

**35º Encontro Anual da ANPOCS**

GT 25 - Partidos e Sistemas Partidários

**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)

24 a 28 de outubro de 2005

## **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.

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 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 um deles. 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, os distritos eleitorais costumam ter dimensões maiores, podendo abarcar, no limite, o país inteiro<sup>1</sup>. 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 do sistema 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 Holanda<sup>2</sup>.

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 ou permite a governabilidade, enquanto a representação proporcional 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 dos sistemas eleitorais naqueles que incidem nos 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 de Duverger”. 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 representação proporcional tendem a favorecer o multipartidarismo. As razões destas tendências estariam nos efeitos mecânico e psicológico que os sistemas eleitorais produzem.

---

<sup>1</sup> Em Israel há apenas um distrito eleitoral que possui o tamanho do país.

<sup>2</sup> 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)

Os efeitos mecânicos são causados pelas fórmulas de conversão de votos em cadeiras que tendem a favorecer, seja no majoritário ou no proporcional, 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 inventada.

O principal ponto dos defensores do sistema majoritário seria que a representação proporcional fracionaria o poder em muitas unidades diferentes, ou seja, um número grande de partidos receberia representação no parlamento e isso impossibilitaria 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 ser 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 Franco (1965: 169-70), que critica a adoção da RP como forma de enfraquecer o presidente na democracia de 1946.

Ao discutir a democracia pré-64, o autor afirma que dois pontos deveriam ser modificados para que garantir sua estabilidade. O primeiro seria a adoção do sistema de maioria absoluta para a eleição presidencial, o que garantiria um maior respaldo popular para o presidente; em segundo, a representação proporcional deveria ser substituída por um sistema majoritário, também de maioria absoluta, o que com o tempo levaria a substituição do sistema pluripartidário por um bipartidário produzindo partidos fortes e maiorias estáveis.

Outra crítica feita à RP é a que a formação de governos minoritários prejudicaria os desejos dos eleitores, em razão da necessidade destes governos realizarem acordos

com outros partidos para governar. Está crítica é muito 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 progressista e um Legislativo conservador o que, juntamente com a radicalização das questões políticas, teriam levado à dissolução do regime democrático<sup>3</sup>.

Neste mesmo conjunto de críticas à RP, de como a ela desfavorece alguns aspectos da representatividade, é possível argumentar que sistemas proporcionais dificultam a *accountability* do sistema político (Arato 2002, Shugart e Carey, 1992). O motivo seria que a necessidade do governo realizar coalizões para se tornar majoritário complicaria a atribuição de responsabilidade pelos atos do governo. O eleitor, desta forma, não teria uma correspondência exata e óbvia entre a ação e o seu responsável, dificultando a faceta retrospectiva do voto.

Por sua vez, o principal argumento dos que defendem a representação proporcional é que a representação, antes de ser uma questão de governabilidade, é uma questão de justiça (Urbinati 2006; Santos 1987; Amy 2002). A representação proporcional seria o único sistema que pode cumprir este critério, pois é o único capaz de dar voz a grupos minoritários da população e, principalmente, por não adotar um critério territorial para definir o distrito eleitoral<sup>4</sup> possibilita a representação de grupos que estão espacialmente dispersos por todo o território. O ponto central é que a representação dos grupos minoritários não deve ser vista como uma concessão de um benefício das majorias às minorias, ou seja, como um favor, 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 vista 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 formação de crenças racionais por meio da maior quantidade de informação trazida pela heterogeneidade dos constituintes.

---

<sup>3</sup> Santos (2003) critica esse argumento afirmando não ser possível atribuir a representação proporcional as causas da crise de 1964.

<sup>4</sup> É verdade que o território continua sendo o que determina a representação, exceto em Israel. O que os autores argumentam é que ao empregar distritos maiores a representação proporcional não impede que grupos espacialmente dispersos consigam representação.

Amy (2002) argumenta, contra a noção de instabilidade dos sistemas proporcionais, 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 obriga a negociaçoes 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 representação proporcional 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 seçoes abaixo, essas consideraçoes 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 conseqüências 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 dúplici: levantar abordagens e conceitos úteis para o nosso objeto empírico, e, em seçoes seguintes, chamar atenço para a ausência e os ganhos heurísticos de incorporação da noço de “jogos ocultos” para as teorias sobre mudanças de sistema eleitoral.

