

Sistema eleitoral na ANC 1987-88: A manutenção da representação proporcional¹

Sergio Simoni Jr.
Patrick Cunha Silva
Rafael de Souza

Resumo

Este artigo objetiva traçar a trajetória e apresentar uma explicação para a manutenção do sistema eleitoral utilizado para a eleição da Câmara Federal, a representação proporcional de lista aberta, no âmbito da ANC 1987-8. Este arranjo institucional, juntamente com outros, como o presidencialismo, era e continua sendo apontado como um obstáculo para o estabelecimento e consolidação da ordem democrática no Brasil. Visto que o ímpeto reformista permeou em grande medida o processo constituinte, abarcando também os aspectos institucionais, cabe indagar as razões que explicariam a manutenção do sistema eleitoral. Nossa conclusão, baseada nos argumentos levantados, nas votações ocorridas e nos textos aprovados, aponta para uma situação não intuitiva: afirmamos que a “não-mudança” ocorreu por decisão estratégica de atores políticos comprometidos com reformas, com vistas a minimizar resistências a outras questões tidas como prioritárias, principalmente o parlamentarismo.

I – Introdução

Na década de 1980, com as esperanças advindas da redemocratização que lentamente se vislumbrava no horizonte, uma nova Constituição poderia sanar velhos males e evitar problemas futuros. De fato, desde o início dos debates na Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988, um amplo esforço de avaliação da trajetória do arranjo institucional brasileiro se deu a fim de verificar os elementos causadores de uma suposta ineficiência política. Ao longo de seus trabalhos, uma série de pontos foram levantados como passíveis de reformas imediatas e urgentes. Dois desses pontos são de especial interesse para o presente artigo, uma vez que são correntemente apontados como sendo a combinação perigosa: o sistema eleitoral de

¹Este trabalho tem uma dívida com o prof.º Fernando Limongi e com o seu grupo de alunos, aos quais agradecemos os incentivos e oportunidades.

representação proporcional, resultando no multipartidarismo, e o sistema presidencialista de governo (Mainwaring, 1993).

Focalizaremos as discussões, deliberações e decisões referentes à escolha do sistema eleitoral brasileiro, no que diz respeito a cargos legislativos. Mais especificamente, desejamos averiguar de que forma se deu a *manutenção* do sistema vigente, a saber, representação proporcional (RP), a despeito de todo tipo de críticas que o sistema eleitoral sofria. Mesmo com críticas de parlamentares e de atores inseridos na esfera pública nacional, a RP foi mantida. A questão então é porque uma reforma tão demandada não pôde jamais sair do papel?

A representação proporcional de lista aberta era apontada, juntamente com o presidencialismo, com sendo um dos grandes causadores de entraves em nossa performance institucional. As críticas a esta combinação seguem um caminho que vai desde a crise de meados dos anos 1950 e que culminaria com o golpe militar em 1964. Vale lembrar que a RP foi adotada na Constituição de 1946 com o intuito de enfraquecer o poder Executivo. Após alguns anos e acontecimentos políticos, passaram a ser demandadas reformas institucionais a fim de modernizar o Legislativo e dar maior agilidade ao sistema (Limongi, 2008: p.27-38). Haveria certo consenso em relação à necessidade de mudanças, ainda que a formatação do arranjo institucional não tomasse contornos nítidos. Os problemas eram nítidos para parlamentares, para a literatura especializada e para a opinião pública: o incentivo ao individualismo dos candidatos, o incentivo à corrupção, a escassa limitação ao número de partidos, prejudicando a governabilidade e a *accountability*, etc.

Essa suposta necessidade não se traduziu em reforma, a despeito do que se poderia esperar do resultado de uma pesquisa publicada por *Veja* sobre a opinião dos constituintes: 63% eram favoráveis a alguma forma de sistema majoritário. Ulysses Guimarães chega a declarar que “o voto distrital é quase um fato consumado” (*Revista Veja n° 961*, 4/2/1987, p.25).

Diversas explicações foram indiretamente aventadas para a barragem das reformas institucionais em um contexto político aberto a estas oportunidades, tal como se dá no momento de elaboração de uma nova constituição. Entretanto, tais explicações não abordaram de forma direta o tema da manutenção da RP na Constituição, sendo, portanto um vácuo na literatura.

