

# O NOVO CENÁRIO NO CONGRESSO MEXICANO: CONFLITO OU COOPERAÇÃO?\*

Jorge Alcocer

*Tradução do espanhol: Raquel Kritsch*

## RESUMO

Neste artigo analisam-se os resultados e as possíveis conseqüências das eleições de 2000 no México, que conduziram à Presidência da República o candidato opositor Vicente Fox mas não outorgaram maioria parlamentar à sua sigla partidária, o Partido Ação Nacional (PAN), cuja bancada no Congresso Nacional terá proporção similar à do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Para o autor, essa equilibrada composição de forças implica uma estratégia governamental de cooperação com o PRI, sem o que poderão se inviabilizar as propostas de reformas e a própria governabilidade.

*Palavras-chave: México; eleições de 2000; relação Executivo-Legislativo.*

## SUMMARY

This article analyzes the results and possible consequences of the 2000 Mexican general elections, which placed opposition candidate Vicente Fox in office as president but did not grant his party, the National Action Party (PAN), a parliamentary majority, as their proportional representation in the National Congress is similar to that of the Institutional Revolutionary Party (PRI). According to the author, the balanced composition of forces means that the PAN will have to develop a governing strategy in cooperation with the PRI, without which plans for reform and governability itself may be jeopardized.

*Keywords: Mexico; 2000 general elections; Executive-Legislative relations.*

Ao longo do século XX o Congresso Nacional do México foi uma instituição quase simbólica em um regime presidencialista exacerbado. Os poderes exercidos pelo presidente da República em matéria legislativa conduziram de tal modo à atrofia do Congresso que, para efeitos práticos, correspondeu àquele a tarefa de configurar e remodelar o sistema jurídico que deu sustentação à vida nacional. Fatores fundamentais dessa situação foram a subordinação dos parlamentares do partido governista aos ditames do Executivo e a ausência de parlamentares de oposição em número suficiente para obrigar o grupo governante à negociação e à busca de acordos. Até 1988 o Partido Revolucionário Institucional (PRI) — tal como seus antecessores, o Partido Nacional Revolucionário (PNR) e o Partido da Revolução Mexicana (PRM) — manteve indiscutível hegemonia nas duas casas do Congresso, que no caso do Senado se expressou em sucessivas legislaturas monopartidárias até aquele ano.

(\*) Publicado originalmente em *Voz y Voto*, México, nº 91, setembro de 2000.

## **A transformação do Congresso**

A reforma política de 1978, que tanto impacto causou no sistema eleitoral, pouco afetou a relação de forças no interior do Congresso. Nas eleições federais posteriores à reforma as oposições careceram de capacidade competitiva nos distritos de maioria relativa (trezentos) e na disputa pelas senadorias, limitando sua participação na Câmara dos Deputados às cem cadeiras de representação proporcional que a reforma de 1979 lhes reservou para assegurar a "pluralidade" da Câmara.

Uma segunda reforma eleitoral, em 1986, elevou o número de deputados de quatrocentos para quinhentos, destinando a totalidade do acréscimo à representação proporcional — que passou de cem para duzentas cadeiras —, manteve inalterado o número de distritos de maioria relativa e garantiu ao PRI o direito de participar da distribuição da representação proporcional, situação que permanece até hoje. O efeito dessa reforma para a hegemonia do PRI na Câmara dos Deputados foi demolidor com a queda da votação nas eleições federais de 1988, o partido do governo ficou com uma exígua maioria absoluta (254 cadeiras) e não pôde conduzir as reformas da Constituição. Esta última condição se converteu mais tarde em norma constitucional com a incorporação da cláusula de limite de cadeiras para a maioria (60% do total da Câmara), que tornou impossível a um partido reunir sozinho os dois terços dos votos exigidos para a aprovação de reformas constitucionais.

