

**Preparado para o II Seminário Discente da Pós-Graduação
em Ciência Política da USP**

**Mesa: Federalismo e regras eleitorais
(26/04/2012)**

**Escolha de sistemas eleitorais e jogos ocultos:
o caso brasileiro da constituinte de 1987-88.**

Sergio Simoni Junior (USP; CEM/Cebrap)

Patrick Cunha Silva (USP; CEM/Cebrap)

23 a 27 de abril de 2012

“o voto distrital é quase um fato consumado”
Ulysses Guimarães à Revista Veja em 4/2/1987

Introdução

O presente texto discute a escolha do sistema eleitoral (SE) brasileiro, a representação proporcional (RP) de lista aberta, na Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-88, à luz de teorias correntes sobre essa temática.

Existe um considerável corpo de produção teórica e empírica voltada para explicar decisões sobre a regra eleitoral. Não faltam motivações e justificações positivas e normativas: de um lado, trata-se de um caso importante para formulações de teorias institucionais e de teorias das instituições (Diermeier e Krehbiel, 2003); de outro, o arranjo institucional representa o núcleo do princípio da democracia representativo.

Estudos empíricos, seja de caso seja comparativos, ganharam novo fôlego nos últimos anos, no bojo da “3ª onda” de democratização, especialmente tendo como objeto a região do Leste Europeu. Curiosamente, não existem estudos sistemáticos voltados para o Brasil. Essa ausência se torna ainda mais importante se se nota que a lei eleitoral brasileira é, desde os anos 90, constantemente alvo de críticas da literatura especializada (como exemplo, Mainwaring 1999; Lamounier 1992; Ames 2003) e de propostas de reforma no Congresso Nacional. Afinal, como e por que, no “momento crítico” da ANC, não houve alteração do sistema eleitoral brasileiro?

Note-se que a pergunta contém um viés proposital, qual seja, argumentamos que a manutenção da RP não foi esperada ou fortuita. Os estudos que fizeram considerações, sempre de modo lateral, ao comportamento constituinte neste tema, realizaram o diagnóstico de que o sistema proporcional se manteve sem grandes dificuldades. Como exemplo, tem-se Lamounier e Souza (1991), Mainwaring (1991) e Nicolau (2007). As razões variariam da existência de uma “coalizão contraditória” composta por “políticos clientelistas [...], pequenos partidos de esquerda [...], e um grande grupo intermediário composto por aqueles que acima de tudo rejeitam as regulações draconianas do passado autoritário” (Lamounier e Souza 1991: 334) ao interesse dos constituintes individuais em manter a “fraqueza” dos partidos, protegendo seus interesses individuais de qualquer futura interferência coletiva (Mainwaring 1991:53).

Nossa explicação rejeita essas assertivas. Procuramos mostrar que a decisão do sistema eleitoral não foi consensual e não cabe em explicações triviais. A representação proporcional não passou incólume pelo debate constituinte, a ponto de ter sido preterida

pelos constituintes nas fases iniciais de trabalho, tendo derrotado o sistema distrital misto apenas às portas do texto ser enviado ao plenário. Nos momentos pré-constituintes, criou-se uma expectativa de que o sistema proporcional seria alterado: uma pesquisa da revista *VEJA* com a maioria dos constituintes apontou que 63% deles era favorável a alguma forma de sistema majoritário. Além disso, como exposto na epígrafe deste artigo, Ulysses Guimarães declarou, na mesma publicação, que “o voto distrital é quase um fato consumado” (Veja, nº 961, 4-2-1987, p.25).

Para além dessa contribuição empírica, voltada para o caso brasileiro, a intenção aqui é fornecer também uma contribuição teórica. Após fazer a revisão de alguns modelos explicativos de escolha de sistema eleitoral, os subsídios empíricos levantados por esse estudo de caso nos possibilitam propor a incorporação de um conceito chave que não tem sido destacado nas teorias: trata-se da existência de jogos ocultos, ou seja, da influência exercida por fatores contextuais (ações e decisões em outras arenas) nas preferências expressas dos atores sobre o objeto em estudo (Tsebelis, 1998).

A interpretação proposta aponta que parlamentares que tinham interesse na reforma do sistema eleitoral, visando diminuir sua proporcionalidade, apoiaram a manutenção da RP, ambicionando uma troca de apoio na decisão sobre o sistema de governo. Parlamentares com preferências institucionais reformistas optaram por diminuir resistências à adoção do parlamentarismo, por meio da manutenção do *status quo* na regra eleitoral. O argumento é de que houve um jogo oculto entre ambas arenas decisórias, e que para compreender a escolha do sistema eleitoral brasileiro em 1987-88 faz-se necessária a incorporação de um jogo correlato.

O texto é dividido da seguinte maneira: na primeira parte, apresentamos um breve apanhado teórico sobre a importância, tanto empírica, quanto normativa, da instituição do sistema eleitoral, e algumas das controvérsias envolvidas; em seguida, discutimos algumas das principais teorias de escolha de sistema eleitoral, visualizando como as variáveis elencadas contribuem para se analisar nosso objeto empírico, que é apresentado na quarta seção. Depois, apresentamos e exploramos a noção de jogos ocultos de Tsebelis (1998), para em seguida concluir com observações gerais.

1- Sistemas eleitorais e seus efeitos

É sabido, na Ciência Política, que o método empregado para a conversão de votos em cadeiras produz efeitos diversos no sistema político. Nesta seção,

apresentaremos algumas destas consequências. A exposição seguirá a divisão das duas “grandes famílias” (Nicolau, 2004: 11) do sistema eleitoral: o sistema majoritário e o sistema proporcional.

O sistema majoritário (*single member plurality*) é caracterizado pela divisão do eleitorado pelo número de cadeiras em disputa, o que resulta em circunscrições territoriais contendo um número semelhante de eleitores em cada. Estas circunscrições são chamadas de distritos eleitorais e o candidato que obtém maioria simples dos votos é eleito. Entre os países que empregam este tipo de sistema estão o Reino Unido e os Estados Unidos.

Nos sistemas que adotam a representação proporcional (RP), os distritos eleitorais costumam ter dimensões maiores, podendo abarcar, no limite, o país inteiro¹. Característica deste tipo de sistema é a elevada magnitude dos distritos. O que é justificável, pois a proporcionalidade do sistema está estritamente ligada ao número de cadeiras em disputa no distrito. Outras características importantes para a proporcionalidade são a existência (ou não) da cláusula de barreira e a fórmula para conversão de votos em cadeiras. Uma grande variedade de países utiliza a RP, entre eles pode-se destacar a Bélgica, a Itália e a Holanda².

Entre os impactos atribuídos aos sistemas eleitorais, três são comumente levantados quanto se discute a mudança do sistema eleitoral: efeitos sobre o sistema partidário, sobre a governabilidade e sobre a representatividade. No que diz respeito a estes dois últimos, é possível assinalar o sistema majoritário como o que é, normalmente, identificado como o método que mais facilita a governabilidade, enquanto a RP é apontada como o modo de garantir maior representatividade. Tendo em vista esta dicotomia entre estes dois efeitos, eles serão tratados em conjunto. Assim, iniciaremos a discussão sobre os efeitos que incidem aos sistemas partidários.

Os efeitos causados pelos sistemas eleitorais no sistema partidário são amplamente difundidos pela literatura desde o seminal estudo de Duverger (1987). O autor cunhou duas proposições que receberam, posteriormente, a alcunha de “Leis”. Estas leis preconizam que i) sistemas majoritários de turno único tendem a favorecer o bipartidarismo; e que ii) sistemas majoritários de dois turnos ou de RP tendem a

¹ Israel e Holanda são exemplos.

² Tanto o sistema majoritário como a representação proporcional possuem inúmeras variações. Aqui trataremos os sistemas de forma genérica. Para uma descrição sobre as diversas formas que estes sistemas podem assumir ver: Nicolau (2004)

favorecer o multipartidarismo. As razões destas tendências estariam nos efeitos mecânico e psicológico que os sistemas eleitorais produzem.

Os efeitos mecânicos são causados pelas fórmulas de conversão de votos em cadeiras que tendem a favorecer, mesmos em sistema de RP, os maiores partidos. Ao perceber este favorecimento, eleitores e dirigentes partidários agem estrategicamente. Eleitores mudam de preferência para evitar desperdício do voto em um candidato que não terá chances de vitória, buscando barrar um pleiteante menos preferido; por sua vez, dirigentes partidários procurando maximizar as chances de seus partidos fazem coligações ou apóiam outros partidos com maiores chances de vitória visando alguma recompensa futura. Deste modo, eleitores e dirigentes colaboram para diminuir as opções disponíveis ao longo do tempo. Duverger chamou este efeito de psicológico.