O objetivo do artigo é justamente contribuir para o mapeamento desta questão e fornecer possíveis aportes à questão da permanência da RP. Nossa hipótese é de que a

questão do sistema eleitoral foi deixada para segundo plano em virtude da proeminência que as deliberações do sistema de Governo receberam, dada a proximidade das eleições presidenciais e as vicissitudes do governo José Sarney. O sistema de Governo acaba sendo a grande questão da constituinte, e sendo esta a pedra de toque, não houve espaço para outras reformas que seriam desejadas no momento. Os reformistas teriam preferido a reforma eleitoral em prol de maior apoio ao parlamentarismo. Menos que uma aversão à incerteza da mudança (ainda que esse fato tenha ocorrido), a manutenção da RP foi fruto de estratégias políticas adotadas por alguns progressistas.

O trabalho se divide em três seções, além desta introdução: a primeira levanta parte das análises sobre o processo constituinte e sobre reforma institucional, mostrando suas limitações para análise do nosso objeto; a segunda descreve o caminho percorrido pelo texto que versa sobre sistema eleitoral em diversas instâncias da ANC, ressaltando os debates, argumentos, emendas e votações; e a conclusão apresenta nossa interpretação e análise sobre a manutenção da RP.

II – Explicações para os processos e as escolhas constituintes

O objetivo dessa seção é levantar parâmetros gerais para se pensar a escolha do sistema eleitoral. Buscaremos mostrar a limitação dos enfoques apresentados quando se atenta para a deliberação sobre os arranjos eleitorais, tema do presente trabalho.

Uma tese usualmente utilizada ressalta a influência e o peso dos conflitos ideológicos nas decisões tomadas pelos parlamentares (Pilatti, 2008; Kinzo, 1990). Recorrendo a denominações como esquerda e direita, progressistas e conservadores, essa abordagem defende que posicionamentos diversos no espectro político pautaram as decisões da Constituinte (ou, ao menos, as decisões mais importantes).

De fato, deve se esperar que o comportamento parlamentar numa ANC seja diferente do que nas situações políticas ordinárias, pois todas as decisões sobre instituições, direitos e deveres estão, em tese, ainda a ser definidas. Por isso o conflito distributivo nessa arena decisória se faz tão presente. Polarizações dessa ordem geralmente se encontram na temática dos direitos trabalhistas, sociais e da reforma agrária.

No que diz respeito às instituições políticas, a associação intuitiva leva a se considerar progressistas os que defendem as reformas do sistema de Governo e do sistema eleitoral, sendo o inverso também verdadeiro. O conflito presidencialismo-

parlamentarismo, uma das principais *issues* da Constituinte, ainda que atravessado pelo conflito ideológico, sobretudo por meio da disputa entre a esquerda do PMDB contra o grupo pró Sarney (de caráter conservador), não se encerra nele: parlamentares do PT e do PDT, por exemplo, a despeito de serem esquerdistas, defendiam o presidencialismo. Mostraremos como na questão do sistema eleitoral não se pode pensar num conflito ideológico para explicar o comportamento parlamentar.

Outro conjunto da literatura, ainda que não totalmente diferenciado do primeiro, chama atenção para a estrutura do processo decisório constituinte (Gomes, 2006). Partindo da concepção neo-institucionalista de que as regras influenciam os *outputs* políticos, e do caráter altamente descentralizado que presidiu a feitura da Carta Magna, essa corrente afirma que a mudança na orientação do conteúdo da Constituição, passando de progressista para conservadora, mudança essa fruto da formação do bloco suprapartidário conhecido como Centrão, se explica pelas diferentes composições que as instâncias comportavam.

Isso significa que a despeito das opiniões, crenças e valores individuais ou coletivos, as decisões políticas sempre se processam por meio de regras e arranjos que influenciam o conteúdo das mesmas. Como exemplos têm-se a decisão do sistema de Governo e a duração do mandato do presidente Sarney. Embora o texto inicialmente propusesse parlamentarismo e quatro anos de mandato para Sarney, emendas no plenário invertem o quadro: o presidencialismo é mantido e o então chefe do Executivo obtém cinco anos de mandato.