Já no Senado as reformas percorreram um caminho mais tortuoso: no fim dos seis anos de governo de Miguel de la Madrid (1982-88) foi aprovada a renovação do Senado em metades, sem alteração do número de seus integrantes. Em fins de 1993 nova reforma constitucional suprimiu a renovação do Senado por metades, aumentou o número de senadores de maioria relativa de dois para três por unidade federativa e introduziu a fórmula do senador de primeira minoria (correspondente ao segundo partido com maior votação para o Senado em cada estado), elevando com isso o número de senadores para 128. Entretanto, as coisas voltaram a mudar em 1996 com uma nova reforma que introduziu a fórmula de senadores de representação proporcional, eleitos por lista em circunscrição nacional; para isso, reduziu-se o número de assentos de maioria relativa de três para dois e manteve-se a fórmula do senador de primeira minoria. Na eleição de 2 de julho o Senado foi renovado em sua totalidade por um período de seis anos (2000-2006) utilizando-se os três sistemas: maioria relativa (dois por unidade federativa), primeira minoria (um por unidade federativa) e representação proporcional (32 assentos em lista única).

As sucessivas reformas, em número e fórmulas, para a distribuição dos deputados de representação proporcional e para a composição do Senado produziram efeitos quase imediatos sobre as relações políticas e o peso dos grupos parlamentares no interior do Congresso. Como já assinalamos, na legislatura de 1988-91 o PRI manteve precária maioria absoluta, o que —

combinado a um ambiente político de extrema confrontação entre o governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-94) e as forças de oposição, especialmente o Partido da Revolução Democrática (PRD) — promoveu uma grave deterioração das atividades dessa legislatura. No Senado produziu-se o primeiro foco de pluralidade com a entrada de quatro senadores do PRD (dois pelo Distrito Federal e dois por Michoacán).

Nas eleições federais de 1991 e 1994 o PRI logrou um crescimento de votação, que permitiu fortalecer sua maioria absoluta na Câmara e preservar essa mesma característica no Senado, ainda que aí o peso numérico das oposições tenha aumentado substancialmente, em razão das reformas constitucionais. Todavia, a regra constitucional que impediu um partido de contar com mais de 60% das cadeiras da Câmara (limite que não vale para o Senado) marcou uma nova etapa na vida do Congresso ao tornar indispensável a negociação entre forças políticas e grupos parlamentares a fim de possibilitar reformas constitucionais.

Em 1997, nova queda na votação do PRI gerou o primeiro grande cataclismo na composição da Câmara e uma mudança significativa no Senado. Pela primeira vez desde sua fundação, em 1929, o PRI perdeu o *status* de maioria absoluta na Câmara e se confrontou com a experiência inédita do chamado "bloco de oposição"; no Senado, ainda que o partido tivesse mantido maioria absoluta, perdeu a maioria qualificada para a aprovação isolada de reformas constitucionais. Assim, o México viveu pela primeira vez a experiência de um "governo dividido" — termo cunhado pelo analista político Alonso Lujambio.

Contudo, é temerário falar de "governo dividido" para descrever a relação entre o Executivo e o Legislativo durante a legislatura 1997-2000. O próprio Lujambio preferiu usar um termo mais flexível para o título de seu livro mais recente: *O poder compartilhado — um ensaio sobre a democratização mexicana*. O que se viu naquela legislatura foi a ausência de uma força majoritária absoluta nas duas casas do Congresso. Ao contar com maioria no Senado, o PRI dispunha de um elemento dissuasivo para os afãs opositores de levar a cabo iniciativas sem o apoio do partido majoritário. Ademais, as duas principais forças opositoras na Câmara, o PRD e o Partido Ação Nacional (PAN), mantiveram condutas diferentes ao longo desses anos. Se os acordos iniciais que deram origem ao "bloco de oposição" permitiram impor uma nova forma de conduzir os trabalhos na Câmara, as duas oposições freqüentemente divergiram quanto à agenda legislativa e à posição concreta frente a cada iniciativa, o que levou à configuração de maiorias cambiantes.

Dividir a responsabilidade, isto é, o poder, fomentou nessa legislatura uma situação em que as posições "de princípio" (isto é, puramente valorativas ou ideológicas) tiveram seu peso diminuído em prol da análise de cada tema de acordo com seus méritos próprios, isto é, sua viabilidade. A flexibilidade na negociação e a disposição para construir soluções que, apesar de não satisfazerem por completo as pretensões de qualquer das forças, permitissem a incorporação de todos os pontos de vista foram

prática comum nas negociações entre os grupos parlamentares e entre estes e o Poder Executivo.