As transiçoes do Leste Europeu, com a queda do mundo soviético, trouxeram novo fôlego ao estudo de escolha de eleitoral, com a produço 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 explicaçoes 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 questões envolvidas em 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 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. Moe (2005) adverte que o conceito de poder deve ser devidamente incorporado à literatura do neo-institucionalismo da escolha racional, que tradicionalmente concede mais atenção para a idéia de cooperação. 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”. Por outro lado, 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: como já dito, um dos mais famosos argumentos da Ciência Política são as “leis” de Duverger, que estabelecem uma relação entre a lei eleitoral e o formato do sistema partidário. Para além das muitas reformulações sofridas pelas afirmações do autor, o vetor da relação sempre parte do sistema eleitoral e chega aos partidos. No entanto, alguns autores levantam argumentos em favor da tese oposta, qual seja, de que o último é que molda o primeiro, pois os atores políticos são quem definem as feições do sistema eleitoral. Nas palavras de Colomer (2005), trata-se das leis de Duverger de “ponta-cabeça”. Deste ponto de vista, o sistema eleitoral não poderia ser tratado como variável independente.

Não cabe aqui discutir mais diretamente essas questões, apenas assinalar que desenvolvimentos recentes do debate têm procurado combinar as duas perspectivas, estabelecendo uma relação dinâmica, lançando mão da idéia de equilíbrio, de diferenças de informações, de dependência da trajetória, de conjunturas críticas, etc.

A discussão sobre as teorias de sistema eleitoral será guiada pelo levantamento e classificação de Benoit (2004; 2007). Duas grandes divisões podem ser aventadas: as que focam mais diretamente nos atores, e as que assinalam fatores mais 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 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 conseqüência de 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 se explicações baseadas na rejeição das instituições do período ditatorial, ou no retorno a um sistema eleitoral vigente anteriormente, figuraram grande peso no caso brasileiro.

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 constrangidas pelo sistema vigente, e que o custo de uma mudança são crescente em escala. Marengo (2006) faz um estudo comparativo e procura demonstrar tendências históricas, oportunidades de mudanças conforme o tempo de duração do sistema, e reformas incrementais. Colomer (2005: 18), por seu turno, analisando a influência do formato do sistema partidário sobre as configurações do sistema eleitoral, afirma que “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 mantaining 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 idéias e cultura políticas, e a influência de especialistas. Flinders (2010), discutindo o caso da Grã-Bretanha e do Canadá, endereça a importância da base cultural subjacente a cada sistema eleitoral, e o papel dos valores políticos mobilizados pela sociedade e pelas elites políticas para a mudança da lei. 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. 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 pós-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 grande<sup>5</sup>, 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.

Antes de pensar o caso nacional deste ponto de vista, uma questão que pode ser levantada é: se a incerteza sobre o futuro é alta, como assinalado, com que base os partidos formulam suas expectativas de ganho de cadeiras? Shvetsova (2003) utiliza esse ponto para resolver o debate sobre a endogeneidade e exogeneidade dos efeitos das instituições eleitorais. O ponto da autora está em afirmar que a escolha das regras de fato é endógena, feita por atores racionais buscando maximizar seus interesses, mas seu efeito é exógeno, exatamente devido às incertezas quanto à distribuição das preferências dos eleitores. Analisando as escolhas eleitorais das assembleias constituintes no contexto de transição do Leste Europeu, Shvetsova (2003), defende que o nível de informação sobre o apoio eleitoral futuro dos partidos era baixo a ponto de não haver discordância e conflito sobre o tipo de regra eleitoral a ser adotada. O ponto focal adotado foi a representação proporcional. Entretanto, com as realizações das primeiras eleições após a transição, e com a cristalização de alguns parâmetros e o incremento de informações, alguns grandes partidos perceberam que a RP não lhes maximizava o ganho de cadeiras, e passaram a advogar reformas eleitorais<sup>6</sup>.

No final de seu texto, a autora afirma que sua “sufficient degree of societal uncertainty is a necessary condition for a meaningful institutional change” (Shvetsova, 2003: 208). No entanto, a autora não leva o aspecto “ofensivo” da ação dos partidos, concentrando-se apenas no “defensivo”. O argumento defensivo reforça apenas o lado da ameaça futura que sofrem os mandatários no presente, esquecendo-se da possibilidade de se ganhar mais alterando as instituições eleitorais (o lado ofensivo). Partidos com número suficiente de parlamentares para alterar a lei eleitoral, logo, partidos que foram “beneficiados” pelo sistema vigente, podem agir dessa forma visando aumentar ainda mais sua expectativa futura de ganhos de cadeiras. Benoit (2004) considera essa

---

<sup>5</sup> Andrews e Jackman (2005) também assinalam a importância da incerteza.

