

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GUSTAVO GIORA

**A FACCIOCRACIA URUGUAIA**  
Partidos e Facções na Banda Oriental

Porto Alegre  
2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GUSTAVO GIORA

A FACCIOCRACIA URUGUAIA  
Partidos e Facções na Banda Oriental

Dissertação apresentada como requisito  
para a obtenção do título de Mestre em  
Ciência Política.

Orientador:  
Prof. Dr. André Marengo dos Santos

Porto Alegre  
2005

Aos meus pais, Jorge e Adriana,  
pelas escolhas que fizeram  
e pelo apoio incondicional.

## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho somente foi possível graças a colaboração de diversas instituições cujo respeito e o reconhecimento são necessários:

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da UFRGS, que me acolheu mesmo não sendo egresso desta instituição, provando o grau meritocrático de suas seleções e por ter me proporcionado um mestrado cujo nível de excelência é inquestionável.

Ao Instituto de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República do Uruguai, que não poupou esforços pessoais e materiais para que eu pudesse alcançar um nível de excelência digno dessa instituição neste trabalho.

Aos diretórios dos partidos pesquisados, pela receptividade, entusiasmo e pelo livre acesso aos documentos disponibilizados.

A Corte Eleitoral do Uruguai, em especial aos funcionários do departamento de informática, pela presteza e atenção dedicada quando das pesquisas dos dados eleitorais relevantes.

Também algumas pessoas foram de suma importância para que este estudo fosse levado a cabo:

André Marengo dos Santos, por acreditar sempre no potencial do tema, mas essencialmente pela orientação sempre precisa e respeitadora da individualidade intelectual.

Maria Isabel Noll e Céli Pinto, a primeira por guiar e trilhar um caminho seguro no estudo da política e pela eterna disposição em auxiliar e a segunda por permitir um essencial amadurecimento intelectual.

Daniel Buquet e Salvador Antônio Carderello, pelos conselhos e por permitirem uma análise mais precisa da política uruguaia.

Daniel Osowski, pelo suporte indispensável para a consecução de todo o trabalho e do próprio curso.

Leopoldo Osorio e Graziela Kamrat, por me abrigarem durante as pesquisas de campo em Montevidéu e por garantirem um espaço sempre aberto de reflexão e discussão política.

Giorgio Giora, cujas sugestões e auxílio com os dados quantitativos foram fundamentais e pelo companheirismo.

Taís, pelo amor, carinho e compreensão dedicados.

*“Existem três etapas na história de toda grande descoberta. No princípio, os opositores sustentam que o descobridor é louco; em seguida, que tem a mente sã, mas que a sua descoberta não tem, na verdade, qualquer interesse; enfim, que a descoberta é muito importante, mas que todos sempre a conheceram.”*

*Sigmund Freud*

## RESUMO

O presente estudo analisa a relação entre facção e sistema eleitoral no Uruguai. Toma-se a reforma constitucional de 1996 como paradigma que busca a eliminação das facções pela modificação do sistema eleitoral. Mostra-se que nem todas as facções no Uruguai decorrem, necessariamente, do sistema eleitoral. A origem dos principais partidos políticos é discutida e com ela se analisa a base social de cada um. O crescimento eleitoral da esquerda, dentro de um sistema eleitoral concebido para garantir a continuidade dos partidos tradicionais, é apresentado com o ponto de partida da reforma. Uma comparação entre os dois sistemas eleitorais – o antigo e o novo – leva a conclusão que os partidos tradicionais, por não conseguirem resolver problemas de coordenação no pólo conservador do sistema de partidos, acabam por operar uma reforma que garanta mais representação proporcional frente uma oposição crescente, que tende a ser maioria. Com a teoria dos jogos, os incentivos e a lógica para a formação de coligações de facções são aportados ao estudo demonstrando que as mesmas atuam de forma cooperativa para suplantar estratégias, que individualmente conferem menores ganhos. Mecanismos clássicos de mensuração de número efetivo de partidos (NEP) apontam a quantidade de facções relevantes no sistema. Conclui-se que as facções são agentes relevantes do sistema e que a reforma do sistema eleitoral agiu de forma diversa sobre as facções dos três maiores partidos Uruguaios, não eliminando o fenômeno faccionista.

**PALAVRAS-CHAVE:** Facções; Partidos; Sistema Eleitoral; Uruguai.

## ABSTRACT

The following study analyze the relation between factions and electoral system in Uruguay. The constitutional reform of 1996 is taken as a paradigm in the in the way to eliminate the factions trough a modification in the electoral system. It is shown that neither all factions in Uruguay are necessarily an electoral system result. It is discussed the greatest political parties origins and, with this, its social background. The leftist electoral growth inside an electoral system conceived to guarantee the traditional parties continuity it is presented as the reform starting point. A comparison between the two electoral systems – the old and the new – leads to the conclusion that the traditional parties, unable to solve coordination problems within the party system conservative sector, had to make modifications that assure more proportional representation (PR) to face the growing opposition, tending to reach majority. Game theory brings the logic and incentive in the faction coalition formation showing that they operate in a cooperative way to overcome less interesting strategies were acting individually leads to lower gains. Classic measuring mechanisms as the number effective of parties (NEP) are used to reveal the real number of factions within the system. With this, it is concluded that factions are real system's relevant agents and the electoral system modifications effects were felt diversely among the three greatest uruguayan parties factions, do not eliminating the factionist phenomenon.

**KEY WORDS:** Factions; Parties; Electoral System; Uruguay.

## RESUMEN

Este estudio analiza la relación entre facciones y el sistema electoral en el Uruguay. Toma la reforma constitucional de 1996 como paradigma que busca la eliminación de las facciones por medio de la modificación del sistema electoral y muestra que ni todas las facciones en el Uruguay decurren necesariamente del sistema electoral. El origen de los principales partidos políticos es discutida y con ella se produce la análisis de la base social de cada uno. El crecimiento electoral de la izquierda dentro de un sistema electoral concebido para garantizar la continuidad de los partidos tradicionales es presentada como el punto de partida de la reforma. Una comparación entre los dos sistemas electorales – el antiguo y el nuevo – lleva a la conclusión de que los partidos tradicionales por no conseguir solucionar problemas de coordinación en el sector conservador del sistema de partidos terminan por operar una reforma que garante mas representación proporcional frente a una oposición creciente que tiende a ser mayoría. Com la teoría de los juegos, los incentivos y la lógica para la formación de coligaciones de facciones son aportados al estudio demostrando que las mismas actuan de forma cooperativa para suplantar estrategias que individualmente confieren ganancias menores. Mecanismos clásicos de mensuración del número efectivo de partidos (NEP) apuntan la cantidad de facciones importantes en el sistema. Se concluye que las facciones son agentes importantes del sistema y que la reforma del sistema electoral a operado de diversas formas sobre las facciones de los tres mayores partidos Uruguayos, sin eliminar el fenómeno faccionista.

**PALABRAS CLAVES:** Fracciones; Partidos; Sistema Electoral; Uruguay.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|                |   |     |
|----------------|---|-----|
| Ilustração 1-  | Distribuição do Eleitorado Uruguaio .....   | 52  |
| Ilustração 2-  | Sistema de Listas Uruguaio .....  | 56  |
| Ilustração 3-  | Jogo de Barganha na Forma Unidimensional .....  | 82  |
| Ilustração 4 – | Jogo de Barganha em Forma Espacial .....  | 83  |
| Ilustração 5 - | Número Efetivo de Listas e Fórmulas Presidenciais<br>Partido Colorado (1971-1994) ..... | 98  |
| Ilustração 6 - | Número Efetivo de Listas e Fórmulas Presidenciais<br>Partido Nacional (1971-1994) ..... | 99  |
| Ilustração 7 - | Número Efetivo de Listas e Fórmulas Presidenciais<br>Frente Ampla (1971-1994) .....     | 100 |
| Ilustração 8 - | Número de Listas Efetivas ao Senado (1971-2004) .....                                   | 103 |
| Ilustração 9 - | Número de Listas Efetivas ao Senado (1984 - 2004) .....                                 | 104 |

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 - A Eleição Nacional de 1971 .....   | 29 |
| Tabela 2 - Senadores, Deputados e % de Votos na Eleição Nacional de 1971.....                               | 30 |
| Tabela 3 - Eleições Internas de 1982 .....  | 34 |
| Tabela 4 - Eleições Presidenciais de 1984 (votos válidos) .....   | 38 |
| Tabela 5 - Representantes Eleitos para as Legislaturas de 1972-1977 e 1985-1990 .....                       | 39 |
| Tabela 6 - Referendum de 16 de Abril de 1989 .....  | 42 |
| Tabela 7 - Eleições Presidenciais de 1989 (votos válidos) .....   | 43 |
| Tabela 8 - Eleições Nacionais no Departamento de Montevideu em 1989   | 44 |
| Tabela 9 - Representantes Eleitos para as Legislaturas de 1985-1990 e 1990-1995 .....                       | 45 |
| Tabela 10 - Eleições Presidenciais de 1994 (votos válidos) .....  | 47 |
| Tabela 11 - Representantes Eleitos para as Legislaturas de 1990-1995 e 1995-2000 .....                      | 48 |
| Tabela 12 – Votos nas Facções de “Centro-Esquerda” dos Partidos Tradicionais .....                          | 49 |
| Tabela 13 - Identidade e Tradição Política por Filiação .....   | 49 |
| Tabela 14 - Votação em listas de esquerda para o Senado entre 1971-1994 (sobre votos válidos) .....         | 50 |
| Tabela 15 - Evolução Eleitoral dos Partidos Políticos (1971 – 1994, votos válidos em %) .....               | 52 |
| Tabela 16 - Número de listas apresentadas por Partido (1984-1999) .....                                     | 61 |
| Tabela 17 - Disciplina dos Partidos em votações para derrubada de veto presidencial pelo índice Rice* ..... | 65 |
| Tabela 18 - Média de coesão das facções entre 1990-1994* (Índice Rice em Porcentagem) .....                 | 66 |
| Tabela 19 - Votação das Facções dentro dos Partidos (1999)* .....   | 68 |
| Tabela 20 - Votação por Sublemas dentro dos Partidos (2004) .....   | 69 |
| Tabela 21 - Apoio Parlamentar ao Partido Vencedor .....   | 89 |
| Tabela 22 - Apoio Parlamentar da Facção do Presidente .....   | 89 |
| Tabela 23 - Número Provável de Facções Relevantes (2004) .....  | 96 |

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 24 - Listas ao Senado e Fórmulas Presidenciais Efetivas (1971-1994) .....       | 97  |
| Tabela 25 - Número Efetivo de Listas ao Senado (1971-2004) .....                       | 103 |
| Tabela 26 - Porcentagem de Votos por Partido e Facções Presidenciais (1971-1994) ..... | 106 |

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>2</b> | <b>PARTIDOS E ORIGENS .....</b>  | <b>18</b> |
| 2.1      | A FORMAÇÃO DO ESTADO URUGUAIO .....  | 19        |
| 2.1.1    | <i>As Divisas Como Elemento Formador Da Sociedade Civil .....</i>                      | 20        |
| 2.2      | AS ELITES E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NACIONAL .....                                      | 23        |
| 2.2.1    | <i>Elites Urbanas e o Estado do Patriciado .....</i>                                   | 23        |
| 2.2.2    | <i>Elites Militares e o Estado de Disciplina Social .....</i>                          | 24        |
| 2.3      | O SURGIMENTO DA ESQUERDA COMO AGENTE RELEVANTE DO SISTEMA                              | 25        |
| 2.3.1    | <i>A Formação da Identidade Frente-Amplista .....</i>                                  | 27        |
| <b>3</b> | <b>AS RAZÕES DA REFORMA .....</b>  | <b>32</b> |
| 3.1      | A RESTAURAÇÃO DA DEMOCRACIA .....  | 33        |
| 3.1.1    | <i>A Questão Militar .....</i>   | 40        |
| 3.1.2    | <i>A Cisão da esquerda e a eleição de 1989 .....</i>                                   | 42        |
| 3.2      | A GRANDE CHANCE DA ESQUERDA NOS ANOS 90 – AS ELEIÇÕES DE 1994..                        | 45        |
| 3.3      | A REAÇÃO DOS PARTIDOS TRADICIONAIS .....   | 52        |
| <b>4</b> | <b>O ANTIGO E O NOVO SISTEMA .....</b>   | <b>54</b> |
| 4.1      | NOVAS REGRAS, MESMO COMPORTAMENTO .....  | 55        |
| 4.1.1    | <i>O Antigo Sistema .....</i>  | 56        |
| 4.1.2    | <i>O Novo Sistema Eleitoral .....</i>  | 58        |
| 4.2      | FACÇÕES FORTES E PARTIDOS FRACOS .....   | 62        |
| 4.2.1    | <i>Hierarquia, Disciplina e Coesão .....</i>   | 64        |
| 4.3      | DINÂMICA INTRAPARTIDÁRIA .....   | 67        |
| <b>5</b> | <b>CONSEQÜÊNCIAS DAS REGRAS ELEITORAIS E INCENTIVOS<br/>PARA SUA MODIFICAÇÃO .....</b> | <b>71</b> |
| 5.1      | INCENTIVOS À FACCIÓNALIZAÇÃO .....   | 73        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 5.2      | SOLUÇÕES CONTRA O FENÔMENO FACCIONISTA ..... | 78         |
| 5.3      | A LÓGICA DAS FACÇÕES .....                   | 80         |
| 5.4      | COOPERAÇÃO COM N-ATORES .....                | 84         |
| <b>6</b> | <b>A FACCIOCRACIA URUGUAIA .....</b>         | <b>87</b>  |
| 6.1      | AS EVIDÊNCIAS DA FACCIONALIZAÇÃO .....       | 90         |
| 6.2      | PROPORCIONALIDADE E MAGNITUDE .....          | 92         |
| 6.3      | IDENTIFICANDO AS FACÇÕES .....               | 95         |
| <b>7</b> | <b>CONCLUSÃO .....</b>                       | <b>101</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS .....</b>                     | <b>108</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

As facções são apontadas pela grande maioria dos analistas e atores políticos uruguaios como um dos entraves, talvez o maior deles, ao bom funcionamento dos partidos e da democracia deste país. Em nome desse estigma negativo que as acompanha, foi proposta uma revisão do sistema eleitoral – via reforma constitucional – a fim de fortalecer os partidos e debilitar seus agentes internos, dado que, em princípio, as facções seriam mero fruto de incentivos do sistema eleitoral vigente. Nesse contexto, o presente trabalho visa demonstrar que as facções, em alguns casos, têm causas externas ao sistema eleitoral, muito embora os incentivos eleitorais para a faccionalização sejam decisivos para alguns agentes. A Reforma Constitucional de 1996 é o condão direcional do estudo da relação do sistema eleitoral com a faccionalização do sistema de partidos no Uruguai.

Na literatura especializada, diversos autores divergem quanto à origem das facções, em especial dos casos mais recorrentes que envolvem o Japão, a Itália e o próprio Uruguai. Zariski (1960) identifica, como possíveis origens o sistema eleitoral, o sistema de partidos, a estrutura de partidos e marco social, mas destaca que as facções são, em última análise, fruto da debilidade dos partidos. Em análise semelhante, Belloni e Beller (1978) concluem que as facções são resultados da competição proporcionada pelo sistema.

Outros estudos, de orientação mais institucional, vinculam o tipo de facção à sua origem, Cox e Rosenbluth (1993) definem as facções por sua estrutura competitiva, pelas normas para eleição do líder do partido e pela presença de um sistema eleitoral de voto único não transferível. Nas diversas análises sobre o tema, sustenta-se sobre o caso uruguaio que (a) as leis eleitorais não são a origem única e o sustentáculo das facções; (b) o sistema comporta diversos tipos de facções, cada qual vinculada a um partido político diferente; (c) os efeitos das modificações no sistema eleitoral são sentidos de forma diversa dentro de cada partido.

A Reforma Constitucional de 1996 entrou em vigor em 1997 e trouxe profundas mudanças para o sistema político uruguaio. Muitas questões e previsões dela advindas foram postas à prova nas eleições do biênio 1999-2000 nas quais as alterações e inovações do

sistema eleitoral fizeram-se sentir, em especial no sistema de partidos, que afetou sua configuração, os próprios partidos e, em especial, as lógicas partidárias vigentes.

Inicialmente, faz-se uma breve análise histórica da fundação dos três maiores partidos uruguaios e destacam-se suas origens. Atenta-se para as razões, os fatos e as forças internas e externas que fizeram que os partidos no Uruguai, em especial os tradicionais, se secularizassem de forma a se fusionarem no seio da própria sociedade civil ao ponto de dividi-la, inclusive com uma guerra fratricida.

Destaca-se nesse processo de formação o papel das elites urbanas, militares ou civil-autoritárias, até o advento do Batllismo como elemento modernizador da sociedade e do Estado. Exclui-se o Batllismo por não ser o escopo deste estudo narrar toda a história uruguiaia, mas o de identificar as raízes primeiras de cada partido. Assim, passa-se do pré-batllismo para o início da década de setenta, quando surge, pela primeira vez na história do Uruguai, um partido de oposição. Mesmo após os anos repressivos, este partido consegue manter-se de forma relevante no sistema, graças à sua formação eclética e concentradora das oposições.

Em forte crise interna atribuída ao sistema eleitoral, com o avanço constante da esquerda e com a reação das forças tradicionais na tentativa de bloqueá-la, opera-se uma reforma constitucional com o objetivo de corrigi-lo e garantir a longevidade dos velhos atores. Nesse cenário, analisa-se o sistema eleitoral anterior e suas nuances e demonstra-se como os partidos uruguaios abrigam diversas facções, ideologicamente muito distantes. Essa situação ocorre em virtude do sistema eleitoral imposto e corrobora a tese de serem as facções uruguaias fruto do conjunto de regras eleitorais, diversamente das facções do tipo *tendencias* que se apresentam independentemente do sistema eleitoral vigente.

O sistema anterior, segundo Morgenstern (2001), foi o grande responsável pelo fortalecimento das facções em detrimento dos partidos, embora nos pareça que esta lógica explique apenas o comportamento dos partidos tradicionais (Blanco e Colorado) e exclua a esquerdista Frente Ampla. Apesar de ser o encontro de vários partidos, movimentos e facções que entregaram sua autonomia a este ente e dele tornaram-se facções, esta frente já apresentava uma dinâmica bastante diferente dos partidos tradicionais mesmo antes da reforma constitucional. Dentro desse sistema, a criação do “*doble voto simultáneo*” (DVS),

instituído em 1910 e alterado para uma forma derivada em 1934, foi capaz de criar instituições dentro dos partidos que se estabeleceram como facções hierarquicamente organizadas. Os presidentes eram eleitos em um sistema marcado pela *plurality*, ao passo que os senadores e os deputados concorriam em um sistema proporcional (listas fechadas) que incluía, também, um candidato à presidente.

A comparação do sistema vigente a partir de 1997 com o anterior permite a análise de algumas conseqüências de sua implantação. Com base em dados quantitativos torna-se possível a comprovação de que o sistema de listas vigente, que caminhava para a explosão numérica, foi reprimido de forma endógena pelo novo sistema.

Após esta primeira interpretação do sistema eleitoral, entra-se na discussão da ambigüidade do sistema eleitoral uruguaio gera diversas facções dentro de um partido, dando origem a grupos organizados e fortemente hierarquizados internamente que enfraquecem o partido como ente maior. Tal assertiva decorre, em teoria, das análises de Panebianco (1990). Como complemento da seção sobre as facções, discute-se a relação intrapartidária e a lógica que move as facções na consecução de seus objetivos. Ressaltam-se as dinâmicas que diferenciam as facções que ocupam momentaneamente o governo das oposições, em especial, os motivos que levam à faccionalização da esquerda, além dos incentivos eleitorais, com base nos estudos de Yaffé e Piñeiro (2000). Por essas análises pode-se estudar os efeitos gerados a partir da Reforma Constitucional de 1996 sobre o sistema de governo quanto à sua maior ou menor consensualidade.

No quarto momento, analisam-se os incentivos para a formação de facções e como opera a lógica faccionalista, vista por grande parte da literatura sobre o tema como negativa para o sistema. São também evidenciadas soluções de vários autores para a liquidação e abrandamento desse fenômeno intrapartidário. Com o auxílio da teoria dos jogos e de seus maiores teóricos, explica-se como e por que opera a lógica coalizcionista. Analisam-se também os critérios de racionalidade que levam as facções a cooperarem e formarem coalizões para a disputa eleitoral.

Conforme as observações de Rose (1964) e Epstein (1967), que estudam, de forma consistente e coerente, os partidos políticos e, especificamente, os tipos de facções, podem estar contidas nas instituições partidárias duas formas principais de facções; as tipo

*tentencias* ou as do tipo *parties*. Analisaremos, pois, os partidos políticos uruguaios com foco nas razões de sua fragmentação em facções e, em especial, nos incentivos eleitorais. Para tanto, recorre-se ao apoio teórico dos ensinamentos e da classificação modelística de Panebianco (1990), bem como do clássico trabalho de Sartori (1982).

Demonstram-se as razões pelas quais os partidos tradicionais uruguaios se faccionalizam e por que, apesar dos incentivos, o custo da criação de partidos por desmembramento das facções é alto. Nesse sentido, são de grande importância as conclusões de Morgenstern (2001), muito embora não permitam fazer uma diferenciação primordial na presente proposta de análise.

O trabalho de Morgenstern (2001) mostra-se insuficiente para a demonstração das razões que levam os diversos partidos a se dividirem em facções. Buquet, Chasquetti e Moraes (1998), Yaffé (1999) e Yaffé e Piñeiro (2000) proporcionam uma visão mais crítica sobre os fundamentos, em especial da esquerda, para justificar sua atuação fragmentária. São essenciais as observações de Altman (2001) no sentido de fixar o deslocamento de bandeiras e temas entre a ideologia das facções e seus partidos, mostrando grandes contradições dentro dos mesmos lemas.

O núcleo do trabalho, as facções uruguaias e o efeito da reforma eleitoral sobre elas, tem por base os estudos de Bottinelli (1995) e (2000) e Moreira (2000), sobre os efeitos da Reforma Constitucional de 1996 sobre o sistema de partidos uruguaio, muito embora a comprovação empírica de suas conclusões, algumas vezes, seja insuficiente, em especial pela falta de dados eleitorais mais completos. Altman (2001) apresenta a problemática gerada pelo novo sistema sobre as ideologias partidárias, que acaba por influenciar de maneira decisiva a nova configuração do sistema de partidos. Nesse mesmo ponto, mas pelo prisma dos efeitos da reforma, busca-se, em Panebianco (1990) e em Sartori (1982), a confrontação de elementos que permitam avaliar o objetivo da reforma no sentido de fortalecer o sistema de partidos pela diminuição da força das facções ou de seu número. E pela diminuição dos incentivos.

Na esteira dos efeitos da Reforma Eleitoral de 1996, com o auxílio dos trabalhos de Carderello (2000), demonstra-se que o novo sistema eleitoral não apenas teve efeitos sobre os partidos, mas acabou por gerar um novo regime democrático que suplantou o anterior, tendo a abolição do *doblo voto simultáneo*, sua marca mais visível.

Conclui-se com a demonstração de algumas formas de medir o número de facções relevantes no sistema, seu número efetivo e os efeitos possíveis, esperados e inesperados, frutos da Reforma Constitucional que visava impor um fim à crescente faccionalização dos partidos, fazendo com que eles se tornassem mais fortes à medida que as facções enfraqueciam. Analisa-se também os efeitos da reforma em termos de consecução de maiorias parlamentares que possibilitem desfazer o 'bloqueio' que alguns analistas vêem no sistema sob a égide das regras anteriores.

## 2 PARTIDOS E ORIGENS

O escopo deste capítulo é o de analisar, de forma breve, as origens dos mais relevantes agentes políticos (partidos) uruguaios desde o processo de formação do Estado uruguaio. Parte-se da tese que este processo político - antes de um produto histórico, econômico, jurídico ou social - é uma construção das elites, em especial das elites partidárias – os tradicionais Blanco e Colorado. Nesta perspectiva, consideram-se as diversas formas de organização política que apresentas pelo Estado uruguaio, nas primeiras décadas de sua formação, como manifestações ou efeitos da interferência direta das elites no período sucessivo à independência da banda oriental.

Identificam-se as elites como as modalidades de sujeito que moldaram os perfis e as características do Estado uruguaio no período focado e consideram-se estes como uma marca exteriorizadora daqueles. Divisas, caudilhos, elites civis e militares, grupos de notáveis e partidos políticos estão entre os sujeitos elaboradores e remodeladores do Estado. A influência de outras variáveis, quer econômicas, internacionais ou ideológicas, são tomadas como questões de interesse correlato, que atuam em paralelo às intenções centrais desse estudo.

Tendo em vista que o presente estudo não constitui uma revisão histórica completa, nos permitiu-se uma lacuna temporal entre a formação dos partidos tradicionais e a constituição de uma alternativa – de esquerda - pós-ditatorial, de cunho sindical e contra-sistêmica, com poder de operar baseado na organização dos movimentos sociais.

Busca-se o afastamento das duas maiores correntes que explicam a formação dos Estados latino-americanos. O primeiro relato ‘latino-americanizante’ contém análises quase puramente econômicas, sociológicas ou provenientes das ciências políticas que tratam acerca de um ‘processo latino-americano’ estritamente ligado às correntes ideológicas do desenvolvimentismo como entende Bethell (2001a). Há também estudos vinculados à história como disciplina tradicional, que vêem a formação dos Estados latino-americanos sob uma

perspectiva essencialmente nacional como é o caso de Nahum (2003). O ‘desligamento’ do presente estudo destas correntes não é uma ruptura com tais modelos, mas apenas um enfoque diverso do usual. O objetivo, neste primeiro momento, é caracterizar as origens primeiras dos partidos relevantes e, principalmente, a forma como se enraizaram, moldaram e foram moldados pela sociedade uruguaia.

## 2.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO URUGUAIO

Há entendimentos que o processo que leva ao surgimento do estado nacional moderno na América Latina é efeito de uma seqüência de três grandes momentos: (a) o período que se apresenta logo após a independência durante o qual o estado parece carecer de força, presença e capacidade de gestão central, (b) o momento de consolidação do estado moderno oligárquico e (c) chegando ao estado autoritário, intervencionista, desenvolvimentista e populista entre a primeira e a quarta década do século XX. O caso uruguaio, no entanto, apresenta dois problemas de enquadramento nesse processo geral.

O primeiro, uma diferença política de ordem qualitativa, ou seja, dos agentes e sujeitos decisivos para a história estatal uruguaia se comparados com os processos de formação do estado nos demais países latino-americanos. A característica do processo no Uruguai está intimamente vinculada às elites partidárias, em suas diversas formas. O segundo problema é a impossibilidade de adequar, sem grandes deformações, o segundo período (de estado Oligárquico) ao processo apresentado dentro dos limites do Uruguai.

### 2.1.1 As Divisas Como Elemento Formador Da Sociedade Civil

Logo após a independência, aprovada a primeira Constituição Nacional (1830), que praticamente inexistiu uma forma de governo centralizado. A eleição de um caudilho (Rivera) para o cargo de Presidente da República é um elemento verificador da falta de uma sociedade civil organizada, que parecia não ter elementos que sustentassem sua formação.

A figura carismática de um caudilho, como Rivera está bem descrita em um fragmento de certo texto-poema de sua época:

Id, y preguntad desde Canelones hasta Tacuarembó quién es el mejor jinete de la República, quién el mejor baqueano, quién el más sangre fría en la pelea, quién el mejor amigo de los paisanos, quién el más generoso de todos, quién en fin el mejor patriota, a su modo de entender la patria, y os responderán todos, el General Rivera.[...] Su reputación tradicional, que sirve de fábula a los niños y de historia a los viejos, no podía haber sido sino con una larga serie de servicios que estuviesen en armonía con el pensamiento de la campaña [...]. (HERRERA Y OBES, 1966, p. 56).

Após seu mandato, Rivera apóia Oribe, embora não abertamente. Pelo fato de o segundo ter sido eleito de forma unânime pela Assembléia Geral, tem-se que o apoio do primeiro é uma tese mais que razoável. Essa eleição tida como pacífica, ocorre muito mais à revelia do que pela inexistência de oposição, como se verifica pelo conturbado período que sucede a assunção de Oribe ao cargo de Presidente da República.

Em julho de 1836, Rivera baseado no largo apoio que tem na região da campanha, lança a revolução contra o governo constituído. Como medida de contraposição ao levante de Rivera, Oribe decreta em 10 de agosto que toda população civil e militar use uma espécie de faixa (em espanhol “*divisa*”) de cor branca com a inscrição “*Defensor de las leyes*”. Tão logo iniciada a utilização das divisas brancas pelos legalistas, os revolucionários adotam divisas da cor celeste (iguais aos do pavilhão nacional) que tiveram de ser substituídas por outras da cor vermelha, posto que, com a ação climática, logo as divisas celestes se transformavam em brancas.

Longe de constituírem-se em partidos políticos, as duas grandes divisas têm um papel ainda mais importante a desempenhar: a formação e a sustentação da incipiente sociedade civil uruguaia. As divisas são o elemento que faz com que a sociedade civil já nasça dividida politicamente, com suas idéias políticas e conceitos organizativo-constitucionais definidos antes de seu nascedouro, como analisa Devoto:

Blancos y colorados sin llegar a constituir aún partidos orgánicos, definen sus tendencias a raíz de la guerra civil de 1836, sustentando, unos lo principio de autoridad identificado con la nación, y otros el de la revolución personificada en la figura del caudillo. Nacionalistas los primeros, querían plasmar mediante la organización constitucional los destinos del país y vivir en paz dentro de sus fronteras; surgían en cambio los colorados aliados de a

emigración unitaria con una visión política que desbordaba los contornos de la República y que aspiraba abarcar en sus soluciones, problemas de los estados vecinos. En realidad en el choque el Presidente de la República y el ex Comandante de la Campaña se cruzaron dos modalidades, dos espíritus que suelen estar a menudo en lucha: el de la revolución que aún prolongaba su impulso, y el del orden que una vez constituido el país anhelaba la normalidad y la ley. (DEVOTO, 1956, p.155).

Como as divisas constituem-se antes mesmo da existência de uma sociedade civil consistente ou de um estado nacional consolidado, é forte o impacto de ambas na formação das instâncias sócio-políticas mencionadas. Nascidas da convocação de suas lideranças caudilhescas, as divisas apresentam funções verdadeiramente constitutivas da sociedade civil. Este papel peculiar deriva de sua origem como *'particiones políticas'* do sujeito propulsor do processo de independência. Como consequência, a sociedade civil termina sendo uma sociedade politicamente estruturada em torno de duas identidades básicas que são simultaneamente políticas e sociais.