Durante o período 1997-2000 generalizou-se nos ministérios a existência de escritórios especializados em intermediação com o Congresso, e a coordenação entre o Conselho Jurídico da Presidência da República e o Ministério do Interior tornou-se permanente, visando atender os temas legislativos. Os grupos parlamentares potencializaram sua capacidade de análise e proposta, em razão de uma melhor formação profissional de seus quadros e da contratação de assessores especializados. Surgiram empresas de assessoria e apoio para a relação entre grupos da sociedade e legisladores, a negociação parlamentar e o trabalho de *lobby* se profissionalizaram e foram frequentes na atividade legislativa. O Congresso começou a superar a etapa em que tudo se resolvia a partir da vontade presidencial para abrir suas portas ao jogo de interesses da sociedade.

### **A composição do novo Congresso**

A relevância da vitória de Vicente Fox tem deixado em segundo plano a discussão sobre a composição da legislatura que teve início em 1º de setembro de 2000 e terminará em 30 de agosto de 2003. Abordarei, primeiro, o aspecto quantitativo da composição da Câmara e do Senado, para em seguida apresentar algumas considerações de ordem política sobre a nova relação de forças e, por fim, fazer uma tentativa de prospecção acerca da relação entre o novo chefe do Executivo e o Poder Legislativo.

#### *Câmara dos Deputados*

Na nova legislatura da Câmara, os principais perdedores do 2 de julho são o PRD, que verá diminuída em 59% a sua presença ali, e o PRI, que perde 12% das cadeiras com que contou no período legislativo anterior. O franco vencedor é o PAN, que aumenta em mais de 70% a sua representação. Contudo, o PRI irá se manter como primeiro grupo parlamentar, com quatro deputados a mais do que o grupo panista. Dos 211 deputados do PRI, 132 chegaram pela via da maioria relativa e 79 pelo sistema de representação proporcional, correspondendo ao PRD 25 e 26 cadeiras e ao Partido do Trabalho (PT) uma e seis, respectivamente.

Quanto à proveniência territorial, é também o PAN que obtém o maior ganho e, pela primeira vez em sua história, se estabelece como força eleitoral capaz de triunfar em boa parte do território, embora em nove unidades federativas (Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala e Zacatecas) não tenha obtido triunfo distrital algum. A aliança vitoriosa registrou uma significativa concentração

de voto nas zonas metropolitanas e urbanas: quatro unidades federativas (Distrito Federal, México, Jalisco e Guanajuato) contribuíram com 76 de suas 142 vitórias de maioria relativa (ou 53%), e se agregamos mais quatro estados (Baja California, Chihuahua, Nuevo León e Veracruz) temos 102 vitórias (72%). Tal resultado obedece, em primeiro lugar, às distintas densidades demográficas, que se traduzem na concentração de distritos em poucos estados. O fato a ressaltar é a hegemonia alcançada pelo PAN nas zonas metropolitanas e urbanas do México, isto é, no setor moderno da população em idade de votar.

Os dados territoriais do PRI são ilustrativos das causas de sua derrota presidencial. Em três unidades federativas não obteve uma única vitória distrital (Aguascalientes, Baja California e Distrito Federal) e em outros estados com alta densidade demográfica (Guanajuato, Michoacán, Jalisco e Sonora) seus resultados foram os piores de sua história. O PRI, todavia, foi o partido que registrou melhor distribuição territorial em suas vitórias distritais (29 dos 32 estados), o que não foi suficiente porém para compensar suas perdas nas zonas urbanas. Ainda que seja um exagero reduzir a presença eleitoral do PRI ao México rural — pois exceto no Distrito Federal ocupou a segunda posição em todos os estados nos quais outro partido ocupou o primeiro lugar —, são evidentes sua queda nas zonas urbanas e metropolitanas e sua crescente dependência do voto rural.

