

IX ENCONTRO DA ABCP

Eleições e Representação Política

**PROCESSO DECISÓRIO E SISTEMAS ELEITORAIS NA NOVA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA: O SISTEMA ELEITORAL NA ASSEMBLEIA NACIONAL  
CONSTITUINTE DE 1988**

Noelle Carvalho delGiúdice

Universidade Federal de Minas Gerais

Grupo de Pesquisa Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral

Brasília, DF

04 a 07 de agosto de 2014

**PROCESSO DECISÓRIO E SISTEMAS ELEITORAIS NA NOVA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA: O SISTEMA ELEITORAL NA ASSEMBLEIA NACIONAL  
CONSTITUINTE DE 1988**

Noelle Carvalho delGiúdice

Universidade Federal de Minas Gerais

Grupo de Pesquisa Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral

Resumo do trabalho:

As origens do sistema eleitoral no Brasil tem recebido pouca atenção da literatura brasileira. O sistema eleitoral utilizado na a eleição de deputados é praticamente o mesmo desde as eleições de 1945. Em 1988, quando da elaboração da nova constituição, um novo sistema eleitoral foi proposto e quase adotado. Em vista das características propostas, o novo sistema eleitoral seria presumivelmente benéfico ao PMDB, que contava então com 54% de representação no Congresso Nacional. Entretanto, a proposta de alteração foi rechaçada no último momento, mantendo-se inalterado o sistema eleitoral. Este trabalho procura entender o que levou à manutenção do sistema eleitoral em um momento propício a mudanças institucionais, e quando tal mudança se mostraria altamente favorável ao partido da situação. O trabalho analisa o papel dos partidos políticos, baseando-se nas recentes teorias que explicam as origens e reformas dos sistemas eleitorais, considerando a inversão da teoria de Duverger ao dizer que os sistemas eleitorais sofrem influencia do sistema de partidos. O trabalho conclui que a fragmentação interna do PMDB e a formação de diversos grupos dentro da Assembleia Constituinte tiveram grande impacto na decisão de manter o sistema eleitoral.

Palavras-chave: Sistemas eleitorais, reforma eleitoral, sistema de partidos, partidos políticos.

## **Introdução**

O sistema eleitoral brasileiro utilizado nas eleições de deputados, o sistema proporcional de listas abertas, é utilizado no país desde as eleições de 1945. Durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, uma mudança neste sistema eleitoral chegou a ser proposta e longamente debatida, tendo sido inclusive introduzida em dois dos anteprojetos de constituição apresentados pelas comissões temáticas.

A Assembleia Nacional Constituinte foi caracterizada pela presença de um grande partido majoritário, o PMDB, que contava então com 54% de representação. O sistema proposto, chamado sistema distrital misto, devido às características que apresentaria no Brasil, tenderia a trazer benefícios aos partidos majoritários, aumentando sua representação. Neste sentido, era de se esperar que o PMDB fosse o grande beneficiário da reforma e, portanto, buscaria incentivá-la.

No contexto de mudança institucional presente à época, e tendo em vista o grande debate sobre uma proposta alternativa e as consequências que esta tenderia a produzir para o partido dominante, era esperado que a reforma de fato ocorresse. Entretanto, no último momento, a proposta de alteração foi rechaçada, mantendo-se o mesmo sistema eleitoral tal como era há mais de 50 anos.

Este trabalho busca debater as possíveis variáveis que possam ter influenciado na decisão de manter o sistema eleitoral em um contexto altamente favorável à reforma, partindo-se das teorias sobre origens e reforma de sistemas eleitorais propostas por Tsebelis (1997, 2006), Boix (1999), Colomer (2003, 2005) y Benoit (2004, 2007).

## **O PMDB no cenário político brasileiro da década de 80**

Durante o regime militar autoritário, os partidos políticos do regime anterior foram extintos, tendo sido permitida a criação de apenas dois novos partidos políticos, ARENA – Aliança Renovadora Nacional, que se consolidou como o partido do governo, e MDB – Movimento Democrático Brasileiro, o grande partido de oposição.

Após o fim do regime militar, extinguiu-se o bipartidarismo, permitindo-se novamente a organização de novos partidos. ARENA e MDB continuaram existindo, agora com a denominação de PDS - Partido Democrático Social e PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, respectivamente. Ao PDS juntaram-se parlamentares de grande expressão, além dos componentes do executivo nacional, governadores e ex-governadores do regime militar. O PMDB cresceu de forma

bastante heterogênea, incluindo desde organizações de esquerda a conservadores, e era composto basicamente por líderes do antigo MDB (Nicolau, 1996: 18).

