.

A Presidenta brasileira foi reconhecida pelo sociólogo espanhol Manuel Castells como “a primeira líder mundial a ouvir as ruas”, tendo em vista sua rápida resposta à situação. No entanto, ainda não é possível afirmar se vai ocorrer alguma mudança ou se foi apenas uma reposta para conter os ânimos da população, a fim de mostrar que os políticos estão atentos às vontades da sociedade. Quanto ao Chile, até o presente momento, nenhuma resposta coerente a este movimento constitucional foi dada. Por outro lado, está em vias de aprovação o Projeto de Lei conhecido como “Lei Hinzpeter”, que encontra-se em tramitação desde 04 de outubro de 2011. Este projeto pretende endurecer as punições para os manifestantes, estabelecendo, por exemplo, uma responsabilidade penal a quem promover a desordem e interromper algum serviço público durante as manifestações, a fim de manter o “resguardo da ordem pública” (*mensaje* nº196-359). Como é ano de eleição, espera-se que o futuro presidente, ou futura presidenta, saiba administrar as questões propostas. Em ambos os casos, somente no ano que vem será possível dar uma resposta conclusiva.

6. Conclusão

As propostas de modificação do sistema de representação nos dois países seguem rumos opostos, uma vez que no Brasil os projetos tendem a reduzir a proporcionalidade e tem origem, em sua grande maioria, em partidos de centro e de direita. Já no Chile, o debate é sobre a introdução de um sistema que inclua as minorias partidárias por meio de uma regra com maior proporcionalidade, sendo os apresentadores dessas propostas de ideologia centro-esquerda. Assim, sugere-se que a variável ideologia tenha impacto sobre o debate de reformas institucionais e não apenas como pragmatismo das elites políticas.

Neste sentido, pode-se confirmar que as mudanças não ocorrem por falta de apoio para a mudança, visto o alto número de quórum necessário para a aprovação. No caso Chileno, a oposição é feita principalmente pela coligação de direita que tira vantagens do sistema atual. Já no congresso brasileiro, os partidos que tem estado no governo desde a redemocratização, PSDB e PT, são a favor da reforma (NICOLAU, 2007), mas não tem apoio das suas bases aliadas. (RANULFO, 2006) Dessa forma, só se conseguem aprovar modificações pontuais e sem produzir efeitos que minimizem os pontos negativos dos sistemas vigentes em cada país.

No Brasil, sabe-se que o Executivo é quem apresenta por volta de 85% das proposições legislativas aprovadas no Congresso Nacional e isso leva à reflexão do motivo pela qual a pauta da reforma política não avança. (RANULFO, 2006) Em relação às propostas de mudança do sistema de representação, nenhuma foi iniciada pelo Executivo, sendo todas de autoria da Câmara dos Deputados ou do Senado. Contudo, os projetos Chilenos 4 tem origem no Executivo, o que sugere uma investigação a ser explorada em novos trabalhos.

Nos dois países, também, poucas vezes se deu a consulta popular sobre a reforma. No entanto, nas vezes em que finalmente foi convocada, foi para a decisão de mudanças significativas para a estrutura da política destes. No contexto atual, com as frequentes manifestações, pode-se observar que estes eventos revelam uma dificuldade destes dois enxergarem a insatisfação de seus cidadãos, a falta de confiança na representatividade e quais poderiam ser as reformas na agenda a serem tomadas a fim de estenderem a inclusão social que os façam participar ativamente da política para além das eleições.

Em vista a estes acontecimentos, o apoio da presidenta brasileira às reformas e com a nova proposta para alterar as regras do Sistema Binomial formulada pela *Concertación* em conjunto com *Renovación Nacional*, pode-se esperar que a pauta de reforma ganhe uma nova força nos dois países, tendo em vista que elas podem ser decisivas nas eleições que ocorrerão neste ano no Chile e ano que vem no Brasil.

Referências Bibliográficas

ANINAT, Cristóbal; NAVIA Patricio. 2005 “Reformas políticas: los avances y lo que falta”. *Expansiva*. pp1-18. Disponível em:
http://politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/324/Documento_completo.pdf

ALVAREZ, Lautaro R. 2007 “La reforma de 2005 a la Constitución chilena”. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. Disponível em: http://www.iidpc.org/revistas/7/pdf/229_247.pdf (Acessado em: julho de 2013) pp 213-231..

Araújo, Fabrício V. S.; SALES, José C. G ; FERREIRA, Luciene L.da Silva. 2009. “*Sistema distrital misto: uma opção para reduzir a crise da representação*”. Monografia apresentada na conclusão da pós graduação da PUC-MG. Belo Horizonte.

BAER, Ena von. 2009. “Sistema binominal: consensos y disensos”. In: *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Editado por CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica. Santiago.

BARRIENTOS, Miguel. 2010. “Na tentativa de derrubar mitos: partidos e sistemas eleitorais em brasil e argentina”. Anais do Evento, II Seminário de Sociologia e política UFPR. Curitiba.