Para o PRD, as eleições de 2000 traduzem seu pior desempenho desde 1991. Em 24 estados não obteve vitória distrital alguma, e de seus 25 triunfos de maioria relativa, quinze foram obtidos em duas unidades federativas: Michoacán e Distrito Federal. Até mesmo em Tlaxcala e Nayarit, estados onde governa, não obteve nenhuma vitória distrital, enquanto no Distrito Federal, onde repetiu seu triunfo na eleição do chefe de governo e onde tinha 29 dos trinta distritos de maioria, caiu para somente seis, deixando os outros 24 distritos nas mãos da Aliança pela Mudança, formada pelo PAN e o PVEM (Partido Verde Ecologista do México); registrou ainda perdas importantes no estado do México, também em favor da Aliança.

Retornando à composição da Câmara dos Deputados, observa-se que os grupos parlamentares do PRI e do PAN somam 83,6% das cadeiras numa situação de virtual empate de forças, que implica o paradoxo de que somente juntos poderão reformar a Constituição. O eleitorado criou um efeito de dependência mútua (uma espécie de *siamês político*) entre o PAN e o PRI, o que pode ter impacto profundo na configuração das alianças parlamentares e da estratégia legislativa do novo governo e seu partido. Um dos primeiros problemas a serem resolvidos pela nova legislatura será provavelmente o da desproporcionalidade fomentada pela nova Lei Orgânica do Congresso na Câmara, pela qual a mesa diretiva da Casa será presidida, de maneira rotativa, pelos líderes parlamentares do PRI, PAN e PRD, sem se considerar, como no caso do Senado, um patamar mínimo de representação.

Para além de um arranjo interno que permita à Câmara um funcionamento normal, o elemento decisivo será a política a ser adotada pelos diferentes grupos parlamentares diante das propostas do novo governo.

O PRD perde capacidade de pressão política mas ganha a posição de "grupo dobradiça", pois com seus votos pode fazer pender a balança em caso de conflitos entre o partido governante e o PRI.

### *Senado*

Na composição do Senado para o período legislativo 2000-06 constata-se uma mudança na mesma direção daquela evidenciada na Câmara, embora de menor impacto negativo sobre o PRI, que, apesar de perder a maioria absoluta, conserva sessenta assentos de um total de 128; o PAN acaba sendo o maior vencedor ao aumentar sua participação para 46 cadeiras (treze a mais do que na legislatura anterior), às quais cabe agregar cinco do PVEM. O PRD não foi afetado por seus magros resultados nacionais graças aos sistemas de primeira minoria e de representação proporcional, e acaba com quinze cadeiras, mais as duas ganhas por seus aliados.

O PRI alcançou a vitória de maioria relativa em dezesseis estados (32 cadeiras) e obteve a primeira minoria em mais quinze, ao que soma mais treze cadeiras por representação proporcional. O PAN ganhou em quatorze estados e obteve a quota de vitórias de maioria mais elevada de sua história (27 cadeiras), em razão de o PVEM ter conseguido um senador de maioria em fórmula conjunta; em dez estados obteve primeira minoria e ganhou nove das 32 cadeiras de representação proporcional. O PRD, por sua vez, alcançou a vitória em dois estados (quatro cadeiras), conquistou a primeira minoria em mais sete e obteve quatro assentos por representação proporcional, ficando com apenas um senador a menos do que tinha.

No que se refere às primeiras minorias, observou-se um comportamento bastante homogêneo do PRI, que, exceto no caso do Distrito Federal, se colocou como maior força opositora em todos os estados conquistados por outros partidos. Não ocorreu o mesmo no caso do PAN, que obteve primeira minoria somente em dez dos dezesseis estados conquistados pelo PRI ou pelo PRD, enquanto o PRD se colocou nessa posição em cinco estados e no Distrito Federal. Ao contrário do que sugere o senso comum, o que evita a formação de um esquema de tipo bipartidário no Senado não é a existência dos assentos de representação proporcional — cuja crítica deve ser feita por outro caminho —, e sim a fórmula de primeira minoria, que concede ao PRD sete dos quinze lugares que terá durante o período 2000-06.