A partir de então, o PMDB deu início ao crescimento exponencial que marcou sua trajetória, alcançando 41,1% de representação frente aos 49,6% do PDS nas eleições de 1982, as primeiras após o retorno ao multipartidarismo.

As eleições de 1985 mostraram que o apoio ao PDS era cada vez menor. O PMDB elegeu a grande maioria das prefeituras das capitais dos estados, enquanto outros partidos ganharam apenas quatro e o PDS somente uma. Em valores percentuais, o PMDB atingiu 33% do total de votos nas capitais (Mainwaring, 1999: 101).

Nas eleições para governador e na eleição legislativa nacional, pela qual seriam escolhidos os parlamentares responsáveis pela elaboração da nova constituição, o PMDB sagrou-se o grande vencedor, alcançando quase 55% das cadeiras no Congresso nacional, com 77% das cadeiras do Senado e 53% das cadeiras da Câmara dos Deputados, além de eleger governadores de 22 dos 23 estados do país à época (Petersen, Pedrodo e Ulrich, 1999: 37).

### **A organização da Assembleia Nacional Constituinte**

Em fevereiro de 1987 foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, com o objetivo de elaborar uma nova constituição para o novo período democrático que acabava de começar. O Regimento Interno da Constituinte, aprovado a princípios de seus trabalhos após um longo processo de discussão, considerou fundamental a necessidade de garantir a participação de todos os parlamentares no processo de elaboração da nova carta constitucional.

Neste sentido, adotou-se um formato altamente descentralizado para o desenvolvimento dos trabalhos constituintes. Este formato incluía a reunião dos parlamentares em 8 comissões temáticas com 63 membros cada uma. As comissões subdividiam-se em subcomissões, totalizando 24 subcomissões a partir das quais se daria início aos trabalhos. Cada subcomissão era responsável por apresentar propostas preliminares a respeito de sua área temática específica. Posteriormente, foi criada a Comissão de Sistematização, com a finalidade de reunir as propostas de todas as oito comissões e apresentar um projeto completo do novo texto constitucional.

Com a dispersão das forças conservadoras, sobretudo devido ao aumento das forças oposicionistas ao governo militar anterior, os progressistas (em especial o PMDB) contavam com uma posição mais vantajosa no início dos trabalhos constituintes. Dessa forma, tornou-se evidente que as comissões, subcomissões e, sobretudo, a Comissão de Sistematização apresentavam uma sobre-representação das forças progressistas comparadas à composição do plenário. Esta sobre-representação foi considerada como uma escolha estratégica de membros paracompor as comissões por parte do líder do PMDB na Assembleia Nacional Constituinte, o então Senador Mário Covas (Gomes, 2006: 202).

O Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte estabelecia que os líderes dos partidos deveriam indicar seus parlamentares para a composição das comissões de forma proporcional à sua representação partidária na Assembleia. Com base nesta lógica, o PMDB passou a ser a maioria em todas as comissões.

As posições de liderança dentro de cada comissão foram distribuídas por meio de um acordo entre os líderes dos maiores partidos, PMDB e PFL (antigo PDS). Segundo o acordo, o PFL assumiria a presidência de todas as comissões enquanto o PMDB ficaria com todos os cargos de relator e com duas vice-presidências (Martinez-Lara, 2000: 99). Os relatores eram considerados uma posição estratégica já que eram responsáveis pela elaboração de um esboço do anteprojeto, além de avaliar as emendas e, caso entendesse conveniente, integrá-los em um projeto de constituição.

As subcomissões contaram com uma formação mais heterogênea, permitindo uma maior participação dos partidos menores. Porém, mesmo neste caso, o PMDB tratou de assegurar sua dominância, ocupando as posições de presidente e relator em todas elas, em alguns casos, inclusive, acumulando ambas as posições (Martinez-Lara, 2000: 99).

Neste sentido, o PMDB foi capaz de garantir sua predominância em todos os âmbitos de discussão e decisão dentro da Assembleia Nacional Constituinte. Tendo isto em vista, era esperado que fossem adotadas, no texto final da constituição, medidas que garantissem o interesse deste partido. Tudo pareceu ser estrategicamente organizado para que o partido pudesse garantir a aprovação de medidas que lhe fossem benéficas.