Em virtude do regimento interno aprovado no início da constituinte por meio do Projeto de Resolução nº2, a minoria progressista teria reforçado seu poder, fruto da combinação de um processo decisório descentralizado e das estratégias adotadas pelo progressista e líder do PMDB, Mário Covas. A maioria só teria poder efetivo no plenário, após a revisão do regimento, quando o texto da Comissão de Sistematização (CS) perdeu a condição de *status quo*.

Partindo desse ponto de vista, a situação do sistema eleitoral fica, de certo modo, invertida. Pois se o conteúdo da Carta assumia ares reformistas no início do processo, culminando na Comissão de Sistematização – que geralmente é tida como a mais reformista –, sofrendo um retrocesso na sua fase final, no plenário, não foi este o caminho seguido pelo sistema eleitoral. Conforme veremos abaixo, as primeiras decisões são a favor do sistema misto, situação que só se reverteria na CS, que preferiu manter a alterar o *status quo*.

Mainwaring tem uma visão, ainda que não exclusivamente sobre a constituinte, que ilustra certo senso generalizado sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. Ele afirma que “o congresso constituinte evitou (...) qualquer mudança que fortalecesse o controle partidário sobre os políticos” e que “o sentimento dominante no Congresso foi de proteger interesses corporativos estritos” (Mainwaring, 1991: p.53). Seu diagnóstico ressalta o caráter pernicioso que a representação proporcional de lista aberta traria para a qualidade da democracia brasileira. O momento de ouro para alterar as regras eleitorais foi desperdiçado devido a um subdesenvolvimento partidário nacional, donde os interesses individuais dos políticos teriam primazia sobre os coletivos.

A observação das decisões sobre sistema eleitoral não permitem confirmar inteiramente a tese do autor. Embora a RP tenha permanecido, contra as opiniões em contrário, os movimentos pró-reforma foram muito fortes e presentes. Antes que uma tendência inercial, todo o processo se deu em parâmetros esperados de comportamento de qualquer constituinte. Interesses eleitorais, políticos e normativos estavam em jogo. Mais do que isso, ressaltaremos que a reforma constitucional do sistema eleitoral deixa a agenda como fruto do comportamento estratégico de alguns progressistas visando diminuir resistências ao parlamentarismo, a reforma mais desejada.

Isso significa que a conhecida tendência ao conservadorismo institucional, no qual os atores políticos, visto que em algum grau beneficiados pelas regras do jogo vigentes, teriam cautela em alterá-las, ou nas palavras de Norris: “the parties in government generally favoured and maintained the *status quo* from which they benefited. (...) Electoral systems are inherently conservative” (Norris, 1997: p.297-8), não parece ser a causa primordial da manutenção da RP. Se assim fosse, e visto que quanto mais majoritário o sistema eleitoral, mais os maiores partidos são beneficiados, é de se estranhar o apoio de *líderes* do PMDB e do PFL à proporcionalidade.

Vemos, assim, que algumas análises e explicações sobre o comportamento dos constituintes de 87-88 são insuficientes para uma compreensão acurada das decisões sobre sistema eleitoral. Esboçaremos uma explicação alternativa no desenvolvimento do trabalho.

III - A Trajetória do Sistema Eleitoral

Esta seção tem como objetivo traçar o caminho percorrido pelo sistema eleitoral na ANC: as decisões, as discussões e os confrontos travados nesta questão, começando nas subcomissões e terminando com o texto consolidado no Plenário. Veremos como inicialmente a leve tendência para o sistema misto se esvai em benefício de uma considerável maioria favorável à RP.

Duas subcomissões trataram do tema do sistema eleitoral: a do Sistema Partidário e Eleitoral e a do Poder Legislativo. Isso apenas reflete o caráter consociativo que marcou a elaboração do texto constitucional. Trataremos de cada subcomissão a seguir.

III.1 – Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral.

III.1.1 – Caracterizações Iniciais

Nas primeiras reuniões da subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral, como de praxe, foram definidos os ocupantes dos cargos da Mesa. Os acordos partidários resultaram em Israel Pinheiro Filho (PMDB) para presidente e Francisco Rossi (PTB) para relatoria.

A composição da subcomissão comportava 21 membros, dos quais o PMDB tinha 11, o PFL, 5, e PDS, PDT, PTB, PT e PCdoB, 1 representante cada.