O período de 1830 até 1850 é caracterizado pela inexistência de um verdadeiro estado central; pelo confronto de duas divisas e seus exércitos; por duas proto-administrações que aparentam mais intendências militares que aparatos civis de gestão estatal. Nesse processo, os raros períodos de paz caracterizam o Estado como o pequeno *'butim'* alternadamente a serviço das divisas.

Disto resulta a relação desse sistema de divisas com a instância estatal desenhada pela Carta Constitucional, essencialmente instrumental e de corte patrimonialista. Os agentes conseguem manter, alternadamente, o Estado sob seu controle. Ele sobrevive na exata medida em que interessa a divisa que o ocupa garantir sua permanência. Em consequência, o funcionamento do estado pressupõe o não reconhecimento político do grupo rival e a impossibilidade deste obter representação junto ao Estado. Em muitos casos, o poder do estado é utilizado para a destruição do grupo político que não o ocupa.

A explicação do divórcio entre o país institucional e o país real não está no clássico argumento da corrente histórica latino-americana que recorre à existência de poderes locais ou de instâncias e formas parciais do poder, ao invés de uma força universal capaz de incluir todos os postulantes à direção dos países recém independentes. As divisas, embora não possam ser consideradas como instâncias políticas universais, não são simples manifestações

políticas de poderes locais vinculados a segmentos sociais particulares da sociedade. Trata-se de formas diversas de entender o sujeito nacional artiguista original, na medida em que ambas divisas são representações potenciais, cada qual a sua maneira, de toda uma nação em formação. Dada sua mesma origem artiguista, ambas são potenciais representações *de los pueblos orientales*. Pela forma como foram constituídas, as divisas atravessam verticalmente a proto-sociedade civil uruguaia. Ambas são portadoras de uma concepção de representação política que concebe o processo de formação do poder como o processo de apropriação do Estado e de utilização deste como arma para eliminação do grupo oponente.

Essa particularidade do sistema de divisas uruguaio é muito interessante, posto que decisiva para a constituição de uma espécie de nacionalidade dual e bipartida. No período em que o sistema ampara-se na imposição da *mano militare* de uma divisa sobre a outra, com base na apropriação patrimonialista do aparato estatal, o Estado, *stricto sensu*, não pode existir. Do fato de nenhuma instância poder suplantar a outra, resulta a impossibilidade da criação de uma verdadeira forma estatal, suprasocial por natureza, sem a presença política de ambos os componentes políticos da sociedade/nacionalidade.

Apenas com a cessação do sistemático enfrentamento de eliminação pode ser iniciada a construção da idéia do nacional. Para isso é necessária, porém, a transformação interna das divisas tão logo ocorra a eclipse dos grandes caudilhos. Essa transformação é essencial para o processo que culmina com um sistema de reconhecimento recíproco capaz de viabilizar a instância estatal.

## 2.2 AS ELITES E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NACIONAL

Terminado o período conhecido como *Guerra Grande*, o ambiente é de completo rechaço das idéias e princípios caudilhescos. Tem-se, nesse momento, um evidente deslocamento da esfera política para a capital. Até então, o monopólio político dos caudilhos

vinculava-se à mobilização das massas rurais. Como busca-se a construção de um novo projeto de estado nacional, necessária se faz a substituição do sujeito político de então (caudilhos) por outro (os doutores da República).

### **2.2.1 Elites Urbanas e o Estado do Patriciado**

A aliança constituída entre blancos e colorados (Sociedad de Amigos del País) propôs um programa que concebia a política como a construção de uma ordem institucional, deixando de lado a idéia de entendê-la como a reafirmação da necessidade de fazer parte de uma das divisas. Com a morte dos maiores caudilhos da história do Uruguai, um componente próprio da capital busca erigir-se como o novo (e predestinado) sujeito da República: a elite intelectual urbana, agrupada em círculos de doutores.

Os setores urbanos atribuem aos caudilhos e às divisas a responsabilidade pela instabilidade política do país. Generaliza-se a idéia da necessidade de modernização da antiga ordem política. Aumenta a demanda da sociedade por legalidade, autoridade e desaparecimento do caudilismo e das divisas. Em 1860 o Presidente da República emite decreto proibindo que se reivindicem politicamente as divisas e estabelece nas razões do decreto:

[...]El Presidente de la República tiene la firme resolución de no permitir que se enarbolem de nuevo con ningún motivo ni pretexto las viejas banderas de partidos personales que nada representan ni pueden representar en principio y considera cualquier tentativa de ese género como una excitación a la anarquía y la guerra civil. (ACEVEDO, 1934, p.27).

A nova ordem política emergente é um projeto de Estado e de nação modernos, que o patriciado uruguaio busca construir acima de sua origem e do sentimento de pertencer às divisas tradicionais. Essa origem mostra-se, porém, mais forte, o que destina ao fracasso a tentativa dessa elite urbana, cuja identificação inexorável com ambas as divisas é responsável pela erosão do projeto suprapartidário.

### **2.2.2 Elites Militares e o Estado de Disciplina Social**

A forte afirmação da autoridade central, militarmente capaz de controlar o território nacional; o desenvolvimento da infra-estrutura; o aparelho jurídico-repressivo; a

elaboração de um sistema dogmático ideológico-nacionalista são traços característicos da modernização militarista imposta, a partir do ano de 1876. Tão importante quanto seus feitos físicos, o período militarista desponta como uma segunda tentativa de questionar o sistema de divisas que sobrevivera às tentativas de eliminação por parte de políticas de fusão instauradas pelos ‘doutores’.

Esse novo período é marcado pela substituição das figuras civis por elementos militares nas posições-chave do Estado, embora essa troca de peças na tenha sido realizada de uma só vez. O novo governo sustenta-se na fiança do poder castrense. Embora não seja evidente a relação corporativa no sentido de respeito à hierarquia militar, de início, o que há de concreto são elementos dotados de investidura militar que se beneficiam, desalojando as autoridades civis e manobrando com os grupos políticos e sociais sem atendê-los, mas com o apoio dos quadros armados. O período é marcado pela ausência de um elemento típico de um regime militar, qual seja, a imposição a toda a sociedade dos valores militares como elemento autoritário e sua permanente mobilização.

A razão do fracasso deste do modelo não se encontra na ausência do elemento autoritário, mas sim na falta de suporte social do sistema. Isso obriga a repensar o político da forma pura como pretendiam os militaristas que são forçados a recorrer, ainda que parcialmente, ao sistema de divisas. Fica assim reforçada a dimensão radicalmente partidarizada da sociedade uruguaia, bem como a impossibilidade militar de governar sem elementos essenciais dos setores blanco e colorado. Muito embora este seja o período em que o sistema de divisas foi mais combatido, a influência hegemônica que elas exercem às costas da instituição militar não permite sua eclipse total, pelo contrário, elas ressurgiram modernizadas. Esta necessidade de modernização das divisas, em especial dos colorados, foi a grande contribuição do militarismo.

Sem base social, não pode ser outro o destino do militarismo uruguaio que não seu total isolamento e a derrocada subsequente de todo o seu projeto. Vê-se a repetição de um padrão em que é forçoso reconhecer a inviabilidade de todo e qualquer projeto político que não incorpore algum tipo de controle político pela via partidária. Não se admite qualquer modelo que exclua os partidos do primeiro plano da vida política nacional uruguaia, em especial dos partidos tradicionais, que, embora alguns tenham decretado prematuramente sua

extinção – ou de pelo menos um deles, mostram ser agentes relevantes da política uruguaia, condição que ostentarão – em maior ou menor grau – por muito tempo.

A construção social do Estado uruguaio apresenta uma relevante peculiaridade em comparação com restante da América-Latina: a presença sistemática de distintas formas de representação política da sociedade no processo de constituição do estado nacional. Quer na forma de divisas, quer de elites, ora urbanas ora militares, uma espécie de protopartidos pautam todo o processo de construção, consolidação e posteriormente reconstrução do Estado.

A centralidade do sistema político em partidos e a modalidade bidimensional da sociedade civil, reflexo das divisas/partidos, foram um dos eixos do processo de estabelecimento da ordem social e, em boa medida, a razão dos acertos e erros dessa forma de conceber a esfera política e o Estado. O forte enraizamento dos partidos tradicionais na sociedade explica seu vigor político e a garantia de sua vigência secular amparada na estabilidade política gerada pelo reconhecimento recíproco, pela continuidade institucional e pelo funcionamento democrático do sistema. Entretanto, a secularização das antigas divisas é posteriormente ameaçada quando a representação da sociedade deixa de apresentar a perfeição de outrora.

### 2.3 O SURGIMENTO DA ESQUERDA COMO AGENTE RELEVANTE DO SISTEMA

Criada em 1971, a Frente Ampla (FA) é fruto de uma profunda crise de representação do sistema de partidos então vigente, cuja matriz bipartidarista, oriunda dos primórdios da república, começa a dar sinais de não correlação com uma mais ampla e complexa sociedade uruguaia. Inicialmente, a Frente Ampla é uma grande aglutinação de setores políticos e sociais opositoristas na luta pela manutenção e pela posterior restauração democrática (Movimento de Defesa das Liberdades e da Soberania). Sua origem correlaciona-se com a crise do modelo econômico e social vigente e com a de falta de identificação de parte da sociedade uruguaia com os partidos tradicionais, quer pela polarização ideológica, quer pela complexificação da própria sociedade.

Além da preocupação autoritária, também há a crise econômica que afeta e preocupava diretamente os sindicatos e as organizações estudantis. Esse é o terreno fértil onde a facção Lista 99 (dissidência do Partido Colorado); o Movimento Blanco, Popular e Progressista (facção dissidente do Partido Blanco); o Partido Comunista; o Partido Socialista e outros grupos menores buscam uma combinação a fim de apresentarem-se como paradigma ideológico para preenchimento da lacuna ideológica deixada pelos partidos tradicionais. Em 1971, a Lista 99 e o Partido Democrata Cristão convocam os demais para a criação de uma ‘frente ampla’, cuja declaração constitutiva sido assinada em 5 de fevereiro do mesmo ano. Com o objetivo de empreender uma *‘acción política permanente’* com reivindicações políticas, econômicas, sociais e fiscais, declarava a carta de constituição da Frente Ampla:

[...] En esta dramática circunstancia, conscientes de nuestra responsabilidad y convencidos de que ninguna fuerza política aislada sería capaz de abrir una alternativa cierta de poder al pueblo organizado, hemos entendido que constituye un imperativo de la hora, concertar nuestros esfuerzos mediante un acuerdo político, para establecer un programa destinado a superar la crisis estructural, a restituir al país su destino de nación independiente y a reintegrar al pueblo el pleno ejercicio de sus libertades y de sus derechos individuales, políticos y sindicales. Un programa de contenido democrático y antiimperialista que establezca el control y la dirección planificada y nacionalizada de los puntos claves del sistema económico para sacral al país de su estancamiento, redistribuir de modo equitativo el ingreso, aniquilar el predominio de la oligarquía de intermediarios, baqueros y latifundistas y realizar una política de efectiva libertad y bienestar, basada en el esfuerzo productivo de todos los habitantes de la República [...]. (BAYLEY, 1985, p.87).

Desprovida de uma sólida base ideológica, a Frente Ampla utiliza o advento do autoritarismo (defendendo os direitos individuais) como catapulta eleitoral, a forte crise econômica desempenha papel primordial na ascensão da frente oposicionista. Órfã de uma tradição política clara – dada a amplitude ideológica de seus componentes – a união da esquerda conjura ideologias diversas, por vezes conflitantes, e experiências políticas díspares, sua força reside, porém, exatamente nessa diversidade. Para Caetano, Gallardo e Rilla (1995), o processo de formação da frente oposicionista é a tentativa de construção de uma ideologia que suprisse os anseios de uma parte da sociedade que não se identificava mais com os partidos tradicionais. É a tentativa da ‘invenção’ de uma nova tradição política, até então algo impensável e desafiador da ordem constituída.

O contexto sócio-econômico atua favoravelmente aos opositoristas, mas a vasta gama de correntes políticas atua, em um primeiro momento, como empecilho na medida em que o sentimento conservador é, se não hegemônico, pelo menos majoritário. A aliança de setores como os liberais reformistas com os socialistas marxistas, não-marxistas e revolucionários é um freio às pretensões eleitorais da esquerda nascente. Dada sua constituição embrionária (o Movimento de Defesa das Liberdades e da Soberania), a nova aliança nasce com o movimento sindical já cooptado e com forte simpatia dos movimentos estudantis e da elite intelectual. Mas o que é fundamental para a afirmação e a descaracterização do movimento como efêmero é a cooptação gradual dos setores médios, ainda que ao custo, com o passar dos anos, de uma inflexão ideológica centrista.

### **2.3.1 A Formação da Identidade Frente-Amplista**

Solari (1991) explica a reidentificação do eleitorado com a nova esquerda uruguaia pela impossibilidade de identificação e direcionamento de demandas insatisfeitas, dada a falência dos mecanismos tradicionais do sistema político, em especial da expansão do emprego público. Rama (1985) atribui aos frente-amplistas um caráter mobilizador radical das organizações coletivas desde seu princípio, em especial com o movimento sindical com o qual sempre houve um alinhamento ideológico e, sobretudo, estratégico. Também, o apoio imediato do movimento estudantil em conflito com o sistema de representação política constituiu um primeiro momento da formação da identidade da oposição.

O que melhor caracteriza esse novo agente é a sua estrutura, de caráter mobilizador<sup>1</sup> e popular. Ele conta com o apoio popular orgânico dos movimentos sociais organizados e arregimenta a capacidade mobilizadora das organizações coletivas em prol de da construção de identidade e trajetória políticas próprias. Embora essa seja a tentativa de ‘invenção’ de uma tradição política própria, o processo de construção dessa tradição-identidade não se dá de forma similar aos partidos majoritários uruguaios de então, como entende Serna (2002).

---

<sup>1</sup> Mobilização, nesse contexto, descreve um fenômeno social complexo que implica a passagem de um tipo de comportamento para outro, envolvendo a ruptura dos velhos modelos de comportamento, isolamento e disponibilidade, bem como a indução de novos padrões de comportamento e sua aceitação e interiorização.

A questão basilar das diferentes formas do processo de tradicionalização da política reside na identificação do indivíduo com a organização partidária. No caso dos partidos tradicionais, as divisões existem desde a formação do Estado uruguaio, isso faz com que os indivíduos se identifiquem com um ou outro partido. O sentimento de pertencimento contrapõe o cidadão entre blancos e colorados, cabe a ele identificar-se com estruturas pré-concebidas ao seu momento de reflexo identitário. O caso dos frenteamplistas é muito diferente, não é um indivíduo que busca uma identidade, mas uma estrutura política organizada que busca identificar-se com aqueles que não se vêem mais contemplados ideológica, social ou economicamente pelo sistema secular dual e bipartidário.

Ao questionar-se como um agrupamento político, construído sob uma ideologia claramente marxista (veja-se o termo “anti-imperialista” na carta fundacional) e alicerçado em uma vaga teoria anti-oligárquica, transforma-se em um movimento popular, dado sempre lembrando o conservadorismo do uruguaio médio à época, encontra-se a resposta em Bonino (1995). Para ele, a aliança anti-governista de recuperação das liberdades cívicas, dos direitos individuais e de reformas econômicas, caracterizada pela Frente Ampla, é uma forma de identificação catalizadora não apenas da esquerda tradicional (eleitoralmente inexpressiva), mas dos setores médios mais progressistas da sociedade. O mito popular fundacional da Frente Ampla está na participação ativa da Central Nacional de Trabalhadores (CNT), uma vez que é esta que divulga o programa reformista da nova força política, caracterizada por forte influência dos partidos de esquerda. Antes de qualquer filiação ideológica, ela é a instância máxima e, acima de tudo, muito representativa, do movimento sindical organizado.

A bibliografia sobre a identidade da Frente Ampla é quase unânime na vinculação ideológica da esquerda unitária, em um complexo equilíbrio que permitiu que cada setor mantivesse sua própria identidade graças ao sistema de listas, que, ironicamente, sempre foi questionado pela esquerda. É Gonzales (1993 apud SERNA, 2002) quem melhor identifica as matrizes identitárias frenteamplistas: (a) aliança da esquerda legal com setores tradicionais dissidentes; (b) comportamento ambíguo, defendendo as instituições democráticas ao mesmo tempo em que tolera e simpatiza com a esquerda radical afiliada à guerrilha; (c) capacidade de convocação da cidadania à participação e mobilização da militância; (d) controle do sindicatos; (e) bases sociais classistas com alto poder de recrutamento nas camadas sócio-econômicas médias e média-baixas; (f) duas grandes linhas internas, uma nos moldes dos

sociais democratas europeus (com base social nos setores médios e empregados públicos) e outra de socialistas radicais (com base nos setores mais baixos e operários).

Nas primeiras eleições que disputa, em 1971, em um clima em que já paira a sombra do autoritarismo – revertido em golpe militar alguns anos depois – a Frente Ampla apresenta um desempenho eleitoral muito interessante na medida em que é o primeiro partido político, à exceção dos tradicionais blanco e colorado, a alcançar mais de 15% do total de votos em uma eleição presidencial.

Tabela 1 - A Eleição Nacional de 1971

| <b>Partidos/Facções</b>     | <b>Total</b> | <b>% dos votos</b> | <b>% da facção</b> |
|-----------------------------|--------------|--------------------|--------------------|
| <i>Partido Colorado</i>     | 681.624      | 41                 | ..                 |
| Bordaberry-Sapelli          | 379.515      | 22,81              | 55,07              |
| Batlle-Rodríguez            | 242.804      | 14,59              | 35,62              |
| Vasconcellos-Flores         | 48.844       | 2,94               | 7,17               |
| Pintos                      | 5.402        | 0,32               | 0,8                |
| Ribas                       | 1.034        | 0,06               | 0,15               |
| <i>Partido Nacional</i>     | 668.822      | 40,2               | ..                 |
| Ferreira-Pereyra            | 439.649      | 26,49              | 60,73              |
| Aguerrondo-Heber            | 228.569      | 13,74              | 34,17              |
| <i>Frente Amplio</i>        | 304.275      | 18,28              | ..                 |
| Seregni-Crottogini          |              |                    |                    |
| <i>União Racical Cristã</i> | 8.844        | 0,53               | ..                 |
| Perez-Saralegui             |              |                    |                    |

Fonte: Corte Eleitoral

Nota: Sinal convencional utilizado

- Dado numérico igual a zero

.. Não se aplica dado numérico

Em uma eleição com sufrágio obrigatório, votam 88.6% de um total de 1.878.132 eleitores habilitados. A vitória é alcançada pelos Colorados com a chapa Bordaberry-Sapelli, entretanto, a diferença para os Nacionais é muito escassa, apenas 12.802 votos. Isso somado à histórica denúncia de várias irregularidades – como seções com mais votos do que eleitores - levam o derrotado candidato Blanco a pedir a anulação das eleições. Embora a anulação não tenha ocorrido, a população pôs em dúvida o resultado final das eleições, questionamento que há muitas décadas não ocorria.

A magra vitória, 22,8% do eleitorado, só foi possível pelo sistema do *doblo voto simultâneo*, haja vista que o segundo colocado obtivera 26,5% dos votos. Por seu turno, a

esquerda supera a barreira dos 18% dos votos, e obtém uma bancada relativamente numerosa, o que lhe confere o peso de terceira força política do país, com expressiva votação na capital.

Tabela 2 - Senadores, Deputados e % de Votos na Eleição Nacional de 1971

| Partidos/Facções            | Senadores | Deputados | % votos Capital* | % votos Interior* |
|-----------------------------|-----------|-----------|------------------|-------------------|
| <i>Partido Colorado</i>     | 14        | 41        | 39,5             | 42,04             |
| Bordaberry-Sapelli          | 8         | 28        | ...              | ...               |
| Battle-Rodríguez            | 5         | 12        | ...              | ...               |
| Vasconcellos-Flores         | 1         | 1         | ...              | ...               |
| Pintos-Torielli             | -         | -         | ...              | ...               |
| Ribas-Gorlero               | -         | -         | ...              | ...               |
| <i>Partido Nacional</i>     | 12        | 40        | 29,74            | 47,87             |
| Ferreira-Pereyra            | 8         | 30        | ...              | ...               |
| Aguerrondo-Heber            | 4         | 10        | ...              | ...               |
| <i>Frente Amplio</i>        | 5         | 18        | 30,14            | 9,58              |
| Seregni-Crottogini          | ...       | ...       | ...              | ...               |
| <i>União Racical Cristã</i> | -         | -         | 0,55             | 0,47              |
| Perez-Saralegui             | ...       | ...       | ...              | ...               |
| <b>Total</b>                | <b>31</b> | <b>99</b> | <b>99,93</b>     | <b>99,96</b>      |

\* a diferença para 100% do eleitorado foi conferida para partidos menores como o Partido dos Aposentados e Pensionistas, Movimento Justiceiro e Partido da Juventude pelo Des. Oriental.

Fonte: Corte Eleitoral

Nota: Sinal convencional utilizado

- Dado numérico igual a zero

.. Não se aplica dado numérico

... Dado não disponível

A Frente Ampla surge rodeada de incertezas e temores, que se reforçam na campanha eleitoral do ano de sua fundação e constituindo um movimento que implica um profundo questionamento do sistema partidário tradicional, em sua ideologia, em sua organização e, em especial, por sua militância. Neste contexto, destacam-se como os principais fatores da expansão dessa força reorganizada da esquerda: (a) o esgotamento de mecanismos tradicionais da política uruguaia como a impossibilidade da expansão do emprego público; (b) a participação legitimadora dessa nova força nos episódios do período autoritário, em especial na sua atuação durante a discussão da Lei da Caducidade; (c) os governos colorados e nacionais, entre 1990-2000, que confrontam o vínculo histórico da sociedade uruguaia com um Estado garantidor de necessidades básicas - bandeira mantida pela esquerda; (d) a modernização do país - o eleitorado com maior nível de educação, mais urbano, mais jovem e concentrado no pólo econômico do país identifica-se com a nova força que desafia o sistema.



### 3 AS RAZÕES DA REFORMA

Como lembra Buquet (2000), finda a primeira eleição do novo milênio, o Uruguai é o país latino-americano que mais tempo viveu sob a batuta de governos democráticos. Também, juntamente com a Colômbia, tem uma outra característica peculiar, a fato de ter sido governado durante toda sua história por apenas dois partidos<sup>2</sup> que se revezaram no poder – com ampla vantagem para o Partido Colorado. A seguir questionam-se as razões que levaram um sistema político que opera, no longo prazo, com efeitos estabilizadores e continuísticos, a ser modificado.

O sistema de partidos rígido e o sistema eleitoral bastante complexo que funcionaram por várias décadas, garantindo o revezamento continuado entre os dois partidos mais tradicionais, começam a dar sinais de fraqueza na virada da década de sessenta. Na eleição de 1971, uma terceira força surge com um percentual nunca antes alcançado por outros partidos (mesmo em conjunto). A Frente Ampla alcança mais de 18% dos sufrágios. Nesse momento, iniciam-se reformas, protagonizadas pela maioria tradicional, visando minimizar sua sistemática perda de votos para a crescente oposição de esquerda.

Após um período autoritário de 11 anos, sem que os partidos tradicionais tivessem vislumbrado, o sistema eleitoral que durante décadas mostrara-se funcional e particularmente benéfico a eles, dada sua estrutura partidária, começa a mostrar falhas ao produzir – ou deixar produzir – uma esquerda que de início (1971) logra alcançar cinco cadeiras no senado e elege 18 deputados. Após a ditadura, ela passa a contar com seis senadores e 21 deputados e consolida sua posição como força política relevante.

Com o passar dos anos e a recorrência do sufrágio a cada cinco anos, não permitida a reeleição, o avanço da oposição de esquerda é evidente e o sistema, cada vez mais, parece permitir o acesso dessa nova força ao governo. Prevendo esse desfecho, os partidos tradicionais, enquanto contam com maioria nas casas legislativas, decidem rearranjar

---

<sup>2</sup> Apesar de na última eleição em outubro de 2004 ter vencido a oposição (EP-FA-NM), a posse do novo governo, pelas regras vigentes, se dá apenas em março do ano seguinte às eleições.

o sistema, a fim de ampliar sua possibilidade de continuar no governo. A reforma incorpora o *ballotage*, elimina alguns traços característicos do sistema anterior como o *doblo voto simultáneo*<sup>3</sup>, entre outros dispositivos retirados e novas fórmulas agregadas ao sistema.

Para bem compreenderem-se as razões da reforma promovida pelas forças conservadoras tradicionais uruguaias, com o objetivo de fortalecerem-se e de obstaculizar o avanço da esquerda, deve-se analisar as características e os fatos que levaram às alterações do sistema.

### 3.1 A RESTAURAÇÃO DA DEMOCRACIA

Segundo Nahum (2004), após sete anos de ditadura, a transição para o regime democrático inicia-se em 1980. Aqui se toma como o marco da retomada democrática (parcial) a data da promulgação do Estatuto dos Partidos Políticos, 7 de junho de 1982. Este estatuto é depois transformado na Lei Fundamental nº 2, após aprovada pela Comissão de Assuntos Políticos das Forças Armadas (COMASPO). O momento político é tenso, com a reorganização e o reagrupamento do movimento sindical – que foi proibido de celebrar publicamente o 1º de maio de 1982 – e da efervescência do movimento estudantil que funda a Associação Social e Cultural dos Estudantes de Ensino Público (ASCEEP), ambos com marcante atuação a partir de 1983.

Deflagrado o movimento político legal, começam a surgir lideranças, que, obviamente não agradam aos representantes do regime. O novo enrijecimento castrense apenas acentua a deterioração, já irreversível, da imagem do Governo.

Os partidos mais progressistas, o Democrata Cristão e o Socialista, solicitam a participação da esquerda nas eleições de 1982. Alguns dirigentes de partidos tradicionais, por motivos diversos participam desta reivindicação. Os progressistas buscam fazer ressurgir o movimento de 1971. O interesse dos partidos tradicionais reside no temor que os votos da

---

<sup>3</sup> O mecanismo do DVS foi abolido da disputa na eleição presidencial, bem como sua variante (o múltiplo voto simultâneo –MVS ) foi afastada com a proibição da acumulação de votos em sublemas para a Câmara de Representantes, embora tenha permanecido tal prerrogativa para os sublemas ao Senado.

esquerda, desprovidos de uma representação legítima, venham definir as disputas internas nas fileiras dos partidos tradicionais, entretanto, o Regime não aceitou legalizar a esquerda para a disputa das eleições internas de 1982.

Tabela 3 - Eleições Internas de 1982

| PARTIDO                 | VOTOS     | % VOTOS EMITIDOS | % SOBRE HABILITADOS |
|-------------------------|-----------|------------------|---------------------|
| <i>Partido Nacional</i> | 619.945   | 49,18%           | 29,81%              |
| <i>Partido Colorado</i> | 527.562   | 41,85%           | 25,37%              |
| <i>União Cívica</i>     | 14.986    | 1,19%            | 0,72%               |
| Branco                  | 85.373    | 6,77%            | 4,10%               |
| Nulos                   | 12.640    | 1,01%            | 0,60%               |
| Totais                  | 1.260.506 | 100%             | 60,61%              |

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Albornoz (1989)

A aproximação da facção Unidade e Reforma – liderada por Sanguinetti – da Liberdade e Mudança – de Enrique Tarigo – leva a uma formação em separado da linha Batllista Independente, composta pela ala jovem do partido, sem vinculação partidária tradicional e de cunho modernizador. Os colorados estão divididos. Já no Partido Nacional a convergência entre os movimentos Nacional pela Pátria e Nacional de Rocha quase levou à fusão de ambos que concorreram nas eleições internas com uma lista comum, a Ferreira-Pereyra.

A esquerda, alijada da disputa, vê seus identitários votarem no candidato da maioria da população, Wilson Ferreira Aldunate, identificado como radical opositor ao Regime. Outros, seguindo a sugestão do líder frenteamplista, Seregni, ainda preso, decidem pelo voto em branco, com a finalidade clara de marcar sua identidade política, nem blanco, nem colorado.

A exclusão da esquerda das eleições internas, é vista por Serna (2002) como uma tentativa do Regime, que via na coligação das esquerdas um ‘inimigo’ visível, de reinventar o bipartidarismo tradicional sem a presença da esquerda. Entretanto, os militares buscam estabelecer interlocutores viáveis, de seu ponto de vista, e não estão dispostos a legitimar, pela via eleitoral, nenhum líder esquerdista. Mais tarde, o Regime reconhece a necessidade de

incorporar a esquerda, a fim de conferir legitimidade ao pacto civil-militar de sucessão do poder.

O resultado eleitoral do sufrágio de 1982, como apresenta Nahum (2004), caracteriza-se pela derrota dos setores pró-ditadura e fortalece os elementos democráticos dentro dos partidos tradicionais. Entre os brancos, constitui-se uma postura de intransigência ao regime, entre os colorados, a derrota de antigos líderes moderados coloca a dupla Sangunetti-Tarigo em evidência. A forte abstenção (apenas 60,61% dos habilitados havia votado), aliada ao grande número de votos brancos, impõe uma solução para o problema da esquerda, ainda proscrita.

Embora a eleição de 1982 não tenha apontado um candidato único por partido para as eleições seguintes, e pelo fato de os eleitores votarem em qualquer das opções apresentadas, apesar de ser uma eleição dita 'interna', muitos questionam a validade desse sufrágio em termos práticos. Entretanto duas conseqüências são claras: primeiro evidencia-se a existência de um eleitorado relativamente grande que não se via representado pelos partidos legalizados; a eleição aponta, ao Regime, quais os líderes, dentro dos partidos legalizados, legitimados a conduzir o processo da *salida* dos militares.

No início de 1983, os partidos legalizados começam a instalar suas Convenções e a pleitear o retorno da democracia, destaca-se o Partido Nacional, ao requerer a restauração da Constituição, a derrogação dos Atos Institucionais, o fim da proibição de qualquer organização política ou sindical e a convocação de eleições livres. Em abril do mesmo ano, o movimento sindical começa a rearranjar-se e é criado o Plenário Intersindical de Trabalhadores (PIT). Após dez anos, os uruguaios podem celebrar o Dia do Trabalho, manifestação que reúne representantes de todos os partidos políticos e milhares de populares.