## **A proposta de sistema eleitoral: o sistema distrital misto**

Durante as décadas de 60 e 70, a opção que ficou conhecida no país como “sistema distrital misto” surgiu no meio político como a melhor alternativa para a reforma do sistema eleitoral. Tal proposta foi amplamente discutida na Assembleia Nacional Constituinte, chegando a ser incluída em dois de seus anteprojetos de Constituição. Em pesquisa realizada pela Revista Veja, 60% dos parlamentares demonstraram sua preferência pelo sistema distrital misto em detrimento do sistema proporcional existente (Veja, 04/02/87).

O sistema eleitoral que se fez conhecer como sistema distrital misto possuía algumas características peculiares. Na proposta, os Estados seriam divididos em distritos correspondentes à metade das cadeiras que lhes corresponderia na Câmara dos Deputados. Por exemplo, se o Estado de São Paulo tivesse direito a ocupar 70 cadeiras, este estado seria dividido em 35 distritos. Cada um dos distritos teria aproximadamente o mesmo número de eleitores. O eleitor teria direito a dois votos, e 50% dos deputados federais seriam eleitos em distritos através de eleições majoritárias, e 50% seriam eleitos pelo sistema proporcional de listas abertas. Em cada distrito, seria eleito o candidato que alcançasse a maioria dos votos. Na eleição proporcional, as regras seriam as mesmas do sistema então adotado.

Defensores deste novo sistema apontavam como vantagem o fato de que seria o mesmo mais adequado para melhorar as instituições políticas e o relacionamento entre representante e representado, já que teria a característica de estimular o fortalecimento do sistema de partidos e a diminuição drástica da competição entre candidatos de um mesmo partido (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1988: 8480).

Os moldes propostos para este novo sistema pelo projeto apresentado na Assembleia Constituinte apresentava, assim, características que tenderiam a fortalecer os grandes partidos. Já que a metade dos representantes passaria a ser eleita por meio de eleições majoritárias em cada distrito, a adoção do novo sistema tenderia a beneficiar o partido majoritário no distrito, dificultando a chegada ao poder de outros partidos menores (Cavalcanti, 1975: 3).

## **A fragmentação interna no PMDB**

Desde seu nascimento no início da década de 80, o PMDB sempre foi um partido extremamente heterogêneo. Formado como partido de oposição ao regime militar, o partido era composto por distintos grupos ideológicos contrários ao governo autoritário. Sua expressão numérica alcançada ao longo dos anos foi conseguida com sucesso, apesar de sua incoerência política e ideológica. O que definia a estrutura partidária na época era, sobretudo, a clivagem autoritarismo x democracia (Martínez-Lara, 1996: 47).

Durante os anos em que o PMDB alcançou seu status como a mais importante força de oposição, o partido agregou uma ampla gama de orientações políticas e ideológicas. Entre seus membros era possível encontrar conservadores, liberais, social-democratas, reformistas e várias facções de esquerda, cujo principal objetivo era a luta a favor da restauração da democracia (Martínez-Lara, 1996: 47).

Como partido de oposição, estas diferenças políticas e ideológicas internas não pareciam ser de grande relevância, já que o objetivo principal era a luta pela volta de um regime democrático. Entretanto, com a eliminação das forças autoritárias do cenário político, estas diferenças tornaram-se mais pronunciadas, sobretudo no contexto das discussões para a elaboração da nova constituição.

Outro fator que contribuiu para a debilidade do PMDB relaciona-se ao fato de que o partido não contava com nenhum vínculo direto com qualquer setor organizado da sociedade que lhe pudesse dar suporte. A estabilidade de sua base eleitoral foi bastante afetada pela eliminação da estrutura e o nascimento de novos atores políticos (Martínez-Lara, 1996: 48).

Em 1987, alguns membros do PMDB, descontentes com a posição que o partido vinha adotando dentro da ANC, reuniram-se em uma facção dentro do próprio partido e formaram um grupo denominado MUP – movimento de unidade progressista. Este grupo apresentava um programa baseado na social democracia europeia, e acabou ajudando na aprovação dos dispositivos sociais mais avançados da Constituição (Jornal do Comercio, 25/08/1998).