Por sua vez, a questão que envolve o debate sobre os efeitos à governabilidade e à representatividade perpassa a literatura de Ciência Política ao menos desde o século XIX quando a representação proporcional foi inventada³.

O principal ponto dos defensores do sistema majoritário seria que a RP fraciona o poder em muitas unidades diferentes, ou seja, um número grande de partidos recebe representação no parlamento e isso impossibilita a produção de uma maioria estável para governar. Este efeito seria mais grave em sistemas parlamentaristas, uma vez que a formação e a manutenção do governo estão ligadas diretamente ao apoio do poder legislativo. No caso de sistemas presidencialistas, apesar do efeito mais brando, não deixa de ser importante: a necessidade constante de negociação com os demais partidos pode levar o sistema político a crises de paralisia. Diversos autores mobilizaram estes argumentos. No debate político nacional, podemos citar, por exemplo, Franco (1965: 169-70), que critica a adoção da RP como forma de enfraquecer o presidente na democracia de 1946.

Outra crítica feita à RP é a que a formação de governos minoritários prejudica os desejos dos eleitores, em razão da necessidade destes governos realizarem acordos com outros partidos para governar. Esta crítica é forte em países presidencialistas e é fartamente observada na literatura sobre o golpe de 1964. Alguns autores, como Soares (1971), apontam, como razão do golpe, um descompasso entre um Executivo

³ Conferir o capítulo 3 de Pitkin (1967) para um exame do debate sobre os efeitos da RP no século XIX.

progressista e um Legislativo conservador o que, juntamente como a radicalização das questões políticas, teriam levado à dissolução do regime democrático⁴.

Ainda neste conjunto de críticas à RP é possível argumentar que sistemas proporcionais dificultam a *accountability* do sistema político (Arato 2002; Shugart e Carey 1992; Powell e Whitten 1993). O motivo seria que a necessidade do governo realizar coalizões para se tornar majoritário transformaria a atribuição de responsabilidade por parte do eleitor uma tarefa complicada. O eleitor, desta forma, não teria uma correspondência óbvia entre a ação e o seu responsável, dificultando a faceta retrospectiva do voto.

Por sua vez, o principal argumento dos que defendem a RP é que a representação, antes de ser uma questão de governabilidade, é uma questão de justiça (Urbinati 2006; Santos 1987; Amy 2002). A RP seria o único sistema que pode cumprir este critério, pois seria o único capaz de dar voz a grupos minoritário da população e, por não adotar um critério territorial para definir o distrito eleitoral⁵ possibilitaria a representação de grupos que estão espacialmente dispersos por todo o território. O ponto central é que a representação não deve ser vista como uma concessão de um benefício das majorias às minorias, mas como uma condição que, se não cumprida, torna o sistema político injusto (Urbinati 2006: 41).

Alguns autores apontam que determinados sistemas eleitorais são mais adequados que outros tendo em visto o contexto político-institucional. Elster (2008), por exemplo, afirma que a RP é desejável como mecanismo de seleção para membros de Assembléias Constituintes devido ao fato de atuar como um espelho da diversidade social, possibilitando a formações de crenças racionais por meio da maior quantidade de informação trazida pela heterogeneidade dos constituintes.

Amy (2002) argumenta, contra a noção de instabilidade dos sistemas de RP, que sistemas majoritários podem levar a mudanças radicais da política a depender de quem vence as eleições. O autor oferece como exemplo as mudanças de taxaço durante os anos 1970 no Reino Unido que variavam a depender do partido do Primeiro Ministro, o que levou comunidades de empresários britânicos a preferirem a RP, por esta produzir mudanças políticas mais graduais (Amy 2002: 197). Portanto, se por um lado a RP

⁴ Santos (2003) critica esse argumento afirmando não ser possível atribuir a representação proporcional as causas da crise de 1964.

⁵ É verdade que o território continua sendo o que determina a representação, exceto em Israel e na Holanda. O que os autores argumentam é que ao empregar distritos maiores a representação proporcional não impede que grupos espacialmente dispersos consigam representação.

obriga a negociações para a feitura de políticas, o que pode levar à instabilidade do sistema político, o sistema majoritário pode causar instabilidades semelhantes ao produzir mudanças radicais em políticas chaves para o bem-estar da população.

Outro argumento sustentado é que a RP aumenta o caráter político da população ao adicionar substância às campanhas políticas. Isto ocorria em razão da introdução de pontos de vistas diversos na arena política visando à representação no parlamento. (Amy 2002: Cap.3).

Conforme veremos em seções abaixo, essas considerações teóricas são levadas em conta nos modelos explicativos nas escolhas dos sistemas eleitorais. Argumentos baseados no auto-interesse e em julgamentos normativos apontam para as consequências acima levantadas.

2- Teorias de escolhas do sistema eleitoral

Muitas teorias explicativas foram formuladas buscando-se compreender a escolha dos sistemas eleitorais. Almeja-se aqui apenas um mapeamento de alguns modelos, com objetivo dúplice: levantar abordagens e conceitos úteis para o nosso objeto empírico, e, em seções seguintes, chamar atenção para a ausência e os ganhos heurísticos de incorporação da noção de “jogos ocultos” para as teorias sobre mudanças de sistema eleitoral.

As transições do Leste Europeu, com a queda do mundo soviético, trouxeram novo fôlego ao estudo de escolha do sistema eleitoral, com a produção de numerosos trabalhos empíricos e teóricos. Ao mesmo tempo, trabalhos voltados para reformas recentes na Europa Ocidental também se fizeram presentes, assim como releituras de objetos e explicações clássicas, como a introdução da representação proporcional em alguns países europeus no começo do século XX. Cabe ressaltar, entretanto, a ausência do caso brasileiro na literatura internacional (e também nacional). A título de ilustração, na coletânea (*Handbook*) de Colomer (2004) sobre escolha de sistema eleitoral ao redor do mundo, encontra-se o texto de Nicolau (2004, cap. 4) sobre o caso brasileiro. No entanto, a seção do autor é dedicada a explicar o funcionamento de nossas regras eleitorais, e não se volta para analisar ou expor sua escolha, seja na Constituinte de 87-88, seja em outro momento. A democratização recente do país, as críticas acadêmicas constantes ao nosso sistema eleitoral e as constantes propostas de reforma no Congresso Nacional reforçam a importância dessa ausência.

O sistema eleitoral, como argumentou Tsebelis (1998), é uma instituição distributiva, ou seja, divide, desigualmente, os ganhos e perdas dos atores políticos. A contraposição teórica é feita com uma instituição eficiente, que melhora a posição de todos os participantes. O caráter distributivo do sistema eleitoral já indica que os atores envolvidos na sua deliberação tendem a ter preferências conflitantes. Bawn (1993: 966) afirma que “there will be disagreement about the choice of institutions whenever there is disagreement about the policies those institutions will produce”. Além disso, é também sabido que uma vez instituída, as regras eleitorais, como outras instituições, adquirem certo viés de estabilidade, devido aos custos de transação impostos sobre sua mudança. (cf. Pierson, 2004).

No âmbito do neo-institucionalismo, algumas abordagens foram desenvolvidas visando estudar a escolha das instituições de um ponto de vista endógeno (cf. Rezende, 2009). Para o caso das instituições eleitorais, essa posição epistemológica apresenta um ponto crucial: desde as famosas “leis” de Duverger, o sistema eleitoral aparece nas análises tradicionalmente como uma variável independente. No entanto, no caso ora em tela, trata-se de inverter essa posição: os arranjos eleitorais agora são a variável de interesse⁶.