Com esta composição de forças o Senado entra numa nova etapa. Sem a experiência já trilhada pela Câmara, mas com regras próprias que se afiguram mais idôneas para enfrentar a nova situação e com uma maior experiência daqueles que terão como tarefa a condução dos grupos parlamentares, o Senado pode vir a ser fundamental para propiciar o equilíbrio e a divisão dos poderes, como também para conferir sentido e

utilidade ao sistema bicameral. Quiçá a velha pergunta — "o que fazemos com o Senado?" — agora encontre a resposta correta.

## O Congresso em perspectiva

Em face da situação inédita que terá início em 1º de dezembro, data da posse de Vicente Fox, parece adequado fazer um exercício de construção de cenários para a atuação do Congresso e das forças nele representadas durante os próximos três anos. Não se trata, vale advertir, de um exercício de futurologia, e sim de uma tentativa de antecipar as consequências políticas e os comportamentos que serão decisivos na etapa do "poder dividido" em um regime político que tem como uma de suas primeiras tarefas a de concluir a substituição do presidencialismo autoritário por uma Presidência democrática.

### *A Presidência e o Congresso*

A abertura do sistema partidário, a competição eleitoral, o surgimento de novos atores com poder para equilibrar ou confrontar o poder do Executivo, a pluralidade no exercício dos cargos públicos e o conjunto das reformas que marcaram a transição política do México durante as últimas duas décadas produziram mudanças profundas no exercício do poder presidencial, agora orientado na direção de seu controle e equilíbrio por parte dos outros poderes federais, dos níveis de governo estadual e municipal e da sociedade. A construção do novo equilíbrio político foi determinada pelo aparecimento de novos condicionantes de poder (partidos, igrejas, ONGs, meios de comunicação) que pouco a pouco limitaram o presidencialismo autoritário.

Já contamos com evidências suficientes para afirmar que os poderes do presidente da República, considerados há até pouco tempo ilimitados, vão agora se ajustando ao mandato constitucional, às formas e aos limites impostos pelas leis. É em nome dessa realidade que cabe propor uma segunda geração de reformas políticas, nas quais a contenda eleitoral não seja mais o centro das preocupações, e sim a imperiosa necessidade de adaptar normas e instituições às exigências de uma sociedade pluralista e de um Estado democrático. A alternância permite colocar as coisas em seus justos termos: o debate sobre o futuro do presidencialismo mexicano não se concentra mais na mudança de mãos, e sim na mudança de usos.

A transformação das relações entre os poderes públicos requer a discussão sobre as faculdades e limites do Poder Executivo, em particular na sua relação com o Poder Legislativo e os governos estaduais, assim como sobre os caminhos para consolidar a autonomia do Poder Judiciário e

aperfeiçoar o marco jurídico de organismos autônomos como o Banco do México, o Instituto Federal Eleitoral e a Comissão Nacional dos Direitos Humanos.

Para que sejam garantidas a governabilidade e uma relação entre poderes marcada pela cooperação, é imprescindível que o novo governo tenha uma concepção das reformas não apenas desejáveis mas sobretudo possíveis, e que estas sejam resultado da negociação e do acordo com o Congresso. É dessa perspectiva que se torna preocupante a proliferação de anúncios de reformas que, ainda não suficientemente amadurecidas em seus conteúdos, formas jurídicas e impactos sociais e políticos, apenas provocam dúvidas e resistências antecipadas. Para que se possa construir uma agenda comum, deverão ser levados em conta tanto o método como os temas e os objetivos. É evidente que, para mencionar um exemplo, conceder à Comissão para a Transição — grupo de cidadãos convocado pelo candidato Vicente Fox para definir a sua agenda de governo — a capacidade de discutir e acordar os componentes da "reforma do Estado", para além da boa vontade que anima tal iniciativa, desperta uma justificada desconfiança a respeito de como o presidente eleito pretende conduzir sua relação com os partidos políticos e o Congresso.