Um estudo elaborado pelo Jornal Folha de São Paulo em janeiro de 1987 mediu a coerência interna dos partidos que compunham a Assembleia Nacional Constituinte. Tal estudo demonstrou que a unidade interna dos maiores partidos da Constituinte era extremamente baixa. O PMDB demonstrou ser o partido com os mais altos índices de desvio de sua autodeclarada posição centro-esquerda. Quase a

metade de seus membros se posicionava no centro, e apenas 34% deles posicionava-se na categoria centro-esquerda. O estudo também indicava que 7,2% de seus membros se posicionavam na extrema-esquerda e 3,2% na extrema direita (Folha de São Paulo, 19/01/1987).

Este alto índice de desvio de sua autodeclarada posição centro-esquerdista tornava difícil prever em que sentido votariam seus membros dentro da Assembleia Constituinte (Martínez-Lara, 1996: 68).

Alguns estudos (Maiwaring, 1999) apontam que, durante a Constituinte, os partidos políticos eram muito pouco disciplinados, não sendo considerados como mecanismos de organização de apoio ao legislativo. É mais, o PMDB mostrava ser o partido com a mais baixa disciplina partidária comparada aos demais partidos presentes na Constituinte (Maiwaring, 1999).

As diferenças ideológicas e políticas do PMDB, assim como sua falta de estrutura interna foram observadas por diversos estudiosos do tema (Martínez-Lara, 1996: 48, Baaklini, 1992: 173, Gomes, 2006: 202, Petersen, Pedrodo eUlrich, 1999: 33). Em meados do desenrolar dos trabalhos da Constituinte, a fragmentação interna do partido era evidente, e gerou inclusive um interessante comentário do então Senador Bernardo Cabral, membro do PMDB e relator na Comissão de Sistematização, de que “o PMDB acaba depois da Assembleia Nacional Constituinte”(Veja, 16/07/1987).

### **A formação de grupos na ANC**

A Constituinte de 1987/88 foi marcada pela formação de diversos grupos, integrados por membros de diversos partidos com interesses comuns na aprovação de determinadas questões que seriam incorporadas no novo texto constitucional.

Um dos mais notáveis grupos formados neste contexto foi a Aliança Democrática, criado antes mesmo da instauração da ANC. Seu principal objetivo consistia no apoio à candidatura de Tancredo Neves para a Presidência da República nas eleições de 1985.

A Aliança Democrática era formada por membros do PMDB e do PFL, partido que possuía fortes vínculos com o governo militar, tendo sido formado a partir do PDS. Sendo assim, a Aliança caracterizava-se por ser bastante heterogênea tanto do ponto de vista político quanto do ideológico.



Suas bases pouco tinham a ver, entretanto, com a convergência de forças ideológicas comuns. Tinham o propósito de derrotar o governo militar e seu candidato.

A Aliança Democrática foi constituída em janeiro de 1985, momento em que o PMDB firmara-se como o grande partido do cenário político brasileiro, e contava com uma grande predominância na Aliança. Dos 21 ministros apontados por Tancredo Neves, apenas 4 eram membros do PFL (Martínez-Lara, 1996: 47).

Com exceção do período de nove meses no qual se operou o Plano Cruzado, a Aliança Democrática, atuando de forma similar a uma coalizão de governo, permaneceu profundamente dividida por conflitos interno. Com a morte de Tancredo Neves, seu criador, o grupo sofreu um profundo golpe em sua unidade, já que a figura pessoal e a credibilidade deste político foi fundamental e determinante para a criação da Aliança (Martínez-Lara, 1996: 49).

Além da Aliança Democrática, outro grupo bastante proeminente então pode ser identificado no seio da ANC. O MUP – Movimento pela Unidade Progressista – foi formado por membros mais progressistas do PMDB juntamente com parlamentares de outros partidos progressistas com o objetivo de lutar contra o governo do Presidente Sarney e apoiar a introdução de questões sociais na nova constituição.

Argumentando contra a falta de discussão interna no PMDB e a falha na solução de seus conflitos internos, em junho de 1988 o MUP deixa o PMDB para criar um novo partido, o Partido da Social Democracia Brasileira –PSDB.

Com a aprovação de um projeto de Constituição pela Comissão de Sistematização, caracterizado pela inclusão de um grande número de normas progressistas e liberais, sem representar os interesses das forças conservadoras, foi articulada uma serie de criticas contra o documento tanto dentro como fora da Constituinte.