Em meados de maio (13/5), têm início, no Parque Hotel, as conversações entre os representantes políticos e os militares na tentativa de estabelecer os princípios fundamentais da futura constituição do país. As negociações, dada a rigidez de ambos os lados, arrastaram-se sem prazo para findar. Elas em pouco ou nada contribuem, resulta apenas o endurecimento do Regime, com a ordem de suspensão da atividade dos partidos políticos e a ameaça pelos militares de uma Constituição unilateral.

O clima do diálogo das conversações do Parque Hotel pelo trecho da ata de uma das reuniões que tiveram lugar entre maio e julho de 1983. Estas palavras foram proferidas por um dos representantes dos militares, o General Medina, indicado, mais tarde, para o Comando do Exército, quando da discussão acerca de modificações no instituto do *habeas corpus*:

Pensaba hacer una especie de reflexión em voz alta. Voy a terminar afiliándome a la tesis del doctor Tarigo cuando dijo que éste era un diálogo de sordos. Al doctor Aguirre, y varios de los que han echo uso de la palabra con anterioridad, han demostrado que no comprenden, que no entendieron, o que no quieren entender el problema que significa la lucha contra la sedición. No me explico cómo se puede decir que comunicándole por escrito a un sedicioso preso se puede llevar a cabo esa lucha. Nada más...[...] (ATA DE REUNIÃO OCORRIDA NO PARQUE HOTEL, 1983)

A sociedade civil responde com diversos protestos, mostrando a insatisfação com o Governo militar. Diversos movimentos sociais PIT e ASCEEP conduzem protestos em defesa dos direitos humanos. A população unida pela restauração democrática, em 27 de novembro de 1983, proporciona o episódio conhecido popularmente como o “*Obeliscazo*”, quando se reuniram mais de 400.000 pessoas ao pé do Obelisco de Montevideú, conclamando a volta da institucionalidade democrática. Aliada a essa crescente mobilização popular, evidencia-se a intenção dos militares em buscar a melhor forma de distanciarem-se do poder sem ter de prestar contas pelo seu Governo.

Entre os partidos políticos, não há consenso sobre a via restauradora da democracia a ser adotada. A maioria dos blancos, liderados por Wilson Ferreira Aldunate, busca uma solução imposta aos militares, o que inclusive inviabiliza as conversações do Parque Hotel. Seus setores minoritários concordam com os colorados de Sanguinetti na busca de uma alternativa negociada e moderada. A esquerda, proscrita como partido e com dirigentes presos ou procurados, não tem espaço no diálogo político-militar, mas se faz presente na mobilização popular.

Com a esquerda até então alijada da disputa eleitoral, a posição intransigente do Partido Nacional, que obtivera a maioria dos votos nas internas de 1982, parece estar de acordo com as proposições da esquerda mais radical e busca com isso, angariar-lhe votos. Os colorados, claramente acordistas, conseguem a legalização parcial da Frente Ampla, o que

lhes traz a simpatia dos esquerdistas, expressa concretamente pela opinião de seu líder, Seregni.

O passo decisivo da retomada democrática é dado no acordo conhecido como o Pacto do Clube Naval (6 de junho a 3 de agosto de 1984), em que os Comandantes em Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica deliberam em conjunto com representantes colorados, cívico unionistas e frenteamplistas de plano a legalização e a liberação das atividades dos partidos Democrata Cristã, Socialista e outro grupos menores. À medida que avança o diálogo, fica claro o clima ameno entre militares e representantes partidários presentes, bem como o isolamento do Partido Nacional e a marginalização de seu líder, ainda preso. Ele regressara ao país com o objetivo de, com sua prisão, gerar grande comoção ao ponto de derrubar o Regime, no que não logrou êxito.

O ânimo das conversações no Clube Naval é muito diferente daquele que se verificara no Parque Hotel desde o primeiro dia de reunião, como se observa em um extrato da ata da primeira reunião:

Medina: [...]. Expresa su satisfacción y esperanza por el encuentro. La meta és buscar un acuerdo entre orientales. [...] Es responsabilidad de todos – aun aquellos que no están allí – la creación del clima adecuado. El Partido Nacional será recibido cuando éste lo desee y lamenta su ausencia. El Partido Laborista desea participar en futuras reuniones. Expresa que los militares desean llegar a un rápido acuerdo.

Sanguinetti: Reitera la voluntad de negociar la salida y anuncia que los partidos políticos estudian la propuesta militar del 1º de mayo. Sobre el clima dijo que es responsabilidad de ambas partes. (ATA DE REUNIÃO OCORRIDA NO CLUBE NAVAL, 1984).

Como resultado, o Pacto do Clube Naval, assinado em 30 de julho de 1984, traz a convocação de eleições livres por meio de um Ato Institucional e a modificação da Constituição por normas transitórias até que uma nova Assembléia Constituinte seja convocada. Apesar de os dirigentes civis solicitarem a libertação do líder blanco, Wilson Ferreira, o pedido não foi aceito. Nas palavras do Gral. Medina, *el ejército sale con honor* e não aceitaria *revisiones* de sua atuação na luta contra os subversivos.

O Pacto do Clube Naval é recebido de forma diversa pelos principais partidos. É rechaçado pelo Partido Nacional, em especial por seu líder, ainda preso, bem como pela ampla maioria de seus partidários que afirmam ser a manutenção da prisão de seu líder uma

forma de deixar o caminho livre para que Sanguinetti chegue à Presidência da República, o que jamais ocorreria sem a aquiescência dos militares, concedida às expensas de concessões que, em tese, não seriam feitas por Wilson Ferreira. Do lado colorado, conclui-se que o caminho adotado é, em última análise, o único meio responsável de se fazer a transição. A Frente Ampla na busca de recuperar seu espaço na legalidade, tem de tomar decisões que contrariam frontalmente muitos de seus integrantes, essas difíceis decisões garantiriam a sobrevivência política e eleitoral da coalizão de esquerda. Na ausência do Partido Nacional, a presença da esquerda nos pactos de transição é extremamente importante para conferir-lhes legitimidade, com o que até mesmo os militares concordam a ponto de erguerem a proscricão que lhe fora imposta para que pudesse participar do processo, chancelando-o.

As difíceis decisões tomadas pelos dirigentes da Frente Ampla são bem definidas por seu líder Seregni:

No ha sido facil entender la necesidad de negociación [...] negociamos porque somos fuertes. De contrario, se nos impondrían las soluciones. Pero también negociamos porque el enemigo es fuerte, y porque no somos capaces de imponerle nuestras soluciones. La historia de las luchas de libertación en el tercer mundo nos muestra que ninguna dictadura cae sola [...] La dictadura aislada social e politicamente tiene el monopolio de la lucha armada. Es ineludible pues negociar.

A fim de poder concorrer às eleições de 1984, a composição da chapa dos blancos tem de ser refeita. Tal se dá em meio ao desânimo nacionalista por continuar seu líder preso e, conseqüentemente, por suas chances eleitorais estarem muito comprometidas.

Tabela 4 - Eleições Presidenciais de 1984 (votos válidos)

| PARTIDOS /Chapas Presidenciais | Votos          | % Total       | % Partido |
|--------------------------------|----------------|---------------|-----------|
| <b>Partido Colorado</b>        | <b>777.701</b> | <b>41,23%</b> | <b>-</b>  |
| Sanguinetti-Tarigo             | 592.061        | 31,39%        | 79,13%    |
| Pacheco-Pirán                  | 183.801        | 9,74%         | 23,63%    |
| No Lema                        | 1.839          | 0,1%          | 0,24%     |
| <b>Partido Nacional</b>        | <b>660.773</b> | <b>35,03%</b> | <b>-</b>  |
| Zumarán-Aguirre                | 554.443        | 29,39%        | 83,91%    |
| Ortiz-Ferber                   | 83.237         | 4,41%         | 12,6%     |
| Payssé-Maesco                  | 21.644         | 1,15%         | 3,28%     |
| No Lema                        | 1.449          | 0,08%         | 0,22%     |
| <b>Frente Ampla</b>            | <b>401.104</b> | <b>21,26%</b> | <b>-</b>  |
| Crottogini-D'Elia              | 401.104        | 21,26%        | -         |

|                  |        |       |    |
|------------------|--------|-------|----|
| União Cívica     | 45.841 | 2,43% | -  |
| Chiarino-Slinger | 45.841 | 2,43% | -  |
| Outros           | 943    | 0,06% | .. |

Fonte: Elaborado com base em dados da Corte Eleitoral.

Nota: Sinal convencional utilizado

- Dado numérico igual a zero

.. Não se aplica dado numérico

Apoiados em uma massiva campanha publicitária, apoiada no *slogan el cambio en paz*”, os colorados conseguem diversas adesões extra-partidárias e de boa parte dos setores médios da sociedade que valorizam a transição pacífica aos pleitos de justiça contra os crimes contra os direitos humanos. Com isso, o sufrágio outorga a vitória ao Partido Colorado e, dentro deste, a vitória das facções batllistas sobre as pachequistas. A Frente Ampla mostra ter sobrevivido ao ostracismo em que fora colocada pelos militares e desenha de forma inexorável seu lugar no mapa eleitoral e político. Vê-se na esquerda, a elevação das facções sociais-democratas à condição de maioria suplantando os setores comunistas, até então majoritários na Frente Ampla.

O Partido Nacional perde votos importantes, sem a figura carismática de seu líder, ainda preso, e com um enfrentamento ao Regime que leva ao êxodo de setores mais moderados do partido. Sua sorte nessa eleição já fora lançada antes que ela começasse e o resultado era, de certa forma, previsível. Passados cinco dias do término da eleição, é libertado o líder do Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate. A perda de votos para a esquerda é, entretanto, relativamente pequena. Apesar de todo o ocorrido nos 11 anos de ditadura, em termos eleitorais, os partidos praticamente reeditam os resultados de 1971, apenas a Frente Ampla ganha sobre os bancos um senador e três deputados e a União Cívica obtém dois deputados, também às expensas do Partido Nacional.

Tabela 5 - Representantes Eleitos para as Legislaturas de 1972-1977 e 1985-1990

| PARTIDOS     | 1971      |           | 1984      |           |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|              | Senadores | Deputados | Senadores | Deputados |
| P. Colorado  | 14        | 41        | 14        | 41        |
| P. Nacional  | 12        | 40        | 11        | 35        |
| Frente ampla | 5         | 18        | 6         | 21        |
| União Cívica | 0         | 0         | 0         | 2         |
| Total        | 31        | 99        | 31        | 99        |

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Corte Eleitoral

### 3.1.1 A Questão Militar

Talvez o capítulo da história uruguaia que melhor explica a ascensão da esquerda, de menos de 10% das preferências eleitorais em 1966 até alcançar os 40% do eleitorado em 1999, seja a atuação mobilizadora que a caracterizou tão logo se restabeleceu a democracia. Alia-se a isso a conformação de um espaço político alternativo em relação à bipolarização tradicional.

O primeiro problema pós-restauração da democracia é semelhante ao de outros países latino-americanos: como solucionar as contendas entre civis e militares pela responsabilidade e punição das violações contra os direitos humanos. Nesse contexto, o enfrentamento mais forte dá-se com os que tiveram seus direitos violados e com as demandas pessoais ou de familiares de pessoas desaparecidas ou mortas durante o Regime. Os militares alegam que a violência observada é própria da guerra e que apenas cumpriam ordens superiores. A argumentação castrense é no sentido de estarem sendo hostilizados e temerem as conseqüências legais da atuação civil, visto que aos seus adversários fora outorgada anistia ampla e irrestrita.

Sem um escudo, que os proteja, os militares começam a ser processados judicialmente. Na medida em que avançam as contendas nos tribunais e se aproximava o momento em que os militares devem comparecer para depor frente à Justiça, os ânimos voltam a acirrar-se. Os militares declararam que não comparecerão aos tribunais, em claro desacato e visível enfrentamento ao Poder Civil recém constituído. As conseqüências de um confronto final são imprevisíveis.

Com o intuito de encontrar uma solução política para a crise e evitar um imprevisível enfrentamento com os militares, o Governo Civil envia ao Parlamento em 29 de agosto de 1986 um projeto que confere *amnistía de los delitos cometidos en el período comprendido entre 1º de enero de 1962 y el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares o policiales, equiparados o asimilados, en acciones directa o indirectamente vinculadas a la lucha subversiva*. A oposição (nacionalista e frenteamplista) rejeita o projeto. Menos de um mês depois, 19 de setembro de 1986, os blancos apresentam seu projeto que estabelece *declárase precluido el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado*, ou seja, não haveria

mais a possibilidade de o Estado ou de os particulares ajuizarem judicialmente suas pretensões punitivas pelas violações cometidas contra os direitos humanos na luta contra a sublevação. Barrado pelos colorados e frenteamplistas este projeto também fracassa.

Com a iminência das audiências para oitiva dos militares indiciados e o conhecimento público e notório de que eles não compareceriam, urge uma solução rápida, caso contrário, estaria estabelecida a configuração de crime de desobediência por parte dos militares. O enfrentamento aberto com eles, bem como a não atuação nesse sentido acarretaria na fragilização das débeis instituições e, em última análise, até mesmo um novo levante militar. Como não surgem outras alternativas, o Partido Nacional apresenta novo projeto, em que se percebe claramente o reconhecimento da inimputabilidade civil ou criminal dos militares como forma de não comprometer a estabilidade política. Uma coligação parlamentar entre blancos e colorados permite que a lei seja aprovada pelo Senado, em um domingo (21.12), votada pelos deputados na manhã de segunda-feira, e promulgada à tarde pelo Poder Executivo. Sem prazo de *vacatio legis*, a lei entra em vigor imediatamente.

Não demora muito para a reação das vítimas das violações de Direitos Humanos (ou de seus parentes) fazer-se sentir. O clima pela aprovação da Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado entre parte da população, leva à instalação de uma Comissão Nacional Pró-Referendum cujo objetivo é colher as assinaturas necessárias para que se referende a Lei de Caducidade. O requisito legal para que se inicie o processo de referendun era o recolhimento de assinaturas de eleitores inscritos que alcançasse um mínimo de 25% do total – o que ultrapassava as 550.000 assinaturas. Segundo Nahum (2003) são entregues à Corte Eleitoral em dezembro de 1987, mais de 600.000 assinaturas cuja verificação toma quase um ano.

Conferidas as assinatura e confirmado o número necessário, inicia a consulta popular que, no âmbito partidário, divide as lealdades, o que influencia de forma decisiva os alinhamentos e realinhamentos políticos para as eleições de novembro daquele mesmo ano. A consulta, dado o caráter dos debates, contrapôs os que desejavam manter a lei como medida para salvaguardar a paz interna e definitivamente superar o passado recente – que por emitirem sua opinião através de uma folha cor de ouro, passam à história como voto na *papeleta amarilla* – e os que buscavam a derrogação da lei, jogando sua última chance de, um dia, verem satisfeitas suas aspirações por justiça, cujo voto é de cor verde.

Tabela 6 - Referendum de 16 de Abril de 1989

|            | OURO      | % SOBRE TOTAL | VERDE   | %SOBRE TOTAL |
|------------|-----------|---------------|---------|--------------|
| Montevideú | 381.430   | 42,61%        | 492.390 | 55,01%       |
| Interior   | 662.236   | 63,70%        | 306.719 | 29,50%       |
| Total      | 1.082.454 | 55,95%        | 799.109 | 41,30%       |

Fonte: Elaborado com base em dados da Corte Eleitoral, Nahum (2003) e Elecciones 1999/2000 (2000)

Pelo resultado do plebiscito obtém-se a confirmação da vigência da lei de anistia aos militares, aceito pela Comissão Nacional Pró-Referendum, que se dissolve após o pleito. Além do objetivo primeiro da consulta popular, também serve de arena para a eleição de novembro, em que percebe-se a existência de um eleitorado médio mais progressista na capital, em oposição a uma grande maioria conservadora no interior. Mesmo que o Referendum tenha sido apoiado por facções de todos os partidos, os líderes de esquerda bem com sua militância são os que mais se identificam com o pleito. A expressiva votação na *papeleta verde*, na capital, é um bom presságio para os progressistas, mas os realinhamentos partidários para as eleições de novembro de 1989 ainda estavam por se formar.

### 3.1.2 A Cisão da esquerda e a eleição de 1989

Às portas da eleição de 1989, ocorre um dos momentos mais significantes para o realinhamento do sistema partidário: a cisão da esquerda, em especial pela saída do setor de centro-esquerda da Frente Ampla e a constituição de um novo partido político, o Novo Espaço. A cisão, segundo Serna (2002), relaciona-se com as discussões internas, dentro da Frente Ampla, sobre a forma que deveriam tomar as modalidades institucionais organizadas, as tradições e identidades simbólicas e, acima de tudo, sobre a forma como deveria se dar a sucessão da liderança dentro da esquerda.

Em sua Carta de Declaração de Princípios, o Novo Espaço se auto-intitula:

[...] un partido de izquierda renovada, que asigna idéntico relieve y significado a la lucha por la justicia social que al respeto de los derechos humanos y las libertades individuales. Se declara abierto al diálogo plural acerca del papel de la izquierda en las sociedades modernas, teniendo en cuenta el fracaso de las construcciones socialistas autoritarias y los desafíos de nuestra época. Aspira a garantizar los contenidos sociales de la democracia, rompiendo las barreras de pobreza, violencia, marginalidad,

desempleo y falta de oportunidades que hoy fragmentan la sociedad uruguaya Sin perjuicio de atribuir al mercado un papel fundamental en la asignación de recursos, una sociedad justa debe conjugar el desarrollo económico sustentable, la revalorización social y ética del trabajo y la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de todos los integrantes de la comunidad. (CARTA DE DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS, 1989).

Após retirarem-se da Frente Ampla, o Partido Democrata Cristão (PDC) e o Partido do Governo do Povo (PGP) uniram-se à União Cívica com a finalidade de formar uma coalizão que passa se chamar Movimento de Integração (MI). Este indica o líder do PGP, Senador Batalla como seu candidato à Presidência nas eleições de 1989. Em julho do mesmo ano, esses três partidos sociais democratas, conjurados dentro do MI, criam uma aliança eleitoral de centro-esquerda que toma o nome de Novo Espaço.

Compreender a formação desse novo bloco de oposição à esquerda do espectro ideológico, contraposta aos partidos tradicionais é fundamental para que se possa entender a nova lógica de enfrentamento-coligação dentro da esquerda uruguiaia nos anos seguintes, em especial em 1994. Neste ano a equivocada estratégia da esquerda permite, pela aglutinação das forças tradicionais em torno de uma mudança conservadora do sistema, que elas continuem no poder por mais dez anos.

Tabela 7 - Eleições Presidenciais de 1989 (votos válidos)

| PARTIDOS /Chapas Presidenciais | Votos   | % Total | % Partido |
|--------------------------------|---------|---------|-----------|
| Partido Nacional               | 765.990 | 38,87%  | -         |
| Lacalle-Aguirre                | 444.839 | 31,39%  | 58,07%    |
| Pereyra-Tourné                 | 218.656 | 9,74%   | 28,55%    |
| Zumarán-Garcia                 | 101.046 | 0,1%    | 13,19%    |
| No Lema                        | 1.449   | 0,07%   | 0,19%     |
| Partido Colorado               | 596.964 | 30,29%  | -         |
| Batlle-Sanguinetti             | 291.944 | 14,82%  | 48,90%    |
| Pacheco-Millor                 | 289.222 | 14,68%  | 48,45%    |
| Fernandez-Vispo                | 14.482  | 0,73%   | 2,43%     |
| No Lema                        | 1.316   | 0,07%   | 0,22%     |
| Frente Ampla                   | 418.403 | 21,23%  | -         |
| Seregni-Astori                 | 418.403 | 21,23%  | -         |
| Novo Espaço                    | 117.453 | 9,01%   | -         |
| Batalla-Quijano                | 117.453 | 9,01%   | -         |
| Outros                         | 11.776  | 0,6%    | -         |

Fonte: Elaborado com base em dados da Corte Eleitoral

As eleições de 1989 são responsáveis pela visualização do esgotamento da bipolaridade tradicional do sistema uruguaio. Elas constituem um marco divisório nas mudanças de dinâmica e, mais tarde, das regras de um sistema nascido bipartidário e consagrador do continuísmo dos partidos tradicionais no poder, que como a ver o surgimento de uma esquerda que se afirma como força política.

A última eleição da década de 80 representa a alternância ou rodízio dos partidos tradicionais no Governo Nacional. O Partido Nacional vence com 38,87% dos votos válidos – sendo 31,39% na chapa composta por Lacalle-Aguirre – ou seja, com menos de um terço da preferência popular (22,57%). A maciça vitória dos blancos acontece na verificação dos vencedores por departamentos (16 nacionalistas, 2 colorados e 1 frenteamplista). O único departamento conquistado pela esquerda é o centro comercial e bancário do país, a capital Montevideú, onde concentram-se cerca de 45% dos eleitores. Nesta eleição as forças tradicionais e a oposição de esquerda praticamente se igualam.

Em 1989, as urnas outorgam à esquerda a capital do país o que lhe serve para demonstrar sua capacidade administrativa. Como agente do Poder Executivo, a administração na capital torna-se vitrine para as próximas eleições. Em Montevideú, eleições subseqüentes consagram a esquerda com sucessivas e ininterruptas vitórias.

Tabela 8 - Eleições Nacionais no Departamento de Montevideú em 1989

| Partidos           | Votos   | % Sobre Total* |
|--------------------|---------|----------------|
| Frente Ampla       | 327.515 | 37,06%         |
| Novo Espaço        | 112.440 | 12,72%         |
| Total Esquerda     | 439.955 | 49,78%         |
| Partido Colorado   | 222.470 | 25,17%         |
| Partido Nacional   | 221.324 | 25,04%         |
| Total Tradicionais | 443.794 | 50,21%         |

Fonte: Elaborado com base em Nahum (2004)

\*Usando como base apenas os quatro partidos mais votados.

A grande dispersão de votos entre os quatro partidos mais votados não conferem maioria ao governo nas Câmaras Legislativas, onde dispõe apenas de 13 senadores (de um total de 31) e de 39 deputados (de um total de 99). Isto obrigava a ter que contar com o apoio de setores colorados, como os batllistas (que mais tarde abandonam o governo) e pachequistas (que permanecem com o governo nacionalista até o fim). O governo de coalizão confere aos

colorados quatro ministérios. As esquerdas somam praticamente metade do eleitorado da capital do país e, cumulativamente, detém o mesmo tamanho do segundo partido mais votado, o colorado, com nove senadores e trinta deputados eleitos para a legislatura seguinte.

Tabela 9 - Representantes Eleitos para as Legislaturas de 1985-1990 e 1990-1995

| PARTIDOS     | 1984      |           | 1989      |           |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|              | Senadores | Deputados | Senadores | Deputados |
| P. Colorado  | 14        | 41        | 9         | 30        |
| P. Nacional  | 11        | 35        | 13        | 39        |
| Frente ampla | 6         | 21        | 7         | 21        |
| União Cívica | 0         | 2         | -         | -         |
| Novo Espaço  | -         | -         | 2         | 9         |
| Total        | 31        | 99        | 31        | 99        |

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Corte Eleitoral

Nota: Sinal convencional utilizado

- Dado numérico igual a zero

.. Não se aplica dado numérico

Após as eleições de 1989, é evidente a estruturação de agentes políticos alternativos aos tradicionais blancos e colorados. Para De Sierra (2000), o que se presencia é a conformação de dois grandes blocos divididos ideologicamente no campo político como centro-esquerda e centro-direita. O crescimento da esquerda se dá em contraposição à diminuição da representação colorada. Destaca-se o papel de maior força do Novo Espaço, o Partido pelo Governo do Povo (PGP) encabeçado por Batalla, que de linha dissidente do Partido Colorado passa a ser um dos grandes setores da Frente Ampla e iguala – se tomados em conjunto seus dois partidos relevantes – o tradicional Partido Colorado em número de senadores e deputados.

### 3.2 A GRANDE CHANCE DA ESQUERDA NOS ANOS 90 – AS ELEIÇÕES DE 1994

Nunca antes a esquerda uruguaia esteve tão próxima da vitória na corrida presidencial como em 1994. Depois da redemocratização, o temor da esquerda é não conseguir constituir uma tradição simbólica própria e desenvolver-se como um agente sem identidade própria ou, para grande parte do eleitorado, com uma identidade confusa dada por

uma coligação efêmera. Tal barreira é transposta e confirma a Frente Ampla como agente político relevante, com chances reais de vitória sobre os partidos tradicionais.

Criada e constantemente ampliada por um conjunto de adesões bastante estáveis, a Frente Ampla desenvolve-se com o apoio do sistema eleitoral criado pelos partidos tradicionais com o objetivo de perpetuarem-se no Governo do país. Embora definida como a possibilidade da manutenção de um duplo sistema de lealdades, segundo Serna (2002), mais do que isso, a frente possibilita que a esquerda constitua-se como um grande agente de oposição ao tradicionalismo bipartidário vigente, na condição de elemento aglutinador não fusionista de identidades partidárias. As antigas identidades dos partidos que compõem a Frente Ampla não são absorvidas pela coligação, nem mesmo suas ideologias mescladas de forma a criar contradições entre os coligados. São mantidas as identidades partidárias, agora aglutinadas, que somam-se eleitoralmente, mas cada qual com seu peso dentro da coligação.

Foi permitido aos partidos da esquerda clássica, que por diversas vezes enfrentaram-se ideologicamente, somar suas forças eleitorais, sem terem de se fundir. Mediante abdicção de parte de sua autonomia, posto que a coligação sempre apresentou candidato único à presidência desde sua constituição, o sistema vigente até 1996 admitia que os votos ao candidato presidencial fossem somados. E que as proporções internas desses outrora partidos, transformados em facções do tipo *parties*, fossem respeitadas conforme seu peso eleitoral.

A criação do Novo Espaço, por divergências internas na Frente Ampla, desenvolve um papel dualístico. Ela leva o partido a refletir sobre o papel das alianças em sua estratégia e custa-lhe a vitória o curto prazo, com a representação eleitoral do Novo Espaço caindo de 9% para 5,2% das preferências eleitorais de 1989 para 1994. De início, o Novo Espaço apresenta-se como o agente da ruptura com o tradicionalismo, mas a crise das lideranças dentro de seu principal agente, o PGP, leva à divisão interna, setores significativos do partido fundem-se ao Partido Colorado<sup>4</sup> e inclusive concedem-lhe o lugar de vice-presidente na chapa mais forte dentro do partido, a qual, vitoriosa, elege Sanguinetti-Batalla para a Presidência da República.

---

<sup>4</sup> Embora a adesão de parte do PGP, em termos eleitorais, tenha representado um acréscimo de apenas 1,5%, e levando em conta a diferença entre a votação total dos colorados (32,3%), blancos (31,2%) e do FA-EP (30,6%), é forçoso admitir que o apoio de parte do PGP (fundido no Partido Colorado) foi determinante para a eleição de Sanguinetti.

O impacto do princípio de desagregação da Frente Ampla, após a retirada daqueles que formariam o Novo Espaço, leva os partidos remanescentes e, em especial, seus dirigentes, a uma nova maneira de refletir sobre as conseqüências estratégicas de uma coligação fechada. O caminho natural é a flexibilização das coligações daquele momento em diante ou o estancamento ideológico e a possível estagnação eleitoral. Opta-se pela primeira via. A permissão ao ingresso de outros setores leva a uma nova forma de coligação denominada Encontro Progressista

Tabela 10 - Eleições Presidenciais de 1994 (votos válidos)

| PARTIDOS /Chapas Presidenciais | Votos   | % Total | % Partido |
|--------------------------------|---------|---------|-----------|
| Partido Colorado               | 656.428 | 32,35%  | -         |
| Sanguinetti-Batalla            | 500.767 | 24,68%  | 76,29%    |
| Batlle-Bouza                   | 102.551 | 5,05%   | 15,62%    |
| Pacheco-Ache                   | 51.926  | 2,56%   | 7,91%     |
| Barreiro-Bas                   | 227     | 0,01%   | 0,03%     |
| No Lema                        | 957     | 0,05%   | 0,15%     |
| Partido Nacional               | 633.384 | 31,21%  | -         |
| Volonte-Ramos                  | 301.641 | 14,86%  | 47,61%    |
| Ramirez-Chiruchi               | 264.312 | 13,02%  | 41,73%    |
| Pereyra-Goñi                   | 65.665  | 3,24%   | 10,37%    |
| No Lema                        | 1.766   | 0,09%   | 0,28%     |
| EP-Frente Ampla                | 621.226 | 30,61%  | -         |
| Vázquez-Nin                    | 621.226 | 30,61%  | -         |
| Novo Espaço                    | 104.773 | 5,16%   | -         |
| Michelini-Perez                | 104.773 | 5,16%   | -         |
| Outros                         | 13.470  | 0,67%   | -         |

Fonte: Elaborado com base em dados da Corte Eleitoral

Nota: Sinal convencional utilizado

- Dado numérico igual a zero

.. Não se aplica dado numérico

A eleição de 1994 determina novo rodízio na direção política do país entre os partidos tradicionais, desta vez passando dos blancos aos colorados. Ela traz também a novidade da consolidação do EP-FA como o grande conglomerado de alianças de esquerda capaz de vencer os partidos tradicionais na eleição vindoura (1999). A falta de apoio do Novo Espaço e a sua não inclusão na nova aliança EP-FA são determinantes para a não vitória da esquerda em 1994, posto que uma coligação das esquerdas venceria qualquer dos dois partidos tradicionais, dado o sistema eleitoral então vigente.

O novo mapa político desenhado com o sufrágio de 1994 deixa transparecer de forma clara e inequívoca todo o terreno conquistado pela esquerda. A vitoriosa chapa colorada (Sanguinetti-Batalla) alcança apenas 22,9% da preferência do eleitorado, o que, evidentemente, lhe retira legitimidade, posto que não se trata de verdadeiro mandato popular na acepção exata do termo. O Senado e a Câmara de Representantes nunca estiveram tão equilibrados e forçam o novo Governo, cuja facção é minoritária, a formar uma coalizão legislativa, entregando Ministérios aos blancos.