A discussão sobre as teorias de sistema eleitoral será guiada pelo levantamento e classificação de Benoit (2004; 2007). O autor propõe duas grandes divisões: as que focam diretamente nos atores, e as que assinalam fatores estruturais. Dentro da primeira, Benoit (2004; 2007) distingue entre as “self-interest derived preference explanations” e as “general interest derived preference explanations”. Note que ambas são preferências derivadas, ou seja, a atenção dos atores não está voltada para as disposições do sistema eleitoral em si, mas sim sobre os efeitos que ele traz para outros aspectos políticos. Tsebelis (1998) chama essa situação de jogo em dois níveis. A baseada no “auto-interesse” diz respeito aos pressupostos tradicionais da teoria da escolha racional, que enxerga a definição sobre as regras eleitorais como um jogo de barganha entre os atores envolvidos. A segunda, voltada para um “interesse geral”, incorpora preferências normativas às motivações dos atores, relativas aos princípios políticos incorporados nos sistemas eleitorais. Certamente, uma abordagem empírica pode combinar ambos os enfoques, incorporando as intenções normativas ao auto-interesse dos atores. Quanto às

⁶ Cabe notar que um dos pontos destacados pela literatura é justamente o fato de que o sistema partidário influencia na definição do tipo de sistema eleitoral, o que consiste, nas palavras de Colomer (2005), colocar as leis de Duverger de “cabeça para baixo”.

abordagens estruturais ou contextuais, dizem respeito a outras esferas sociais, como a influência do mercado econômico, a fatores culturais e ideacionais, e à importância da história (*path-dependence*).

O nosso foco analítico e teórico cairá sobre o primeiro tipo de modelo, o que versa sobre as preferências auto-interessadas dos atores políticos. Quanto às abordagens estruturais, podemos assinalar inicialmente alguns pontos que podem ser levantados para a compreensão do caso brasileiro.

Argumentos baseados na história podem assumir duas feições: de um lado, em momentos de transição do autoritarismo para democracia, Benoit (2004; 2007) afirma que o sistema eleitoral adotado no regime democrático anterior pode servir como um “ponto focal” para as deliberações atuais. Como exemplo, Ricci (2006), discutindo o caso italiano, afirma que a escolha da regra eleitoral pela constituinte em 1948 foi pautada pela lei pré-fascista de 1919. Além disso, esse retorno às instituições anteriores pode ser visto como uma consequência da rejeição do “entulho autoritário”, para usar uma expressão da redemocratização brasileira dos anos 80. A análise do caso brasileiro por meio dessa abordagem deve levar em conta um aspecto crucial: o regime autoritário permitiu eleições para todos os cargos legislativos durante sua vigência, com relativa competição efetiva com a oposição a partir de 1974. Para a câmara dos deputados, o sistema adotado era a representação proporcional. No entanto, é sabido que o regime militar buscou, principalmente no seu ocaso, instituir um modelo eleitoral misto, majoritário e proporcional (cf. Porto, 2002). Logo, não fica claro qual é a direção da escolha eleitoral teoricamente postulada para a constituinte de 87-88 por explicações baseadas na rejeição das instituições do período ditatorial, ou no retorno a um sistema eleitoral vigente anteriormente.

A análise estrutural-histórica também é utilizada com o conceito de *path-dependency*. Aqui, o argumento é o de que decisões e escolhas sobre o sistema eleitoral são constringidas pelo sistema vigente, e que o custo de uma mudança são crescente em escala (cf. Marengo, 2006). Ademais, Colomer (2005: 18), defende haver uma tendência histórica em prol da adoção da RP: “the effective number of parties tends to increase in the long term, under whatever electoral systems, thus creating further pressures in favor of introducing or maintaining PR”.

Isto posto, pode-se argumentar que a questão que estamos debatendo, qual seja, os motivos da “não-alteração” do sistema eleitoral na constituinte de 87-88, seria teoricamente desnecessária, dados argumentos baseados em *path-dependency* do objeto

em questão e em tendências históricas. No entanto, conforme veremos na descrição do caso, a polarização não se deu entre os pólos majoritário e proporcional, mas sim entre o proporcional puro e o misto. Assim, de fato, a trajetória do dispositivo eleitoral brasileiro (proporcional desde o código de 1932) poderia ter de fato restringido o leque de opções possíveis de escolha para os reformistas. No entanto, isso não significa que não havia diferentes propostas em disputa, exemplificado pelo embate efetivo que de fato ocorreu entre os proponentes do sistema misto e os defensores do *status quo*.

Outros argumentos estruturais que podem ser utilizados para se pensar o caso brasileiro são a influência das ideias e cultura políticas, e a influência de especialistas (cf. Flinders, 2010). O Brasil adota o princípio geral da RP desde os anos 30, de modo que se deveria esperar que os valores embutidos na proporcionalidade fizessem parte da “cultura política” nacional. No entanto, Nicolau (2002: 224) intui que a população entende o funcionamento das eleições legislativas proporcionais como se fossem majoritárias, no sentido de que são eleitos os candidatos mais votados. Além disso, Lamounier e Souza (1991: 330-333) apresentam resultados de pesquisa de opinião com a elite e com as massas em períodos próximos à Constituinte nos quais o apoio a um sistema eleitoral *misto* atinge 55% e 66%, respectivamente. Neste sentido, não existem evidências de que a manutenção da RP seja também embasada no imaginário político nacional.

Benoit (2004, 2007) também assinala a possível influência de especialistas e *experts* na definição dos sistemas eleitorais. Apesar desse argumento se basear em um ator, ele se situa na parte de explicações contextuais, pois é de se esperar que os comportamentos e as preferências dos especialistas seja diverso dos dos políticos. Ademais, a decisão desses atores é, na grande maioria dos casos, uma sugestão para a deliberação efetiva dos políticos. Anteriormente à instalação da Constituinte Brasileira em fevereiro de 87, um grupo de “notáveis”, de variadas origens, especialidades e matizes políticas, constituíram uma comissão objetivando a preparação de um texto-base para a deliberação dos parlamentares. Tal grupo ficou conhecido como “Comissão Afonso Arinos”, nome de um de seus integrantes. No que se refere ao dispositivo eleitoral, Lamounier (2008: 26-7), um dos participantes da comissão e ligado aos assuntos político-institucionais, afirma que “por convicção pessoal (...) eu me inclinei para modelos conceitualmente semelhantes aos da Alemanha. (...) Na parte eleitoral adaptei a primeira experiência alemã do após-guerra, posteriormente modificada”.

Logo, a proposta da Comissão para os trabalhos constituintes sugeria a reforma em prol do sistema misto.

Em síntese, os argumentos baseados em fatores “estruturais”, quando aplicados para o caso brasileiro, não tornam teoricamente trivial a manutenção do sistema proporcional. Passemos agora para explicações baseadas em atores.

O outro conjunto de argumentos, centrado em atores auto-interessados, divide-se em: *office-seeking*, *policy-seeking* e o que ressalta ganhos pessoais de determinados agentes. O primeiro diz respeito a políticos e partidos que prezam, sobretudo, a posse de cargos políticos. Trata-se da visão mais usual que se pode fazer das motivações dos atores na escolha do sistema eleitoral: a escolha do sistema majoritário ou proporcional, por exemplo, é determinada pela expectativa de ganho de cadeiras próprias em cada um desse sistema. De modo geral, e sem entrar em pormenores, partidos maiores preferem o primeiro tipo, os menores, o segundo. Segundo Benoit (2004, 2007), em contextos de transição política, a incerteza sobre o futuro tende a ser grande⁷, aumentando a importância da dimensão *office-seeking* nos determinantes das preferências dos atores políticos sobre sistema eleitoral. O raciocínio é intuitivo: como não se tem certeza sobre as demais instituições políticas a ser escolhidas, nem sobre o número e as similaridades e diferenças ideológicas das demais forças partidárias, os partidos preferem maximizar a expectativa de conquistas de cadeiras próprias, antes que outras considerações.

Shvetsova (2003) busca construir um modelo formal que destaca a incerteza futura (do número de partidos competidores e das preferências dos eleitores) sobre as deliberações da lei eleitoral e afirma que “sufficient degree of societal uncertainty is a necessary condition for a meaningful institutional change” (Shvetsova, 2003: 208). Ou seja, o contrafactual teórico da autora é: enquanto a certeza sobre o futuro da competição partidário-eleitoral for grande, não é esperada uma mudança do sistema eleitoral.

Shvetsova (2003) peca, no entanto, ao não levar em conta o aspecto “ofensivo” da ação dos partidos. O argumento defensivo, apresentado pela autora, reforça o lado da ameaça futura que podem sofrer os mandatários do presente quando da alteração institucional. O ponto omitido consiste na possibilidade teórica de se ganhar ainda mais com a mudança do sistema eleitoral. Partidos com número suficiente de parlamentares para alterar a lei eleitoral, logo, partidos que foram “beneficiados” pelo sistema vigente,

⁷ Andrews e Jackman (2005) também assinalam a importância da incerteza.

podem agir dessa forma visando aumentar ainda mais sua expectativa futura de ganhos de cadeiras. Benoit (2004) considera essa possibilidade no seu modelo de escolha eleitoral, e Tsebelis (1998) afirma que diferenças no grau de informação sobre a distribuição de forças e recursos têm impacto para o tipo de instituição a emergir: eficientes e distributivas. Um alto grau de certeza pode gerar mudanças institucionais, visando consolidar a posição dos dominantes no poder.