O fato de o Executivo contar com uma agenda para todo o período da nova legislatura pode ser o primeiro passo para evitar o excesso de propostas e projetos que, por carecerem de viabilidade no curto prazo, somente provoquem atritos com o Congresso. Se o governo de Fox, como já anteciparam alguns de seus porta-vozes do âmbito econômico-financeiro, colocar em pauta temas tão importantes como a reforma fiscal, a abertura dos setores de energia elétrica e petroquímica básica, a reforma da Lei Federal do Trabalho ou a regulamentação do setor de telecomunicações, terá de assumir que para cada um desses temas existem concepções diferentes entre os partidos políticos e na própria sociedade. Sem fazer do consenso condição *sine qua non*, o mais prudente é dar a todos os atores envolvidos tempo suficiente para refletir sobre sua posição, analisar as propostas do Executivo e amadurecer uma decisão que contribua para gerar soluções compartilhadas.

Se as pressões do curto prazo determinarem a agenda do Executivo, o mais provável é que este não consiga alcançar acordos incluídos e caia na tentação de recorrer a negociações bilaterais que terminem excluindo uma ou várias forças e gerem custos associados muitas vezes indesejáveis. Nesse mesmo sentido, cabe advertir sobre o risco que acarretaria a reedição da relação de subordinação e dependência entre o futuro presidente da República e os parlamentares do partido que o levou ao cargo. Não é segredo para ninguém a diferença de visões e percepções em inúmeros temas entre Vicente Fox e sua equipe e os dirigentes e parlamentares do PAN. Talvez seja nessa relação que o novo governo terá de discutir e construir os primeiros acordos, estabelecendo com precisão as regras do jogo, isto é, os graus de autonomia e liberdade de que disporão os parlamentares panistas ante as iniciativas do Executivo.



A nova relação entre o Congresso e o Executivo deve começar pela definição da relação entre este e os grupos parlamentares do partido agora governante, que, não se deve perder de vista, constitui a primeira minoria no Congresso. Não é exagero afirmar que dessa definição surgirão as coordenadas que por sua vez regerão as relações entre os grupos parlamentares no Congresso e entre as oposições e o chefe do Executivo. Nessa perspectiva, torna-se necessário atualizar a normatividade constitucional e regulamentar que delimita as relações entre os dois poderes e discutir a fundo figuras como o veto presidencial sobre atos do Poder Legislativo.

### *Os partidos e o Congresso*

Talvez este seja um dos assuntos que menor atenção tem merecido no estudo da transformação política no México. Por inércia, os partidos distintos do PRI reproduziram a relação de subordinação e dependência de seus parlamentares às cúpulas partidárias ou, pior ainda, a um líder. O crescimento experimentado pelas oposições — particularmente o PRD e o PAN durante os longos anos da transição — não levou a uma revisão do modelo "verticalista" de decisão legislativa, nem propiciou maior participação no debate e na tomada de decisões no interior de cada grupo parlamentar. Se os parlamentares do PRI representavam o Executivo e os das oposições o seu partido, em nenhum dos casos eram representados os eleitores que os elegeram. Essa lei não escrita deriva em boa medida da regra constitucional que impede a reeleição imediata de deputados e senadores e do monopólio que a lei concede aos partidos para o registro de candidatos, elementos que anulam qualquer incentivo para a relação dos parlamentares com os eleitores dos distritos ou estados que lhes propiciaram a vitória. Essa situação se agrava no caso dos parlamentares de representação proporcional: os deputados e senadores constroem seu sistema de lealdades e compromissos em face das cúpulas de seus partidos, que são as que, ao fim e ao cabo, decidirão seu futuro.