<sup>6</sup> Como exemplo, pode-se notar o caso húngaro em fins da década de 90, quando o partido comunista defendeu aumento no grau majoritário do sistema misto, mas logo com as primeiras eleições percebeu que sua performance era melhor na cota proporcional.

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 eram de 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: PT e PDT, como eram à época pequenas agremiações, tenderiam a apoiar a proporcionalidade; já 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 ideológicas. 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.

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 conseqüências normativas das configurações institucionais. Como já dito no início, 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.

Na próxima parte, 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 87-88<sup>7</sup>**

Inicialmente, cabe uma descrição do funcionamento interno da ANC de 1987-88. Diferente das Assembléias Constituintes anteriores, aquela não adotou nenhum anteprojeto como base de seus trabalhos<sup>8</sup>. A opção dos constituintes foi por uma estrutura descentralizada de trabalho, 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 a ser apreciado, em dois turnos, no plenário. Deste modo, todos os dispositivos constitucionais poderiam passar por até quatro instâncias de decisão.

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 trajetória da escolha da representação proporcional teve início na Subcomissão do Sistema Eleitoral que tinha 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 disso 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 distrital misto.

Os argumentos mobilizados em defesa do sistema distrital 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-constituente, 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 parlamento<sup>9</sup>.

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.

---

<sup>9</sup> 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 4 <sup>a</sup> 0003-4 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 ele 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

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

ao anteprojeto requerendo que este fosse modificado em prol da RP. O presidente da Comissão, o constituinte Jarbas Passarinho (PDS), entendendo o caráter divisivo da questão, colocou em votação, em bloco, todas as emendas que demandavam a adoção da representação proporcional. A tabela 2 traz o resultado desta 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 passou a ter 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 em outra subcomissão: a do Poder Legislativo.

Não obstante, o tema do sistema eleitoral não foi alvo de acalorados debates no interior da subcomissão do Poder Legislativo. Exemplo é a omissão feita no texto do anteprojeto do relator ao tratar sobre como a Câmara dos Deputados deveria ser composta<sup>10</sup>. Tal lacuna foi o que motivou os constituintes a apresentarem emendas e manifestarem suas opiniões sobre qual deveria ser o sistema a ser adotado. Foram apresentadas, no total, 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 o sistema proporcional como método de seleção dos deputados. Esta opção não foi questionada

<sup>10</sup> 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.

pelos demais constituintes da subcomissão e foi encaminhada a Comissão dos Poderes e Sistema de Governo, na qual foi uma “não questão”. 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 anteprojetos das Comissões Temáticas em 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 anteprojetos 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 do sistema proporcional. 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 parlamentarismo<sup>11</sup>; 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 encontrar no discurso de alguns constituintes a famosa metáfora do parlamento como um espelho, e que a RP proporcionaria 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

---

<sup>11</sup> 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).

defesas ao sistema distrital 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 claro da predominância econômica nas eleições, característica que o sistema misto poderia ajudar a combater. Outro argumento mobilizado pelos defensores do sistema misto era que ele poderia ajudar a melhorar a governabilidade, garantido a estabilidade do sistema político, pois o sistema distrital misto daria maior controle aos líderes partidários. Mas era justamente esse 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) sugere 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 adota a sugestão e em seu segundo substitutivo, Cabral II, não há menção a um sistema eleitoral específico, apenas que ele será determinado por lei complementar.

Entretanto, a questão não estava encerrada. No dia 5 de novembro de 1987 foi a votação a emenda de Brandão Monteiro (PDT) 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			
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