Frente a este cenário, os parlamentares de centro e centro-direita aliaram-se para formar o Centrão, com o objetivo claro de alterar o Regimento Interno da Constituinte de forma a permitir emendas para a alteração do proposto projeto de texto constitucional<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>O primeiro Regimento Interno proibia a apresentação de emendas que substituíssem integralmente o projeto ou que estivessem relacionadas a mais de um artigo, de forma que a tarefa de fazer qualquer modificação em seu texto se tornoubastante difícil. Com a mudança do regimento articulada pelo Centrão, passou a ser possível apresentar emendas a qualquer parte do projeto. Com isto, o Centrão garantia sua possibilidade de incluir matérias de sua preferência, já que a maioria do plenário era conservadora (Gomes, 2006).

Ainda que tivesse em sua formação grupos com interesses e objetivos divergentes, o Centrão alcançou a principal meta para a qual foi formado: a mudança do regimento interno da Constituinte. Era, contudo, um grupo bastante heterogêneo, e muitas divergências ocorreram entre seus membros em aspectos substantivos do projeto constitucional (Gomes, 2006: 212).

Além dos três grupos citados, ainda é possível verificar a presença de outros agrupamentos menores formados para além dos limites partidários. Um deles, o Centro Democrático, era formado por membros do PMDB que buscavam apoiar o governo do Presidente Sarney, em oposição ao MUP. Este grupo mais tarde dissolveu-se para se unir ao Centrão (Martínez-Lara, 1996: 115).

Muitos outros grupos menores foram formados ao longo dos trabalhos da ANC. Baaklini (1992:173-174) identifica a presença, em fevereiro de 1988, de 13 (treze) grupos formados dentro da Assembleia Nacional Constituinte. Além dos já citados, o autor identifica o Centrinho, Anjinhos (assim chamados os mais novos membros do PMDB), os evangélicos, os protestantes (a favor da implementação de regras mais estritas na sociedade), o Movimento democrático, os modernistas, o grupo do consenso, o grupo dos 32 e os nordestinos.

Neste sentido, não havia naquele momento nenhum grupo majoritários de parlamentares que pudessem atuar unidos nas questões que se pretendiam incorporar no novo texto constitucional (Gomes, 2006: 213). Com a existência de tantos grupos, era difícil formar um consenso em relação a determinadas matérias na votação plenária.

### **A escolha do sistema eleitoral**

Como visto, o sistema distrital misto esteve na iminência de ser adotado no novo texto da Constituição de 1988. Tal sistema chegou a ser proposto no anteprojeto de uma das subcomissões, no de uma das comissões, e em dois projetos apresentados pela Comissão de Sistematização. Entretanto, a partir do terceiro projeto de constituição apresentado, tal sistema eleitoral deixa de aparecer no texto, voltando a figurar o mesmo sistema eleitoral já presente naquele momento, em vigor desde as eleições de 1945, o sistema proporcional de listas abertas.

Em que pese ter havido a apresentação de uma série de emendas propondo a adoção do sistema distrital misto, no texto definitivo da Constituição apresentado para

a votação do plenário, a reforma foi rejeitada com uma votação bastante dividida entre os partidos políticos.

**Tabela 1: Posição do deputado/senador em relação à reforma do sistema eleitoral**

	Frequencia	Porcentagem válida
Válidos		
A favor	142	25,4
Contra	340	60,8
Abstenção	11	2,1
Ausentes	66	11,6
Total	559	100,0

Fonte: elaboração própria. Dados: Diários da Assembleia Nacional Constituinte (1988). Disponível em <http://www.senado.gov.br> [maio de 2008].

Observa-se que mais de 60% dos parlamentares votaram contra a adoção do sistema distrital misto, enquanto que 25% votaram a favor, com 2% de abstenção. Nota-se uma elevada porcentagem de abstenção, mais de 11%.

Ao se analisar o cenário político brasileiro daquele momento, dois fatores chamam a atenção. O primeiro deles refere-se à fragmentação interna sofrida pelo partido majoritário, o PMDB.

Devido à sua fragmentação interna, e ao fato de que muitos de seus membros optaram por deixar-lhe para criar um novo partido, os dirigentes do PMDB passaram a temer pelo futuro de seu partido. A perda de membros e a criação de novos partidos gerou no PMDB o temor de que, nas próximas eleições, não seguisse sendo o partido dominante.

Outro fator proeminente naquele momento é o grande número de grupos formados dentro da ANC para além dos limites partidários. Em um sistema político de partidos recém-criados, pode ser comum encontrar partidos políticos pouco sólidos, sem identificação ideológica precisa. Entretanto, o alto número de grupos formado no contexto brasileiro, compostos por membros de diversos partidos, extrapola o limite do esperado, ainda que se trate de um sistema de partidos novo.