As discussões iniciais foram marcadas pela definição dos temas a serem abordados, do calendário dos trabalhos e sobre as audiências públicas. Cabe notar que esta subcomissão apresentou baixo quórum em diversas reuniões, sendo que em algumas até abaixo do mínimo regimental para realizar deliberações – restrição que foi ignorada pelos constituintes.

No que diz respeito às audiências públicas, mecanismo adotado na ANC que possibilitou ampla participação da sociedade no processo constituinte, as discussões travadas pelos parlamentares giravam em torno de sua quantidade, conteúdo e

convidados. Ao final, chegam a um consenso de que as audiências deveriam abarcar 3 grupos: representantes dos partidos, juristas e cientistas políticos. No que diz respeito ao possível debate sobre sistema eleitoral, Paulo Delgado (PT) afirma que tinha o “objetivo de mesclar (...) cientistas políticos (...) que têm posição diferente sobre o sistema de voto, do eleitor e o sistema de eleições” (ANC (Atas De Comissões) – Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral, p.10). Mais especificamente, Rospide Netto (PMDB) pede que “o relator, no momento que fizesse a análise, buscasse exatamente entre os cientistas políticos aquele que é a favor do voto distrital e aquele que vai defender o voto proporcional” (ANC (Atas De Comissões) – Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral, p.11).

III.1.2 – As Discussões

Nas primeiras reuniões, o presidente Israel Pinheiro Filho afirma que a discussão da subcomissão é eminentemente política, não técnica, visto que maior parte da legislação é de caráter ordinário. Esse ponto de vista, de que as especificações sobre eleições e partidos são de ordem infraconstitucional, foi esposado por muitos parlamentares. De fato, é da tradição jurídica brasileira que o sistema eleitoral seja regido por um Código Eleitoral e os Partidos regulados por uma Lei Orgânica de Partidos.

Israel Pinheiro ainda declara que a tendência da Constituinte é pelo voto misto, fazendo coro ao que afirmara Ulysses na pesquisa de *VEJA (Revista Veja nº 961, 4/2/1987)*. Na verdade, como veremos adiante, as opiniões eram muito divididas quanto ao assunto.

Nas audiências seguintes, os representantes do PT (Hélio Bicudo) e do PCdoB (João Amazonas) defendem RP. O presidente do PDC, Jorge Coelho de Sá se declara favorável ao sistema majoritário. Entre suas justificativas: “o sistema de proporcionalidade me parece um pouco obscuro e protecionista. Ele, no meu entender, protege o poder econômico. Não se pode admitir que um candidato que nunca foi ao município seja o mais votado desse município. Assim, nós somos francamente a favor do voto distrital” (ANC (Atas De Comissões) – Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral, p.32).

Na reunião seguinte, os representantes do PFL, Maurício Campos (que não pôde ir, mas enviou uma carta) e do PDT, Ronaldo Aguiar, defendem a RP. Campos (PFL)

afirma que “um sistema distrital de eleição fortalece oligarquias locais, enquanto que um sistema proporcional exige estruturas partidárias de maior abrangência” (ANC (Atas De Comissões) – Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral, p.45). Endossando-o, Aguiar, do PDT, afirma que “defendemos com clareza a questão do voto proporcional” (ANC (Atas De Comissões) – Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral p.46).

Por essas passagens, podemos notar que a tendência dos partidos de esquerda ou progressistas, como o PT, PDT, PCdoB, é pela manutenção do sistema proporcional. Além dos expositores das audiências, manifestaram também apoio à RP os constituintes Delgado (PT), Lídice da Mata (PCdoB), dentre outros de partidos de esquerda.

Entretanto, curiosamente, o PFL também apresentava apreço à proporcionalidade. Alguns de seus parlamentares, como Saulo Queiróz, afirmavam que o sistema majoritário reforçava a influência do poder econômico no resultado eleitoral. Assim, podemos concluir que não foram clivagens de ordem ideológica que marcaram os debates sobre o tema.

Na última audiência com os partidos, todos os quatro representantes, do PMDB (Mauro Benevides), do PDS (Jarbas Passarinho), do PTB (Paiva Muniz) e do PV (Fernando Gabeira) são favoráveis ao sistema misto. Nas intervenções, o relator Rossi (PTB) demonstra que também é favorável a esse sistema. Passarinho (PDS) volta a defender uma Constituição sintética no que diz respeito ao sistema eleitoral.