Tabela 11- Representantes Eleitos para as Legislaturas de 1990-1995 e 1995-2000

| PARTIDOS     | 1989      |           | 1994      |           |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|              | Senadores | Deputados | Senadores | Deputados |
| P. Colorado  | 9         | 30        | 11        | 32        |
| P. Nacional  | 13        | 39        | 10        | 31        |
| Frente ampla | 7         | 21        | 9         | 31        |
| Novo Espaço  | 2         | 9         | 1         | 5         |
| Total        | 31        | 99        | 31        | 99        |

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Corte Eleitoral

As eleições de 1994, levam à reflexão acerca de certos fatores essenciais para a compreensão do que se seguiria. Em primeiro plano verifica-se que o corpo eleitoral não é mais prisioneiro das antigas divisas por laços puramente familiares, o que demonstra uma força ‘contaminadora’ da esquerda. Também a necessidade da obtenção de soluções sócio-econômicas, que não se apresentam, conduz o eleitor médio a buscar um projeto que contemple suas ansiedades, ao menos em tese, o que o obriga a mudar o voto. Essencialmente este voto é conferido à oposição de esquerda, após os Governos de 1990-1995 e 1995-2000 de coalizão entre blancos e colorados. As lideranças dos partidos tradicionais passam a entender a necessidade de modernização ideológica, optam pelo neoliberalismo e definitivamente se distanciam da esquerda uruguaia, ao menos no discurso. Paulatinamente, os partidos tradicionais passam a ser identificados como partidos de direita. Há o gradual esvaziamento, em termos eleitorais, das facções de centro-esquerda dentro dos partidos tradicionais, em especial do Partido Nacional.

Tabela 12 – Votos nas Facções de “Centro-Esquerda” dos Partidos Tradicionais

|                    | 1984  | 1989  | 1994  |
|--------------------|-------|-------|-------|
| Partido Colorado*  | 12,7% | 3,8%  | 8,6%  |
| Partido Nacional** | 39,9% | 28,6% | 10,3% |

Fonte: Moreira (2000)

\*1984 (lista89); 1989 (lista 27) e 1994 (listas de Vaillant e Batalla)

\*\*1984 (listas W e 2000); 1989 (MNR); 1944 (MNR) – MRN-Movimento Nacional de Rocha

As metas e as plataformas dos governos de 1990-2000 de abertura externa, privatizações e diminuição do Estado estão em confronto direto com os anseios de uma sociedade historicamente vinculada ao Estado concessor de benefícios e garantidor de necessidades básicas – bandeiras da ampla esquerda uruguaia renovada. Assim, parte do eleitorado médio, como corpo eleitoral, ante o medo da abstenção do Estado frente a seus pleitos, busca uma identidade política que o conforme.

Tabela 13 - Identidade e Tradição Política por Filiação

|                                | Votar EP-FA | Votar Outros | Indecisos |
|--------------------------------|-------------|--------------|-----------|
| Identidade Política dos Pais   |             |              |           |
| Frenteamplista                 | 85%         | 2%           | 13%       |
| Nacionalista                   | 46%         | 39%          | 15%       |
| Colorado                       | 53%         | 29%          | 18%       |
| Tradição Política dos Pais     |             |              |           |
| “Tradicionalista”              | 43%         | 27%          | 30%       |
| Mixto “frente-tradicionalista” | 74%         | 17%          | 10%       |

Fonte: Adaptado de Moreira (2000)

Mudanças fundamentais ocorrem no seio da esquerda. Partidos outrora hegemônicos perdem espaço dentro da coligação em termos eleitorais, mas o sistema eleitoral e a própria forma singular da coligação lhes permite manterem-se na condição de agentes relevantes, ainda que de forma coadjuvante. O partido Comunista Uruguaio (PCU), por exemplo, tem sua força hegemônica dissolvida com a recorrência dos sufrágios, aliados à completa ausência de projeto democrático nas fileiras comunistas. O próprio cenário internacional, com a queda dos regimes socialistas, o fim da guerra fria e a queda do muro de Berlin em 1989, afeta negativamente o desempenho eleitoral do PCU eleição após eleição. O Partido Socialista demora a encontrar seu espaço dentro da coligação, primeiro por seu

choque com o PCU, depois por uma necessária reflexão interna no que condiz com sua ideologia, agora tentando voltar-se ao âmbito democrático<sup>5</sup>.

Outra força no campo da esquerda, os setores que se opuseram de forma violenta ao Regime autoritário – movimentos insurrecionais que, após o Pacto do Clube Naval, não apenas foram legalizados, como aceitaram sua desproscrição, bem como a de seus líderes, adotando uma linha de reconversão, de aceitação e incorporação ao sistema institucionalizado – ajustam-se e incorporam novas tendências, radicais e moderadas<sup>6</sup>, em seus quadros, dando-lhes maior abrangência eleitoral. Os democratas cristãos, dada sua notória ambivalência, retiram-se da Frente Ampla, para mais tarde voltar a integrá-la, na coligação EP-FA. Isto retira-lhes muito de seu peso eleitoral e quita-lhes boa parte de sua tradição e identidade políticas, o que apenas aos poucos voltam a recuperar.

Expressivo é o crescimento eleitoral das facções tidas como moderadas dentro da esquerda. Entre as eleições de 1989 e 1994, elas passam de 3,4% dos votos para 14,9%. Em especial, com a criação da coligação EP-FA, a adesão de muitos setores médios, identificados com os setores mais posicionados no centro-esquerda do espectro ideológico, confere à agremiação de oposição a conquista de setores que lhe ampliam a capacidade eleitoral.

Tabela 14- Votação em listas de esquerda para o Senado entre 1971-1994  
(sobre votos válidos)

| Facção            | 1971 | 1984 | 1989  | 1994  |
|-------------------|------|------|-------|-------|
| P. Comunista      | 6%   | 6%   | 9,9%  | 2,9%  |
| P. Socialista     | 2,2% | 3,3% | 4,7%  | 5,5%  |
| Radicais*         | 4,3% | 1,4% | 2,3%  | 3,1%  |
| Democrata Cristã  | 3,7% | 2,3% | 1,6%% | 0,9%  |
| Novo Espaço (PGP) | 1,9% | 8,3% | 7%    | 5,2%  |
| Moderados**       | -    | -    | 3,4%  | 14,9% |

\*inclui: MPP, MLN, PVP, CI, UF

\*\*inclui: Assembléia Urugaiú, Vertente Artiguista e grupos que formaram o Encontro Progeessisa

Fonte: Adaptado de Serna (2002)

Nota: Sinal convencional utilizado

- Dado numérico igual a zero

.. Não se aplica dado numérico

<sup>5</sup> Na eleição de 1999, o Partido Socialista obteve a segunda maior bancada da FA-EP, com 11,1% das intenções de votos.

<sup>6</sup> Os ditos ‘radicias’ com o MPP à frente, chegam a 7,1% das preferências em 1999 e, em 2004, tornam-se a maior força no parlamento com sete Senadores e mais de 25 deputados.

O crescimento da esquerda também encontra suporte na sociedade por portar o rótulo de *partidos desafiantes*<sup>7</sup> do sistema, o que lhe agrega simpatia dado o caráter prolongado e continuísta dos governos que se sucederam no Uruguai. Nesse contexto, todas as forças de oposição deveriam apresentar um comportamento de crescimento eleitoral, tal, entretanto, não se sucede. Assim, não se pode embasar o constante crescimento da Frente Ampla, depois EP-FA, apenas no descontentamento da sociedade frente ao papel dos partidos tradicionais no governo. Nesse sentido, alguns autores, entre eles Moreira (2000), Gonzales (2000) e Magri (2000), advogam a tese da existência de uma *cultura política uruguaia*.

Seguindo essa linha, os indicadores<sup>8</sup> apontam para um eleitorado de esquerda socialmente diversificável do restante. A força da EP-FA está nos eleitores mais jovens, nas zonas urbanas, entre os que apresentam maior nível de educação e tem votação mais expressiva no pólo econômico do país, que corresponde a Montevidéu. A teoria da cultura política como explicação para o crescimento da esquerda nas últimas décadas embasa-se no pressuposto que alguns eleitores, aqueles que, na sua maioria, não se enquadram socialmente nos padrões citados, são portadores de velhas lealdades partidárias, atrelando-os aos partidos tradicionais. Dessa forma, a modernização – no sentido clássico da teoria<sup>9</sup> - é suficiente para o incremento do eleitorado potencial da esquerda, permitindo-lhe alcançar a maioria nas eleições.

Embora diversos aspectos da capacidade eleitoral da esquerda, em especial do EP-FA, estejam vinculados a diferenciações sociais, não se pode perder de vista que o grande avanço da oposição se dá pela incorporação de setores médios da sociedade que não se identificam mais com os partidos tradicionais. Esses setores coligam-se sob a tutela da EP-FA, posto que, sozinhos, como mostra a Tabela 14, não são suficientes para contrapor o antigo sistema bipolar tradicional. Os setores de esquerda, aglutinados no EP-FA, apresentam um eleitorado mais jovem, em contraposição ao Partido Colorado, com forte vinculação ao eleitorado mais velho.

---

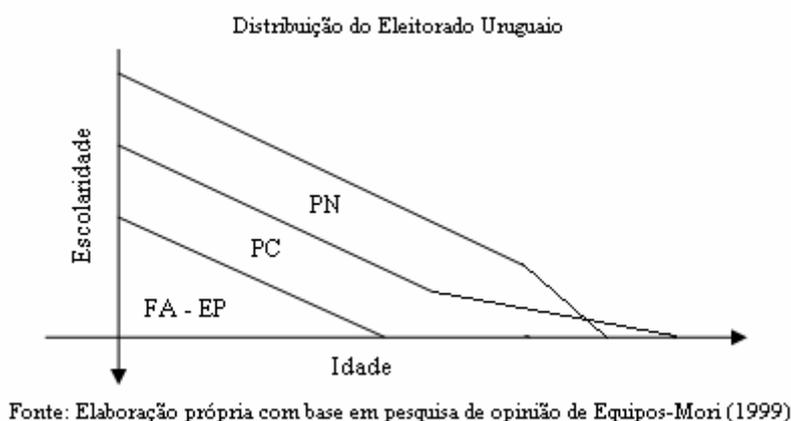
<sup>7</sup> Expressão introduzida pela primeira vez por Gonzales (2000).

<sup>8</sup> Pesquisas de opinião pública e dados eleitorais.

<sup>9</sup> A Teoria Clássica da Modernização prevê que ela ocorre pela urbanização do país; pela elevação do nível de educação; pelo aumento da população jovem e pela mecanização da agricultura – enviando a mão-de-obra excedente para as cidades.

O eleitorado de esquerda tem forte correlação positiva com o grau de escolaridade, no Partido Nacional esta correlação é negativa. A esquerda tem seu pior desempenho no interior do país, mas é a grande força eleitoral da capital, que corresponde a mais de 45% do eleitorado total. Não existem clivagens bem definidas, quando se trata de renda, embora haja prevalência entre os estratos médio e médio-alto da população e o Partido Nacional tenha um desempenho melhor entre as camadas média-baixa e baixa da sociedade.

Ilustração 1



### 3.3 A REAÇÃO DOS PARTIDOS TRADICIONAIS

Nas eleições de 1994, o Partido Colorado sagra-se vencedor. Chama a atenção uma espécie de ‘tríplice empate virtual’ dele com o Partido Nacional e com o EP-FA. O inegável constante crescimento da esquerda, salvo o período de estagnação entre 1984-1989, levava a crer em uma inevitável vitória em 1999.

Tabela 15 - Evolução Eleitoral dos Partidos Políticos (1971 – 1994, votos válidos em %)

|                  | 1971 | 1984 | 1989 | 1994 |
|------------------|------|------|------|------|
| Partido Colorado | 40,9 | 41,2 | 30,3 | 32,3 |
| Partido Nacional | 40,2 | 35,0 | 38,9 | 31,2 |
| EP-FA            | 18,3 | 21,3 | 21,2 | 30,6 |
| Novo Espaço      | -    | -    | 8,8  | 5,2  |
| Outros           | 0,6  | 2,5  | 0,6  | 0,7  |

Ainda que outros cenários pudessem ser descritos – uma vitória do Partido Nacional dado o desgaste do governo colorado após seus cinco anos de mandato; uma

histórica vertente continuísta dos partidos tradicionais no poder; a possibilidade de o governo fazer valer seu oficialismo e mediante uma boa administração ser o Partido Colorado reeleito – a tendência era marcadamente de vitória da esquerda. Dada essa iminência, os cinco anos do governo eleito em 1994 são marcados pela modificação radical das variáveis mais vinculadas aos resultados políticos, segundo Buquet (2000), o comportamento das elites e as regras da competição eleitoral.

Quando o sistema que lhes permitira a alternância no poder, embora a quase hegemonia do Partido Colorado nos últimos 100 anos, é ameaçado pelo crescimento rápido da esquerda, os partidos tradicionais dão início a transformações que permitissem a continuidade. Apoiados em uma espécie de coligação branca – desde 1989 blancos e colorados constituíram um governo de coalizão para garantir maioria no Parlamento – os antigos agentes do sistema criaram, em 1996, a lei que reforma a Constituição, no que refere ao sistema de competição eleitoral. Referendada no mesmo ano, entra em vigor no ano seguinte. Ela tem o objetivo de diminuir a chance de vitória da esquerda e aumentar a da coalizão tradicional.<sup>10</sup>

Quando, em novembro de 1999, Jorge Batlle (Partido Colorado), com o apoio do Partido Nacional, vence a eleição, ao enfrentar, em segundo turno, o candidato da esquerda, Tabaré Vazquez, o mais votado no primeiro turno, com 40,1% dos votos válidos, o objetivo parece ter sido alcançado. Mas os reflexos e as conseqüências da reforma para o sistema de partidos, a conformação de suas estratégias internas, os incentivos faccionalistas e as dinâmicas de coligação ainda estavam por demais nebulosas.

---

<sup>10</sup> Como se verá no próximo capítulo, a reforma eleitoral não decorreu única e exclusivamente da ambição continuísta dos partidos tradicionais, mas também devido a causas sistêmicas que envolviam o fortalecimento das instituições partidárias.

#### 4 O ANTIGO E O NOVO SISTEMA

A reforma Constitucional cuja lei foi sancionada em 16 (dezesesseis) de outubro de 1996 e ratificada, plebiscitariamente, a 08 (oito) de dezembro de 1996, entrou em vigência no primeiro dia do ano de 1997. Ela acarreta profundas mudanças no sistema político uruguaio. O novo sistema é posto a prova nas eleições do biênio 1999-2000, nas quais as alterações e inovações do sistema eleitoral se fazem sentir, em especial sobre o sistema de partidos, por afetarem sua configuração e, em especial, os próprios partidos. Nessa conjuntura, analisam-se, nesse capítulo, as novas regras eleitorais, bem como alguns de seus efeitos.

A primeira, senão a maior, dificuldade na análise dos efeitos do novo sistema eleitoral reside no caráter especulativo e prospectivo com que o assunto é tratado e nos resultados provisórios e precários das conclusões. As regras são recentes e apenas sua reiterada prática permitirá uma consideração mais contundente acerca das relações de continuidade e ruptura na arquitetura do novo sistema eleitoral. Nesse sentido, a expectativa acerca do novo arranjo institucional entre os partidos, em especial os tradicionais Nacional (Blanco) e Colorado, é dotada de pouca base empírica. Não se pode, levemente, concluir por uma reconfiguração das forças políticas e dos atores em um cenário muito complexo e com pouca prática sob as novas regras, urge que sejam buscadas as verdadeiras razões do aparente decréscimo do Partido Nacional em contraposição à forte expansão eleitoral das forças de esquerda, em especial da agregadora de esquerdas, a Frente Ampla.

Neste cenário, analisa-se inicialmente, o sistema eleitoral anterior e suas nuances, demonstrando o ‘efeito guarda-chuva’ dos partidos uruguaio que abrigam diversas facções, ideologicamente muito distantes, que ocorre em virtude do sistema eleitoral imposto. Aborda-se a tese que as facções do tipo uruguaio são fruto do próprio sistema, diversamente das facções do tipo *tendencias*<sup>11</sup> que se apresentam independentemente do sistema eleitoral vigente. Na análise do sistema vigente a partir de 1997, é feita a comparação com o anterior e

---

<sup>11</sup> As facções do tipo *tendency* (como as inglesas) são descritas por Rose (1964) como grupos de legisladores de existência efêmera e de baixa coesão. A elas se contrapõe as facções tidas como partidos (tipo *parties*) na classificação de Epstein (1967), que marcadamente apresentam candidatos para todos os níveis de governo, inclusive nas eleições gerais.

analisadas algumas das conseqüências de sua implantação. Com base em dados quantitativos, comprova-se que o sistema de listas, desde sempre vigente, que caminhava para uma explosão numérica, acaba por ser reprimido de forma endógena pelo novo sistema.

Feita essa primeira interpretação do sistema eleitoral, entra-se na discussão principal do capítulo. Em um primeiro momento, aborda-se a ambigüidade do sistema eleitoral uruguaio que gera diversas facções dentro de um partido, as quais originam grupos organizados e fortemente hierarquizados internamente que acabam por enfraquecer o partido como ente maior. Tal assertiva decorre, em teoria, das análises de Panebianco (1990). Ainda, como complemento da sessão sobre as facções, embora também constitua o corpo da tese explanada, é discutida a relação intrapartidária e a lógica que move as facções na consecução de seus objetivos. Ressaltam-se as dinâmicas que diferenciam as facções que ocupam momentaneamente o governo das que estão na oposição.

Demonstra-se que a lógica imposta pelo novo sistema, aprovado em 1996 e posto em vigência a partir de 1997, gera um período de transição em que os partidos tradicionais e, em especial sua facções, respondem com uma dinâmica associativa e concentradora, ao passo que a esquerdista Frente Ampla contrapõe-se, ou mitiga essa tendência.

#### 4.1 NOVAS REGRAS, MESMO COMPORTAMENTO

A reforma pretendida em 1996 é posta em prática apenas em 1999 e tem como grande chamariz a instituição de segundo turno<sup>12</sup> ou *balotage*. Isto atrai a simpatia da população pela instauração do novo sistema que é aprovado em referendo realizado em dezembro de 1996. Embora o entusiasmo de alguns, grande parte dos analistas permanece cética quanto à instauração do novo sistema, uma vez as mudanças não parecem ser as necessárias para a reorganização do sistema partidário, pois o sistema eleitoral não fora tão significativamente alterado a ponto de forçar um novo comportamento dos partidos e de suas facções.

---

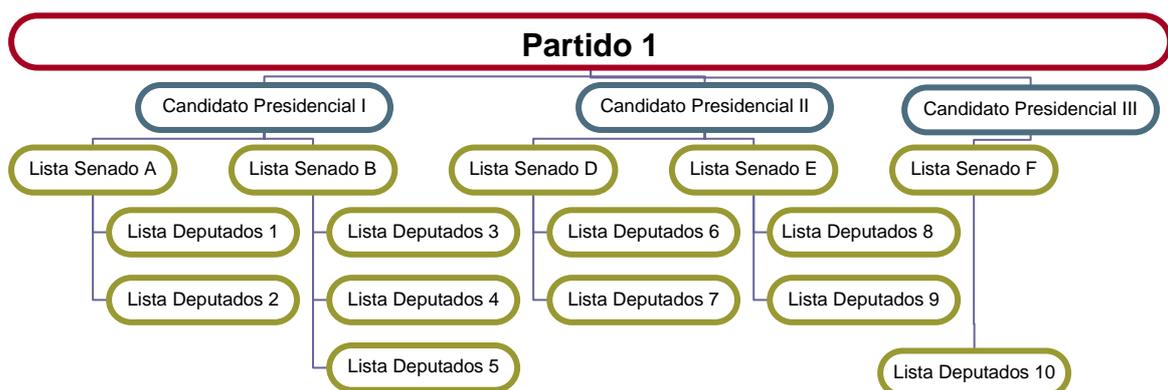
<sup>12</sup> Como sustenta Bottinelli (2000), trata-se da instituição de uma eleição com três turnos, como se verá no decorrer desta seção.

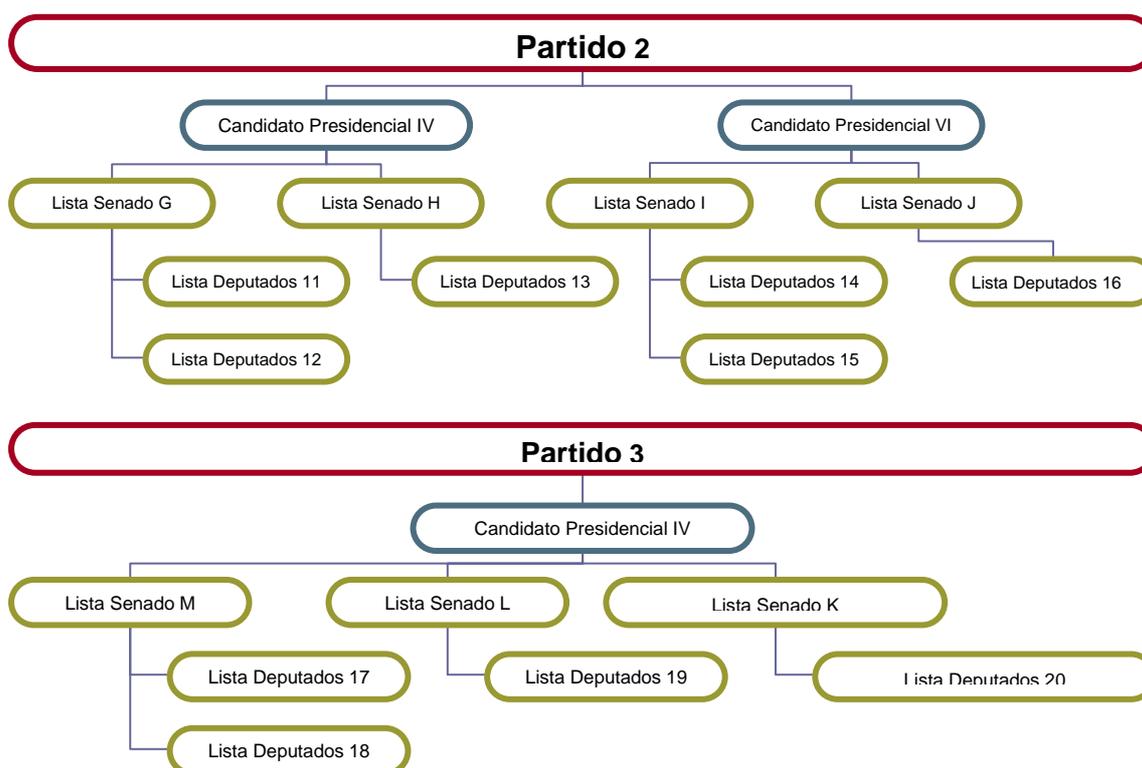
### 4.1.1 O Antigo Sistema

O sistema anterior, segundo Morgenstern (2001), foi o grande responsável pelo fortalecimento das facções em detrimento dos partidos, embora esta lógica explique apenas o comportamento dos partidos tradicionais (Blanco e Colorado) e exclua o esquerdista Frente Ampla. Esta, apesar de ser o encontro de vários partidos, movimentos e facções que entregaram sua autonomia a este ente e dele tornaram-se facções, apresenta uma dinâmica bastante diferente dos partidos tradicionais mesmo antes da reforma constitucional. Neste sistema, a criação do *doblo voto simultáneo* (DVS), instituído desde 1910 e alterado para uma forma derivada em 1934, cria instituições dentro dos partidos que se estabelecem como facções hierarquicamente organizadas. Os presidentes são eleitos em um sistema que consagra a *plurality*, ao passo que os senadores e os deputados concorrem em um sistema de listas fechadas que inclui, também, um candidato a presidente.

Como observa-se na ilustração 2, o sistema cria um alto grau de subordinação e vinculação entre os candidatos pertencentes à mesma lista, embora um candidato possa aparecer em mais de uma lista e, inclusive, concorrer a todos os cargos em disputa, desde que em listas diferentes.

Ilustração 2 - Sistema de Listas Uruguaio





Fonte: Elaboração Própria

O sistema de listas uruguaio oferece uma grande quantidade de opções ao eleitor<sup>13</sup>, embora restritas àquelas dadas. O eleitor não pode configurar seu voto do modo que melhor lhe convém, como eleger o presidente do Partido 1 e optar por uma lista ao Senado do Partido 2, ou mesmo por uma lista ao Senado do próprio Partido 1 não encabeçada por candidato a presidente a ela vinculado. Além dessa grande variedade de opções, embora restritas às listas formalmente indissolúveis pelo eleitor, exsurge de dentro do sistema complexa correlação de forças e interação entre os candidatos. Responsáveis pela atuação de cada um dentro do sistema, balizam-se pela lógica de que os diversos candidatos, de um mesmo partido, competem uns contra os outros pelos mesmos cargos eletivos. Os votos às facções do partido são somados e o total do partido é o total agregado dos votos dados às suas facções. O apelo normativo do sistema obriga o eleitor, que tem apenas um voto físico, a escolher dentro de uma lista que vincula os candidatos à Presidência, ao Senado e à Câmara Baixa<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Embora desconsidere-se o fato de que podem ser criadas diversas opções, Há o caso concreto dos eleitores de Montevidéu, nas eleições de 1994, que tiveram de optar entre 102 listas distintas.

<sup>14</sup> Tal sistemática foi minimizada, a partir de 1999, pela reforma Constitucional de 1996, embora tenha formalmente desvinculado apenas os candidatos à presidência e mantido inalteradas as demais relações.

Outro efeito que fica evidente na Ilustração 2 é o fato de os partidos passarem a funcionar como verdadeiros ‘guarda-chuvas’, posto que, em dado momento, toda sorte de facções neles abrigam-se, por exigência legal do sistema. Outro traço significativo é que o número total de listas, mesmo no sistema atual, é dado pelo número de listas de deputados à Câmara Baixa, o que, produz o impressionante número de opções apresentado ao eleitor.

A existência de vários candidatos a presidente pelo mesmo partido é reflexo da não obrigatoriedade da realização de prévias intrapartidárias. Isto provoca forte competição pelos votos não apenas entre os partidos, mas também e, principalmente, entre os candidatos do mesmo partido. Tal sistemática permite o que alguns caracterizam como ‘distorções consentidas’ pelo sistema, por exemplo, a vitória de um candidato menos votado sobre o mais votado de todos, dado o ‘auxílio’ dos votos concedidos aos demais candidatos do partido, que representam, efetivamente, outras facções<sup>15</sup>.

#### **4.1.2 O Novo Sistema Eleitoral**

Ao nascer do ano de 1997, advém o novo sistema eleitoral do Uruguai, referendado em dezembro de 1996 por um eleitorado sedento de mudanças. Até que ponto realmente se verificam mudanças? Inicialmente, o novo sistema, que deveria introduzir um segundo turno para presidente, acaba por trazer uma eleição em quatro etapas e uma eleição presidencial em três turnos. Como melhor analisado a seguir, o sistema cria um primeiro turno em que a característica de primária é tão forte que nela é definido o candidato único de cada partido, mesmo com comparecimento voluntário dos eleitores.

A primeira etapa do ciclo eleitoral uruguaio inicia-se, por disposição legal, no último domingo de abril. Formalmente batizadas de eleições preliminares, revestem-se de forte característica pré-qualificatória e lembram em muito uma espécie de prévia. Embora compreenda a totalidade dos eleitores habilitados, trata-se de ato cuja participação é

---

<sup>15</sup> Tal veio efetivamente a ocorrer na eleição presidencial de 1994, quando o candidato do Frente Ampla, Tabaré Vázquez, obteve 621.226 votos, concorrendo como único candidato de seu partido, mas acabou suplantado pelo candidato Colorado (vencedor), J.M. Sanguinetti, com 500.760 votos (656.428 no agregado por partido) e também superado pelo Nacionalista Volonte que obteve menos da metade dos votos de Vázquez, mas no agregado por partido alcançou a marca de 633.384 votos, ficando também à frente do frente-amplista.

voluntária o que causa estranheza e até críticas por partes dos analistas, uma vez que destoa das demais votações e pode afetá-las de maneira significativa.<sup>16</sup>

A primária tem uma característica singular, uma espécie de decisão majoritária e pluralidade com *spread* de forma subsidiária aliada a uma solução política em caso de impasse. Embora indique como vencedor aquele que obtiver maioria absoluta, no caso desta não ocorrer, também é concedido o título de candidato único do partido a quem alcançar 40% dos votos do partido e, simultaneamente, tiver uma diferença de mais de dez pontos percentuais sobre o segundo colocado (*spread*). Na hipótese de nenhuma das duas ocorrências se verificarem, caso de uma disputa mais acirrada, o candidato é indicado pela Convenção Nacional do partido, também eleita nessa etapa. Cabe à Convenção designar o candidato que comporá a chapa presidencial na qualidade de candidato a vice-presidente<sup>17</sup>. Deve-se destacar o fato de que embora sejam dois votos distintos, um para presidente e outro para as convenções, não é permitido, sob pena de anulação do voto, optar por partidos distintos em cada um dos votos. Fica assim claramente reforçada a idéia de uma prévia partidária, ou da realização de todas as prévias ao mesmo tempo.

Nessa primeira etapa, também são eleitas as Convenções Nacionais dos partidos, que apresentam tendência à pré-qualificação para a composição das listas para o Parlamento e têm grande influência na composição partidária que concorrerá para a Câmara de Representantes. São igualmente eleitas as Convenções Departamentais que têm como atribuição a indicação de até dois candidatos para a disputa municipal. A lei permite a indicação de um terceiro candidato, caso haja empate entre dois segundos colocados, como ocorreu com o Partido Nacional nos departamentos de Maldonado e Cerro Largo. Como bem salienta Bottinelli (2000), tais empates são, invariavelmente, fruto de um acordo político que

---

<sup>16</sup> Pesquisas (Factum Opinión Pública) apontavam para o fato de que, na medida em que aumentava a intenção dos eleitores em participar das eleições preliminares, a possibilidade de o candidato colorado Jorge Batlle vencer a qualificação dentro de seu partido diminuía, chegando a sugerir, inclusive, que um comparecimento massivo às urnas, em especial dos simpatizantes colorados, o teriam retirado da disputa presidencial, da qual seria vencedor, em novembro. Esse fenômeno fica demonstrado quando na eleição de abril (voluntária) a facção de Batlle obteve 55% dos votos partidários e a facção oposta, liderada por Sanguinetti, obteve 44% dos votos do partido, mas em outubro as preferências entre as facções (com voto obrigatório e comparecimento maciço) praticamente se igualaram.

<sup>17</sup> Embora não exista qualquer obrigatoriedade, os partidos principais optaram por indicar como candidato vice-presidencial o pré-candidato derrotado internamente que obteve o segundo lugar, apesar das divergências internas, em especial no Partido Nacional no qual a disputa primária foi por demasiado renhida, inclusive com acusações de corrupção contra o candidato vencedor, o ex-presidente Luiz Alberto Lacalle.

permita ao partido concorrer com um candidato extra, já que os votos por partido ao final são somados.