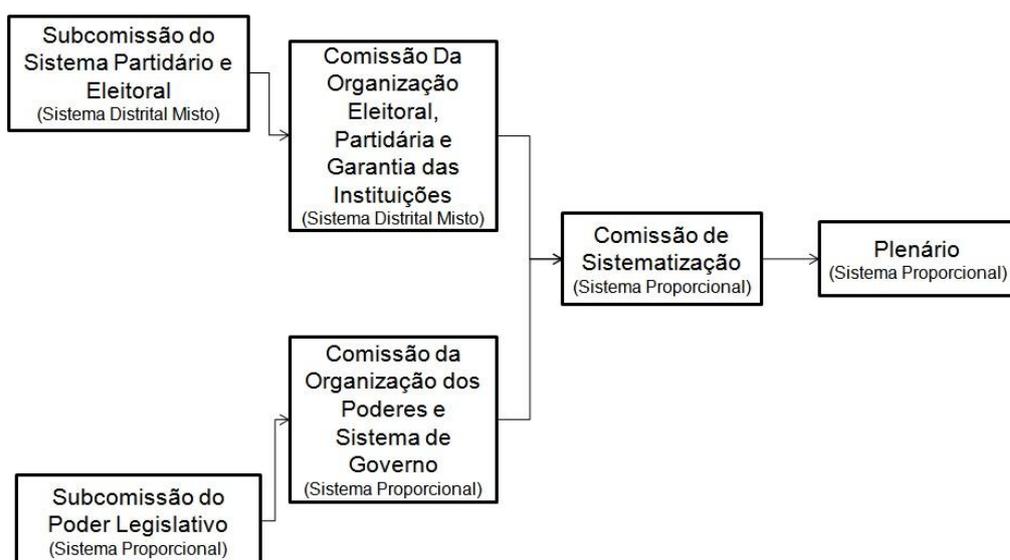
Fonte: Elaboração própria utilizando os diários da ANC.

Como pode ser observado, a RP foi aprovada obtendo apoio dos partidos de esquerda 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).

Assim, o projeto de Constituição foi encaminhado ao Plenário consagrando a Representação Proporcional. 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.

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.

O autor fornece diversos exemplos factuais que motivam sua empreitada: um deles, mais diretamente ligado ao nosso objeto, diz respeito às mudanças na lei eleitoral francesa na Quinta República, nos governos Mitterrand e Chirac anos 80. Em 1986, o governo socialista (Mitterrand) com maioria parlamentar, diante de expectativas futuras de exacerbada perda de cadeiras sobre o sistema vigente, o majoritário em dois turnos, altera a legislação eleitoral em favor da representação proporcional. Os resultados das eleições deram, de fato, vitória aos conservadores, ainda que com pequena maioria, comprovando que os socialistas adotaram a estratégia de minimizar as perdas (minimax). O executivo liderado agora por Chirac almejava a volta do sistema majoritário, com outras alterações no arcabouço eleitoral, particularmente o redesenho dos distritos. A maioria parlamentar “apertada”, somada aos interesses conflitantes no interior da coalizão governista, devido ao aumento da incerteza sobre a reeleição com a reformulação distrital, comprometia a aprovação do projeto do governo. Chirac, então, usou de artifícios constitucionais e regimentais para dificultar defecções na base governista, bem como para impedir emendas sobre a definição dos distritos. Este é um exemplo de jogo oculto pela mudança de regras.

Do ponto de vista técnico, a resolução do autor consiste em considerar a variabilidade que pode existir nas recompensas (*payoffs*) dos atores e nas regras de interação. Os jogos em múltiplas arenas dizem respeito a situações em que “o ator pode escolher uma estratégia sub-ótima num jogo se essa estratégia conseguir maximizar os seus *payoffs*, quando são consideradas todas as arenas” (Tsebelis, 1998: 24). O autor utiliza a idéia de estratégias contingentes e jogos repetidos para compreender mudanças no tamanho das recompensas da ação de cooperar e/ou da desertar, tornando possível, por exemplo, a cooperação num jogo do dilema dos prisioneiros. Essa situação é teoricamente factível por meio da comunicação entre os atores, promessas e ameaças críveis, castigos, etc. Ou seja, características típicas do mundo político real. No caso das mudanças institucionais, o ponto consiste em introduzir o problema da maximização intertemporal de recompensas, ou seja, os atores consideram os retornos futuros que podem obter com a reforma das regras, dada suas informações atuais.

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.

Gostaríamos de ressaltar que estamos focando em arenas decisórias correlatas, entendendo por isso jogos cujas deliberações versam sobre instituições políticas básicas, de interesse imediato sobre os partidos e políticos, seja este baseado em cargos, seja baseado em políticas. Mais do que isso, como aqui o objeto são decisões sobre instituições, as trocas de apoio, os *logrollings*, etc., 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.