A simples contabilização do apoio político a cada sistema eleitoral pelo número de constituintes que cada partido possui não traduz fielmente a divisão das opiniões, pois sabemos que o PMDB, partido majoritário da constituinte com mais de 50% das cadeiras, era muito heterogêneo, de modo que dificilmente agia com coesão muito alta (Fleischer, 1988). A opinião exposta por seu representante, como a de outros, representava muitas vezes opinião pessoal e não partidária, pois o mesmo não tinha fechado questão, como eles próprios admitiam.

As últimas audiências foram com juristas e cientistas políticos. João Gilberto, jurista e político, que fora o relator da PEC (Proposta de Emenda à Constituição) nº 25 de 1985, que regulara o sistema eleitoral para a eleição constituinte de 1986, defendeu a RP. Bolívar Lamounier, outro convidado, expõe sua opinião conforme seus escritos. Inicialmente, afirma que Constituição deve conter apenas indicações sintéticas: “eu admitiria a idéia de nós não termos, na Constituição, um texto detalhado, e de ficarmos apenas com o texto (...) ‘a representação será proporcional na forma que a lei estabelecer’” (ANC (Atas De Comissões) – Subcomissão do Sistema Partidário e

Eleitoral, p.84). Lamounier é defensor do sistema misto, mas afirma que, conceitualmente, o sistema misto é uma forma de proporcionalidade. Ele busca não engessar o texto legal brasileiro com maiores detalhes porque afirma que o sistema eleitoral está diretamente relacionado com outros âmbitos, como o sistema de Governo. Arnaldo Malheiros, outro expositor nesta subcomissão e defensor do sistema misto, chama a atenção de Lamounier que se o texto tomasse a forma por ele defendida daria margem à interpretação de que se havia mantido o sistema proporcional puro, inviabilizando assim a adoção por Lei Complementar do sistema misto. Gilberto afirma que essa tem sido a tradição jurídica brasileira. Então, Lamounier muda de opinião e defende texto mais detalhado.

O debate evidencia a divisão sobre a questão. Não há consenso. Há uma clara polarização entre os defensores do sistema misto e do proporcional. No entanto, a preferência majoritária pendia para o sistema misto, assim como a do presidente e do relator. Partidos de esquerda e partes do PFL e do PMDB defendiam a proporcionalidade. Um ponto de apoio mais forte era de que a Constituição deveria ser enxuta quanto aos pormenores constitucionais sobre o sistema eleitoral. Os detalhes deveriam ser alvo de um futuro Código Eleitoral.

III.1.3 – O Parecer e as emendas.

Com base nesses e outros depoimentos, o relator Rossi (PTB) elabora seu parecer. No total foram feitas 343 sugestões de constituintes – cabe ressaltar que as sugestões foram feitas tanto por membros da subcomissão como por não membros –, das quais treze dispunham sobre o sistema majoritário², treze sobre o sistema misto e apenas uma sugestão de autoria do constituinte Antonio Mariz (PMDB) propunha a adoção do sistema proporcional³. Ainda foram feitas outras quatro sugestões sob o sistema eleitoral que não explicitavam qual o mecanismo de conversão de votos em cadeira defendiam.

No parecer do Relator constava o sistema misto, nos artigos 3º, 4º, 5º e 6º:

² Muitas sugestões traziam em seus textos o termo “sistema distrital”. Optamos por considerar sistema distrital como sistema majoritário, na medida em que no vocabulário da ciência política todos os sistemas eleitorais são distritais.

³ Notamos que os debates ocorridos durante as reuniões, e transcritos nos diários, mostram um número considerável de expositores favoráveis à RP. O relator Rossi, no entanto, só levou em consideração a sugestão acima citada.

Art. 3º - O sistema eleitoral é misto: majoritário e proporcional.

Art. 4º - A eleição para Deputado Federal e Deputado Estadual obedecerá ao critério do preenchimento de metade das vagas pelo sistema majoritário, em distritos eleitorais uninominais, e preenchimento da metade restante, através de listas partidárias, pelo sistema proporcional.

Parágrafo único - O numero de distritos será elevado à unidade superior, sempre que for impar o número de vagas a preencher, no Estado.

Art. 5º – Na eleição para Deputado Federal e na eleição para Deputado Estadual, o eleitor terá dois votos, um destinado a sufragar os candidatos da chapa distrital e outro para sufragar a lista partidária, na eleição proporcional.