Também é comum que as decisões das cúpulas partidárias façam pouco caso de seus respectivos grupos parlamentares, privilegiando critérios conjunturais, de ganho eleitoral ou de imagem pública. Muitas vezes as decisões são tomadas invocando-se supostos princípios que pouco ou nada têm a ver com o assunto em questão. Quase por definição, considera-se que o papel das oposições é tão-somente opor-se, dizer não a qualquer proposta proveniente do Executivo ou de seu partido. A dialética entre oposição e construção é substituída por aquela entre oposição e confrontação, o que reduz enormemente os incentivos para a busca de acordos. Essa dinâmica é agravada pelo fato de que a cooperação parlamentar com o Executivo é um dos argumentos favoritos para desacreditar o adversário. Cooperar se converteu em sinônimo de conchavar — em sua versão mexicaníssima, "*concertacionar*" ["concordacer"] —, o que sobrecarrega de

elementos negativos a relação no interior da Câmara e do Senado e entre estes e o Executivo. Despojar de preconceitos e sombras o que é — e será com maior força no futuro — uma relação intensa e complexa exige vontade e discernimento de todas as partes, bem como a decisão de contornar as desconfianças semeadas ao longo de anos.

Avançar para uma nova relação na qual os parlamentares incorporem em suas decisões de voto não apenas os interesses de curto prazo de seus partidos, mas também a posição de seus representados e dos grupos sociais com interesses legítimos nos assuntos em debate, requer uma completa mudança na relação política entre partidos e grupos parlamentares e entre estes e a sociedade. Diversas propostas nessa direção foram apresentadas, como a de que no trâmite legislativo de todo projeto de reformas legais se conceda à sociedade um período de tempo preestabelecido para expressar opiniões, críticas e propostas, as quais seriam consideradas por uma comissão avaliadora antes de se submeter o assunto ao plenário. Isso não somente permitiria enriquecer as concepções e ampliar os objetivos do trabalho legislativo, mas também faria que o inevitável processo de negociação parlamentar e *lobby* deixasse de ser privilégio de umas poucas empresas. Nessa mesma direção, vale ressaltar a regra introduzida no regulamento interno do grupo parlamentar do PRI no Senado, que permite aos senadores deste partido votar em contrário à maioria de seu grupo quando o assunto em questão afete negativamente os interesses de seu estado de origem. Passar do chamado "voto de consciência" para a liberdade de voto em casos específicos resultaria num avanço para a dignificação do Congresso e da relação representante-representados.

Cabe ainda destacar a pertinência de se estabelecer formas de coordenação permanentes entre, de um lado, os senadores e deputados de cada um dos 32 estados e, de outro, os governos e legislativos estaduais. O federalismo é, sem sombra de dúvida, um dos temas prioritários da nova agenda política do México. Para avançar nas reformas jurídicas que dêem conteúdo e direção a essa mudança, a confluência de concepções e projetos entre os representantes eleitos nos estados e municípios e os seus homólogos no Congresso deveria ser elemento permanente de um novo sistema de relações políticas, mediante o qual se possa continuar avançando a fim de desmontar o recalcitrante centralismo.

### *A agenda imediata*

Definir a agenda legislativa será o primeiro teste que enfrentarão o presidente eleito e o novo Congresso. Nesse terreno a pressa pode ser o pior inimigo. Deve-se levar em consideração que de 1º de setembro a 30 de novembro haverá um presidente em fim de mandato, um Congresso iniciante e um presidente eleito definindo prioridades, objetivos e meios de alcançá-los. Tal situação se torna mais complexa dado que o revezamento

no Executivo vai ocorrer, pela primeira vez, de um partido a outro, situação em relação à qual ninguém pode presumir experiência nem pretender ter a receita adequada. Durante esses três meses a mesa de negociação terá inevitavelmente três lugares, e por isso mesmo é crucial não desrespeitar tempos nem regras constitucionais. Em face das reiteradas declarações de porta-vozes da equipe de Vicente Fox de que as propostas da Lei de Arrecadação e as do Orçamento para o ano 2001 serão enviadas ao Congresso no mês de outubro, não é inútil recordar que a Constituição não concede ao presidente eleito o direito de iniciativa de leis no Congresso. Para avançar no diálogo entre o futuro governo e o Congresso há muitas fórmulas e âmbitos que, respeitando as normas legais, permitem aproximar concepções e propostas com oportunidade e profundidade, sabendo que toda decisão política correta passa sempre pelo respeito à lei.