O quadro partidário da ANC 1987-88 era, à primeira vista, fortemente concentrado em poucos partidos. O PMDB tinha mais de 50% das cadeiras, e o PFL quase 25%. Portanto, alterações eleitorais visando um caráter mais majoritário poderiam ser esperadas. Dois pontos atuam contra essa proposição: o primeiro é a heterogeneidade interna do PMDB; o segundo é a possível perda de “capital” eleitoral que o partido iria sofrer com o desgaste do governo Sarney. Fleischer (1988) mostrou que muitos membros do PMDB à época eram da constituinte eram egressos da Arena. Por características históricas e político-institucionais, o partido era considerado uma frente ampla, composta de muitas facções. Portanto, deve-se considerar a possibilidade de existir preferências internas divergentes nos partidos. Quanto ao segundo ponto, o fracasso do plano Cruzado e as dificuldades do governo Sarney poderiam impactar negativamente a imagem de congressistas do PMDB nos seus desempenhos em pleitos futuros.

Um dos índices que mensura a adesão do eleitorado à sigla partidária é a identificação partidária. Carreirão e Kinzo (2004) mostram uma série temporal nacional de dados de identificação partidária na Nova República. O ano mais longínquo coberto pelos autores é 1989. Nele, o PMDB é o partido com maior porcentagem de eleitores identificados, posição que manteve até 1999. Pode-se considerar também os resultados eleitorais de 1988 como *proxy* de força da legenda partidária. Nesse caso, as disputas municipais não trouxeram bons presságios para o partido: se em 1985 tinha conquistado 19 capitais, em 1988 foram apenas 4.

No entanto, não é direta a ligação entre maior ou menor influência da imagem partidária sobre o desempenho eleitoral do candidato legislativo e preferência sobre sistema majoritário, misto ou proporcional. O que pode ser afirmado é que eleições majoritárias favorecem grandes concorrentes, seja o adjetivo “grande” referido a partidos ou a nomes individuais. E, devido à história partidária de então, tanto o PMDB quanto o PFL provavelmente teriam os candidatos locais mais fortes. Logo, seria de se esperar um esforço desses partidos em reformar a representação proporcional vigente.

Quanto aos demais partidos principais, pode-se dizer que: (1) PT e PDT, como eram à época pequenas agremiações, tenderiam a apoiar a proporcionalidade; (2) a posição do PDS é mais ambígua, pois passava por uma tendência de declínio eleitoral (era o partido egresso do regime em decadência), mas, possuía máquinas partidárias locais herdeiras do ex-maior partido do Ocidente, facilitadoras em ganhar cadeiras em regras majoritárias.

A corrente que ressalta atores *policy-seeking* afirma que eles se preocupam antes com os resultados de políticas engendrados pelo sistema eleitoral do que com a maximização de suas próprias cadeiras. Assim, os partidos buscam averiguar a provável distribuição de forças políticas determinada pelas características da regra eleitoral, e escolher aquela que mais se aproxima das suas posições ideológicas⁸.

Essa interessante abordagem mostra-se mais adequada quando as configurações ideológicas partidárias estão mais estáveis, assim como a distribuição de suas forças eleitorais. No Brasil do final da transição pode-se dizer que essas exigências eram residualmente cumpridas. Ademais, e principalmente, os dois maiores partidos, PMDB e PFL eram aliados no governo federal, não tendo incentivos diretos para buscar propostas eleitorais prejudiciais uns aos outros.

Benoit (2004, 2007) assinala a importância que pode assumir a ação de certos atores específicos na configuração do sistema eleitoral. Esse ponto pode encontrar aplicação direta no caso brasileiro: como se sabe, o então presidente José Sarney foi um ator com muita importância sobre no comportamento dos constituintes. No que tange às escolhas institucionais, é constantemente ressaltado que as intervenções do presidente foram determinantes na definição do sistema de governo, em favor da manutenção do presidencialismo. A aplicação dessa hipótese nas escolhas sobre sistema eleitoral é menos comum e mais indireta, no entanto, Ames (2003: 47-8) apresenta indicações de que também nessa área as propostas institucionais reformistas foram prejudicadas pela atuação do presidente da República.

Por último, as “preferências derivadas de interesse geral”. Aqui, os interesses dos atores abarcam avaliações sobre os pressupostos e as esperadas consequências

⁸ Bawn (1993) utiliza esse pressuposto para analisar o caso da Alemanha do pós-guerra. A autora explica o apoio do SPD (Partido Social-Democrata) ao sistema misto em 1953, em detrimento do majoritário, como meio de diminuir a expectativa de ganhos de cadeiras de seu rival CDU (Partido da Democracia Cristã), mesmo isso implicando perdas para si próprio. O raciocínio do partido baseava-se na probabilidade da primeira expectativa ser maior que a segunda.

normativas das configurações institucionais. No nosso caso de análise, duas dimensões fazem-se importantes: a governabilidade e a representatividade.

É de se imaginar que preocupações desse nível exerceram papel na constituinte brasileira de 1987-88. A título de exemplo, podemos elencar alguns pronunciamentos nas audiências públicas. Maurício Campos, representante do PFL, afirma que “um sistema distrital de eleição fortalece oligarquias locais” (ANC, Atas de Comissões – Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral, p. 45); já o constituinte Joaquim Bevilacqua (PTB), ao defender o sistema misto, declara que: “através do voto proporcional teremos representatividade, (...) e, através do sistema majoritário, teremos uma representação mais forte”. (Atas da Comissão de Sistematização, 1-9-1987, p. 434)

O objetivo desta seção foi elencar variáveis explicativas ressaltadas por teorias de escolha de sistema eleitoral, chamando atenção para sua possível aplicação para o caso brasileiro de 87-88. Buscamos mostrar que, em grande medida, elas prescreveriam a reforma eleitoral brasileira na Constituinte de 1987-88, passando de um sistema proporcional para outro com algumas feições mais majoritárias.

Em seções seguintes, apresentaremos a noção de jogos ocultos, e de que forma ela pode ser utilizada para se pensar nosso objeto empírico e ser incorporada nos modelos de escolha de sistema eleitoral.

3- A trajetória do Sistema Eleitoral na ANC 87-88⁹

Inicialmente, cabe uma descrição do funcionamento interno da ANC de 1987-8. Diferente das Assembléias Constituintes anteriores, a de 1987-8 não adotou nenhum anteprojeto como base de seus trabalhos¹⁰. A opção dos constituintes foi por uma estrutura descentralizada, organizada a partir de oito Comissões Temáticas divididas, cada uma, em três subcomissões. Cada subcomissão ficou encarregada de escrever um anteprojeto que deveria ser encaminhado a Comissão Temática, na qual os três textos seriam analisados e sistematizados produzindo um só anteprojeto por Comissão que, por sua vez, seria encaminhado a Comissão de Sistematização (CS). A CS ficaria com a tarefa de organizar os oito anteprojetos temáticos em apenas um projeto de Constituição

⁹ Esta seção é uma versão condensada do nosso trabalho anterior Simoni Jr., Silva e Souza (2009). Serão expostos apenas os principais argumentos, pontuando os momentos chaves da discussão.

¹⁰ É verdade que o Presidente Sarney encomendou um texto base a uma comissão de notáveis, a Comissão Affonso Arinos, em 1985 com o intuito de que os trabalhos constituintes fossem realizados tendo em base o produto das deliberações desta comissão. Contudo, os constituintes logo no início dos trabalhos rejeitaram a opção de deliberar com base em um anteprojeto.

a ser apreciado, em dois turnos, no plenário. Deste modo, todos os dispositivos constitucionais poderiam passar por até quatro instâncias de decisão.

A trajetória da escolha da RP teve início na Subcomissão do Sistema Eleitoral que teve como presidente Israel Pinheiro Filho (PMDB) e como relator Francisco Rossi (PTB). A escolha do método de seleção dos parlamentares da Câmara Baixa foi o tema que mais mobilizou a atenção dos constituintes que integravam esta Subcomissão. Exemplo é o fato de que durante as audiências públicas todos os palestrantes ouvidos defenderam a RP ou algum tipo de sistema misto.