Art. 6º – A competência para estabelecer os critérios da divisão distrital é do Congresso Nacional, que o fará através de Lei Complementar.

Parágrafo único – Igualmente Lei Complementar estabelecerá a revisão distrital, após a divulgação de cada censo demográfico. (Anteprojeto do Relator)

A justificativa de Rossi para a adoção do sistema misto se dá por muitas razões, a saber:

- Combater a corrupção e fraude eleitoral;
- Diminuir o efeito do poder econômico nas eleições;
- E contemplar o que existe de melhor nos dois sistemas: parte proporcional do sistema permitirá que a minoria obtenha representação, enquanto a parte majoritária irá dar algum tipo de controle para os partidos sob os seus candidatos.

No total foram enviadas 243 emendas ao projeto, as quais couberam ao relator dar o seu parecer favorável ou contrário. Das emendas que diziam respeito aos artigos referentes ao sistema eleitoral, o relator deu seu parecer favorável:

- As emendas que suprimiam os artigos 4º e 5º, com a justificativa de que o sistema deve ser regulado por lei complementar;

As emendas que questionavam da adoção do sistema misto, e que foram rejeitadas pelo relator, eram de origem tanto de partidos de esquerda (PT, PSB, PC do B), quanto de alguns membros do PFL e do PMDB. As justificativas para a manutenção do sistema proporcional, apesar de serem bem distintas, como, por exemplo, ser da tradição jurídica brasileira, ou a idéia segunda a qual o sistema proporcional colabora para o partido controlar seus políticos, fortalecendo-o, tocavam diretamente em uma das principais justificativas do relator para sua adoção, qual seja, a contribuição do sistema misto para diminuir a força do poder econômico nas eleições. Para muitos constituintes, se daria justamente o contrário. Esse argumento contra a adoção do sistema misto é explicitado por Lídice da Mata (PC do B):

A adoção do sistema eleitoral misto nas eleições para deputado estadual e federal, longe de representar um avanço democrático significa um retrocesso. O voto distrital privilegia a ação do poder econômico e acaba com a possibilidade de representação popular nos legislativos. (EMENDA 4ª0103-1)

Tendo em vista tal situação de conflito, o artigo que propunha o sistema misto acabou sendo colocado em votação na subcomissão.

A emenda que foi colocada em votação era de autoria do constituinte Paulo Delgado do PT, e alterava o art.3º, e conseqüentemente suspendia os artigos 4º, 5º e 6º. Seu texto era:

Art. 3º - O Sistema Eleitoral é proporcional nas eleições legislativas e majoritário nas eleições para o Poder Executivo. (EMENDA 4ª0003-4)

A votação da emenda foi profundamente disputada, resultando num empate⁴, o que fez com que o presidente da subcomissão, o constituinte Israel Pinheiro tivesse de desempatar, contribuindo para a manutenção do sistema misto.

TABELA I – Votação da EMENDA 4ª0003-4 de Paulo Delgado

Partido	SIM	NÃO
PMDB	4	8 ⁵
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.

Ressaltamos o caráter divisivo da questão. A esquerda votou a favor da emenda, o PMDB e o PFL se dividiram, o primeiro se inclinando para o sistema misto, o segundo para o proporcional. Assim, qualquer caracterização conclusiva sobre as preferências dos constituintes quanto ao sistema eleitoral derivada da posição ideológica dos partidos deve ser descartada.

Dado o resultado desta votação, o Anteprojeto da Subcomissão manteve o parecer do relator, que trazia no seu texto – agora de forma mais simplificada, pois caberia a leis complementares a regulação do sistema – a adoção do sistema misto.

III.2 – A Subcomissão do Poder Legislativo

Como já foi mencionado, o método adotado para a construção da Carta Magna brasileira foi altamente descentralizado, assim às vezes um assunto foi tratado por mais de uma subcomissão. E este foi o caso do sistema eleitoral.

⁴ **Votaram SIM os seguintes constituintes:** PDT - Airton Cordeiro; PMDB - Arnaldo Moraes, Jayme Santana, Heráclito Fortes, Ronaldo Cezar Coelho, Waldyr Pugliese; PCdoB - Lídice da Mata; PFL - Assis Canuto, Saulo Queiroz; PT - Paulo Delgado. **Votaram NÃO os seguintes constituintes:** PTB - Francisco Rossi; PMDB - Israel Pinheiro Filho, Francisco Sales, José Melo, Geraldo Alckmin, Rachid Saldanha Derzi, Robson Marinho, Rospide Netto; PFL - José Agripino, Horácio Ferraz.