Na segunda etapa da eleição (marcada para o último domingo de outubro), ocorre o que o sistema qualifica como primeiro turno presidencial. É inegável sua estrita ligação com a eleição de abril o que vem a transformá-lo de fato em um segundo turno. Nele concorrem os candidatos únicos de cada de cada partido (*lema*), e são qualificados os dois mais votados, independentemente da obtenção de maioria absoluta, para que se enfrentem novamente em novembro do mesmo ano. O que marca a segunda etapa e a diferencia da primeira é a obrigatoriedade desta em relação àquela. Isso resulta em uma complicada assimetria em que dois segmentos distintos de eleitores acabam por se contrapor, mesmo que o comparecimento efetivo nas eleições de abril seja razoável<sup>18</sup>, o efeito dessa disparidade é lógico: “Es probable que el segmento de electorado que solo concurre a sufragar en virtud de la obligatoriedad, presente un comportamiento diferente Del electorado más comprometido políticamente, que vota por su sola voluntad”. (BOTTINELLI, 2000. p.16)

Juntamente com a eleição presidencial, em outubro, ocorrem as eleições parlamentares para o Senado e Câmara Baixa. Essa eleição preserva basicamente a sistemática anterior com a confecção de listas que vinculam hierarquicamente candidatos ao Senado e à Câmara Baixa. O traço significativo é a drástica diminuição do número de listas apresentadas pelos partidos nas eleições pós reforma, como demonstra a Tabela 16. Nota-se que, dos principais partidos, apenas o partido Nuevo Espacio incrementa o número de listas oferecidas, embora tal aumento não seja significativo.

O que mais chama a atenção é a incrível redução no número de listas oferecidas pelos principais partidos, em especial pelos partidos tradicionais em que reduções foram da ordem de 78,75% (Partido Colorado) e 73,80% (Partido Nacional). Também, verifica-se a queda de 10,34% do total de listas apresentadas pela esquerdista Frente Ampla que havia aumentado em 88,63% a oferta de listas da eleição de 1989 para a de 1994.

---

<sup>18</sup> Na eleição de abril (voluntária) votaram 58% dos eleitores registrados ao passo que em outubro o comparecimento alcançou 99.9%.

Na última eleição, a coligação vencedora amplia o número de opções ao eleitor, passando de 230<sup>19</sup> para 264, um incremento de 14,78%. O Partido Colorado também aumenta o número de listas ofertadas (20,58%), estratégia que não parece a melhor dado que obtém uma de suas menores votações da história. Apenas o Partido Nacional (Blanco) reduz o número de opções propostas a seus eleitores (10,75%). Paradoxalmente, nessa eleição, o partido praticamente ressurgiu das cinzas, após a derrota em 1999. Também é digno de nota o fato de as combinações de opções propostas pelos partidos pequenos terem mais que dobrado.

Tabela 16 - Número de listas apresentadas por Partido (1984-1999)

| ELEIÇÃO          | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 | 2004 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| E.P – F.A        | 103  | 123  | 232  | 208  | 264  |
| Partido Colorado | 162  | 353  | 320  | 68   | 82   |
| Partido Nacional | 160  | 281  | 355  | 93   | 83   |
| Nuevo Espacio    | -    | 59   | 19   | 22   | *    |
| Outros           | 24   | 35   | 101  | 34   | 75   |
| TOTAL            | 449  | 851  | 1027 | 425  | 504  |

\*O Partido concorreu coligado com a EP-FA.

Fonte: Jornal El Observador de 28 de outubro de 1999, com base em dados da Corte Eleitoral

O novo sistema gera uma reconfiguração abrupta, especialmente dentro dos partidos tradicionais, inclusive com a promulgação de novas Cartas Orgânicas, reveladoras de sua necessidade de adequação ao novo sistema. As razões intrínsecas para tal atitude merecem ser objeto de estudo próprio.

Na terceira etapa, programada para o último domingo de novembro, ocorre a última contenda dos candidatos à Presidência pelo sistema de *balotage*. Ela é denominada pela legislação de segundo turno, embora, como visto, trate-se, da terceira fase da eleição presidencial. Esta fase é a mais simples de todo o sistema. O eleitor opta apenas entre um dos dois candidatos, inexistindo listas. O sistema compõe-se, portanto, de uma prévia, com voto voluntário (primeira fase); de uma eleição com candidato único por partido, com voto obrigatório (segunda fase); e de um turno em que se enfrentam os dois mais votados na etapa anterior, a fim de um deles alcançar a maioria absoluta (terceira fase).

A última etapa do sistema eleitoral desvincula as eleições municipais cuja contemporaneidade com as eleições parlamentares era imposta pelo ordenamento anterior. No segundo domingo de maio do ano seguinte às eleições presidenciais, ocorre o sufrágio que

<sup>19</sup> Tem-se aqui a soma das listas da EP-FA e do Novo Espaço na eleição de 1999.

define os intendentes dos dezenove departamentos, assim como uma Junta Departamental (órgão legislativo). A aludida ‘desmunicipalização’ teve como resultado objetivo a possibilidade de desvinculação, pelo eleitor, dos candidatos à Presidência e dos à intendente, o que não era possível nas eleições sob o pálio do regime anterior<sup>20</sup>.

## 4.2 FACÇÕES FORTES E PARTIDOS FRACOS

As novas regras trazidas pela reforma Constitucional de 1996 têm um alvo definido: a autonomia das facções que compõem os partidos uruguaios, em especial os tradicionais, nos quais sua representatividade era bastante considerável, senão vital para os próprios partidos. A característica das facções dentro dos partidos uruguaios desvincula-se da conceituação de Rose (1964), que as considera grupos pouco coesos e, muitas vezes, efêmeros. Ela aproxima-se dos conceitos de facção partidária de Epstein (1967), para quem as facções, como grupos organizados, aproximam-se da definição própria de partidos e passam a apresentar no mercado eleitoral candidatos sob seu próprio rótulo (*sub-lema*), embora vinculados ao partido ao qual pertencam (*lema*).

Morgenstern (2001) estabelece um sistema de identificação das relações entre facções e partidos que contempla uma divisão em quatro categorias: a primeira, com facções altamente organizadas e independentes que escondem um sistema multi-partidarista sob a fachada do bipartidarismo ou de um mercado eleitoral com poucos partidos relevantes; o segundo grau dessa escala apresenta facções, com relativa autonomia, mas dentro de certos parâmetros e com respeito da lógica partidária; a terceira categoria inclui facções debilmente organizadas de existência efêmera e que não passam de tendências intrapartidárias; a quarta categoria é um sistema com partidos fortemente centralizados, levando à ausência de facções.

Essa divisão conceitual não é de grande valia sem que se examine concretamente o sistema eleitoral e, após essa primeira análise, identifiquem-se as razões que levam à determinada caracterização de cada sistema. Assim, faz-se de grande relevância a discussão do sistema eleitoral, do sistema partidário, da estrutura dos partidos e de sua formação. Como

---

<sup>20</sup> Para maiores detalhes acerca dos efeitos da desmunicipalização da eleição uruguia ver Bottinelli (2000), Yaffé (1999) e Moreira (2000).

aponta Zariski (1960), geralmente a existência de facções revela, a debilidade estrutural dos partidos e quase sempre está relacionada à realização de eleições primárias, além de ser, necessariamente, resultado da competição do sistema.

Nesse diapasão, Morgenstern (2001) aponta para a vinculação da existência de facções no Uruguai, bem como para o incentivo à sua proliferação e conseqüente enfraquecimento dos partidos, com leis eleitorais, que são, por si só, origem e sustentáculo das facções. Tais leis geram, uma rede de instituições intrapartidárias de tão variada gama que, embora organizadas, mesmo hierarquicamente, operam no sentido de manter a debilidade do partido. Este sistema joga as facções umas contra as outras, dentro do próprio partido, o que se apresenta como uma espécie de dilema do prisioneiro. A sobreposição dos interesses da facção aos do partido gera uma atuação oportunista e ambígua. Assim, há um dilema dentro da própria facção: atuar em benefício do partido ou em seu próprio proveito. Embora não sejam raras as ocasiões em que os interesses da facção coincidem com os do partido, toda vez que a atuação da facção contrapõe um posicionamento mais favorável ao bem global do partido a que pertence, está ferida a unidade partidária, embora esta seja, ao final, indissolúvel, uma vez que o custo da criação de um novo partido, por uma facção teoricamente dissidente, é por demasiado elevado.

Em 1910, a autonomia das facções mostra-se preocupante, a ponto de os líderes partidários buscarem a criação de um sistema eleitoral que impedisse o surgimento do multipartidarismo no Uruguai. Dessa forma é desenvolvido um sistema com a finalidade de manter as facções, mas dentro de um sistema de poucos partidos, bipartidarista se considerados apenas os partidos relevantes (Nacional e Colorado). A solução encontrada é a utilização do *doblo voto simultáneo*, (DVS), muito embora o cientista uruguaio Bottinelli (1991) tenha descrito o mesmo sistema como '*triple voto simultáneo*'. No do DVS, apresentam-se duas eleições simultâneas, uma primária e uma geral. Como efeito, os eleitores escolhem não apenas um candidato, mas também o partido que desejam eleger. No entendimento de Bottinelli, pela característica vinculativa do sistema de listas fechadas, é eleita também uma facção.

#### 4.2.1 Hierarquia, Disciplina e Coesão

Uma das maiores dificuldades de uma facção, seja ela do tipo das *tendencias* inglesas ou do tipo proto-partidário uruguaio, é a consecução da implementação de uma forte hierarquia que reflita bons níveis de coesão e disciplina. Dentro do sistema eleitoral uruguaio tal problemática praticamente não existe. Tal decorre da estreita, imediata e irremediável subordinação entre os candidatos para a Câmara Baixa aos candidatos ao Senado (e, até 1999, destes aos candidatos a presidente) com a necessidade de criarem-se listas em que a inclusão requer a autorização prévia do próprio candidato. Tanto o sistema anterior como o atual fazem com que aqueles que encabeçam as listas (hoje os candidatos ao Senado e antes aqueles que disputavam a presidência) passem a escolher a(s) lista(s) em que pretendem ser incluídos, bem como passem a ter poder sobre a indicação dos candidatos que comporão suas listas criando, assim, verdadeira rede de compromissos e lealdades que acabam por configurar-se como instrumento de controle na nomeação das listas.

Nesse contexto, o que o sistema uruguaio cria facções nitidamente hierarquizadas, posto que necessária e vinculada a subordinação dos candidatos ao Senado aos candidatos à presidência, e dos contendores à Câmara Baixa aos candidatos ao Senado e à presidência. Embora a influência dos candidatos à presidência tenha sido mitigada com a reforma constitucional de 1996, na prática, ainda exerce muita força e, em alguns casos, dependendo do resultado das prévias de abril, pode, inclusive, ser decisiva para a dominação do partido por uma facção<sup>21</sup>. A subordinação pré-eleitoral transforma-se em respeito à hierarquia previamente definida na lista e dá lugar ao surgimento de forte disciplina dentro da facção. Em contrapartida, muitas vezes, gera-se uma quase absoluta falta de controle e disciplina dentro dos partidos tradicionais.

Um resultado bastante interessante é obtido quando se analisam as votações da *Asamblea General*, uma combinação entre o Senado e a Câmara Baixa, pois fica ainda mais visível o comportamento das facções uruguaias. Para isso enfocam-se votações polêmicas como a derrubada de veto que constitucionalmente é de competência desse órgão legislativo reunido. Pela análise conjunta das ações de deputados e senadores nesse subconjunto da

---

<sup>21</sup> Este parece ter sido o caso da facção Herrerista liderada pelo ex-presidente Luiz Alberto Lacalle do Partido Nacional, que nas eleições primárias de abril obteve 48% dos votos partidários, para alcançar 62% em outubro, contra apenas 38% de todas as demais facções reunidas.

atividade legislativa, obtêm-se as melhores condições para avaliar a atuação das facções, dentro do processo, como grupos hierarquizados e dotados de forte disciplina e coesão, independentemente de sua atuação pela derrubada ou não do veto. Quanto maiores os incentivos de competição entre as facções menores serão os graus de disciplina e coesão encontrados nos partidos.

A fim de melhor demonstrar a coesão e a disciplina como instrumentos das facções, tomam-se os dados da Tabela 17 pelos quais verifica-se que, no período imediatamente pós-ditatorial (1985-1990), os partidos conseguem manter-se fortemente coesos e disciplinados<sup>22</sup> para alcançarem objetivos coletivos. Nessa fase, a discussão intrapartidária está distante, pois as atenções estão voltadas para a reconstrução de políticas democráticas. No segundo governo pós-ditadura (1990-1995), começa-se a perceber uma crise de disciplina entre os partidos tradicionais. A esquerdista Frente Ampla mantém-se fortemente disciplinada e coesa. E demonstra uma clara ruptura na dinâmica interpartidária se comparada com os outros dois partidos.

Tabela 17 - Disciplina dos Partidos em votações para derrubada de veto presidencial pelo índice Rice\*

|           | 1985-90 (Sanguinetti) |      |       |       | 1990-95 (Lacalle) |      |       |       |
|-----------|-----------------------|------|-------|-------|-------------------|------|-------|-------|
|           | Unanimidade           | Alto | Baixo | Total | Unanimidade       | Alto | Baixo | Total |
| Colorados | 19                    | 19   | 3     | 41    | 7                 | 6    | 10    | 23    |
| Blancos   | 35                    | 5    | 1     | 41    | 4                 | 3    | 16    | 23    |
| FA        | 38                    | 1    | 2     | 41    | 22                | 1    | 0     | 23    |

\* Os índices e a classificação foram: 1: Unanimidade. Maior de 0,8: Alto e menor de 0,8: Baixo.  
Fonte: Morgenstern (2001)

Embora no período de 1990-1995, verifique-se forte queda na disciplina dos partidos tradicionais, o mesmo não ocorre com as facções, nas quais os níveis de coesão permanecem muito altos. Tal efeito é significativo se considerado que uma deserção dentro da facção pode corresponder a uma queda de coesão de quase 15% em média. Em alguns casos, nos quais as facções são compostas por apenas três parlamentares cada um representa 33% do total, o que demonstra ainda mais o efeito aglutinador do sistema para as facções. Na Tabela 18, mostra-se as médias de coesão das facções no período mais indisciplinado da Tabela 17.

<sup>22</sup> Coesão e disciplina, apesar de conceitos paralelos, são diferentes. Aqui adotamos os conceitos de Bowler, Farrell e Katz (1991), para os quais coesão significa votar ou atuar conjuntamente em busca de um objetivo comum, e disciplina corresponde à atuação ou votação conjunta devido à existência de uma autoridade impositiva, embora os objetivos possam ser diferentes

Destaca-se o ano de 1994, uma vez que das 22 votações analisadas, 8 delas aconteceram neste ano.

Tabela 18 - Média de coesão das facções entre 1990-1994\*  
(Índice Rice em Porcentagem)

| Facções do Partido Colorado        | 1990-93 | 1994 | 1990-94 |
|------------------------------------|---------|------|---------|
| Millor (C94)                       | 96      | 100  | 97      |
| Batlismo                           | 69      | 70   | 67      |
| Foro                               | 91      | 100  | 95      |
| Union Colorada y Batllista         | 64      | 92   | 73      |
| Média entre Facções                | 80      | 91   | 83      |
| Média do Partido                   | 65      | 89   | 75      |
| Facções do Partido Blanco/Nacional | 1990-93 | 1994 | 1990-94 |
| Herreristas                        | 92      | 63   | 82      |
| Movimento Nacional de Rocha        | 87      | 100  | 92      |
| Renovación y Victoria              | 92      | 50   | 77      |
| Média entre Facções                | 90      | 71   | 84      |
| Média do Partido                   | 45      | 64   | 54      |

Fonte: Morgenstern (2001)

As facções da Frente Ampla foram propositalmente desconsideradas uma vez que a coesão de suas facções, quase perfeita, sempre gerou e manteve a disciplina partidária muito elevada. Verificar-se que, quando os votos de duas facções do mesmo partido se contrapõem, quanto maiores os níveis de coesão de cada uma delas, menor é a coesão do partido como um todo, ainda mais se as facções oponentes são as mais representativas do partido. Nessa ótica, as principais facções do Partido Colorado apresentam um grau razoável de coesão que alcança a média de 83%. Isso representa um alto índice de coesão, embora no agregado por partido tal índice caia para 75%, o que significa que, no agregado, em média, uma quarta parte dos colorados votam em oposição as seus partidários, apesar de, geralmente, terem votado em bloco dentro de suas facções.

Sobressai o alto grau de coesão entre as facções do Partido Nacional. Ela suplanta, em estrita margem, a média de coesão dos colorados, embora tenha tido duas outras facções menores, com três representantes cada, excluídas nominalmente da tabela. Seus dados, no entanto, foram adicionados nas médias, geralmente votando 2-1 para cada lado. O que mais claramente mostra a grande divisão interna dos blancos é a média de coesão do Partido que alcança apenas 54%. Tal índice reflete a forte divisão do partido em dois grandes blocos que fazem oposição um ao outro o que representa, dentro do sistema eleitoral uruguaio, uma dinâmica interna típica de um partido débil com fortes facções e que se encontra no governo.

### 4.3 DINÂMICA INTRAPARTIDÁRIA

Com a imposição de uma candidatura presidencial única, a tendência, segundo analistas como Mieres (1994) e Buquet (1997 apud Yaffé, 1999), é de os conflitos internos serem mitigados, uma vez que essa pacificação interna das facções beneficia o partido como um todo, pois a cooperação traz maiores vantagens que o confronto interno e a conseqüente divisão interna do partido. Este benefício é reforçado pela imposição legal de um candidato a qualquer posto por determinado *lema* não poder concorrer por outro, para qualquer cargo, no mesmo ciclo eleitoral, que compreende o período de abril de um ano a maio do ano seguinte. Tal situação aliada ao fato de uma nova eleição só ocorrer com um novo ciclo eleitoral, que se inicia quatro anos após o término do anterior, eleva em muito o custo de uma transferência para outro partido.

Inicialmente, com a imposição de primárias, os partidos são obrigados a uma confrontação intrapartidária aberta, o que não ocorria no sistema anterior de listas presidenciais múltiplas, sustentadas pelo *doblo voto simultáneo* responsável pela diluição da confrontação interna. Essa competição inter-faccional torna-se extremamente renhida, uma vez que é decisiva para as facções na formação das convenções, como já demonstrado, e seu custo deve ser levado em conta pelas facções contendoras.

As primárias geram efeitos distintos dentro das facções dos diversos partidos. Na coligação E.P-F.A, a disputa praticamente não existe, com a vitória esmagadora, e muito previsível, de Vázquez sobre Astori. Do lado nacionalista, a prévia praticamente racha o partido, em uma confrontação tão violenta como não foi vista sequer no *balotage*, do qual os blancos não participaram, embora a vitória da facção herrerista tenha sido bastante significativa. Talvez a inconseqüente e violenta disputa interna tenha sido suficiente para a derrocada nacionalista em outubro. No *front* colorado, em que pese uma disputa eleitoral mais acirrada, com resultados muito próximos, a disputa entre Jorge Batlle e Hierro, é tranqüila e permite-lhes sair unidos das prévias, o que é essencial para a obtenção do segundo lugar, em outubro, e a vitória com os votos dos blancos anti-frentistas, em novembro.

A introdução do segundo turno não influencia sobremaneira o comportamento nem das facções, nem do próprio eleitorado. A desvinculação das eleições parlamentares e os

candidatos únicos por partido impedem a contenda entre as facções. Resta aos partidos que não alcançaram tal etapa, bem como a suas facções apoiarem um dos contendores. A eleição de 1999 é uma eleição de transição de um sistema para outro, o que não permite lograr conclusões de maneira peremptória. Ainda assim, pode-se dizer com certeza que, nesse primeiro ciclo pós-reformista, a dinâmica interna dos partidos tradicionais empurra-os para o bipolarismo interno. O mesmo não ocorre com a Frente Ampla que melhor distribui seus votos entre suas facções, como mostra a Tabela 19. Deve-se lembrar ainda as peculiaridades orgânicas dos partidos, em especial o fato de os partidos tradicionais terem reformado suas Cartas Orgânicas.

Tabela 19 - Votação das Facções dentro dos Partidos (1999)\*

| PARTIDOS             | MONTEVIDÉU | INTERIOR | TOTAL |
|----------------------|------------|----------|-------|
| E.P – FA             |            |          |       |
| Partido Socialista** | 29%        | 25%      | 27%   |
| Asamblea Uruguay     | 19%        | 21%      | 20%   |
| M.P.P                | 17%        | 10%      | 14%   |
| Vertiente Artiguista | 17%        | 7%       | 13%   |
| PARTIDO COLORADO     |            |          |       |
| Foro Batllista       | 40%        | 52%      | 47%   |
| Lista 15**           | 52%        | 44%      | 47%   |
| PARTIDO NACIONAL     |            |          |       |
| Herrerismo**         | 66%        | 61%      | 62%   |
| Alianza Nacinalista  | 27%        | 33%      | 31%   |

\* Desconsideradas as facções com votação inferior a 10%.

\*\* Facção a que pertence o candidato à Presidência pelo partido.

Fonte: Moreira (2001)

Apesar das alterações introduzidas pela Reforma Constitucional, alguns comportamentos não mudam, quer pelo contínuo, embora levemente mitigado, incentivo à existência de facções, quer pela lógica que transcende a dinâmica das facções. Quando inicia-se um mandato, uma força centrípeta age sobre as facções ou partidos que apóiam o eleito. A medida que o fim do mandato se acerca, uma força centrífuga passa a agir sobre os mesmos grupos, movida pelo desgaste de ser governo e pelo desejo de identificarem-se como entes autônomos e providos de personalidade eleitoral. Este é o caso do gabinete montado por Lacalle, em 1990, incluindo quase todas as facções blancas representadas no parlamento, e de Batlle<sup>23</sup>, em 2000, que traz para seu governo parte dos nacionalistas derrotados por ele mas que o apoiaram contra Vázquez.

<sup>23</sup> Embora ainda não tenha sido iniciada a deserção do governo Batlle, a sistemática de abandono verificada no final do período Lacalle (1990-1995) não tardará quando se aproximarem as próximas eleições, com a diferença que desta feita além das facções coloradas contrárias à do presidente, os blancos e suas facções deixarão o governo, com exceção, talvez de uma minoritária, mas tal fenômeno será residual.

A lógica das facções dos partidos oposicionistas permanece a mesma, qual seja: a de cooperarem garantindo paridade de chances de vitória entre elas. Um confronto direto e acentuado entre as diversas facções tende a gerar o pior resultado para o partido, sua derrota para outro partido em que tenha havido maior cooperação interfaccional<sup>24</sup>. Uma facção internamente mais combativa tem chances maiores de tornar-se hegemônica, entretanto tal atitude gera o enfraquecimento do partido como um todo, o que, em uma eleição majoritária, como a para presidente, pode custar a derrota do partido, mesmo que a facção saia vencedora dentro do próprio partido.

Tabela 20 - Votação por Sublemas dentro dos Partidos (2004)

| Partidos                           | Total de Votos | % do Partido |
|------------------------------------|----------------|--------------|
| <i>EP-FA-NM</i>                    |                |              |
| Unidad y pluralismo frenteamplista | 236.067        | 21,07%       |
| Todos por el cambio                | 388.495        | 34,68%       |
| Para ganar, gobernar y cambiar     | 444.079        | 39,64%       |
| Por un país soberano               | 38.823         | 3,47%        |
| Outros                             | 12.801         | 1,14%        |
| <i>Partido Colorado</i>            |                |              |
| Uruguay es posible                 | 118.230        | 51,56%       |
| Foro batllista                     | 110.071        | 48%          |
| Mas que vencedores                 | 1.019          | 0,44%        |
| <i>Partido Nacional</i>            |                |              |
| Compromiso Nacional                | 540.594        | 71,06%       |
| Herrerismo                         | 216.352        | 28,44%       |
| Outros                             | 3.790          | 0,5%         |

Fonte: elaboração própria com base em dados da Corte Eleitoral

Na eleição de 2004, a coligação de esquerda EP-FA-NM sagra-se vencedora, tendo como sublema mais votado ‘*Para ganar, gobernar y cambiar*’, formada pelo MPP, Novo Espaço, Corrente Popular, Atabaque e Baluarte Progressista, que obtém mais de 444.000 votos, 39,64% dos votos da coligação. O segundo sublema mais votado, ‘*Todos por el cambio*’, com 34,68% dos votos da frente de oposição, integrado pela Vertente Artiguista, pela Aliança Progressista e pela Assembléia Uruguai. O terceiro grupo mais votado é o ‘*Unidad y pluralismo frenteamplista*’, composto pelo Espaço 90 e pela Democracia Avançada, que somou 21,07% dos votos internos.

<sup>24</sup> Foi exatamente o que ocorreu nas eleições preliminares do Partido Nacional entre as facções de Lacalle e Ramírez.

Os resultados colocam a esquerda como a maior força do Parlamento, seguida pelo Partido Nacional com 34% das cadeiras e pelos colorados com apenas 10%. Esse resultado modifica substancialmente a correlação de forças. Coloca como principais atores as facções do MPP (de José Mujica) pelo EP-FA-NM e a facção blanca de Jorge Larrañaga (Aliança Nacional), a primeira com seis senadores e a segunda com cinco, de um total de 31, ambas contam com o apoio de mais de 25 deputados cada, em um total de 99.

Com os resultados de outubro de 2004, algumas previsões de 1999 se confirmam, como a bifracionalização interna dos partidos tradicionais. O EP-FA-NM apresenta três agentes relevantes, cada qual integrado por duas a quatro facções. Reflexo disso é o fato de as duas maiores forças para a legislatura seguinte, em que pese a vitória da esquerda no primeiro turno, serem as facções do MPP na esquerda e a facção blanca Aliança Nacional.

## 5 CONSEQÜÊNCIAS DAS REGRAS ELEITORAIS E INCENTIVOS PARA SUA MODIFICAÇÃO

As regras eleitorais são mecanismos pelos quais se busca, de forma mais acentuada ou mitigada, encorajar uma forma de comportamento estratégico dos eleitores e das elites que acarrete boa coordenação de recursos e votos em um número reduzido de candidatos, em uma dada eleição hipotética. A racionalidade dos eleitores leva-os a se afastarem de candidatos com poucas chances nas eleições, ainda que isto signifique votar em um candidato que figure como segundo colocado em sua preferência individual. Tempo e recursos não são despendidos pelas elites em sem boas chances de vitória. Esse duplo processo faz com que recursos e votos migrem dos candidatos originários para candidatos considerados mais fortes, desde que sejam consenso as probabilidades de o candidato vencer as eleições.

A extensão do comportamento estratégico é diretamente influenciada pelas regras eleitorais. O voto estratégico tende a cair quando o sistema modifica-se no sentido de tornar-se mais proporcional. Como a regra da proporcionalidade permite o acesso à legislatura pela obtenção de apenas uma pequena fração dos votos, os eleitores habilitados têm menos incentivos para abandonar seu candidato que preferencial. Isso impulsiona o número de candidatos viáveis dentro de um sistema mais proporcionalmente representativo.

Partindo do entendimento de que as leis eleitorais são fruto da decisão daquele que detém o monopólio de sua criação ou alteração e que este deseja maximizar suas chances de permanecer no poder, um governo parlamentarmente majoritário, com condições de antecipar as conseqüências de regras eleitorais, tende a formatá-las do modo que melhor lhe convém<sup>25</sup>, ou seja, estabelecer regras que lhe garantam a maximização dos votos. Dessa lógica deriva o fato de o sistema vigente não ser nem tentar ser modificado pelas elites e pelos partidos desde que o mantenha-se serviente a eles. Entretanto, como no caso uruguaio, em um

---

<sup>25</sup> A troca das regras eleitorais é fator gerador de instabilidade. Entretanto, no caso uruguaio, as reformas eleitorais de 1996 foram referendadas pelos eleitores o que diminui o custo intrínseco de se modificarem as regras eleitorais.

cenário de entrada e crescimento constante de um partido ‘desafiador’, os partidos tradicionais tendem a bloquear o novo ator, primeiro no embate eleitoral, depois, se fracassada a primeira investida, enquanto ainda dominantes no sistema, pela proposição de mudanças nas regras eleitorais, desde que coordenem essa estratégia.

A transformação do sistema para um modelo com viés de representação proporcional mais ou menos acentuado é resultante da interação entre duas variáveis condicionantes da viabilidade futura dos partidos que dominam a arena política: a força e peso eleitoral do partido desafiante; a capacidade de coordenação dos partidos dominantes, tendo as forças conservadoras mais de um representante com eleitorados grandes e equivalentes entre si ou despontando apenas um partido dominante relevante frente ao desafiante progressista. Com isso, dado o ganho de apoio conferido pelo eleitorado ao partido entrante e/ou o empate técnico entre o a representação eleitoral dos partidos conservadores dominantes, verifica-se um forte incentivo para a adoção de um sistema de representação proporcional mais efetivo<sup>26</sup>. Esse é o quadro político no Uruguai após as eleições de 1994.

Boix (1999) destaca que em um cenário eleitoral no qual os antigos partidos têm de enfrentar um partido progressista forte, duas alternativas podem surgir: os partidos antigos continuam a coexistir em uma espécie de equilíbrio não-Duvergeriano, em que suas forças eleitorais são tão equilibradas que nenhum dos dois pode adjudicar-se como a frente de oposição às forças progressistas; a identidade entre os antigos partidos e seus eleitores é tão forte que os últimos deliberadamente não votam de forma estratégica, mantendo suas identidades.

O que se percebe, no caso uruguaio, não é uma alternatividade perfeita, mas a presença de ambas as alternativas, quer pela forte vinculação de alguns eleitores com os partidos antigos do sistema o Nacional e o Colorado (que opera de forma mitigada, mas de forma decisiva nos eleitores mais velhos), quer pela absoluta equidade de verificada nas eleições nacionais de 1994 entre os três maiores partidos. Este resultado torna-se o estopim da Reforma Constitucional, na tentativa de os partidos governantes maximizarem sua representação frente a um partido de oposição forte, pela adoção de regras que se aproximassem mais da representação proporcional ‘pura’.

---

<sup>26</sup> Essa é a hipótese rokkiana de decisão de regras eleitorais dentro da dualidade plurality/majority e a representação proporcional (RP)

## 5.1 INCENTIVOS À FACCIÓNALIZAÇÃO

Partindo da noção de facções<sup>27</sup> como sendo os grupos organizados de forma autônoma dentro dos partidos, com o objetivo de impor a própria linha política e de obter um maior número de cargos-chave para seus membros, tem-se uma base para analisar as formas que suas estratégias tomam, bem como sua lógica de atuação. Ao ter em conta a organização autônoma das facções em relação ao partido, na busca dos tipos tidos como *parties*, a sua existência pode ser identificada não apenas dentre os grupos que competem abertamente nas eleições, como também junto a outros grupos, que atuam de forma coligada durante os sufrágios. As facções aqui estudadas englobam as formações pré-partidárias no nível parlamentar, as tendências ideológicas intrapartidárias e as dissidências no voto dentro do parlamento.