Merece destaque o caráter conflitivo da matéria nesta arena. Diferente do que ocorreu em estágios mais avançados, como no plenário, não havia uma maioria que apoiasse uma das opções de sistema eleitoral. Isto é, os constituintes se dividiram entre os que apoiavam a RP e os que preferiam um sistema misto.

Os argumentos mobilizados em defesa do sistema misto versavam sobre o combate a corrupção eleitoral, o barateamento do custo das eleições, o impedimento de disputa intrapartidária e a contemplação do melhor dos dois mundos: a RP permitiria uma representação à minoria, enquanto o sistema majoritário aumentaria o controle dos partidos sobre os parlamentares. Como se pode observar, exceção feita ao último argumento, todas as defesas ressaltavam pontos, normalmente, associados aos sistemas majoritários. Este fato corrobora as expectativas do período pré-constituinte, quando Ulysses Guimarães (PMDB) chegou a declarar à *Veja* que “o voto distrital é quase um fato consumado” (*Revista Veja* nº 961, 4/2/1987:25). Fato notável é que alguns argumentos mobilizados em defesa da RP eram os mesmos, por exemplo, que a RP favorece o controle do partido sobre os políticos e que esse sistema diminui a influência do poder econômico na eleição (Simoni, Silva e Souza 2009: 180). Contudo, uma diferença no uso deste último argumento é que os defensores da RP o mobilizavam para enfatizar as preocupações sobre a representação de minorias no parlamento¹¹.

Em razão do intenso debate entre os constituintes, o dispositivo do anteprojeto, que contemplava o sistema misto foi posto em votação. O resultado foi um empate, o que obrigou o presidente da Subcomissão, Israel Pinheiro Filho (PMDB), a votar uma segunda vez para desempatar a questão.

¹¹ Podemos notar esse argumento na justificativa da emenda 4º0103-1 de Lídice da Mata (PC do B) que pedia a alteração do texto do anteprojeto em favor da RP.

Tabela 1

Votação da EMENDA 4ª0003-4 de Paulo Delgado que dispunha sobre a adoção da RP.

Partido	SIM	NÃO
PMDB	4	8*
PFL	3	2
PDT	1	0
PTB	0	1
PT	1	0
PC do B	1	0
TOTAL	10	11

Fonte: Elaboração própria utilizando os diários da ANC.

A tabela 1 mostra o resultado da votação. Nota-se que não houve uma clivagem direita – esquerda, nem mesmo uma coesão partidária dos dois maiores partidos da ANC. Isto sinaliza que o sistema eleitoral não era um tópico que gerava uma divisão ideológica entre os partidos e, mais ainda, que fosse uma questão fechada dentro das agremiações partidárias. Podemos inferir, ao menos para esta arena, que cada parlamentar optou pelo sistema que considerava melhor. Deste modo, o anteprojeto da Subcomissão do Sistema Eleitoral foi enviado para a Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias Institucionais contendo como dispositivo para a escolha dos parlamentares da Câmara Baixa o sistema misto.

Na segunda fase de deliberação, a opção pelo sistema misto foi aclamada pelo relator da Comissão, Prisco Vianna (PMDB), como uma das mais importantes e fundamentais inovações que a ANC poderia realizar. O contentamento do relator é tamanho que chega a defender a adoção do sistema para a escolha dos vereadores em municípios com eleitorado maior que um milhão. Vianna emprega, no relatório sobre os anteprojeto das subcomissões, argumentos parecidos com que foram utilizados pelos defensores do sistema misto na Subcomissão. Exemplos são: que o sistema misto elimina a disputa entre companheiros do mesmo partido; que o poder econômico influenciaria menos nas eleições; e que favorece a fiscalização dos políticos por parte dos eleitores, o que equivale a dizer, no linguajar da Ciência Política, que o sistema distrital misto favorece a *accountability*.

No entanto, apesar dos elogios do relator, a adoção desta regra eleitoral não era de natureza consensual dentro da Comissão. Diversos constituintes apresentaram emendas ao anteprojeto requerendo que este fosse modificado em prol da RP. O presidente da Comissão, o constituinte Jarbas Passarinho (PDS), entendendo o caráter

* Israel Pinheiro Filho (PMDB) votou duas vezes para desempatar a questão.

divisivo da questão, colocou em votação, em bloco, as emendas que demandavam a adoção da RP. A tabela 2 apresenta o resultado da votação.

Tabela 2

Votação em bloco das EMENDAS que propunham RP		
Partido	SIM	NÃO
PMDB	11	23
PFL	7	6
PDS	1	3
PDT	1	2
PTB	0	2
PT	2	0
PC do B	1	0
TOTAL	23	36

Fonte: Elaboração própria utilizando os diários da ANC.

Apesar do apoio recebido pela RP, o sistema misto contou com o apoio da maioria dos constituintes membros desta Comissão. Assim, foi encaminhado para a Comissão de Sistematização o anteprojeto que contemplava o sistema misto como método de conversão de votos em cadeiras para a Câmara Baixa.

Antes de apresentarmos os debates no interior da CS, cabe pontuar que, além de ser objeto da Subcomissão do Sistema Eleitoral, o dispositivo aqui estudado foi deliberado também na Subcomissão do Poder Legislativo.

Não obstante, o tema do sistema eleitoral não foi alvo de acalorados debates no interior desta Subcomissão. Exemplo é a omissão feita no texto do anteprojeto do relator ao tratar sobre como a Câmara dos Deputados deveria ser composta¹². Tal lacuna motivou os constituintes a apresentarem emendas e manifestarem suas opiniões sobre qual sistema deveria ser adotado. Foram apresentadas nove emendas das quais duas pediam a inclusão do sistema majoritário e outras sete a inclusão do sistema proporcional. Em vista a essas emendas o relator, José Jorge (PFL), incluiu na segunda versão do seu anteprojeto a RP como método de seleção dos deputados. Esta opção não foi questionada pelos demais constituintes da Subcomissão e foi encaminhada a Comissão dos Poderes e Sistema de Governo, na qual foi uma *no issue*. Ou seja, não foi debatida e o anteprojeto da Comissão foi encaminhado a CS dispondo como sistema eleitoral a RP.

A Comissão de Sistematização foi contemplada como principal arena decisória da ANC. Sua tarefa era de compatibilizar os anteprojeto das Comissões Temáticas em

¹² Ao tratar de como o Senado era composto o relator faz alusão ao sistema eleitoral que deveria ser empregado. No caso, o sistema majoritário de maioria simples.

um só projeto de Constituição a ser encaminhado ao Plenário da ANC. O texto por ela elaborado adquiria o caráter de *status quo*, isto é, para ser alterado pelo Plenário seria necessária maioria absoluta dos votos, 280 votos, daí sua força. (Coelho 1988). E, o mais importante para nossos propósitos, alguns autores, como Gomes (2006, 202-3), afirmam que existia um viés progressista/reformista na Comissão, vis-à-vis o plenário. Os projetos formulados pela CS culminariam, por exemplo, na formação do bloco conhecido como “Centrão”, que buscou moderar o conteúdo da carta constitucional.

Os debates nessa arena são cruciais para a interpretação que propomos sobre a manutenção da RP. A questão da escolha do sistema eleitoral passou a ser posta em termos de governabilidade X representatividade, além de ser vinculada com a questão do sistema de governo.

De um lado, parecia existir uma associação nos argumentos dos parlamentares entre a necessidade de algum tipo de sistema majoritário, mesmo que misto, caso fosse adotado o parlamentarismo¹³; enquanto, de outro lado passaram a se tornar claras as preocupações dos menores partidos com a possível aprovação de algum sistema que dificultasse sua eleição. Parlamentares da esquerda, principalmente, argumentavam que caso fosse aprovado um sistema misto os candidatos populares teriam maiores dificuldade de se eleger, visto que o quociente eleitoral dobraria na parte proporcional do sistema.