Importante salientar que a clivagem ideológica não pareceu ser determinante na decisão de reformar ou não o sistema eleitoral, conforme dados da Tabela 2.

**Tabela 2: posição do deputado/ senador em relação à adoção do sistema distrital misto**

		Ideologia do partido a que pertence o dep/sen				Total	
		Centro	Direita	Esquerda	Indefinido		
posição do deputado o senador em relação à adoção do sistema distrital misto	A favor	% de Ideologia do partido a que pertence o dep/sen	27,0%	29,9%	,0%	,0%	25,4%
	Contra	% de Ideologia do partido a que pertence o dep/sen	58,0%	55,8%	94,4%	100,0%	60,8%
	Abstenção	% de Ideologia do partido a que pertence o dep/sen	2,0%	2,5%	1,9%	,0%	2,1%
	Não votou	% de Ideologia do partido a que pertence o dep/sen	13,0%	11,7%	3,7%	,0%	11,6%
Total		% de Ideologia do partido a que pertence o dep/sen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaboração própria. Dados: Diários da Assembleia Nacional Constituinte (1988).

Observa-se uma forte tendência da esquerda em votar contra a adoção do sistema distrital misto, já que 0% votou a favor e 94,4% votaram contra, com 1,9% de abstenção e 3,7% de ausência.

A tendência da direita em votar a favor não se observa com tanta força, tendo em vista que 55,8% votaram contra.

Estes resultados indicam que a clivagem ideológica parece não haver tido um peso muito grande nos resultados do impasse sobre a reforma do sistema eleitoral. O grande partido de centro (PMDB) mostrou-se bastante dividido, assim como o PFL, maior partido de direita.

Os partidos de esquerda votaram majoritariamente contra a reforma, o que pode ter ocorrido não por motivos ideológicos, senão por resultado da configuração partidária do momento. Isto porque os partidos de esquerda eram então partidos muito pequenos, recém-surgidos no cenário político, encontrando-se no início de suas atividades. O sistema eleitoral que se buscava adotar tenderia a privilegiar os maiores partidos, permitindo-lhes ocupar mais cadeiras (Cavalcanti, 1975). Neste sentido, a conduta dos parlamentares de esquerda de votar contra a reforma parece ter sido

mais guiada por uma escolha estratégica no sentido de preservar seus mandatos nas eleições seguintes.

Tendo em vista todo este cenário, pode-se pensar que o resultado da manutenção do sistema eleitoral proporcional parece ter sido influenciado pela fragmentação interna do partido majoritário, o PMDB, e pela configuração da Assembleia Nacional Constituinte, na qual foi formado um grande número de grupos para além dos limites partidários.

Sendo assim, os partidos políticos brasileiros existentes em 1988 são os principais atores identificados no processo de escolha do sistema eleitoral brasileiro no texto constitucional elaborado em 1988.

Com o intuito de confirmar estes achados, analisa-se o caso estudado com base nas teorias desenvolvidas por Boix (1999), Colomer (2003; 2005) e Benoit (2005; 2007), que explicam a escolha e as reformas nos sistemas eleitorais de forma geral. Analisa-se, ainda, a teoria desenvolvida por Tsebelis (2006), que trabalha com o conceito de *veto player* para explicar a estabilidade das políticas, é dizer, a manutenção do *status quo*.

Boix (1999), Colomer (2003; 2005) e Benoit (2005; 2007) desenvolveram estudos em um sentido similar, coincidindo em afirmar que, se o governo calcula que o comportamento estratégico dos eleitores não afetará sua posição dominante, manterá ou introduzirá maiores cláusulas de barreira. Se o governo, ao contrário, prevê que, ao incluir o comportamento estratégico dos eleitores e das elites, as regras eleitorais o farão perder substancialmente seu poder parlamentar, mudará as regras no sentido de aumentar o grau de proporcionalidade.

É dizer, em condições de alta incerteza ou séria ameaça, os atores interessados irão preferir regras eleitorais que lhes de pouca oportunidade de converter-se em perdedores absolutos. Os sistemas eleitorais majoritários, pelo fato de produzirem somente um ganhador absoluto e muitos perdedores, são mais arriscados para os atores que não têm assegurada a maioria dos votos. Os sistemas proporcionais, ao contrário, foram criados para produzir múltiplos ganhadores parciais e menos perdedores absolutos.