As facções do tipo *parties* são o objeto da presente dissertação, assim, predomina o interesse em analisar estritamente este tipo de facção. De acordo com Buquet, Chasqueti e Moraes (1998), as facções - como agentes dentro de um partido - deste se diferenciam por apresentarem sede distinta, órgãos de imprensa próprios ou convenções em separado, mas acima de tudo, por contratarem de forma independente o seu ingresso ou retirada da coligação que dirige o partido. Também é independente a adesão da facção a uma decisão da maioria da coligação a que pertence. Pode-se questionar a motivação de um agrupamento político em tornar-se facção e não partido. A resposta depende de uma série de fatores, como as barreiras à entrada na competição eleitoral e os requisitos legais para a conformação de um partido. O essencial é a busca da aceitação, ainda que de forma não plena, da ideologia ou linha política da facção, e de recompensas eleitorais para os membros da agremiação.

O efeito das facções<sup>28</sup> sobre os partidos e sobre o próprio sistema político em que atuam é considerado pela grande maioria dos autores que tratam do tema como negativo, pela a influência que exercem. Dado que a existência de facções dentro de um partido pode decorrer da necessidade da agremiação maior ser coordenada por líderes de grupos diversos, o

---

<sup>27</sup> Apesar da polêmica acerca do emprego do termo facção à fração, e embora se aceite o amplo emprego do segundo termo na bibliografia de referência alemã (*fraktion*) e portuguesa, ainda que a tradução literal do termo em inglês (*faction*) possa gerar alguma ambigüidade, parece, dado o objeto, a melhor opção terminológica.

<sup>28</sup> Via de regra tenta-se evitar o termo “corrente” para designar as facções, uma vez que este corrobora a conceituação das facções do tipo *tendencias*, que não são o objeto do presente estudo, e diferenciam-se das facções do tipo *parties*, como visto no capítulo anterior.

caráter intrínseco das facções de instabilidade temporal e, por vezes de menor definição ideológica, em relação aos partidos, geralmente acarreta alto grau de incoerência e instabilidade internas, com frequência maior que o das próprias coligações governamentais.

Outro aspecto largamente difundido é que as facções colaboram para ampliar a instabilidade e a conflitualidade interna em Governos de coalizão. Vista a necessidade inerente de um Governo de coalizão de sanar, até onde seja possível, as divergências dentro do bloco governista e de distribuir os despojos entre seus membros, o problema é ampliado quando se trata com facções. Estas acabam por gerar a mesma necessidade de resolver conflitos e solucionar a equação dos despojos entre os partidos, mas também dentro das facções dos diversos partidos que compõem a coligação, sobrepondo o problema em dois níveis. Essa fórmula da dupla instabilidade é verificada por D'Amato (1966).

As facções, também, podem apresentar-se como pouco representativas do eleitorado como um todo. Isso ocorre quando o eleitor vota no partido, que funciona como uma espécie de 'rótulo' para todas as suas subdivisões internas, servindo para que apresentem uma mesma identidade frente o eleitor, que acredita na imagem global do partido (ou na majoritária do mesmo). Tal fato gera uma distorção na representação, em especial em sistemas eleitorais que não diferenciam claramente as facções e que permitem uma forma de soma agregada de votos, sem distinção interna dos sufrágios por facção partidária.

Em que pese a visão majoritária dos autores sobre as facções no sentido de sua atuação negativa frente ao sistema, alguns têm como positiva sua ação, geralmente em um sistema bipartidário relativamente rígido ou em um sistema dominado por um partido hegemônico. No primeiro, partindo do pressuposto de que um sistema bipartidário não é capaz – ou pode não ser – de representar as mais variadas vertentes ideológicas e políticas existentes, o que é responsável por uma forma de perda forçada da representação real, as facções podem desempenhar uma função essencial no sentido de garantir a diversidade de opiniões e ideologias. As facções também são responsáveis por especificar as diversas posições dentro dos dois partidos do sistema, inclusive apontando convergências político-ideológicas de duas facções pertencentes uma a cada partido do sistema bipolar.

Em um sistema que conceba ou comporte apenas um partido claramente hegemônico, via de regra, pelo baixo índice de competitividade eleitoral, as facções podem

desempenhar o papel primordial de oposição, ainda que interna, do sistema político. Sob esse prisma, Zariski (1960) e Rose (1964) identificam na própria relação de ausência de competição entre partidos e na inexistência de forças questionadoras do sistema, as condições para o surgimento das facções dentro dos partidos.

As facções têm também causas estruturais para sua conformação, causas ligadas à estrutura do sistema eleitoral, bem como aos sistemas constitucionais de governo. Ozbudun (1970) identifica um forte incentivo à criação de facções dentro de um sistema constitucional presidencialista, dada a inexistência de nexos sustentador do governo em si<sup>29</sup> em relação ao parlamento, o que reflete-se na menor necessidade da existência de partidos homogêneos ou coesos. O sistema parlamentarista, no entanto, por si só, não é garantia de partidos fortes e homogêneos, daí a importância da análise do sistema de partidos.

Para D'Amato (1965), um alto grau de fragmentação interna dos partidos, aliada a um cenário de radicalização das forças políticas, opera como uma barreira à alternância de governo entre partidos e coalizões. Nesse caso, gera-se uma lacuna, pois o eleitor não pode decidir qual o partido ou coalizão de partidos que sucederá o governo atual. Conseqüentemente, as decisões passam a ser tomadas muito mais com base nas relações de poder dentro dos partidos ou das coligações, quer de partidos, quer de facções, que criam uma indesejável desvinculação entre partidos e eleitores.

Com isso, floresce um campo fértil em incentivos ao surgimento das facções, visto que, mesmo com a queda do governo, os grupos que dele faziam parte não sofrem uma derrota definitiva, apenas passam a jogar, novamente, o jogo da construção de um novo governo, do qual podem voltar a fazer parte. Assim, às facções internas é permitido um comportamento ambivalente e até mesmo conflituoso com a maioria do partido. Desvencilhando-se paulatinamente da intenção inicial do eleitorado, elas podem atuar em um sistema de competição que se dá no âmbito intrapartidário.

Constata-se que todo e qualquer sistema eleitoral que incorpore a competição interna nos partidos, em especial entre candidatos do mesmo partido, é um sistema que

---

<sup>29</sup> Trata-se aqui de ressaltar o fato de o governo não poder ser trocado dada uma nova coligação das forças do parlamento. Independente de um Governo presidencialista poder se tornar isolado, sem o apoio da maioria no Parlamento, ele não tem como ser substituído pelo segundo, este, apenas pode comprometer-lhe a governabilidade.

fornece grande incentivo ao surgimento de coalizões de facções, em substituição aos partidos homogêneos, e ao surgimento de partidos que se subdividem em facções.

Outra questão bastante difundida é a relação entre o tipo de voto nas assembleias parlamentares (secreto ou aberto) e o seu papel no controle e no incentivo para o surgimento de facções dentro do sistema. As conclusões até o momento não operam de forma absoluta, apenas apresentam linhas gerais a serem analisadas em contraposição ao caso concreto. No caso do voto secreto, é muito difícil para o partido identificar e punir os dissidentes, o que evita a ceifa de uma facção, por ser também difícil identificar a facção dissidente, bem como seus líderes, com o objetivo de poder acompanhá-los e aplicar-lhes sanções que enfraqueçam a facção em favor do fortalecimento do partido. No entanto, nem sempre votos dissidentes são sinônimo de facções, em especial do tipo *parties*.

Um sistema no qual o voto parlamentar é dado por meio de chamada nominal ou voto aberto permite a penalização de minorias dissidentes pela maioria. Isso gera um forte incentivo para a formação de novas facções dentro do partido, mas não soluciona o caso de, por exemplo, estar-se tratando de um partido em tese, mas de fato ser uma coligação de facções definidas *a priori*. A relação entre voto secreto e voto aberto não é uma via perfeita e de mão-dupla, pelo contrário, os casos concretos podem apresentar muitas contradições em relação à teoria.

Outro aspecto incentivador da formação, manutenção e ampliação do número de facções, embora gize-se de maneira não absoluta, é o sistema eleitoral proporcional interno<sup>30</sup>. Por sua característica, ele favorece a proliferação das facções, porque esse sistema também não apresenta mecanismo capaz de impor penalidades aos pequenos grupos, muito pelo contrário. O sistema proporcional interno leva à supervalorização de grupos pequenos quando, por exemplo, em um sistema parlamentarista, a coligação criada para governar incorpora pequenos grupos em detrimento de grupos maiores – via de regra por razões ideológicas. Como os pequenos são indispensáveis para a obtenção da maioria necessária, eles tornam-se peças-chave na montagem de um governo, fazendo com que adquiram relevância absolutamente inconsistente com a sua expressão numérica em termos eleitorais.

---

<sup>30</sup> A proporcionalidade interna referida é o fato de que as facções entram na adjudicação do resultado eleitoral de forma independente, ou seja, o sistema respeita a proporcionalidade interna das facções dentro de cada partido, fazendo com que a facção adjudique para si o número de postos eletivos que receberia caso concorresse como um partido independente.

As facções podem ser o reflexo de agremiações extrapartidárias, tais como sindicatos, associações profissionais, associações estudantis, movimentos sociais, todos capazes de recrutamento próprio, e também apresentar forte vinculação ideológica com parte do eleitorado – o que, em regra, lhes garante tanto um eleitorado com crescimento vegetativo, mas estável como a possibilidade de buscar financiamento próprio - isso leva a um terreno fértil para a proliferação da fragmentação intrapartidária. Muitas vezes, tais organizações fogem ao controle do partido e, por vezes, simplesmente não dependem do partido para existir. Quando essas organizações colaterais não são facções do partido e nelas não tendem a se transformar, passam a colaborar estritamente com uma das facções internas.

Os grupos quer internos, quer colaterais que fogem a um efetivo controle central por parte do partido acabam por alcançar, ainda que parcialmente, recursos próprios do partido, como os votos e até mesmo financiamentos. Esses votos são essenciais às facções, posto que deles dependem para eleger e reeleger representantes sem o suporte do partido. Dentro desse mesmo conjunto de incentivos, o próprio tamanho excessivo de um partido pode ser um fator para que se inicie um processo de fragmentação interna. Isso ocorre porque é impossível a dicotomia: partidos e facções fortes. Sempre um atua na contramão do outro, logo, ou se tem partidos fortes e facções fracas (ou ainda sem facções), ou facções fortes e partidos fracos, dado que atuam como forças em sentidos opostos. A dimensão exacerbada de um partido dificulta-lhe o controle sobre seus membros, o que favorece o florescimento de facções que se apóiam exatamente na falta de fiscalização.

A falta de mecanismos que permitam a punição da indisciplina parlamentar impede que os divisionistas sejam punidos, conferindo-lhes liberdade de dissenso. Um partido composto de forma socialmente heterogênea e praticamente um berçário de facções tem minada a possibilidade de coesão perfeita, que depende, muitas vezes, da homogeneidade cultural de seus membros. A falta de comprometimento ideológico claro e próximo entre os grupos dentro do partido e a permissão de existência várias correntes ideológicas dentro do partido são terreno fértil para o conflito e a dissensão internos. A permissão para vários grupos ideologicamente distintos comporem uma agremiação legitima o dissenso interno e, por conseqüência, permite a formação de facções.

## 5.2 SOLUÇÕES CONTRA O FENÔMENO FACCIÓNISTA

Tendo em vista a repercussão negativa das facções, conforme a literatura especializada, torna-se quase natural que algumas formas de coibi-las ou ao menos minimizá-las, sejam desenvolvidas. Entretanto, uma vez diagnosticadas as principais causas para a formação das facções, muitas das medidas propagadas não guardam qualquer simetria com as causas que incentivam a faccionalização. Tal fato explica-se pela falta de plausibilidade em propor medidas que atentam ora contra a cultura já enraizada da sociedade, ora contra um sistema já consolidado ou em fase precária de consolidação. Acima de tudo, busca-se vetar reformismos constitucionais, em especial aqueles que alteram cláusulas tidas como pétreas ou que envolvam reformulações no sistema de governo.

Dentre as inúmeras propostas encontradas na literatura especializada, são recorrentes as propostas de rever o sistema proporcional externo; abolir o voto de preferência; rever o sistema eleitoral proporcional interno; conceber apenas o financiamento público dos partidos.

No caso da proposta de uma revisão do sistema eleitoral proporcional externo aos partidos, reiteradas são as críticas acerca dos comprometimentos que estariam presentes no caso de uma reforma constitucional. Tendo em mente a essência da intervenção, o que se percebe é que qualquer modificação na legislação eleitoral é precedida de um renhido e difícil debate político a fim de se obter a maioria suficiente para tal alteração. Ainda pior é o quadro enfrentado quando a maioria já é previamente constituída e as elites dirigentes, que compõem esta maioria interessada na reforma, atuam de surpresa na modificação das regras eleitorais. Contudo, segundo Rose (1964), um sistema uninomial não é capaz de impedir a ascensão ou o surgimento de facções dentro dos partidos. Para confirmar sua observação, cita o caso dos sociais-democratas ingleses dentro do partido trabalhista.

No caso da abolição do voto preferencial, visa-se obstaculizar a possibilidade de o eleitor escolher um partido e, concomitantemente, elencar uma ordem de preferência entre os candidatos da lista. Quanto a esta proposta, as mesmas críticas anteriores são feitas, com a atenuante de que o grau de interferência no sistema eleitoral é muito menor. Sem a

possibilidade de indicação de preferências internas dentro dos partidos, os votos são exclusivamente do partido e não estão convalidados para a criação de facções.

A melhor proposição acerca da restrição da proliferação das facções ironicamente não pretende eliminá-las. Com o risco de apresentar-se apenas como uma medida temporária, a revisão do sistema proporcional interno para um sistema interno de tipo majoritário pode ser estruturalmente revertida no médio-longo prazo. Entretanto, é inegável a verificação de que esse sistema de *quorum* força as facções a se coligarem para obter a maioria interna, o que tem o efeito de reduzir o número e aumentar o tamanho das facções, que, agrupadas, constituem uma única facção maior. Contudo, nada impede que as antigas facções continuem a se diferenciar e a agir como entes autônomos como subfacções. O modelo proposto é válido, ainda que, em última análise, apenas modifique o número e a dimensão das facções.

A quarta proposição busca o enfraquecimento das facções pela ceifa de seu motor financeiro. Com o financiamento público dos partidos, estes exerceriam um controle rígido sobre as facções que se formam pela falta de efetivo controle central ou pela ausência de verificação em regiões onde o partido não tem forte representação, ou em que esta é feita pela própria facção. Entretanto, além de impopular, tal remédio pode não solucionar o problema se, as causas do faccionamento forem distintas ou se as facções conseguirem receber auxílio financeiro próprio, por outros meios, em especial dos agentes colaterais que as apóiam, como os sindicatos.

A peculiar estrutura faccionalizada dos partidos uruguaios e os recortes típicos do regime eleitoral, que regulam a competição entre os agentes, levam inexoravelmente a uma correlação significativa que vincula sistema eleitoral e sistema de partidos. A continuidade do sistema de partido uruguaio pode parecer vinculada, em certa medida, às características das normas eleitorais, mas o que se verifica no último quarto de século no Uruguai é uma modificação endógena do sistema de partidos que acaba por produzir uma forte modificação no sistema eleitoral.

Há uma relação bidimensional entre o sistema de partidos e o sistema eleitoral. No caso uruguaio, há uma prevalência do sistema de partidos sobre o regime eleitoral, na medida em que este é modificado para atender a novos paradigmas daqueles. Entretanto, o

sistema eleitoral é usado para corrigir elementos indesejáveis do sistema de partidos, como a hiperfaccionalização.

### 5.3 A LÓGICA DAS FACÇÕES

Quando trata-se da lógica e da racionalidade que envolvem as facções<sup>31</sup>, embora alguns autores as caracterizem ou enquadrem como uma variação do clássico dilema do prisioneiro vinculado à teoria dos jogos, o que se tem, basicamente, é um jogo do tipo cooperativo. Esta é a modalidade em que os jogadores, no caso as facções, sinalizam com acordos marcados. Uma vez indicados os acordos que serão seguidos, as partes não têm, em princípio, incentivos para não seguirem o acordado, sob pena de serem penalizadas, o que torna o comprometimento anterior exequível da maneira avançada. Por primeiro é analisado o caso de coordenação entre duas facções.

Geralmente, os jogos cooperativos, como no caso das facções, envolvem a transferência de ganhos entre as partes. Essa transferência, no caso em estudo, ocorre, via de regra, entre os participantes, após o término do jogo. A esses pagamentos por cooperação é consignado o termo *side payment*<sup>32</sup>. Ao mesmo tempo em que facções jogam de um lado, outras podem jogar de outro, a partir de outro partido, mas esses jogos não apresentam conexão alguma entre si.

Ao assinalarem um possível acordo, os agentes podem escolher estratégias que resultem em uma forma de maximização do ganho. Assim, dentre quaisquer outros acordos possíveis, é razoável que as facções apresentem e sinalizem acordos que maximizem seus ganhos próprios, dividindo o ganho adicional obtido pelo acordo em comparação com um acordo não ótimo ou mesmo pela prevalência da não cooperação. Por vezes, a melhor estratégia pode ser não cooperar.

---

<sup>31</sup> Neste momento, se trata apenas da racionalidade das facções dentro de seus próprios partidos e não em uma possível interação com facções e partidos fora da circunscrição partidária.

<sup>32</sup> No caso específico das facções, existem dois tipos de *side payments*, o primeiro envolve a alocação de cargos em caso de vitória da coligação, o segundo depende das regras eleitorais, como a distribuição das cadeiras de forma proporcional dentro do partido, mas ambos acabam tendo uma certa correlação estrita.

A questão principal quando se trata de jogos competitivos é saber, ou acordar, de que forma o ganho que excede o mínimo que cada parte obteria de per si será dividido, ou seja, quais os critérios que definirão a ocupação dos cargos na administração pública e dentro do partido, uma vez que os ganhos eleitorais proporcionais, quando for o caso, serão divididos na forma anteriormente prevista na legislação eleitoral vigente, por ambos é conhecida. Assim, o foco passa a ser nas estratégias de barganha a serem usadas pelos envolvidos na tentativa de divisão do ganho sobrejacente obtido com a cooperação.

As soluções para os jogos cooperativos entre dois agentes são tratadas por Nash (1950; 1953), dele obteve-se a solução de barganha para esse sistema. Basicamente, os atores barganham quando existe mais de um resultado que ambos estão dispostos a aceitar. Entretanto, não há consenso acerca de qual dos resultados possíveis é o melhor na forma cooperativa, dado que os ganhos são diferentes em termos quantitativos ou qualitativos e pode haver uma solução tida como melhor por apenas um dos atores.

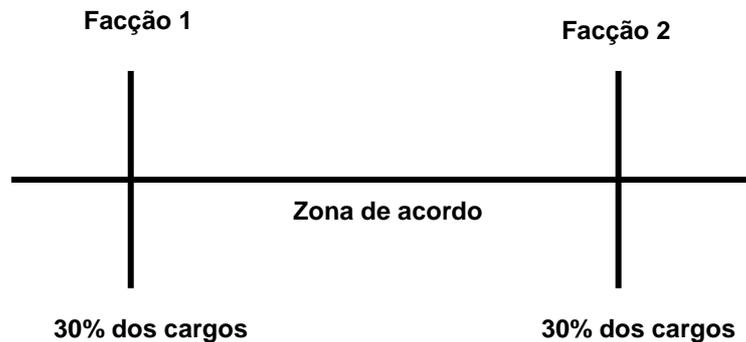
Amplamente difundido no âmbito da Ciência Política, como ressalta Morrow (1994), o sistema de solução de barganha desenvolvido por Nash (1950) é aplicável nas questões de relações internacionais, para a solução de crises e problemas econômicos, entre legisladores e agências executivas e na conformação de coalizões por partidos políticos. O último caso, bem como seus exemplos, permite transportar o tema e suas soluções, para o âmbito das facções<sup>33</sup>.

Na solução de barganha de Nash, os agentes estabelecem resultados em várias dimensões, mas para a breve explanação que se pretende aqui, sua visualização é mais simples se trabalhado apenas o campo unidimensional. No caso de ambos os lados não chegarem a um acordo, o resultado é chamado de *conflict point*, (que no caso de uma crise internacional é a guerra, mas, no caso em estudo, é a não conformação de uma coligação eleitoral e, conseqüentemente, o enfrentamento de ambos os agentes nas urnas).

---

<sup>33</sup> Muito embora as facções não sejam partidos em sentido estrito, quando se trata das linhas ideológicas internas dos partidos do tipo *parties*, tem-se, basicamente, um partido formado por uma coligação de proto-partidos.

### Ilustração 3- Jogo de Barganha na Forma Unidimensional



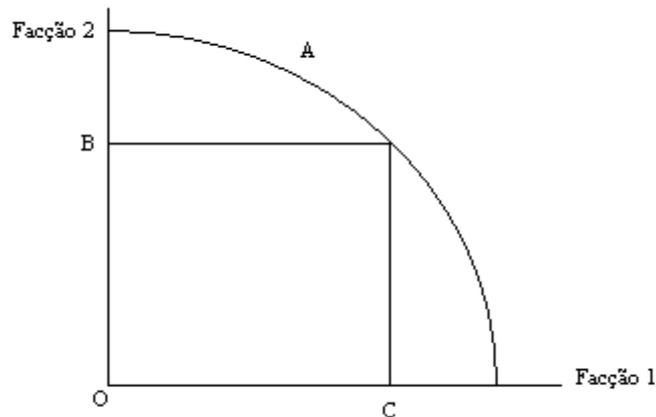
Fonte: Elaboração Própria com base em modelos de Morrow (1994) e Nash (1950)

No caso da ilustração 3, a suposição (aleatória) é que nenhuma das facções tem interesse em coligar com a outra no caso de obter menos do que 30% dos cargos e cadeiras oferecidos pelo sistema eleitoral, posto que acreditam poder obter esse percentual se concorrerem sozinhas.

Assim, cada lado estabelece seu *reservation level*, que expressa para si o valor ou ganho simples, no caso de não se chegar a um resultado sem acordo. Nesse caso, o *reservation level* apresenta-se como sendo um nível de barganha mínimo, equivalente ao *conflict point*, ou seja, é o ponto considerado como o mínimo aceitável. No *reservation level* de cada facção, encontra-se uma zona de acordo (*zone of agreement*), ela contém todos os níveis de acordo possíveis e preferíveis ao *conflict point*. Pode ocorrer que não exista zona de acordo, nesse caso, as facções jamais chegarão a um acordo, posto que nenhuma forma de ajuste da cooperação alavanca o ganho mínimo que entendem ser possível obter atuando de forma não cooperativa.

Uma outra forma de analisar o mesmo problema é passar da forma dimensional para a forma de ganhos de utilidade na forma espacial. Nesse caso, uma linha de fronteira (A) indica o limite onde todas as possíveis formas de barganha para esse jogo estão contidas. Qualquer ponto sobre ou abaixo da linha de fronteira indica uma forma possível de barganha, mas a linha de fronteira indica sempre um ótimo paretiano (o que significa que para qualquer acordo abaixo da linha de fronteira existe um acordo preferível para ambas as facções que coincide com a referida linha).

Ilustração 4 – Jogo de Barganha em Forma Espacial



Fonte: Elaboração Própria

O resultado, caso não haja cooperação (O), foi aleatoriamente estipulado em 30%. Com isso o ganho adicional da Facção 1 é a diferença entre o *conflict point* (O), que é de 30%, e o ponto (C), que indica o percentual de cadeiras e/ou cargos da Facção 1, após a consecução do acordo. Da mesma forma, a vantagem extra que obtém a Facção 2 em relação ao fato de não chegar a um acordo é dada pela diferença entre o ponto (O) e o ponto (B).

Com a finalidade de estabelecer claramente as condições para que se obtenha uma solução de barganha de Nash, quatro princípios básicos foram estabelecidos: *Joint efficiency*, *Symmetry*, *Linear Invariance*; e *Independence of Irrelevant Alternatives*.

A primeira condição impõe que a solução esteja locada na linha de fronteira, fazendo com que os atores incidam em barganhas do tipo ótimas no sentido de Pareto. A segunda regra estabelece que o processo de barganha seja neutro entre ambas as partes, assim, a diferença obtida além do *reservation level* é dividida de forma equânime. A terceira assertiva indica que transformações lineares nas funções de utilidade de cada jogador não afetam a solução de barganha. A última condição propõe que a solução não será alterada pela inclusão ou exclusão de alternativas que os agentes concordam serem inferiores à solução ideal. Com isso, o sistema apresenta apenas uma solução que satisfaz todos os quatro pressupostos.

O modelo de solução de barganha de Nash apresenta algumas limitações. Primeiro, apresenta uma suposição *sui generis* na qual os agentes são tratados de forma equânime, quando, em muitos casos, o peso e a força de barganhar de um dos agentes é superior à do outro. Nesse sentido, Harsanyi (1971) demonstra que o sistema de Nash (1950)

trata com estruturas de barganha fixas, mas que em uma situação em que um dos agentes, quando enfrenta um grande risco e encontra-se na eminência de as negociações se encerrarem sem nenhum acordo, tende a fazer pequenas concessões, assim as negociações seguem até que se obtenha uma composição final. Também questiona-se a razoabilidade dos axiomas propostos por Nash. Cabe definir se o sistema é resultado de uma disputa que envolve barganha ou um esquema de arbitramento que alcança um equilíbrio ótimo.

Para alguns críticos como Morrow (1994) e Harsanyi (1971), a própria assunção de simetria perfeita indica certo grau de falta de razoabilidade. Aliada à proposição de independência frente a alternativas irrelevantes, que têm a força de afastar ameaças dos dois lados, sejam elas vazias ou críveis, ela retirar-lhe-ia credibilidade. Outra crítica é no sentido que na sistemática de Nash, sempre se alcança um equilíbrio desde que exista algum. Contudo, por vezes, um dos lados decide encerrar as negociações por crer que sua continuidade é infrutífera, mesmo quando existe um acordo possível. A última crítica trata de um comportamento que pode ser considerado como irracional, dado que existe ao menos um equilíbrio possível. A racionalidade é a base de todas as proposições em termos de teoria dos jogos.

#### 5.4 COOPERAÇÃO COM N-ATORES

No campo da cooperação com mais de dois atores o foco passa a ser estritamente, em Ciência Política, a formação de coalizões. Tem-se como coalizão (C), um subconjunto de um conjunto de todos os atores envolvidos. As coalizões têm lugar quando um grupo de partido ou facções concorda em coordenar suas estratégias em seu mútuo benefício. Assume-se que os agentes dentro de uma coalizão coordenam suas estratégias para maximizar suas chances eleitorais e, conseqüentemente, seus ganhos. Esses ganhos extras podem ser distribuídos entre os membros da coalizão. Os membros que coligarem têm a oportunidade de dividir seus ganhos transferíveis<sup>34</sup>, depois de terminado o jogo, além disso, podem fazer compromissos pré-definidos sobre o excedente transferível.

---

<sup>34</sup> Entendem-se por ganhos transferíveis apenas aqueles que excederam os tidos como *reservation level*, ou seja, aqueles que o agente considera que obteria mesmo atuando de forma individual, sem cooperar.

Morrow (1994) descreve um jogo cooperativo com  $n$ -atores como o ganho que cada coalizão pode assegurar para si. A função característica desse jogo é dada por uma função de valor real ( $v$ ), para todos os subconjuntos de jogadores – incluindo o conjunto vazio – tal que:

$$v(\emptyset) = 0, \text{ e}$$

$$v(R \cup S) \geq v(R) + v(S), \text{ se } R \cap S = \emptyset$$

A função ( $v$ ) dá a vantagem que cada coalizão pode garantir para si no caso de vir a se formar. A função caracteriza dois princípios fundamentais: primeiro que na existência de um grupo sem participante ( $\emptyset$ ) este não pode obter ganho nem perda; segundo que uma fusão de duas coalizões sem membros em comum deve ser capaz de conferir, ao menos, o mesmo benefício que as coalizões obteriam se atuassem de forma independente.

Imputações, via de regra apresentadas sob a forma vetorial  $(X_1, X_2, \dots, X_n)$ , são as possíveis divisões dos ganhos possíveis entre os agentes. Por serem ganhos potenciais, eles não correspondem à solução do jogo, são possíveis soluções. O que se espera é que a solução seja obtida a partir da alocação dos ganhos possíveis (*payoff*). A distribuição racional desses ganhos deve conformar dois requisitos de racionalidade, um coletivo e outro individual. Na esfera plúrima, o critério de eficiência faz com que dividam entre si todos os *payoffs* disponíveis. No âmbito singular, espera-se que nenhum agente aceite menos do que aquilo que poderia obter se atuasse de forma individual. Esses critérios atuam de forma concomitante na divisão dos ganhos possíveis ou esperados.

A fim de poder resolver um jogo em sistema cooperativo com  $n$ -atores deve-se conhecer quais as imputações ou conjuntos de soluções possíveis. A solução está posicionada no conjunto de imputações que apresentam um incremento de validade em sua racionalidade básica. São estas as condições verdadeiras para a formação de coalizões.

Como as coalizões formam-se pelo interesse de seus membros em vincularem-se, entre duas imputações ( $x$  e  $y$ ), o grupo decidirá por aquela que se mostre dominante frente à outra. Uma imputação ( $x$ ) domina outra ( $y$ ), em uma dada coligação ( $C$ ), se e somente se cada membro de ( $C$ ) recebe um *payoff* maior em ( $x$ ) que em ( $y$ ) e, se a soma dos *payoffs* dos membros de ( $C$ ) não for maior do que aquela que a coalizão pode assegurar para si no caso de vir a ser formada. Quando ambas as condições verificam-se espera-se que a coalizão ( $C$ ) seja

formada. A coalizão se forma se e somente se a mudança do estado singular para o coletivo é preferível por todos os membros da coalizão individualmente e se essa mudança para melhor puder ser garantida pela coalizão.