A nova relação de forças no interior do Congresso imporá uma política flexível de convergência a respeito de temas específicos, já que uma aliança permanente entre dois grupos parlamentares para formar um bloco majoritário duradouro não parece viável. A formação de um "bloco de oposição" só poderia ocorrer com a confluência dos parlamentares do PRI e do PRD em ambas as casas do Congresso. Entretanto, a conjuntura pós-eleitoral não parece ser motivo suficiente para que dois partidos que se repelem de maneira quase inevitável deixem de lado suas profundas diferenças e tomem o caminho da unidade de ação legislativa. Sob que programa poderia funcionar uma aliança permanente entre o PRI e o PRD no Congresso? Parece missão impossível de cumprir a aproximação de concepções e projetos de duas formações políticas que trabalharam em sentido oposto durante mais de uma década e que, além do mais, não conseguem se livrar da carga de afrontas e ressentimentos produzida pelo racha de 1987. Para a atual direção nacional do PRD a tarefa política mais importante da nova etapa é, como afirmou a líder Amalia Garcia, "desmantelar o sistema de partido de Estado". Não parece que uma visão desse tipo seja uma boa base para construir acordos duradouros no Congresso, e embora em alguns círculos do PRI se tenham manifestado opiniões favoráveis a uma aliança parlamentar com o PRD, não parece que a proposta tenha capacidade de se converter no cerne da política de alianças do partido agora opositor.

Tampouco é factível esperar uma aliança estável entre o PAN e o PRI: se no passado ambos constituíram a base parlamentar que apoiou as principais reformas do governo de Salinas de Gortari (1988-94) e lhes possibilitou continuidade durante a gestão de Ernesto Zedillo (1994-2000), com as condições que emergiram das eleições de 2 de julho, e em virtude do balanço e diagnóstico que fará o PRI de sua derrota, é praticamente impossível uma reedição de tal convergência. Nas fileiras do novo grupo governante e nos setores dominantes do PAN há marcada ânsia de diferenciação e ruptura com o passado imediato, todo ele associado negativamente ao regime priista — o que não apenas torna inviável uma aliança estável como também tenderá permanentemente a desfavorecer a

construção de acordos entre ambos os partidos.

Até agora as evidências apontam para o enfraquecimento dos já em si precários estímulos à cooperação parlamentar, de modo que no curto prazo é de se esperar uma difícil relação entre os grupos parlamentares no interior do Congresso e entre as oposições e o novo titular do Executivo. É forçoso reconhecer que, a princípio, na nova situação toda lei ou reforma aprovada pelo Congresso será apenas longinquamente parecida com a iniciativa original.

Há um risco imediato para a relação entre o novo presidente e o Congresso: o de que aquele e sua equipe tentem saturar o Congresso de iniciativas de importância tal que se torne impossível produzir ordem e harmonia no trabalho e na agenda parlamentares. Como bem afirmou um senador do PAN, supor que a "produtividade" legislativa se meça pelo número de propostas apresentadas, analisadas e discutidas em plenário é equiparar o Congresso a uma fábrica de tijolos. Contar com um roteiro político e uma estratégia de negociação que tornem possíveis as alterações constitucionais requeridas por vários dos projetos do novo governo (como nas áreas de segurança e justiça, energia elétrica e petroquímica, educação, saúde e seguridade social) supõe algo mais que invocar um presumido mandato das urnas: exigirá tempo, disposição para falar e escutar e sobretudo para saber dar razão ao outro.

No 2 de julho a cidadania repartiu o poder. Acreditar que tudo será resolvido com a alternância na Presidência da República é uma má leitura da realidade. O eleitorado entregou a Vicente Fox a Presidência do México, mas não confiou a ninguém o controle do Congresso, o qual adquire uma dimensão sem precedentes que o eleva a um âmbito privilegiado para a construção da governabilidade democrática que o país vai exigir nos meses e anos vindouros. Sem menosprezar o papel que o PRD possa vir a desempenhar, os votos entregaram ao PAN e ao PRI a responsabilidade principal na etapa que ora se inicia.

Recebido para publicação em  
16 de outubro de 2000.

Jorge Alcocer é diretor da revista *Voz y Voto* (México).

---

Novos Estudos  
CEBRAP  
N.º 58, novembro 2000  
pp. 29-40

---