No caso brasileiro, o PMDB estabeleceu-se como o partido dominante, ocupando 54% das cadeiras no Congresso Nacional em 1988, e vinha apresentando um crescimento substancial desde sua criação. Neste sentido, o PMDB apresentava-

se como o grande partido majoritário, e esperava-se que teria interesse em adotar um sistema eleitoral que mantivesse sua posição.

O sistema distrital misto, tal como proposto para o caso brasileiro, tenderia a beneficiar o maior partido do cenário político. Neste sentido, parece plausível concluir que os dirigentes do PMDB possam ter calculado que, com a introdução do sistema distrital misto, o partido teria grandes chances de ganhar as eleições distritais na maioria dos distritos, garantindo sua posição dominante.

Isto explicaria porque o PMDB, que contava com a maioria dos parlamentares e postos de decisão em quase todas as comissões e subcomissões na ANC, propôs, em um primeiro momento, dois projetos de constituição com a proposta de reforma.

Entretanto, as cisões internas do partido tornavam-se cada vez mais evidentes, com muitos membros tendo abandonado o partido para criar o PSDB, além da criação de grupos de interesses opostos dentro do próprio PMDB, como o Centro Democrático e o MUP. Este cenário revelava a presença de condições de alta incerteza, deixando clara a dispersão de forças dentro da ANC, até mesmo com o surgimento de tantos grupos para além dos limites partidários.

Tendo isto em vista, pode-se supor que o PMDB tenha decidido mudar sua estratégia. Com o partido fragmentado e com cada vez menos possibilidades de alcançar maioria na votação de questões importantes do plenário da ANC, os dirigentes do PMDB calcularam que seria mais seguro para seus membros manter o sistema proporcional, garantindo-se uma maior possibilidade de reeleição nas seguintes eleições.

Isto porque a fragmentação interna do partido já não lhe garantia uma posição dominante nas próximas eleições. Caso se adotasse o sistema distrital misto proposto, o partido poderia majorar seu risco de perder representação em detrimento de outro grupo que se mostrasse mais forte. Isto poderia explicar porque o sistema distrital misto desapareceu do último projeto de constituição.

Sendo assim, os membros do partido atuaram de forma estratégica buscando maximizar seus benefícios e garantir a reeleição. Enquanto podia ser considerado como o maior partido do cenário político, os membros do PMDB apoiaram a adoção do sistema misto. Quando ficou evidente sua desestruturação, um alto grau de incerteza passou a vigorar entre seus membros, que já não estavam seguros da sua reeleição pelo novo sistema. A partir de então, passaram a preferir um sistema proporcional que pudesse aumentar suas chances de reeleição ainda que não fosse partido dominante.

Neste sentido, o PMDB, devido à sua debilidade interna e perda de poder dentro da ANC, não podia mais contar de forma segura com seus apoios e seus futuros resultados políticos, já que não podiam esperar que continuaria dominando o cenário político nas eleições seguintes. Sendo assim, o partido optou estrategicamente pela manutenção do sistema proporcional, mais inclusivo e que garantia maiores possibilidades de fazer-lhe vitorioso nas próximas eleições.

Esta fragmentação interna do PMDB, assim como a formação de vários grupos dentro da ANC, e seu impacto na decisão de manter o sistema eleitoral pode ser explicada, ainda, de acordo com a teoria proposta por Tsebelis (1997, 2006). O autor trabalha com o conceito de *veto players*, ou seja, atores individuais ou coletivos cujo consentimento é necessário para mudar o *status quo*.

No cenário político brasileiro pré-1988 pode-se identificar uma multiplicidade de atores. A ANC era formada por membros do Congresso Nacional pertencentes a diversos partidos políticos, que deveriam aprovar as matérias a serem inseridas no texto constitucional por meio da votação cujo quórum mínimo era o da maioria absoluta. Neste sentido, pode-se considerar cada partido político e seus membros como atores, atribuindo-lhes a característica de *veto players*.

Ademais, identificam-se ainda como atores os grupos formados dentro da ANC para além dos limites partidários, já que os mesmos tiveram uma grande influência na inserção de determinadas questões na Constituição de 1988.

Como se pode notar, no cenário político brasileiro da década de 80 é possível identificar um grande número de *veto players*. Como bem afirma Tsebelis (1997: 22), para que haja uma mudança no status quo, é necessário que haja a concordância de um certo número de *veto players*. Neste cenário, com a presença de tão elevado número deste tipo de jogadores, chegar a um consenso a respeito da mudança de alguma política mostrava-se extremamente difícil e pouco provável.