## 6 A FACCIOCRACIA URUGUAIA

De acordo com Shugart e Carey (1992), os regimes de governo podem ser diferenciados com base em quatro dimensões: forma de eleição do Presidente; a quem responde o gabinete; se os mandatos são fixos ou não; tipos de vetos que incidem sobre a legislação emanada do Legislativo e do Executivo. Um regime presidencialista puro deve apresentar: um presidente eleito pelo voto popular; um gabinete (ministérios) que responda ao presidente; mandatos fixos e definidos no tempo para o Executivo e Legislativo; poderes de veto para o presidente sobre a legislação emanada do Congresso ou Parlamento.

Dentre essas características, o Uruguai apresenta de forma clara apenas dois elementos. O presidente é eleito popularmente e possui poderes legislativos importantes, entre os quais se destaca o direito de veto total ou parcial. Atenua o presidencialismo puro no Uruguai o fato de o Parlamento poder censurar ministros indicados e, até mesmo destituí-los *ad nutun* pelo voto de mais de 2/3 da Assembléia Geral<sup>35</sup>. Não corrobora o presidencialismo puro o fato de o chefe do executivo poder dissolver o Parlamento, esse poder coloca o Executivo em primazia frente ao Legislativo, sendo o último recurso no caso de falta de entendimento entre ambos, por exemplo, no caso de falta de apoio parlamentar para os ministros indicados. Com isso, embora alguns elementos não permitam uma caracterização pura do sistema, o (des)equilíbrio de freios e contrapesos aponta para o Executivo como sendo o lado mais forte, o que, se não caracteriza a forma pura, é, por certo, um sistema mais presidencialista que qualquer outro.

O último dos quatro elementos característicos descritos é fonte de forte debate entre os juristas uruguaios, que advogam a tese da atenuação do presidencialismo. O presidencialismo puro prevê o instrumento do veto nas mãos do Executivo, no caso uruguaio a Carta Maior do país outorga uma vasta gama de instrumentos de interferência sobre o Legislativo por parte do Presidente. Entre eles destacam-se as matérias de iniciativa privativa

---

<sup>35</sup> No Uruguai a Assembléia Geral é o corpo legislativo formado pela união da Câmara de Representantes com o Senado, sendo seu presidente o Vice-Presidente da República.

do Executivo; iniciativa sobre matéria salarial e imposição de restrições legislativas sobre a matéria; o veto parcial e os projetos de tramitação em regime de urgência.

O sistema uruguaio distancia-se do presidencialismo tido como clássico, a excrescência dos poderes legislativos conferidos ao Executivo, que se sobrepõem aos poderes do Legislativo, não se apresenta doutrinariamente ideal. Ainda que o sistema apresente-se híbrido, seus elementos mais destacados permitem-lhe ser caracterizado como um regime de governo basicamente presidencialista.

Feito este pequeno parêntese institucional, passa-se a analisar o papel, ou o conjunto de papéis, que desempenham os atores políticos dentro do sistema. Antes de determinar as regras pelas quais os partidos políticos jogam e como se materializa o caso concreto, ressalta-se que, mesmo em países com um sistema institucional igual ou muito similar ao acima descrito, sua operatividade pode desenvolver-se de forma bastante diferente. Nesses casos, as variáveis que regem o funcionamento da configuração institucional são o sistema e o modelo de partidos que se apresentam no sistema, como entendem Mainwaring e Scully (1995).

Primordial para a análise do caso uruguaio é a verificação dos diferentes efeitos que a norma eleitoral produz sobre o sistema de partidos e que tipo de partidos ela cria. Dentro de um sistema de partidos fortemente institucionalizado, embasado em um longo bipartidarismo, o ingresso de um terceiro ator relevante gera uma espécie de ‘aprendizagem forçada’<sup>36</sup> que o sistema impõe aos novos competidores. Ao mesmo tempo em que o ‘estranho’ incorpora-se ao sistema, este passa por uma mutação: o partido ingressante evolui com o sistema e o sistema evolui<sup>37</sup> com o novo partido. Assim, desde 1971, o sistema vem tomando o formato de um pluralismo limitado, com uma oscilação entre dois e meio e três o número de partidos relevantes no sistema, além de uma quarta força bem retardatária, a partir de 1984<sup>38</sup>.

Chama a atenção o formato organizacional dos partidos que compõem o sistema, caracterizado por um modelo faccionalizado ou faccionalizante, com agentes internos com

---

<sup>36</sup> Expressão primeiramente utilizada por Buquet, Chasquetti e Moraes (1998).

<sup>37</sup> Aqui o sentido de evolução não deve ser entendido de forma qualitativa, posto que a evolução, nesse caso, é mais uma metamorfose, pois não se trata de buscar comparações valorativas.

<sup>38</sup> Este é o caso da União Cívica em 1984 e do Novo Espaço nas eleições de 1989, 1994 e 1999.

grande visibilidade pública e lideranças bem definidas. Apesar de haver vários líderes dentro do partido, o mais freqüente é a ausência de um verdadeiro chefe do partido<sup>39</sup>, isso é reforçada pelo fato de um líder de facção apenas ter como prerrogativa o controle interno de seu grupo, sem poder para intervir nas facções irmãs. Essa limitação de poder paralelo, somada à ausência de um poder superior impositivo, faz com que o Presidente eleito não possa controlar a disciplina dentro de seu próprio partido, alinhando apenas os membros da facção a que pertence.

Essas limitações, aliadas a um sistema de listas que comportava o DVS até a eleição de 1994 com a sobreposição de vários candidatos presidenciais por partido<sup>40</sup>, apresenta como efeito na esfera presidencial a vitória do candidato da facção mais votada dentro do partido mais votado. Isso faz com que apenas uma parte, via de regra pequena, do Parlamento esteja efetivamente sob o controle do Presidente.

Tabela 21 - Apoio Parlamentar ao Partido Vencedor

|                        | 1971 | 1984 | 1989 | 1994 |
|------------------------|------|------|------|------|
| Cadeiras no Parlamento | 55   | 55   | 52   | 42   |
| % de Votos             | 42,3 | 42,3 | 40   | 32,3 |

Fonte: Elaborado com base em Buquet, Chasqueti e Moraes (1998)

Tabela 22 - Apoio Parlamentar da Facção do Presidente

|                                  | 1971  | 1984  | 1989  | 1994  |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Cadeiras da Facção do Presidente | 36    | 45    | 30    | 32    |
| % dentro de seu Partido          | 65%   | 81%   | 57%   | 76%   |
| % dentro do Parlamento           | 27,6% | 34,6% | 23,0% | 24,6% |

Fonte: Elaborado com base em Buquet, Chasqueti e Moraes (1998)

Das Tabelas 21 e 22, extraí-se que, em média, os Presidentes eleitos não conseguem obter o controle de muito mais de uma quarta parte dos votos do Parlamento, mesmo que sua facção seja amplamente majoritária dentro do partido, ela não ultrapassa em muito a terça parte das cadeiras do Parlamento, como em 1984. O que demonstra que a maior

<sup>39</sup> Os partidos de esquerda geralmente apresentavam um líder partidário, mas no caso da Frente Ampla, após a morte de Seregni, houve uma espécie de vácuo de poder. No Novo Espaço, após a fusão de Batalla e sua facção dentro do Partido Colorado, em 1989, Michelini assumiu o comando do partido.

<sup>40</sup> Mesmo durante o período anterior à Reforma Eleitoral de 1996 os partidos de oposição apresentavam apenas um candidato na eleição presidencial, mas se valeram cada vez mais do número crescente de listas ofertadas ao eleitor como estratégia maximizadora de votos.

facção, no sistema anterior à Reforma, era, necessariamente, a do Presidente, ela, porém, não conseguia obter a maioria no Parlamento. Analisando a Tabela 21, verifica-se que nem mesmo o partido do Presidente era majoritário dentro do órgão legislativo.

Nesse sistema incapaz de constituir maiorias pelo voto, criava-se uma dicotomia ambígua. Os partidos, se tomados como entes indivisíveis, têm como principal meta a maximização do número de votos. Mas quando se trata das facções, a estratégia do partido é contrária, em regra, à das facções, cujo objetivo é a diferenciação entre elas, competindo entre si tanto pela Presidência, como pela continuidade ou ingresso no Parlamento. Isso leva as menores facções a se contraporem às maiores, ideologicamente, como uma forma de diferenciação, a fim de garantir seu espaço. Tal somente ocorre pela inexistência de um controle central que as discipline.

Segundo Mancebo (1991), mais importante que o número de partidos do sistema uruguaio, é o número de facções, isso porque não parecem ser os partidos que formam e mantêm as coalizões governamentais, mas sim as facções. Essa ambigüidade está no fato de serem os partidos uruguaio partidos em sentido técnico, histórico e teórico, entretanto quem negocia o ingresso e a retirada das facções de coalizões governamentais são elas mesmas.

## 6.1 AS EVIDÊNCIAS DA FACCIONALIZAÇÃO

Muito embora diversos autores classifiquem o fenômeno da faccionalização como excessivo e crescente, Buquet, Chasquetti e Moraes (1998) forçam uma reflexão sobre o formato do sistema de partidos uruguaio e a necessidade de verificar alguma forma de vinculação entre o regime eleitoral e o sistema de partidos. Segundo os mesmos autores, o sistema de votação, por meio de listas apresentadas pelos partidos na esfera departamental<sup>41</sup>, isso provocaria certa ilusão na comunidade acadêmica e na própria classe política.

A crítica é feita contra as análises de Real de Azúa (1988) que tem como pressuposto de seu estudo a vinculação da representação proporcional como o elemento

---

<sup>41</sup> Cabe lembrar que o Estado uruguaio é unitário, com divisão política em departamentos, inexistindo a figura jurídico-institucional do estado como ente da federação. Analogamente, o departamento corresponde à circunscrição de um município em termos federativos, mas gize-se, o Uruguai não é uma federação de departamentos.

responsável pela desagregação interna dos partidos. Para isso toma como evidência o fato de o Partido Colorado, em 1984, ter se apresentado de forma mais coesa, posto que obteve mais votos que seu adversário tradicional com o mesmo número de listas. Contra as análises de Rama (1987), a insurgência está em sua concepção da vinculação estrita e direta entre o número de listas apresentadas e a crescente faccionalização sem qualquer outro elemento verificador. Contra Aguiar (1984), pesa a confusão conceitual de vincular o número de listas apresentadas ao incremento na fragmentação do sistema, o que não tem relação com o fenômeno faccionista.

A maior crítica contra Gonzáles (1995) apresenta-se primeiro no campo conceitual, posto que ele efetivamente classifica de listas as *hojas de votación*. O erro grave, no entanto está na apresentação do número total delas em nível nacional quando tratam-se de opções eleitorais apresentadas por departamentos. Com isso realiza-se uma espécie de análise que faz supor que o número de listas é um indicador razoável da faccionalização interna dos partidos<sup>42</sup>, quando apenas se pode concluir sobre a evolução da oferta eleitoral, que é anterior à ação do sistema eleitoral e da configuração do sistema de partidos.

Nesse contexto, Vernazza (1991) associa a proliferação da oferta eleitoral com o fenômeno da crescente faccionalização dos partidos, quando, na verdade, cada facção oferece dezenas de opções eleitorais, o que, porém, não é suficiente para se concluir que os fenômenos estejam direta e proporcionalmente conectados. O mesmo autor aponta a faccionalização como reflexo do aumento da participação global das listas (*hojas*) tidas como pequenas. Verifica-se que o aumento da oferta eleitoral por si só gera um aumento na participação das listas pequenas, dado que ao menos os integrantes dessa lista devem votar nela. Nesse sentido, torna-se mais contundente uma análise inversa, que avalie o fenômeno faccionista através da análise da variação no número das listas tidas como grandes.

É fundamental se ter em mente que as facções não podem ser analisadas apenas em uma de suas duas dimensões. Não bastam explicações vinculadas unilateralmente na análise de como são eleitos os representantes e o papel das facções nesse processo (*ex-ante*), nem as estritamente vinculadas à análise das facções como resultado da composição do órgão legislativo (*ex-post*). As duas dimensões - como foram eleitos e como se configura, após a

---

<sup>42</sup> Para Buquet, Chasquetti e Moraes (1998) apresenta como variável possível de análise do grau de faccionalização o percentual de senadores dos sublemas dentro de cada partido.

eleição, o mapa político - devem ser unidas sob pena de não se explicar completamente o fenômeno.

A perniciosa legislação eleitoral uruguaia é responsável pela facilidade do registro de novas folhas de votação, que, aliado à lógica de competição interna dos partidos, estimula a proliferação da oferta eleitoral. A possibilidade instituída de acumulação de votos contribui para uma racionalidade própria que leva um agente singular a apresentar-se em outra lista ou a apresentar-se em duas listas por não estar satisfeito com a sua colocação dentro de uma delas. Dada a estrutura de custos e benefícios, muitos agentes aderem à lógica que resulta em um constante incremento da oferta eleitoral. Não se pode entretanto, vincular o aumento da oferta diretamente ao processo de faccionalização, pois, empiricamente, um não explica sozinho o outro.

A expressão máxima da faccionalização manifesta-se na necessidade de negociação no Parlamento, por nenhum partido, muito menos facção, ter obtido a maioria desejada para bem governar. Quando, como no caso uruguaio, não se tem um líder por partido, mas um líder por setor do partido concebem-se, definitivamente, as facções. Sua importância dessas está na força e no controle que exercem sobre seus membros de forma a mantê-los fortemente disciplinados. Assim, elas transformam-se nos verdadeiros atores relevantes do sistema.

## 6.2 PROPORCIONALIDADE E MAGNITUDE

A questão da representação proporcional desempenha um dos papéis principais na análise sobre facções. Zariski (1960) define tal instrumento como um estímulo ao fenômeno. Sartori (1992) propõe que o grau de faccionamento do sistema está diretamente relacionado com seu grau de proporcionalidade, porém este é definido, a priori, pela influência da magnitude<sup>43</sup> da circunscrição eleitoral. A proporcionalidade de um regime não está, apenas, na utilização de um método de adjudicação proporcional dos cargos em disputa, mas na sua utilização em conjunto com a quantidade de cargos em jogo.

---

<sup>43</sup> Aqui, a magnitude se refere ao número de cadeiras ou cargos eleitos dentro de uma circunscrição.

Douglas Rae (1968) conclui que a proporcionalidade na distribuição das cadeiras legislativas cresce na mesma razão da magnitude das circunscrições eleitorais. Nohlen (1981) distingue dois princípios, o da decisão e o da representação, mostrando que antes da proporcionalidade do sistema o que interessa é o número de cargos sem disputa. Em um estudo mais específico sobre o tema, Taagepera e Shugart (1989) estabelecem a existência de uma forte correlação entre a magnitude efetiva e o número efetivo de partidos do sistema. Nesse mesmo trabalho, mostram de forma sistemática como à medida que aumenta o número de cargos em disputa (magnitude) incrementa-se, também, o número de competidores.

No caso uruguaio, a proporcionalidade do sistema está tão ligada ao método de distribuição das cadeiras como ao número de cargos em disputa. Por se tratar de uma república politicamente unitária, todos os cargos nacionais são disputados na mesma eleição nacional, podendo os atores ser votados em qualquer dos departamentos do país, no caso dos senadores, desde que neles tenham registrado suas listas ou folhas de votação. Com isso a magnitude do sistema é completa, quer dizer, a circunscrição eleitoral é o todo o país. Como estão em disputa, ao mesmo tempo, trinta cargos ao Senado e noventa e nove para a Câmara de Representantes<sup>44</sup>, a magnitude pode ser tida como muito grande<sup>45</sup>, dessa forma, a distribuição torna-se extremamente proporcional à representação de cada partido.

A magnitude anteriormente indicada é posta em jogo apenas na esfera interpartidária, fazendo com que as facções compitam apenas pelas cadeiras obtidas pelo partido ao qual pertencem. Isso significa que a competição intrapartidária em uma magnitude menor que a do sistema. Quando a esfera é o Senado, as facções mantêm uma competição nacional, dentro de seu partido<sup>46</sup>, dado que a circunscrição, nesse caso, é única. No caso da Câmara de Representantes a questão é um pouco mais complexa.

Em uma competição departamental, como pelas cadeiras na Câmara de Representantes, a disputa das facções se dá em uma magnitude muito menor, mais especificamente ela ocorre pelos assentos obtido pelo partido naquele departamento

---

<sup>44</sup> A eleição para a Câmara de representantes se dá na circunscrição departamental, como se analisa mais adiante.

<sup>45</sup> Na clássica classificação de Nohlen (1981), a magnitude varia de pequena (um a cinco cargos por circunscrição), média (entre seis e 10 cargos) e grande quando estão em jogo mais de dez cargos eletivos.

<sup>46</sup> Dependendo do caso, a competição interna não chega sequer a atingir a esfera partidária plena, restringindo-se ao sublema.

específico. Isso leva a duas ou três disputas completamente diferentes. Por a magnitude influenciar a proporcionalidade da distribuição dos cargos, em circunscrições eleitorais de maior magnitude, como no departamento de Montevideú, a representação se dá de forma mais proporcional ao sistema. Em contrapartida, a proporcionalidade da representação diminui à medida que diminui a magnitude da circunscrição, até o caso extremo verificado em alguns departamentos de uma disputa uninominal. Nesses casos, em que a decisão se dá por maioria simples, o que se constata é uma competição meramente dual, dada a inexistência de incentivos para a criação de novos agentes.

Partindo da idéia da existência de um estímulo do sistema para a formação de novos grupos políticos, que é dado pelos custos de entrada, estes são reduzidos pela vigência da representação proporcional, o que mostra ser ele de alguma forma, o instrumento principal no fomento à criação de novos agentes. Esse efeito é atenuado na esfera das facções, dado que o limitador da representação proporcional, a magnitude, atua com mais força em relação às facções que em relação aos partidos. Para bem ilustrar isso, supõe-se um caso com evidência empírica. Na hipótese de um partido alcançar o coeficiente eleitoral nacional para deputado, ele obtém uma vaga no parlamento. Se, entretanto, uma facção alcançar o mesmo número de votos, é muito pouco provável que obtenha uma vaga<sup>47</sup>. Este pode, portanto, ser considerado como o custo de entrada do sistema.

O coeficiente eleitoral para a eleição de um deputado, por um partido, aproxima-se do coeficiente nacional para a Câmara de Representantes. Para uma facção, o coeficiente para eleger um deputado é próximo do coeficiente necessário para eleger um Senador. Com isso, a representação das facções na câmara baixa do Parlamento depende muito do tamanho da facção, da distribuição de seu eleitorado pelo território nacional e, acima de tudo, das coligações que estabeleça com outros atores, a fim de obter um candidato forte ao Senado, ou com ele coligar-se.

Uma vez que o coeficiente eleitoral tão alto para as facções poderia ser um grande estímulo para que elas concorressem como partidos<sup>48</sup> e não como facções, porém,

---

<sup>47</sup> Situação similar verificou-se na eleição de 1994 em que o Novo Espaço (partido) obteve 104.773 votos, garantindo uma vaga ao Senado e elegendo cinco deputados, enquanto a facção colorada Batllismo Radical, com 102.551 votos elegeu um Senador e apenas dois deputados.

<sup>48</sup> Isso foi possível, entre 1925 e 1934, mas nesse período as eleições legislativas não ocorriam ao mesmo tempo que as eleições para o Poder Executivo.

como Buquet, Chasquetti e Moraes (1998) esclarecem, as eleições legislativas ocorrem juntamente com as presidenciais e espera-se uma votação maior dentro dos partidos com chances efetivas de eleger o presidente. Concomitante, as facções dificilmente podem manter fora do partido o mesmo desempenho eleitoral obtido dentro dele, pelo fato de, em última instância, os votos pertencerem ao partido<sup>49</sup>. Nessa lógica, os partidos são os agentes relevantes dentro do sistema e as facções, meramente suas subunidades.

A representação proporcional, por vezes acusada de ser a responsável pelo crescimento do número de facções, não impede o processo de faccionalização, nem é seu elemento catalisador. Conseqüentemente, por mais que se incremente a oferta eleitoral a quantidade dos grupos que conseguem alcançar os cargos mantém uma tendência relativamente estável nos anos pós-ditadura. As facções aqui estudadas devem completar seu ciclo, fazendo-se presentes de forma *ex-ante* e *ex-post* à eleição, caso contrário são agremiações cuja efemeridade não apresenta relevância.

### 6.3 IDENTIFICANDO AS FACÇÕES

A fim de que não parem dúvidas acerca de que grupo foi ou pode ser considerado como facção nos termos aqui qualificados, a seguir se instrumentalizam as técnicas que permitiram a apuração desse fenômeno, em sentido lato, em sentido estrito, analisando o caso uruguaio e suas tendências.

Botinelli (1993) tem como facção todo agrupamento que apresente organização própria e permanente, além de certa independência em sua atuação dentro do sistema de partidos, decidindo quando ingressa ou se retira de qualquer coalizão. Panebianco (1992) advoga que as legítimas facções são aquelas que se apresentam como um verdadeiro corte vertical dentro do partido. Por isso, a conceituação restringe o termo facção, no caso uruguaio,

---

<sup>49</sup> Embora a tese de Buquet, Chasquetti e Moraes (1998) possa ser questionada, os mesmos autores citam o exemplo de uma agremiação intitulada Lista 99. Após um resultado bastante interessante integrando o Partido Colorado, essa facção se transferiu para Frente Ampla na qual seu resultado eleitoral foi inexpressivo. Porém, em 1984, transformou-se na maior força interna da coligação de esquerdas. Esperando incrementar seu desempenho, em 1989, passou a integrar o Novo Espaço, oportunidade em que reduziu seu eleitorado. Em 1994, retornou ao Partido Colorado no qual obteve o pior resultado de sua história. Ainda assim, os autores são claros em afirmar que este é um exemplo isolado e também outras causas não analisadas podem ter contribuído para esse comportamento.

aos grupos tidos como nacionais, posto que o verdadeiro corte vertical apenas é verificável nesta dimensão, mas fundamentalmente porque a política no Uruguai é nacionalizada. O forte incremento da oferta eleitoral no âmbito dos departamentos cria uma diversidade ilusória que não corresponde à verdade dentro do sistema, além de o coeficiente para a eleição de um deputado por uma facção, em número de votos, ser praticamente o mesmo que para a eleição de um senador. As facções relevantes, mesmo as menores, acabam por estar também representadas no Senado.

Uma outra forma de análise mais restritiva e bastante superficial é obtida pelo número de listas ao Senado, que é um bom indicador de limite máximo de facções, o número de sublemas serve como parâmetro mínimo do número de facções. Para que se possa descartar as facções efêmeras que, embora existindo na fase pré-eleitoral, não obtiveram votação que lhes garantisse lugar no Parlamento, toma-se por base apenas as listas e sublemas relevantes, entendendo como tais aqueles que obtiveram mais de 5% dos votos dentro do partido.

Tabela 23 - Número Provável de Facções Relevantes (2004)

|   | EP-FA-NM    | Partido Nacional | Partido Colorado |
|---|-------------|------------------|------------------|
| SUBLEMAS                                  | 10          | 4                | 3                |
| Relevantes*                               | 3           | 2                | 2                |
| LISTAS                                    | 22          | 5                | 5                |
| Relevantes*                               | 7           | 3                | 3                |
| Facções Relevantes<br>(número aproximado) | Entre 3 e 7 | Entre 2 e 3      | Entre 2 e 3      |

\*Tem-se como relevantes para essa análise os sublemas ou as listas com mais de 5% dos votos do partido

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Corte Eleitoral

O que a Tabela 23 mostra confere com as projeções de Moreira (2000) no sentido de uma bifaccionalização dos partidos tradicionais, ao passo que a coligação de esquerdas o EP-FA-NM, pela sua própria característica histórica é uma coligação de facções e partidos que, desde 1971, renunciaram parte de sua autonomia em prol de uma estratégia maximizadora de votos. O maior resultado efetivo esperado verificou-se em outubro de 2004 com a vitória da oposição nas eleições Presidenciais.

Limitando o âmbito de análise e concluindo de forma mais precisa, apresentam-se duas dimensões eleitoralmente relevantes para análise, os sublemas<sup>50</sup> partidários e as listas que concorrem ao Senado. Morgenster (1997) estabelece que deputados eleitos dentro da mesma lista de um determinado Senador votam com este nas matérias levadas à Assembléia Geral, como os vetos presidenciais. Nesse sentido, dentro do sistema eleitoral vigente, um partido não têm menos facções que sublemas (ou fórmulas presidenciais<sup>51</sup> no regime antigo), e tampouco apresenta mais facções do que listas ao Senado. Isto leva a um número intermediário<sup>52</sup> de facções a estas duas grandezas.

Tabela 24 - Listas ao Senado e Fórmulas Presidenciais Efetivas<sup>53</sup> (1971-1994)

|      | Partido Colorado |              | Partido Nacional |              | Frente Ampla |              |
|------|------------------|--------------|------------------|--------------|--------------|--------------|
|      | Senado           | Presidencial | Senado           | Presidencial | Senado       | Presidencial |
| 1971 | 2,68             | 2,26         | 3,79             | 1,82         | 3,57         | 1            |
| 1984 | 2,25             | 1,57         | 1,75             | 1,38         | 2,57         | 1            |
| 1989 | 2,45             | 2,10         | 2,88             | 2,29         | 2,33         | 1            |
| 1994 | 1,85             | 1,63         | 4,17             | 2,43         | 3,52         | 1            |

Fonte: Elaboração própria com dados da corte eleitoral.

A análise de uma série é sempre prevalente, posto que é capaz de apontar uma tendência de médio ou longo prazo. No caso de tomar-se apenas uma eleição, embora não seja certo, existe grande probabilidade de incidir-se em uma verificação meramente conjuntural. Alguns cuidados devem ser tomados a fim de que sejam comparados elementos pertencentes ao mesmo grupo. No caso uruguaio, a formação de uma oposição de esquerda competitiva, em 1971, é um marco que reformula o paradigma anterior, com isso uma análise mais precisa não deve vincular conjuntamente as eleições de 1942 com as de 1994, por exemplo. Uma nova mudança de paradigma é verificada com a Reforma Eleitoral de 1996, inclusive, pela abolição da multiplicidade das fórmulas presidenciais por partido, o próprio medidor de

<sup>50</sup> Tendo em vista a Reforma Constitucional de 1996, cada partido apresenta, agora, apenas um candidato presidencial. Dentro do sistema anterior o ideal era a análise com base no número de fórmulas presidenciais propostas por cada partido.

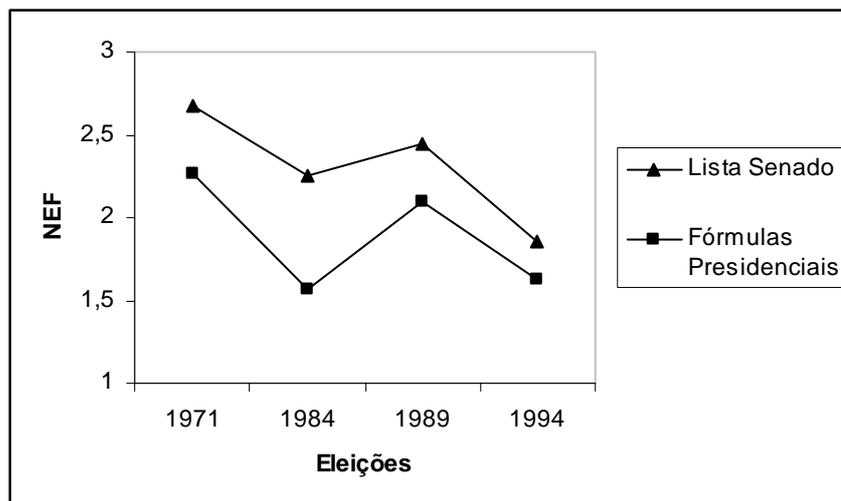
<sup>51</sup> Como, sob a égide sistema anterior a 1996, era permitida a inscrição de mais de um candidato presidencial por partido, cada candidatura é considerada uma fórmula presidencial.

<sup>52</sup> No caso de se trabalhar apenas com os sublemas relevantes e com as listas relevantes, tem-se como excluir da análise as facções que, embora possam existir, são irrelevantes.

<sup>53</sup> O número efetivo de Listas ou Fórmulas Presidenciais ou número efetivo de facções (NEF) é calculado da mesma forma que o número efetivo de partidos (NEP), proposto por Taagepera e Shugart (1989), com as adaptações necessárias (onde  $N=1/\sum p^2$ ).

faccionalização deve ser alterado<sup>54</sup>, impedindo uma análise no mesmo sentido anterior sob pena de incorreção científica.

Ilustração 5 - Número Efetivo de Listas e Fórmulas Presidenciais Partido Colorado (1971-1994)

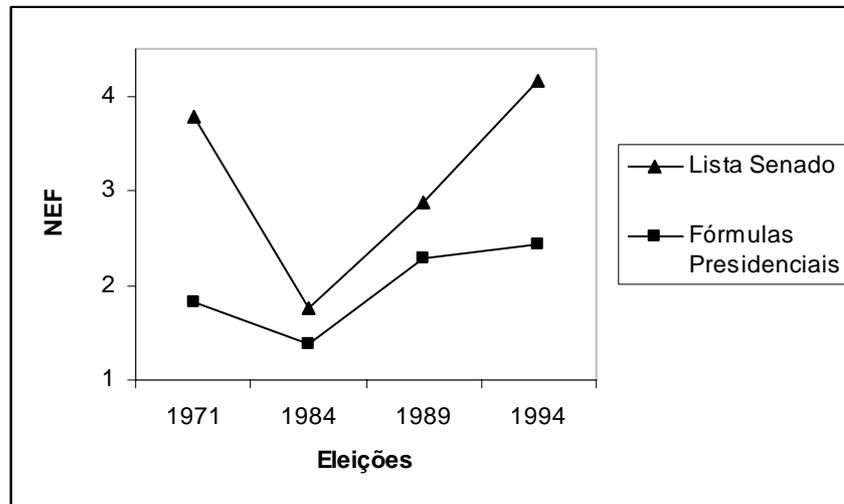


Fonte: Elaboração Própria com dados da Corte Eleitoral

Quando se analisa o período de 1971-1994, verificam-se alguns comportamentos bastante interessantes. A maioria dos autores que estudam o tema trabalha apenas com a forma de comparação e verificação dentro dos partidos tradicionais. Assim, o primeiro caso a analisar é o do Partido Colorado, em que é manifesta uma tendência decrescente do número de facções relevantes. Isso ocorre pela redução paulatina do número de listas ao Senado e de fórmulas presidenciais, ou seja, a tendência é decrescente, mesmo antes da Reforma Constitucional de 1996. Outro elemento notável é a correlação das retas, o que denota que os níveis de faccionalização (máximo e mínimo) refletem o mesmo fenômeno político. Como o número real de facções efetivas está no *gap* entre a linha superior e a linha inferior, o estreitamento dessa diferença indica que a margem entre o número máximo e o mínimo de facções efetivas vem caindo. O caso extremo é a hipótese da sobreposição de uma linha a outra, quando se obtém o número exato de facções efetivas.