Preliminarmente, uma consideração. São muitos os contextos nos quais são escolhidas as leis eleitorais. Um parlamento ordinário, um plebiscito popular, decretos do executivo, etc. A concentração aqui é em assembleias constituintes, onde em tese, todas as regras e instituições futuras estão para ser definidas. No entanto, nas considerações finais, ressaltaremos que nossa proposta pode ser útil para se analisar decisões sobre o sistema eleitoral também em legislaturas correntes.

A decisão do sistema eleitoral constitui um jogo onde os atores (parlamentares e partidos, geralmente) têm preferências variadas sobre diferentes resultados institucionais, e pode ser influenciada por outras arenas decisórias semelhantes ou relacionadas. No caso brasileiro de 87-88, esse fator contextual foi a escolha do sistema de governo.

Ambas as arenas, a decisão sobre sistema eleitoral e a que formatou o sistema de governo são intrinsecamente relacionadas, pois diziam 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.

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.

Na seção 3 apresentamos teorias sobre mudanças nos sistema eleitorais, e discutimos sua possível aplicação para o objeto que estamos estudando. Agora, focaremos sobre o caso brasileiro, ressaltando variáveis particulares do caso, para demonstrar a aplicabilidade do uso do conceito de “jogos ocultos”.

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 alguns atores políticos e autores (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.

Para além das variáveis elencadas na seção anterior, abaixo se encontra alguns determinantes do apoio parlamentar aos sistemas eleitorais majoritários ou proporcionais. A intenção aqui é tão somente ilustrar o dilema envolvido na escolha do sistema eleitoral na ANC de 87-88. Os critérios dizem respeito a variáveis individuais de base eleitoral, de posição na estrutura partidária e de critérios normativos. Note-se que a inclusão da posição intrapartidária não foi contemplada pelos modelos vistos anteriormente.

Quadro 1

<b>Nível da Variável</b>	<b>Nome</b>	<b>Dicotomias envolvidas</b>	
Variáveis Individuais	Base eleitoral	Concentrada	Difusa
	Expectativa de votos futuros	Alta	Baixa
	Critério normativo	Governabilidade	Representatividade
Variáveis Partidárias	Posição no partido	Líder	“Baixo Clero”
	Expectativa de votos futuros	Alta	Baixa

Parlamentares com base eleitoral concentrada territorialmente tendem a preferir sistemas mais majoritários, assim como aqueles que atribuem maior importância à dimensão da “governabilidade”. Por outro lado, constituintes com votação dispersa pelo Estado, com baixa expectativa futuro de votos individuais e partidários, e pertencentes ao “baixo clero”, tendem a preferir a RP. Esse quadro ilustra o percurso não intuitivo da trajetória do sistema eleitoral brasileiro: nas arenas onde os tipos de parlamentares do segundo tipo eram presumivelmente mais numerosos, a escolha foi a favor do sistema misto, enquanto que na CS, onde reinavam as lideranças e uma preocupação com reformas institucionais, a proporcionalidade se impôs.

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”.

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 (Simoni Jr., Silva e Souza: 197). Se essa estratégia se mostrou eficaz na Sistematização, mantendo o parlamentarismo, não foi suficiente no plenário, pois a emenda presidencialismo foi aprovada em março de 88, com 61% de votos favoráveis.

Voltando um pouco para as teorias de escolha de sistema eleitoral, para finalizar, alguns dos autores discutidos acima, 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”. Assim, nossa proposta caminha nesse sentido, de incorporar 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 87-88, buscando preencher um objetivo duplice: 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.
- 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 Editora 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.
- MOE, Terry. (2005) “Power and political institutions”. *Perspectives on Politics*, vol. 3, n. 2.
- NICOLAU, Jairo. (2007), *Crônica de uma derrota (ou seria vitória?) anunciada* in: *Insight-Inteligência*, nº39, outubro.
- \_\_\_\_\_. (2004) “Brazil: Democratizing with majority runoff” in Colomer, Josep. *Handbook of Electoral System Choice*. Palgrave Macmillan, 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.
- PORTO, Walter Costa. (2002) *O Voto no Brasil*. Ed. Topbooks, Rio de Janeiro.
- REVISTA *VEJA*, ano 1987, nº 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, nº1.
- TSEBELIS, George. (1998) *Jogos Ocultos*. Edusp, São Paulo.
- URBINATI, Nadia. (2006), *Representative Democracy - Principles and Genealogy*. University of Chicago Press.