Entre os argumentos em defesa da RP é possível verificar no discurso de alguns constituintes a famosa metáfora do parlamento como um espelho, e que a RP produziria tal resultado. Este tipo de defesa é encontrado no discurso do então líder do PT, José Genoíno “a representação proporcional é o contrário [do sistema misto], ou seja, tem que representar um espelho na conformação político-ideológica da sociedade” (Atas da Comissão de Sistematização, 01/09/1987, p.435). Não obstante, muitas das defesas ao sistema misto partiam do mesmo princípio, ou seja, da representatividade. Um dos argumentos mais fortes nesse sentido foi apresentado por Israel Pinheiro Filho (PMDB) que criticava o sistema proporcional por permitir, no seu entender, a eleição de candidatos que nunca foram aos distritos eleitorais. Segundo o constituinte, este era um exemplo da predominância econômica nas eleições, característica que o sistema misto poderia ajudar a combater. Outro argumento mobilizado pelos defensores do sistema

¹³ Podemos ver a existência deste tipo de argumento no discurso que o constituinte Jorge Hage faz tentando desvincular a necessidade da adoção do sistema distrital misto caso fosse aprovado o parlamentarismo (Atas da Comissão de Sistematização, 17/09/1987, p. 669).

misto era que ele poderia ajudar a melhorar a governabilidade, garantido a estabilidade do sistema político, pois o sistema misto daria maior controle aos líderes partidários. Ponto que os defensores da RP criticavam. Para eles a introdução de qualquer tipo de sistema majoritário poderia ocasionar um déficit de representação, o que poderia afetar o funcionamento do sistema político.

Em vista a este conflito e possível impasse que se desenhava, Israel Pinheiro Filho (PMDB) sugeriu ao relator da CS Bernardo Cabral (PMDB), que havia dado parecer favorável ao sistema distrital misto em seu anteprojeto, que deixasse a decisão acerca do sistema eleitoral para legislação ordinária a ser decidida no ano seguinte. Cabral adotou a sugestão e em seu segundo substitutivo, Cabral II, não houve menção a um sistema eleitoral específico, apenas que ele seria determinado por lei complementar.

Entretanto, a questão não estava encerrada. No dia 5 de novembro de 1987 foi posta em votação a emenda de Brandão Monteiro (PDT) e Enoc Vieira (PFL) que pedia a adoção da RP como meio para seleção dos deputados federais.

Tabela 3

Votação da EMENDA nº ES – 33684-3 de Brandão Monteiro e Enoc Vieira			
Partido	SIM	NÃO	ABSTENÇÕES
PMDB	31	14	3
PFL	17	7	0
PDS	1	5	0
PDT	3	0	0
PTB	2	1	0
PT	2	0	0
PL	1	0	0
PDC	1	0	0
PC do B	1	0	0
PSB	1	0	0
PCB	1	0	0
TOTAL	61	27	3

Fonte: Elaboração própria utilizando os diários da ANC.

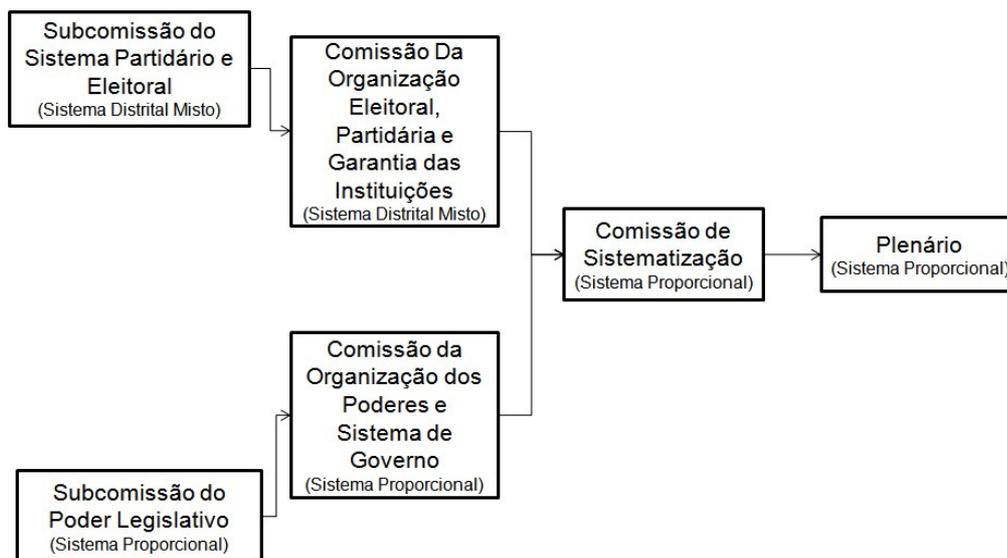
Como pode ser observado, a RP foi aprovada obtendo apoio dos pequenos partidos e da maioria do PFL e do PMDB. O único partido que votou majoritariamente contra a RP foi o PDS, o que pode estar ligado a sua origem histórica, ou seja, ao seu passado como Arena, quando em diversos momentos propôs a adoção do sistema majoritário (Porto 2002: 337).

Cabe apontar que antes das votações o constituinte Antonio Mariz (PMDB) ao argumentar a favor da RP afirmou que não há ligação lógica entre parlamentarismo e sistema distrital e que sustentar tal argumento seria um equívoco. Ou seja, o constituinte esforça-se em desvincular a necessidade da aprovação do sistema misto caso seja aprovado o sistema parlamentarista. Ao argumentar contra a emenda, Egídio Ferreira Lima (PMDB) faz coro à desvinculação entre o sistema de governo e o sistema eleitoral. Na opinião do constituinte havia uma confusão instalada na Casa em razão do parlamentarismo e do sistema majoritário terem nascido ao mesmo tempo na Inglaterra, entretanto esta relação seria inexistente. Neste sentido, Egídio Lima afirma que defende que o SE seja deixado para legislação complementar a fim de que não se perca o foco do que é fundamental: a decisão sobre o sistema de governo (Atas da Comissão de Sistematização, 05/11/1988, p. 1043-1046).

Assim, o projeto de Constituição foi encaminhado ao Plenário consagrando a RP. No Plenário houve duas votações que versaram sobre o sistema eleitoral. A primeira objetivava que o sistema fosse o distrital misto e foi rejeitada pela maioria dos presentes no Plenário (Sim 142; Não 340), a segunda pedia que o sistema eleitoral fosse matéria de legislação complementar, assim como estava no Cabral II, e também foi derrotada por 143 votos a favor contra 323 votos contrários. Novamente, antes destas votações alguns constituintes levantaram argumentos tentando desvincular a necessidade da adoção de um sistema distrital caso a opção do sistema de governo fosse pelo parlamentarismo. Entre os constituintes que defenderam a RP estava o relator Bernardo Cabral. É importante notar que nem em Cabral 1, nem em Cabral 2 o relator havia preferido a RP, no entanto, no plenário, Cabral arguiu em favor da RP defendendo a desvinculação entre o sistema de governo e o sistema eleitoral (Diários da ANC, 1988, nº205: 92).

O fluxograma abaixo sintetiza esta trajetória que contamos sinalizando em cada uma das esferas que o sistema foi tratado a forma preferida pelos seus membros.

Fluxograma 1 – Trajetória da escolha do Sistema Eleitoral na ANC 1987-8



4- Jogos ocultos e a escolha do Sistema Eleitoral.

Para interpretação do caso brasileiro, bem como visando oferecer contribuições teóricas para a literatura de escolha de sistema eleitoral, introduzimos aqui a noção de “jogos ocultos”, tal como apresenta por Tsebelis (1998). A idéia de jogos ocultos se enquadra no arcabouço mais geral da teoria da escolha racional, e da teoria dos jogos mais especificamente. O autor busca formular um modelo teórico que seja capaz de explicar (ou compreender) escolhas políticas aparentemente sub-ótimas, ou seja, cursos de ações tomados pelos atores em determinado jogo que não são os mais adequados, numa análise convencional. O advérbio “aparentemente” já denota o ponto a ser levantado por Tsebelis: as decisões dos atores deixariam de ser vistas como sub-ótimas ao se incorporar na análise outros jogos ou arenas nos quais os atores estariam envolvidos. Os jogos ocultos são de dois tipos: múltiplas arenas ou mudanças nas regras. No primeiro caso, os atores estão envolvidos em jogos correlatos, de modo que resultados em uma arena influenciam as recompensas das estratégias em outra. No segundo caso, os atores buscam mudar as regras de interação do jogo em que estão interagindo. Trata-se de um projeto de inovação institucional.

Do ponto de vista técnico, o autor destaca dois pontos de seu modelo: a cardinalidade das recompensas (*payoffs*) e a possibilidade de estratégias contingentes e/ou jogos iterativos. Ambos estão relacionados. No que diz respeito ao primeiro, Tsebelis (1998) busca marcar que não é a ordem dos *payoffs* que importa, mas sim sua

grandeza. Além disso, essa magnitude dos *payoffs* é variável. A possibilidade de variação é dada pela estratégia contingente e pelos jogos iterativos. A primeira considera atores envolvidos em múltiplos jogos, nos quais o comportamento e os resultados são mutuamente influenciáveis. O segundo considera jogos repetidos no tempo. Os *payoffs* variam aqui devido à possibilidade de comunicação, promessas e ameaças críveis, castigos, etc.