Neste sentido, é possível conjecturar que a estabilidade política no que tange à questão do sistema eleitoral, é dizer, a decisão de se manter o *status quo* – mantendo-se inalterado o sistema eleitoral – pode haver resultado deste elevado número de veto player, com o qual se tornou impossível alinhar os interesses no sentido de se chegar a um consenso sobre a reforma.

## **Conclusão**

Este trabalho buscou identificar, de forma preliminar, os fatores que podem ter influenciado na decisão de não reformar o sistema eleitoral em um momento de mudança institucional e altamente favorável à adoção do novo sistema proposto.

As análises sugerem que as clivagens ideológicas não tiveram grande impacto na decisão de manter o sistema eleitoral.

Ao se considerar o contexto político do Brasil no momento de elaboração do novo texto constitucional, e a partir da análise das teorias que explicam a escolha e a reforma dos sistemas eleitorais, esta pesquisa sugere que a manutenção do sistema proporcional pode ter sofrido influência da fragmentação interna do partido dominante, e da fragmentação da própria ANC, dividida com a formação de diversos grupos para além dos limites partidários. Isto tudo resultou na presença de um alto número de jogadores com veto, além de gerar um clima de incertezas quanto aos resultados das seguintes eleições, influenciando os parlamentares a optar por um sistema eleitoral mais inclusivo que os garantisse uma maior chance de reeleição. Ademais, tal contexto tornou difícil aos parlamentares que objetivavam a reforma formar a maioria necessária para sua aprovação.



## Referências Bibliográficas

BAAKLINI, Abdo I. **The brazilian legislature and political system**. London: Greenwood, 1992.

BENOIT, Kenneth. Electoral Law as Political Consequences: explaining the origins and change of electoral institutions. **Annual Review of Political Science**, n. 10, p. 363-390, 2007.

BENOIT, Kenneth. Models of electoral system choice. **Electoral Studies**, n. 23, p. 363-389, 2004.

BOIX, Carles. Setting the Rules of the Game: the choice of electoral systems in advanced democracies. **American Political Science Review**, n. 93, p. 609-624, 1999.

CAVALCANTI, Themistocles B. **O Voto Distrital no Brasil**: estudo em torno da conveniência e da viabilidade de sua adoção. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.

COLOMER, Josep. Son los Partidos los que Eligen los Sistemas Electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). **Revista Española de Ciencia Política**, n. 9, p. 39-63, 2003.

COLOMER, Josep. The Strategy and History of Electoral Systems Choice. In: \_\_\_\_\_. (org.). **Handbook of Electoral Systems Choice**. New York: Palgrave/McMillan, 2005. p.

COMEÇOU o jogo. **Revista Veja**, São Paulo, ed. 978, p. 30-39, 1987.

EM pé de guerra: o PFL enfrenta sua maior derrota na constituinte e, atordoado, passa a atacar o governo. **Revista Veja**, São Paulo, ed. 969, p. 28-29, 1987.

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

JOGO de trocas: esquerda do PMDB ganha os cargos de relator. **Revista Veja**, São Paulo, ed. 970, p. 30, 1987.

LEITE, Paulo Moreira. Entrevista: Wanderley Guilherme dos Santos. **Revista Veja**, São Paulo, ed. 962, p. 5-8, 1987.

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

MARTÍNEZ-LARA, Javier. **Building Democracy in Brazil**: the politics of constitutional change, 1985-95(in association with St. Anthony's College).New York: St. Martin's Press, 1996.

NICOLAU, Jairo M. **Multipartidarismo e Democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

OS Eleitos: quem é quem na constituinte. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, ed. 19 de janeiro, 1987.

PETERSEN, A. T.; PEDROSO; E. M., ULRICH, M. A. **Política Brasileira**: regimes, partidos e grupos de pressão. Porto Alegre: Editora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1999.

RUMO ao acordo: constituintes são a favor do voto distrital. **Revista Veja**, São Paulo, ed. 461, p. 25, 1987.

SENADO FEDERAL. **Diários da Assembleia Nacional Constituinte**. Senado. 1988. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>.Acesso em 13 mai. 2008.

TSEBELIS, George.**Jugadores con Veto**: cómo funcionan las instituciones políticas. Tradução de José Manuel Salazar. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

TSEBELIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n. 34,1997.