CAREY, John M. 2006. “Las virtudes del Sistema Binominal”. *Revista de Ciência Política*. volume 26. Nº 1. pp.226 - 235

GARRETÓN, Manuel. A. M; GARRETÓN, Roberto. 2010 “La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales”. *Revista de Ciência Política*. volume 30. nº 1. pp. 115 – 148

GIUDICE. Noelle Del. 2010 “O sistema proporcional no Brasil: origens, características e efeitos”. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.7, p. 21-28.

GUZMAN, Eugenio. 1993 “A.reflexiones sobre el sistema binominal”. *Estudios Públicos*, n° 51. pp.303-324

LAPASTA.Mariela Rubano. 2007. “La reforma del sistema electoral chileno”. *Estudios Constitucionales*. N° 2, pp. 365-380.

MARENCO, André. 2012 “Reformas Eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos”. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, n°31, p. 238-268.

MELO, Carlos Ranulfo. 2006 Reforma Política em Perspectiva. Comparada na América do Sul 45. In:Reforma política no Brasil. ANASTASIA, Fatima; Avritzer, Leonardo. Belo Horizonte. Editora UFMG.. p45-62

NAVIA, Patricio. 2005 “La transformación de votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2004”. *Política y gobierno*. Vol.XXI. n°2. PP. 233-276.

NICOLAU, Jairo. 2004 *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro. Editora FGV.

_____. 2006 “O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil”, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 49, n° 4. pp 689 a 720.

_____. 2007 “Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral no Brasil”. *Revista Plenarium*, v. 4, pp. 70-78, 2007.

NICOLAU, Jairo; SCHIMITT. 2006 “Sistemas eleitorais e partidos políticos”. (Acesso em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a08n36.pdf>, julho de 2013.)

NOHLEN,Dieter. 2006 “La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada”. *Revista de Ciência Política*.volume 26.N° 1. pp 191 - 202

QUIROGA, Maurício M. LUCERO, Patricio N. 2008 “La falacia del principio ‘una persona, un voto’ en la elección de los consejeros regionales en Chile”. *Revista universum*.N° 23. Vol. 1. pp 164-197

RANULFO, Carlos. M. 2006 Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do SulAVRIZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima.org. A Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG. pp 45-62.

ROCHA, Marta M; ANASTASIA, Fatima. 2009 “Modelos de democracia e percepções das elites parlamentares na América Latina” In:ANASTASIA, Fátima;DÍAZ, Araceli M., INACIO, Magma; ROCHA, Marta M.org.*Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte:Agvmentum. PP 45-93.

ROCHA, Marta M.; Silva; Raquel G. 2012 “A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010)”. *Anais 36° anual da ANPOCS*. GT 10-estudos legislativos. Disponível

em:

http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7954&Itemid=76

SIAVELIS, Peter M. 1999 “Continuidad y transformación Del Sistema de Partidos em una transición modelo”. In: DRAKE Paul W; JAKSIC, Ivan. El modelo Chileno: Democracia y desarrollo en los noventa. Lom Ediciones. Santiago. pp.223-259

VALENZUELA, J. Samuel. 2005 “Hay que eliminar el sistema binomial?Una propuesta alternativa”. Política.nº45.Santiago.pp53-66. 2005

Sites consultados:

Senado do Chile: <http://sil.senado.cl/pags/index.html>

Câmara de Deputados Chilena: http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx

Câmara de Deputados Brasileira: <http://www2.camara.leg.br/>

Referências MANIFESTO: <http://www.elciudadano.cl/2013/06/05/70328/chile-crecen-acciones-por-necesidad-de-asamblea-constituyente-y-nueva-constitucion/>

Constituição: http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf Constituição original, sem reformas: [http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_la_Rep%C3%ABlica_de_Chile_de_1980_\(texto_original\)](http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_la_Rep%C3%ABlica_de_Chile_de_1980_(texto_original))

Pacote 1989: <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=18825>

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/446244-CONGRESSO-APROVA-CONJUNTO-DE-MEDIDAS-REIVINDICADAS-EM-MANIFESTACOES.html>

http://es.wikipedia.org/wiki/Categor%C3%ADa:Plebiscitos_nacionales_de_Chile

http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/01/06/interna_politica,341387/brasil-tem-baixa-participacao-popular-em-referendo.shtml

<http://www.elciudadano.cl/2013/06/05/70324/presentan-propuesta-de-plebiscito-para-una-nueva-constitucion/>

<http://www.elciudadano.cl/2013/06/14/71119/cual-es-la-asamblea-constituyente-que-queremos/>

discurso da presidente dilma: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>

carta da presidente dilma ao presidente da câmara dos deputados: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/07/02/leia-a-integra-da-mensagem-de-dilma-ao-congresso.htm>

pacote de leis de 2005: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=241331&tipoVersion=0>