A abordagem de Tsebelis busca introduzir o contexto político nos modelos teóricos de escolha racional. O uso de sua teoria que pretendemos fazer é substantivo, antes que técnico: não buscamos modelar a escolha de sistema eleitoral, mas sim trazer subsídios para introduzir um ponto pouco explorado nas teorias que se dedicam a esse objeto. Trata-se da possibilidade de se pensar a decisão sobre as regras eleitorais como imersa em outras arenas políticas, passíveis de influenciar o comportamento dos atores na escolha do sistema eleitoral. O nosso objeto é um projeto institucional, de mudança da lei eleitoral, no entanto, utilizamos a perspectiva do jogo em múltiplas arenas para compreendê-lo. Assim, representa um uso inovador também do ponto de vista da abordagem de Tsebelis.

No caso que estamos tratando, da escolha da regra eleitoral na constituinte brasileira em 87-88, defendemos a hipótese de que o jogo que definiu essa decisão foi influenciado por outro jogo, a saber, a escolha do sistema de governo.

Ambas as arenas dizem respeito às instituições políticas básicas e essenciais, nas quais os políticos e partidos não tendem a ser indiferentes. O *status quo* à época da constituinte era a representação proporcional e o presidencialismo. Durante a deliberação da Carta Magna, duas propostas de reforma tornaram-se viáveis: o sistema eleitoral misto, *a la* modelo alemão, e o parlamentarismo.

Como aqui o objeto são decisões sobre instituições, as trocas de apoio e os *logrollings* adquirem outra dimensão: “como a expectativa de vida das instituições é muito maior do que a das políticas públicas, tanto as conseqüências de uma escolha institucional como a incerteza que a cerca são elementos muito mais importantes no cálculo” (Tsebelis, 1998: 102). Assim, alterações nas preferências expressas dos atores sobre arcabouços institucionais não são decisões triviais.

A interpretação que oferecemos em outro texto (Simoni Jr., Silva e Souza, 2009), e que retomamos aqui, é a de que atores que presumivelmente estariam interessados em propor modificações no SE vigente, no sentido de acentuar um caráter mais majoritário, modificaram suas preferências reveladas, aceitando a

proporcionalidade. Os interesses destes era angariar maior apoio à proposta de reforma do sistema de governo, de presidencialismo para parlamentarismo.

De todo o trâmite interno sofrido pelos textos constitucionais, a arena da Comissão de Sistematização (CS) é a mais importante para a explicação que oferecemos sobre a escolha do sistema eleitoral. Ela era composta pelos relatores das 24 subcomissões temáticas e pelos presidentes e relatores das 8 comissões temáticas, além de outros membros próprios. As estratégias de indicação dos líderes dos partidos, notadamente Mário Covas do PMDB, resultaram, segundo a interpretação corrente (Jobim, 1994; Gomes, 2006), em uma composição enviesada da CS, em favor dos membros com posições mais à esquerda ou centro-esquerda no espectro político, e mais reformistas nas questões institucionais.

As diversas contendas políticas entre a Sistematização e o plenário, travadas sobre as propostas elaboradas, não foram suficientes para contemplar as preferências de grupos conservadores, que se juntariam numa “coalizão de veto” para reformar o Regimento Interno e alterar o projeto da CS (agrupamento que ficou conhecido como Centrão) (Freitas, Moura e Medeiros, 2009; Lopes, 2009).

O caminho sofrido pela definição do sistema eleitoral, desse ponto de vista, foi o inverso do que se esperava. As decisões da Subcomissão do sistema partidário e eleitoral e da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições foram a favor do sistema misto. A decisão na CS, ao contrário, contemplou a RP. Esse resultado é ainda mais surpreendente se se considera, também, que nas instâncias inferiores da ANC parlamentares do “baixo clero”, isso é, políticos que não tinham posição proeminente na estrutura partidária, eram mais numerosos que na CS, onde as grandes lideranças do Congresso dominavam. Como em eleições majoritárias a posição das lideranças sobre as nomeações de candidaturas tende a ser mais forte, seria de se esperar que as arenas da Subcomissão e da Comissão eleitoral fossem mais relutantes a um sistema majoritário ou misto.

Assim, para entender a decisão da CS sobre a manutenção da representação proporcional, propomos que se deve incorporar as deliberações sobre o sistema de governo, e analisar as estratégias dos atores por meio da noção de “jogo oculto”. Os reformistas das estruturas institucionais decidiram concentrar esforços na alteração do sistema de governo, de presidencialismo para parlamentarismo e, como parte dessa estratégia, consentiram em manter a representação proporcional. O fulcro da questão

estava em conseguir apoio de pequenos partidos e parlamentares do “baixo clero” para o projeto parlamentarista.

No que se refere ao sistema de governo, Lopes (2009) mostra as dificuldades que ambas as correntes, parlamentaristas e presidencialistas, tinham de construir maiorias em favor de suas propostas. Nenhum grupo político, como a Sistematização e o Centrão, lançou texto base para votação, e nem PMDB nem PFL fecharam questão. Os defensores de ambos os sistemas sabiam que não possuíam maioria garantida. Nossa interpretação é que constituintes parlamentaristas relegaram ao segundo plano a definição sobre sistema eleitoral, visando diminuir resistências à adoção do parlamentarismo. Conforme indica Lopes (2009, 90) “o regime de governo foi, dentre os ingredientes da ordem política, o que mais empolgou a Assembléia, gerando 259 intervenções em plenário, (...) ao passo que o sistema eleitoral foi objeto de 50 discursos”.

Nos debates da Constituinte, Pimenta da Veiga (PMDB-MG), um dos líderes reformistas do PMDB que não aderiu à estratégia traçada acima, expressa o que seria as preferências “sinceras” de um grupo de parlamentares:

“Quero chamar a atenção para o fato de que será profundamente difícil o parlamentarismo estabilizar-se em nosso País, com um sistema eleitoral incorreto e defasado. Lembro aos pequenos partidos, que com tanto ardor se voltam contra a possibilidade do voto distrital misto, que talvez estejam cometendo um erro censurável e indesculpável, ao se colocarem entre posições extremas: o voto proporcional e o voto distrital”. (Diários da ANC, 1988, nº205: 95)

A análise das votações sobre emendas em ambas as questões na CS mostra que um número considerável de parlamentares reformistas endossou a proporcionalidade no sistema eleitoral, dentre eles, Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) e Afonso Arinos (PFL-RJ). (Simoni Jr., Silva e Souza: 197).

Logo, a proposta de parlamentares reformistas era de alterar os *payoffs* de constituintes indiferentes ou quase indiferentes ao tipo de sistema de governo em prol do parlamentarismo, por meio da garantia da manutenção da representação proporcional, instituição mais cara aos interesses de parlamentares do baixo-clero.

Têm-se então dois jogos ocultos ocorrendo em duas arenas: sistema de governo e sistema eleitoral na Comissão de Sistematização, e ambas decisões no plenário. Reformistas sabiam que poderiam ganhar as duas propostas na primeira arena, mas não

estavam certos na segunda. Então, por uma questão de prioridade, buscaram um compromisso com parlamentares do baixo-clero e/ou partidos pequenos. Trata-se de uma estratégia contingente, com objetivos de mudanças de *recompensas*.

Do ponto de vista formal, utilizando de raciocínios tanto indutivos (com base nos debates da constituinte), quanto dedutivos, pode-se dizer que:

(1) Líderes parlamentaristas do PMDB e PFL (reformistas institucionais)

A) Parlamentarismo > Presidencialismo;

B) Misto > Proporcional

(2) Líderes presidencialistas do PMDB e PFL (conservadores institucionais)

A) Parlamentarismo < Presidencialismo;

B) Misto > ou = Proporcional

(3) “Baixo clero” do PMDB e PFL e alguns pequenos partidos (sem clara preferência sobre sistema de governo)

A) Parlamentarismo = Presidencialismo;

B) Misto < Proporcional

Nossa hipótese defende que a primeira inequação de (1) é maior que a segunda, o que os levou a não agir com suas preferências sinceras na votação da emenda “Brandão Monteiro”, que institui a proporcionalidade. A intenção era fazer pender a igualdade (A) de (3) em prol do parlamentarismo.

Se essa estratégia se mostrou eficaz na Sistematização, mantendo o parlamentarismo, não foi suficiente no plenário, pois a emenda presidencialista foi aprovada em março de 88, com 61% de votos favoráveis.