<sup>54</sup> Existem duas formas de substituir-se o número de fórmulas eleitorais efetivas como índice medidor da faccionalização. A primeira é a adoção do número de pré-candidatos presidenciais que se lançam nas eleições internas dos partidos, por demais restritivo (via de regra são dois por partido), a outra, dado como potencial substitutivo, é o número de sublemas por partido na eleição presidencial.

Ilustração 6 - Número Efetivo de Listas e Fórmulas Presidenciais  
Partido Nacional (1971-1994)

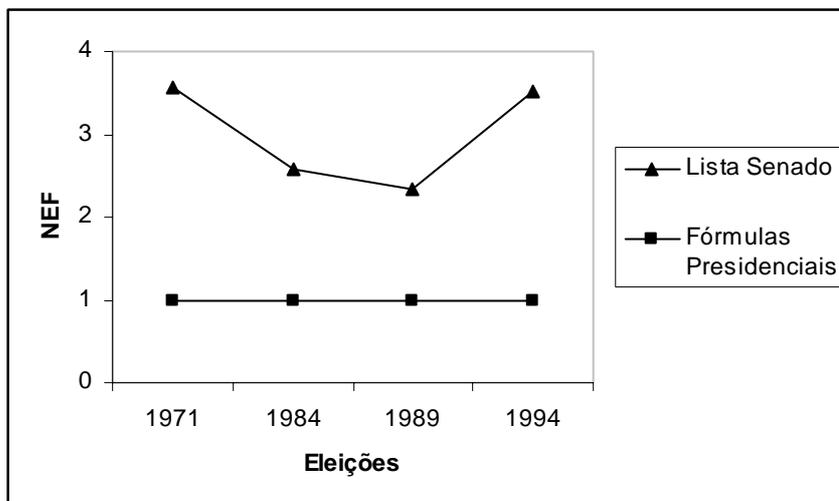


Fonte: Elaboração Própria com dados da Corte Eleitoral

No caso do Partido Nacional, percebe-se uma situação inversa à verificada no Partido Colorado. Nota-se um incremento considerável no número de listas ao Senado ao passo que a elevação verificada no número de fórmulas presidenciais não aumenta na mesma proporção. ‘Esse afastamento’ das linhas de tendência coincide com uma visão mais tradicional da lógica intrapartidária branca no sentido de ser menos disciplinada. O aumento da distância entre os índices senatorial e presidencial dentro do Partido Nacional indica maior independência entre os dois níveis dentro do partido, diversamente do outro partido tradicional.

Uma situação é bastante comum a ambos partidos tradicionais: a existência de um efeito coordenador entre os dois níveis. Embora nem sempre na mesma proporção, a tendência de crescimento ou redução de um nível é pelo mesmo comportamento por parte do outro, ou seja, as linhas sempre mantêm certo paralelismo.

Ilustração 7 - Número Efetivo de Listas e Fórmulas Presidenciais Frente Ampla (1971-1994)



Fonte: Elaboração Própria com dados da Corte Eleitoral

A análise da Frente Ampla acaba de certa forma prejudicada pela estratégia de concorrer com candidato único às eleições presidenciais, adotada por este partido, entre 1971 e 1994. Assim, mesmo que se tenha mostrado a existência de uma forte correspondência entre o NEF senatorial e presidencial, a utilização de uma média entre eles para encontrar-se uma medida mais aproximada do nível de faccionalização interna dos partidos pode gerar distorções, salvo se excluída a Frente Ampla da análise. Nesse caso, porém, a verificação seria incompleta e serviria apenas de comparação entre os partidos tradicionais.

## 7 CONCLUSÃO

Após a ditadura, o mapa político uruguaio moveu-se gradualmente de um bipartidarismo limitado para sistema multipartidário. A mudança de paradigma aconteceu em 1971, com a formação da Frente Ampla, reunindo a quase totalidade de partidos, facções e correntes de esquerda sob seu pálio. O constante crescimento eleitoral apresentado permitiu o aparecimento de um quarto partido no sistema, o Novo Espaço (1989-1999). Posteriormente foi incorporado em uma coligação eleitoral mais ampla que a Frente, que reuniu principalmente a centro-esquerda e, em 2004, quando alcançou a Presidência da República, tomou o nome de Encontro Progressista – Frente Ampla – Nova Maioria (EP-FA-NM),.

O sistema vigente até 1996 sempre fez com que o partido vencedor não obtivesse maioria no Parlamento, isso gerava a necessidade de acordos para a formação de um governo de coalizão mitigada<sup>55</sup>. Essa nuance acrescida dos efeitos do regime presidencialista híbrido uruguaio levam atores e analistas a concluir pela existência de um bloqueio<sup>56</sup> político sobre o Executivo. Nesse cenário, a crescente fragmentação e, sobretudo, faccionalização do sistema foram apontadas como as responsáveis por esse bloqueio. Esses eventos levaram à Reforma Constitucional de 1996.

A reforma apresentou-se como uma solução ao buscar a eliminação das múltiplas candidaturas por partido à Presidência da República; a proibição da acumulação de votos por sublemas para a eleição dos deputados; a eleição do Chefe do Executivo por maioria absoluta de votos em dois turnos (*ballotage*). Essas medidas, segundo seus elaboradores, levariam ao aumento da coesão e da disciplina dentro dos partidos de forma suficiente para permitir um governo mais estável e sem tantos entraves. O grande paradoxo é que os problemas assinalados eram similares aos que surgiriam para que se pudesse aprovar a

---

<sup>55</sup> O arranjo governamental operava de forma eficiente apenas no início do governo, na medida em que o mandato se exauria os outros partidos e as facções do próprio partido iam desertando do governo.

<sup>56</sup> Convém indagar sobre a natureza desse bloqueio que, embora qualificado como crônico e estrutural, não se verificou quando, nos últimos governos pós-1984, diversos arranjos foram feitos dentro do parlamento a fim de aprovar leis importantes. Inclusive, as alianças interpartidárias vêm conferindo maiorias parlamentares maiores se mandato em mandato.

reforma pretendida. Dado que a coesão e a disciplina partidária e intrapartidária eram imprescindíveis para a aprovação da lei, na existência de um quadro caótico de fragmentação e faccionalização como se propugnava, a lei constitucional que impunha a reforma não seria aprovada com o mínimo legal exigido de dois terços dos votos nas duas câmaras legislativas<sup>57</sup>.

A reforma foi calçada no diagnóstico da inabilidade adaptativa do desenho institucional vigente e na percepção que as regras eleitorais e o funcionamento peculiar dos partidos políticos não incorporavam as novas necessidades impostas ao Estado e à configuração internacional. Urgia implementar uma reforma que se adaptasse ao novo momento, ainda que por um rearranjo institucional, a opção foi por conferir ao Presidente mais poderes e, sobretudo, mais legitimidade. Nos partidos, o sentimento era que o sistema, com as regras que tinha, operava contra a cooperação de seus agentes, destacando a forma como o processo de tomada de decisões perdia fôlego até ser totalmente bloqueado. Entretanto, raros foram os diagnósticos, de analistas e de agentes, que encontraram convincente comprovação empírica.

O conjunto de regras eleitorais, em especial o DVS e a representação proporcional, gerou um modelo de partidos fraccionalizados, fazendo com que o Presidente eleito fosse apenas o líder de uma das facções do partido vencedor, em termos gerais, esse é o entendimento da maioria dos analistas. Entretanto, Buquet, Chasquetti e Moraes (1998) discordam dessa análise e mostram que as facções dentro dos partidos são poucas e seu número mantém-se relativamente estável.

Ao tomar-se como referência, como no capítulo quinto, o número efetivo de listas ao Senado como elemento indicador do número máximo de facções dentro dos partidos, vê-se, pela Tabela 25 e pela ilustração 8, que a Reforma Constitucional teve seus efeitos sentidos de forma diversa dentro de cada um dos três maiores partidos do sistema. O partido que menos sentiu a reforma foi a Frente Ampla, que não teve contido – e uma reforma eleitoral não tem como conter isso – seu caráter agregador e eleitoralmente expansionista. O número máximo de facções contido dentro da coalizão de esquerdas vem aumentando praticamente de forma linear, unido por um coeficiente angular bastante grande, por isso

---

<sup>57</sup> Isso corrobora a teoria, muito difundida pela população, de que a Reforma foi uma manobra das elites dirigentes (partidos tradicionais) com o objetivo de garantirem um continuísmo secular.

uma inclinação bem acentuada é verificável. Embora este não seja um bom parâmetro para analisarem-se facções (conforme visto), a oferta eleitoral da esquerda também expandiu-se mesmo após a reforma.

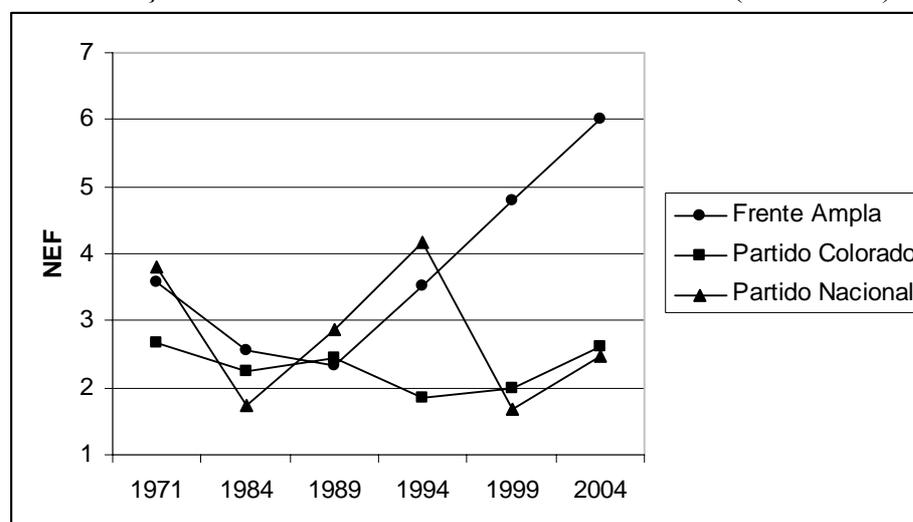
Tabela 25 - Número Efetivo de Listas ao Senado (1971-2004)

|                   | Frente Ampla | Partido Colorado | Partido Nacional |
|-------------------|--------------|------------------|------------------|
| 1971              | 3,57         | 2,68             | 3,79             |
| 1984              | 2,57         | 2,25             | 1,75             |
| 1989              | 2,33         | 2,45             | 2,88             |
| 1994              | 3,52         | 1,85             | 4,17             |
| Média (1971-1994) | 2,99         | 2,30             | 3,14             |
| 1999              | 4,80         | 2,00             | 1,69             |
| 2004              | 6,0          | 2,61             | 2,48             |
| Média (1999-2004) | 5,4          | 2,30             | 2,08             |

Fonte: Elaboração Própria com dados da Corte Eleitoral

O Partido Colorado mostrou-se bastante estável às reformas, embora tenha diminuído consideravelmente sua oferta eleitoral. O escopo anti-faccionista das novas regras, verificado com base no número efetivo de listas ao Senado, é a absoluta igualdade entre a média das quatro eleições anteriores à reforma e as duas posteriores. Ele representa a manutenção, em dados agregados, do número máximo de facções admissíveis dentro do partido, aproximando o partido de uma disputa bifaccionalizada em suas fileiras, não como efeito da reforma do sistema e sim pela manutenção de seus índices históricos.

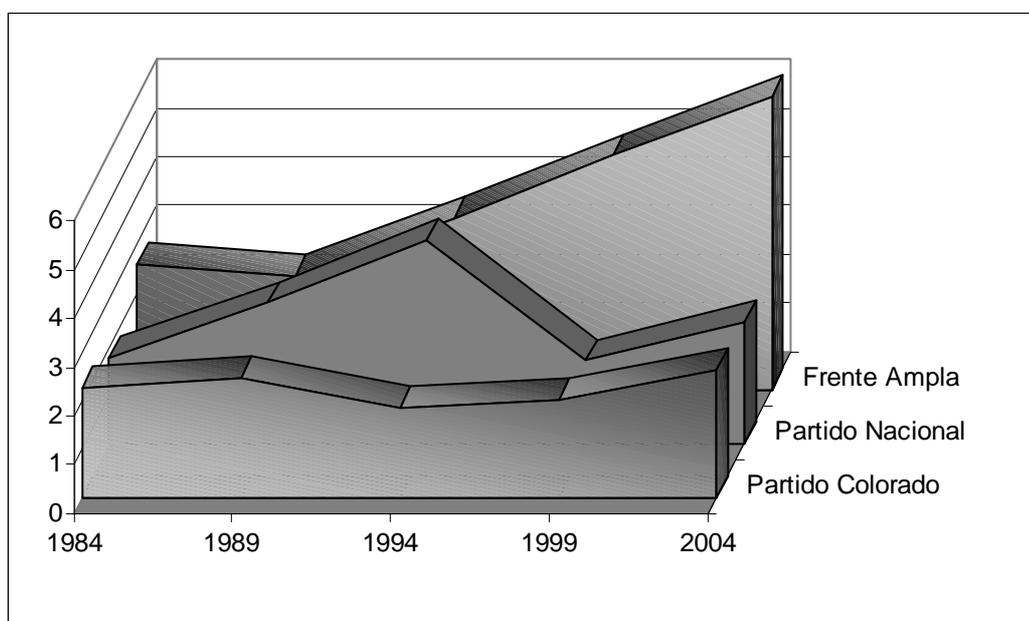
Ilustração 8 - Número de Listas Efetivas ao Senado (1971-2004)



Fonte: Elaboração Própria com dados da Corte Eleitoral

O peso da reforma fez-se sentir de forma contundente dentro do Partido Nacional, primeiro pelo resultado desastroso nas primeiras eleições após a reforma, quando foi alijado do segundo turno pela Frente Ampla. Como os colorados, o partido teve drástica redução de sua oferta eleitoral. Ela é explicada pela proibição de acumulação de sublemas para as eleições dos deputados que exerceu um forte efeito negativo sobre o poder de negociação dos agentes políticos menores dentro do partido que tinham suas bases muito vinculadas a um único departamento. Foi exatamente em suas facções que os blancos foram mais atingidos.

Ilustração 9 - Número de Listas Efetivas ao Senado (1984 - 2004)



Fonte: Elaboração Própria com dados da Corte Eleitoral.

Na primeira eleição sob as novas regras, o número máximo de possíveis facções caiu de 4,17 (1994) para 1,69 (1999). A média de listas efetivas nas quatro eleições anteriores baixou de 3,14 para 2,08 nas duas eleições dentro das novas regras. No caso do Partido Nacional (que sempre se apresentou como o mais faccionalizado do sistema) verificou-se uma verdadeira bifaccionalização interna gerada pela reforma eleitoral. O duplo mecanismo majoritário dentro do sistema (primárias e *ballotage*) tende a reduzir não apenas o número de facções, mantendo as efetivamente relevantes, mas também eliminar os partidos não relevantes posto que, como em todo sistema majoritário, os derrotados perdem mais e, no caso uruguaio, perdem antes (a eleição tem três etapas: primárias, eleição nacional e *ballotage*).

Acusado de produzir governos cronicamente minoritários uma vez que nem o Presidente e muito menos sua facção conseguiam alcançar a maioria mínima no Parlamento, o Sistema Eleitoral no Uruguai foi, então, alterado por uma Reforma Constitucional. Porém, sob a égide do sistema revogado, algumas certezas eram absolutas, o partido do Presidente apresentaria uma maioria relativa no parlamento e a facção do Presidente apresentaria como a maior dentro do partido. A reforma, porém, não garante sequer estes postulados. Como o Presidente é eleito em um segundo turno, envolvendo os dois mais votados na etapa anterior, a bancada de seu partido pode não ser a maior (como nas eleições de 1999, quando venceu o candidato do Partido Colorado e a maior bancada foi a da Frente Ampla). Nada impede de que o Presidente sequer tenha maioria dentro de seu partido, posto que as facções derrotadas nas eleições internas podem obter, na eleição nacional, mais votos que a facção vencedora nas primárias partidárias.

A incorporação do sistema de *ballotage*, com a intenção de conferir maior legitimidade ao Chefe do Executivo, apesar de poder comprometer o último ano de mandato – no novo sistema, com três etapas, a primeira delas ocorre quase um ano antes do término do mandato – traz consigo a reformulação da lógica da formação de coalizões. Agora, os partidos derrotados nas eleições nacionais e aliados da disputa final, bem como suas facções, podem reestruturar-se em acordos coligativos pré-definidos, após as eleições, gerando maiorias absolutas no Parlamento.

Os incentivos do sistema eleitoral anterior à reforma continham subsídios para o incremento do número de facções, mas elas não eram e continuam não sendo tantas como boa parte dos autores faz crer. A faccionalização é muito mais um fenômeno arraigado à tradição uruguaia, a natureza dos partidos e à sua história que fruto do DVS e da representação proporcional por ele mitigada.

A reforma constitucional não foi capaz de eliminar a faccionalização dos partidos. Ela atuou de forma diversa sobre os três maiores partidos do sistema e suas facções. Foi capaz de reduzir o número de facções apenas no Partido Nacional, ao passo que na Frente Ampla esse número segue um constante crescimento. Parte do projeto da reforma materializou-se, porém, com apenas três agentes decisivos no sistema, na hipótese de haver segundo turno, a coligação de dois deles é capaz de gerar um governo mais consensual e

alcançar maioria parlamentar (como em 1999). A maioria no Parlamento pode ser alcançada no caso de vitória de alguns dos partidos ainda na eleição nacional de outubro, sem coligações, sem consensualismo (como nas eleições de 2004).

No caso uruguaio – é que dado o cenário existente em 1996, resultado das eleições nacionais de 1994, em que existiam um partido ‘desafiante’ forte e dois partidos tradicionais relevantes, sem que nenhum dos dois últimos dominasse estritamente a arena conservadora – a reforma operou no sentido de impor ao sistema uma característica de representação proporcional mais ‘pura’. Algumas alterações visaram, e de certa forma obtiveram êxito, diminuir ou eliminar elementos típicos de sistemas majoritários (ou de *plurality*) para incrementar a força da representação proporcional do sistema. Nesse sentido, o artigo 88 da Constituição Federal da República Oriental do Uruguai, estabelecido pela reforma de 1996, impede que em um departamento sejam eleitos menos de dois representantes para a câmara baixa, independente de a proporção de eleitores habilitados conferir ou não esta magnitude ao departamento. Isso impede uma disputa do tipo majoritária simples dentro de departamentos pequenos. A isso soma-se a imposição da impossibilidade de acumulação de votos por sublema nas eleições para a câmara de representantes, que gerava uma forma variada do *doblo voto sumultáneo* (DVS), cujo efeito de sobrepor listas acarretava uma mitigação do princípio da representação proporcional.

Tabela 26 - Porcentagem de Votos por Partido e Facções Presidenciais (1971-1994)

|      | Partido<br>Vencedor | %Votos do<br>Partido* | %Votos da<br>Facção** |
|------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1971 | Colorado            | 41,0                  | 22,8                  |
| 1984 | Colorado            | 41,2                  | 31,4                  |
| 1989 | Nacional            | 38,9                  | 22,6                  |
| 1994 | Colorado            | 32,8                  | 24,7                  |
| 1999 | Colorado            | 54,1                  | ***                   |
| 2004 | Frente Ampla        | 50,4                  | ***                   |

\*Total de votos válidos obtidos pelo partido vencedor.

\*\*Total de votos válidos obtidos pelo candidato presidencial vencedor

\*\*\*Com a eliminação das candidaturas múltiplas por partido, o candidato presidencial do partido recebe todos os votos deste.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Corte Eleitoral

A Reforma Constitucional de 1996 teve como efeito maior, pela imposição do ballotage, alcançar uma premissa não tanto social, mas muito mais imposta pelo mercado, de uma sobrelegitimação<sup>58</sup> do Chefe do Executivo. Isso não acontecia desde 1923, porque, desde então, nunca a facção do partido do Presidente obtivera mais de 40% dos votos válidos. Assim, dadas as características das eleições anteriores à reforma, em que o presidente eleito era o candidato mais votado do partido mais votado, o que podia gerar, como o fez em 1994, uma situação na qual o candidato mais votado à presidente não se elegeisse, a adoção do sistema de ballotage, e em especial as reformas impostas, como a proibição de mais de um candidato presidencial por partido, conferiram aos presidentes uruguaios verdadeiros mandatos populares.

---

<sup>58</sup> Usa-se essa expressão posto que o presidente eleito sob o regime anterior também era legítimo governante eleito, uma vez que a legitimidade não se relaciona com o tipo de regra ou o percentual de votos obtidos, mas sim com a vitória eleitoral justa e honesta dentro das regras previamente estabelecidas. Caso contrário, os presidentes eleitos com menos de 50% dos votos válidos não seriam legítimos.

## REFERÊNCIAS

- ACEVEDO, Eduardo. **Anales Históricos Del Uruguay**. Montevidéo: Barreiro y Ramos, 1934.
- AGUIAR, César. **Partidos y Elecciones**. Montevidéo: Ciedur, 1988.
- ALBORNOZ, Alfredo. **Elecciones**. Montevidéo: Editora de la Cámara de Representantes, 1989.
- BAYLEY, Miguel. **El Frente Amplio, historia y documentos**. EBO, 1985. (Temas del Siglo XX, n.30).
- ALTMAN, David. **Cambio en las Percepciones Ideológicas de Lemas e Facciones Políticas: Un Mapa del Sistema de Partidos Uruguayo**. Montevidéo: Cuadernos del Claeh, 2001.
- BELLONI, Frank P.; BELLER, Dennis C. **Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective**. Santa Barbara: ABC-Clio, 1978.
- BETHELL, Leslie. **História da América Latina**. v. III. São Paulo: Edusp, 2001a.
- BETHELL, Leslie. **História da América Latina**. v IV. São Paulo: Edusp, 2001b.
- BETHELL, Leslie. **História da América Latina**. v V. São Paulo: Edusp, 2001c.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- BOIX, Carles. **Setting the Rules of the Game: the choice of electoral systems in advanced democracies**. American Political Science Review, Michigan, v. 93, 1999.
- BONINO, Luis C. **La Crisis del Sistema Político Uruguayo: partidos Políticos y Democracia hasta 1973**. Montevidéo: FCU, 1995.
- BOTTINELLI, Oscar. **El Sistema Electoral Uruguayo: Descripción e Análisis**. Documento de Trabalho nº . Heidelberg: Universidade de Heidelberg, 1990.
- \_\_\_\_\_. Estructura y Funcionamiento de los Partidos Políticos en Uruguay. IN: BODEMER; LAURNAGA (comps.),1993.

\_\_\_\_\_. **La Reforma electoral y sus efectos.** Montevidéo: Fundación de Cultura Universitaria, 1995.

\_\_\_\_\_. El ciclo electoral 1999-2000 y el sistema de partidos. IN: BOTTINELLI, Oscar et al. **Elecciones 1999-2000.** Montevidéo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000. p.13-26.

BOWLER, Shaun; FARRELL, David M.; KATZ, Richard S. **Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments.** Columbus: University of Ohio Press, 1991.

BUQUET, Daniel. Los Cambios que Aseguraron la Continuidad: coalición, reforma, elecciones y después. IN: BOTTINELLI, Oscar et al. **Elecciones 1999-2000.** Montevidéo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000. p.63-86.

BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan Andrés. **Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: Un Enfermo Imaginario?** Montevidéo: Universidad da la Republica, 1998.

CAETANO, Gerardo; GALLARDO, Javier; RILLA, José. **La izquierda uruguaya: Tradición, innovación y política.** Montevidéo: Trilce, 1995.

CARDERELLO, Salvador A. **Efectos de la Eliminación de Acumulación por Sublemas en Diputados 1984-1994.** Montevidéo: Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la Republica., 1997. (Documento de Trabajo n. 17).

\_\_\_\_\_. **Sistema Electoral y Régimen de Gobierno en la Evolución Constitucional.** Montevidéo: Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la Republica, 2000. (Documento de Trabajo n. 20).

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House.** Los Angeles: University of California Press, 1993.

COX, Gary W.; ROSENBLUTH, Frances. The Electoral Fortunes of Legislative Factions in Japan. **American Political Science Review**, Washington , v.87, p.577-589, 1993.

D'AMATO, Luciano. **Correnti di Partito e Partito di Correnti.** Milão: Giuffrè, 1965.

\_\_\_\_\_. **L'equilibrio di un Sistema di "Partito di Correnti.** Roma: Editore di Scienze Sociale, 1966.

DE SIERRA, Gerónimo. Elecciones Presidenciales en Uruguay, 1999: terremoto en el sistema político y de partidos. **Anuario social y político de América Latina y el Caribe, Cidade do México**, 2000.

DEVOTO, Juan E. Pivel. Historia de los partidos y de las ideas políticas en el Uruguay. Editorial Medina, Montevideo, 1956, p. 155.

DEVOTO; Juan E. Pivel. Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay. Cámara de Representantes de la Republica del Uruguay, Montevideo, 1994.

DÍAZ, Ramón. **Historia Económica de Uruguay**. Montevideo: Ediciones Santillana, 2003.

DUVERGER, Maurice. **Political Parties**. Nova York: Wiley, 1954.

EPSTEIN, Leon. **Political Parties in Western Democracies**. New Jersey: Transaction Books, 1967.

GONZALES, Luis E.. **Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay**. Montevideo: ICP-FCU, 1993.

\_\_\_\_\_. Continuity and Change in the Uruguayan Party System. IN: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. **Building Democratic Institutions: part systems in Latin America**. Stanford University Press, 1995.

HARSANYI, John C. The Oddness of Equilibrium Points: A New Proof. **International Journal of Game Theory**, Heidelberg , p. 235-250. 1971.

HARVEY, Robert. **Los Libertadores**. México: Editorial Océano, 2002.

HERRERA Y OBES; Manuel. **El Caudillismo y la revolución americana**. Montevideo: Clásicos Uruguaios, 1966.

KEY, Valdimer O. Jr. **Politics, Parties and Pressure Groups**. Nova Iorque: Thomas Y. Crowell, 1952.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. Effective Number of Parties: A measure with application to West Europe. **Comparative Political Studies**, Londres, n.12, 1979.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LANE, Jan-Erik.; ERSSON, Svante. **Comparative Politics: an introduction and new approach**. Cambridge: Polity Press, 1996.

MAGRI, Altair. La llave del triunfo electoral em Mayo 2000: reelección, continuidad y “por la vuelta”. IN: BOTTINELLI, Oscar et al. **Elecciones 1999-2000**. Montevidéo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000. p.165-184.

MANCEBO, Maria Esther. De la Entonación a la Coincidencia. Los Problemas del Presidencialismo en el Uruguay. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevidéo, n. 4, 1991.

MIERES, Pablo. **Desobediencia y lealtad ciudadana**. Montevidéo: Fin de Siglo, 1994.

MOREIRA, Constanza. Las paradójales elecciones del fin del siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultura política, IN: BOTTINELLI, Oscar et al. **Elecciones 1999-2000**. Montevidéo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000. p.87-110.

MOREIRA, Constanza. Democracia restringida en Uruguay? Límites culturaes e institucionales a la participación de las mujeres en política 1985-2000. IN: MALLO, Susana; SERNA, Miguel (orgs). **Seducción y desilusión, la política latinoamericana contemporánea**. Montevidéo: Banda Oriental, 2001.

MORGENSTERN, Scott. **The Selectoral Connection: Electoral Systems and Legislative Cohesion**. México: División de Estudios Políticos del CIDE, 1997.

\_\_\_\_\_. **Grupos organizados y partidos desorganizados: incentivos electorales en Uruguay**. América Latina Hoy. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2001.

MORROW, James D. **Game Theory for Political Scientists**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

NASH, John F. The Bargaining Problem. **Econometrica**, Princeton, v.18, 1950.

\_\_\_\_\_. Two-Person Cooperative Games. **Econometrica**, Princeton, v.21, 1953.

NAHUN, Benjamín. **Manual de Historia del Uruguay**. Tomo I. Montevidéo: Ediciones de la Banda Oriental, 2003.

\_\_\_\_\_. **Manual de Historia del Uruguay**. Tomo II. Montevidéo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas Electorales del Mundo**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

\_\_\_\_\_. **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1994.

OZBUDUN, Ergun. Party Cohesion in Western Democracies: A Casual Analysis. **Comparative Politics Series**, Beverly Hills, v.1, n.1, 1970.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido: Organización y poder en los partidos políticos**. Madri: Editora Alianza, 1990.

RAE, Douglas. **The Political Consequences of Electoral laws**. New Haven: Yale University Press, 1967.

RAMA, Germán. **La Democracia en Uruguay**. Montevidéo, GEL, 1985.

REAL DE AZÚA, Carlos. **Partidos, Política y Poder en el Uruguay**. Montevidéo: Facultad de Humanidades y Ciencias, 1988.

ROSE, Richard. **Parties, Factions and Tendencies in Britain**. Londres: UK's Political Studies Association., 1964.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

\_\_\_\_\_. **Partidos y Sistema de Partidos**. 2. ed. México: Alianza Editorial, 1992.

SERNA, Miguel F. As Democracias dos Anos 90 e as Esquerdas Latino-americanas: Argentina, Brasil e Uruguai.2002. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John. **Presidents and Assemblies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SOLARI, Aldo. **Partidos y Sistema Electoral**. Montevidéo: FCU, 1991.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Mathew. **Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems**. New Haven: Yale University Press, 1989.

VERNAZZA, Francisco. Minoristas, Mayoristas y Generalistas en el Sistema Electoral Uruguayo. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevidéo, n. 3, 1991.

YAFFÉ, Jaime. **Reforma Constitucional 1997**: efectos esperados por los actores. Montevidéo: Instituto de Ciência Política, 1999. (Documento de Trabalho n. 19).

YAFFÉ, Jaime; PIÑEIRO, Rafael. **¿Por qué se Fraccionaliza la Izquierda?** Sistema electoral y fraccionalización partidaria en Uruguay. El caso del Frente Amplio (1971-1999). Montevidéo: Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la Republica, 2000. (Documento de Trabajo n. 20).

ZARISKI, Raphael. Party Factions and Comparative Politics. **Midwest Journal of Political Science**, Bloomington, 1960.