Para finalizar, alguns dos autores discutidos acima, nas teorias de escolha de sistema eleitoral, em determinados momentos assinalam a possibilidade de se utilizar a noção de jogos ocultos para formular modelos de escolha de sistema eleitoral. Benoit (2004: 385), por exemplo, ao discutir possíveis ausências de seu modelo teórico, afirma que

“the single-institution focus may yield only a partial picture, since bargains and even strategic preferences during bargaining may occur in the context of a larger institutional package, especially simultaneous negotiations about the executive structure” Benoit (2004: 385).

Assim, nossa proposta caminha nesse sentido, de incorporar o contexto político à decisão sobre sistema eleitoral.

5- Considerações Finais

Este texto procurou analisar a escolha do sistema eleitoral brasileiro, na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88, buscando preencher um objetivo dúplice: incorporar um caso pouco estudado pela literatura internacional, e propor a incorporação de um conceito teórico pouco utilizado pelos modelos explicativos: a noção de jogos ocultos.

Mostramos que a manutenção da representação proporcional não foi uma decisão sem conflito, antes, esteve no fulcro das decisões mais importantes tomadas pela Constituinte. Nosso argumento é o de que parlamentares que desejavam reformas nas instituições políticas estavam inseridos num “jogo oculto”: as arenas do sistema eleitoral estavam relacionadas às decisões sobre o sistema de governo, e a estratégia adotada resultou na subordinação da primeira decisão sobre a outra.

Para finalizar, levantamos a possibilidade desse arcabouço teórico gerar novas interpretações em demais decisões sobre o formato do sistema eleitoral, seja no Brasil, seja em outros lugares, e também em outros contextos decisórios, notadamente numa assembléia legislativa ordinária.

Bibliografia:

AMES, Barry. (2003), *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.

AMY, Douglas. (2002), *Real choices/New Voices – How proportional representation elections could revitalize American democracy*. Columbia University Press.

ANDREWS, Josephine; JACKMAN, Robert. “Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty”. *Electoral Studies*, vol. 24.

ARATO, Andrew. (2002), Representação, Soberania Popular e *Accountability* in: *Lua Nova*, v.55-56.

BAWN, Kathelen. (1993) “The logic of institutional preferences: German electoral law as a social choice outcome”. *American Journal of Political Science*, vol. 37, n.4.

BENOIT, Kenneth. (2007) “Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions”. *Annual Review of Political Science*, 2007,

- vol. 10.
- _____. (2004) “Models of electoral system change”. *Electoral Studies*, v. 23.
- BRASIL. (1987). *Atas da Comissão de Sistematização*. Publicado pela Câmara Dos Deputados.
- _____. (1987). *Atas da Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral*. Publicado pela Câmara Dos Deputados.
- _____. (1987). *Documentos da Comissão de Sistematização*. Publicado pela Câmara Dos Deputados.
- _____. (1987). *Documentos da Subcomissão do Poder Legislativo*. Publicado pela Câmara Dos Deputados.
- _____. (1987). *Documentos da Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral*. Publicado pela Câmara Dos Deputados.
- _____. (1988). *Atas do Plenário*. Publicado pela Câmara Dos Deputados.
- _____. (1988). *Diários da ANC*. Publicados pela Câmara Dos Deputados, nº205. Ano 2.
- CARREIRÃO, Yan; KINZO, Maria D’Alva. “Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)”. *Dados*, v. 47, n.1.
- COELHO, João Gilberto Lucas. (1988), “O Processo Constituinte”. In: Guran. (Org.). *O Processo Constituinte, 1987-1988*. AGIL/CEAC/UnB, p. 41-60. Brasília.
- COLOMER, Josep. (2005) “It’s parties that choose electoral systems (or, Duverger’s Laws upside down)”. *Political Studies*, vol. 53.
- _____. (2004) *Handbook of Electoral System Choice*. Palgrave Macmilian, New York.
- DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. (2003) “Institutionalism as a methodology”. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, n.2.
- DUVERGER, Maurice. (1987), *Os partidos políticos*. 2 ed. Rio de Janeiro, Guanabara.
- ELSTER, Jon. (2008) “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”. *Duke Law Journal*, Vol. 45, No. 2.
- FLEISCHER, David. (1988), “Perfil Sócio-Econômico e Político da Constituinte”. In: Guran. (Org.). *O Processo Constituinte, 1987-1988*. AGIL/CEAC/UnB, p. 29-40. Brasília.
- FLINDERS, Matthew. (2010) “Explaining majoritarian modification: the politics of electoral reform in the United Kingdom and British Columbia”. *International Political Science Review*.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. (1965), *Evolução da crise brasileira*. Companhia Editôra Nacional, São Paulo.

FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo. (2009) “Procurando o Centrão: direita e esquerda na Assembléia Nacional Constituinte, 1987-1988”. in: CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Júlio Assis. (Org.). *A Constituição de 1988 - Passado e Futuro*. São Paulo, Hucitec.

GOMES, Sandra. (2006) O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, vol. 49, n.1.

LAMOUNIER, Bolívar. (2008) “A comissão Afonso Arinos e os debates constituintes” in Diniz, Simone; Praça, Sérgio. *Vinte anos de Constituição*. Ed. Paulus, São Paulo. _____(1992), “Estrutura institucional e governabilidade na década de 90”, in: Reis Velloso, João Paulo dos (org.), *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, Editora José Olympio.

____ e SOUZA, Amaury de. (1991), “Democracia e Reforma Institucional no Brasil: Uma Cultura Política em Mudança” in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol.34, nº3: p.311-347. Rio de Janeiro.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. (2009) “O consórcio político da ordem de 1988” in in: CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Júlio Assis. (Org.). *A Constituição de 1988 - Passado e Futuro*. São Paulo, Hucitec.

MAINWARING, Scott P. (1999). *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.

_____. (1991), “Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais” in: *Novos Estudos*, nº29: p.34-58. São Paulo.

MARENCO, André (2006) “Path-dependency, instituciones políticas y reformas electorales em perspectiva comparada”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n. 2.

NICOLAU, Jairo. (2007), *Crônica de uma derrota (ou seria vitória?) anunciada* in: *Insght-Inteligência*, nº39 , outubro.

_____(2004) “Brazil: Democratizing with majority runoff” in Colomer, Josep. *Handbook of Electoral System Choice*. Palgrave Macmilian, New York.

_____. (2002) “Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil”. *Dados*, vol.45, nº2.

- JOBIM, Nelson. (1994) "O Congresso de líderes e a Câmara dos Deputados". In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. Cadernos de Pesquisa Cebrap, São Paulo, n.3.
- PIERSON, Paul (2004) *Politics in Time*. Princeton University Press.
- PITKIN, Hanna. (1967), *The Concept of Representation*. University of California Press.
- PORTO, Walter Costa. (2002) *O Voto no Brasil*. Ed. Topbooks, Rio de Janeiro.
- POWELL, Bingham, Jr., e WHITTEN, Guy D (1993). "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of Political Context." *American Journal of Political Science* n° 37:391-414.
- REVISTA VEJA, ano 1987, n° 961, Ed. Abril.
- REZENDE, Flávio da Cunha. (2009) "Analytical challenges for neoinstitutional theories of institutional change in comparative political science". *Brazilian Political Science Review*, vol. 3, n. 2.
- RICCI, Paolo. (2006) "Em que ponto estamos? Sessenta anos de reformas institucionais na Itália (1946-2005)" *Dados*, vol. 49, n.4.
- SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. (2003), *O Cálculo do Conflito*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- _____. (1987), *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. Rio de Janeiro, Vertice.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John. (1992) *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press.
- SHVETSOVA, Olga . (2003) "Endogenous selection of institutions and their exogenous effects". *Constitutional political economy*, vol. 14.
- SIMONI JR., Sérgio; SILVA, Patrick; e SOUZA, Rafael de. (2009), "Sistema Eleitoral na ANC 1987-1988: A Manutenção da Representação Proporcional". in: CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Júlio Assis. (Org.). *A Constituição de 1988 - Passado e Futuro*. São Paulo, Hucitec.
- SOARES, Gláucio. (1971), "El Sistema Electoral y la Representación de los Grupos Sociales en Brasil, 1945-1962". in: *Revista Latinoamericana de Ciência Política*, vol.2, n°1.
- TSEBELIS, George. (1998) *Jogos Ocultos*. Edusp, São Paulo.
- URBINATI, Nadia. (2006), *Representative Democracy - Principles and Genealogy*. University of Chicago Press.