⁵ Israel Pinheiro, como presidente, votou duas vezes para desempatar.

Inicialmente, o Parecer do Relator da subcomissão do Poder Legislativo, o constituinte José Jorge (PFL), trazia no seu texto o seguinte artigo:

Art.2º - A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e oitenta e sete representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de 18 anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto em casa Estado ou Território.
(Anteprojeto do Relator)

Como pode ser notado, o relator não faz alusão ao qual tipo de sistema será utilizado para a escolha dos deputados. No entanto, algumas emendas parlamentares defendiam a inclusão dessa temática no texto da Subcomissão. Das emendas apresentadas, sete visavam à inclusão da palavra “proporcional”, enquanto duas defendiam a implantação do voto majoritário.

Ao final, o Anteprojeto da Subcomissão do Poder Legislativo trazia no seu art. número 2:

Art. 2º - A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e oitenta e sete representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de 18 anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto, secreto e *proporcional* em cada Estado ou Território. [grifo nosso] (Anteprojeto da Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral)

No relatório final da subcomissão, o relator diz que atendeu as emendas 116-9 e 251-3 dos constituintes Jorge Hage (PMDB) e Vilson Souza (PMDB). A justificativa da emenda de Hage era de que como fora expresso o sistema utilizado para a escolha de senadores, deveria ser expresso o método utilizado para a escolha de deputados, nas palavras do constituinte:

Da mesma forma que no art.3º está expresso o princípio majoritário, por coerência deve o art.2º prever o sistema de eleição que será usado para a Câmara dos Deputados, no meu entendimento o voto proporcional. (EMENDA 116-9).

Logo, uma situação de conflito se desenhava: enquanto na subcomissão do sistema partidário e eleitoral o sistema misto era aprovado com dificuldade, na do Legislativo a RP era inscrita no texto sem maiores discussões.

III.3 – Comissão Da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

Com o término da fase das subcomissões, os Anteprojetos foram encaminhados para as comissões as quais a subcomissão pertencia. No que diz respeito à Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, que abarcava a subcomissão do Legislativo, a RP é aprovada em seu anteprojeto sem discussões e sem emendas postas em votação. Já na Comissão Da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias Institucionais, que comportava a subcomissão eleitoral, o assunto recebe certo destaque.

O relatório feito pela comissão aclamou a escolha do sistema misto. Nas palavras do relator Prisco Vianna (PMDB):

(...) a introdução do sistema misto – voto majoritário e proporcional – para a eleição dos Deputados Federais e Estaduais representa decisão importante adotada no Anteprojeto. Esta será uma das mais significativas inovações e avanços a serem conquistados pela Assembléia Nacional Constituinte. (Relatório e Pareceres aos Anteprojetos das Subcomissões: 6)

Vianna ainda completa dizendo que se deve estender o sistema para a escolha de vereadores em municípios com mais de um milhão de eleitores.

O parecer da Comissão ainda é favorável ao pensamento da Subcomissão de que a legislação eleitoral deve ser regulamentada por meio de Lei Complementar.

A justificativa para a adoção do sistema misto são praticamente as mesmas que Rossi utilizou na defesa do mesmo:

(...) O Sistema Proporcional, (...) estimula a luta entre companheiros [do mesmo partido] que se transformam em adversários na disputa pelo voto e favorece o largo emprego do dinheiro nas eleições.

(...) Pelo sistema proposto – eleição distrital, voto majoritário e proporcional – a disputa entre correligionários desaparece. Cada candidato terá seu Distrito e os que forem indicados como candidatos gerais não terão como radicalizar. A luta passa a ser entre adversários de partidos contrários.

Quanto ao dinheiro, no Distrito os candidatos são conhecidos do eleitor, a área é restrita e a fiscalização do poder econômico mais eficiente. (Relatório e Pareceres aos Anteprojetos das Subcomissões: 6)

Desde modo, assim ficou o Substitutivo apresentado pelo relator da Comissão para apreciação pelos outros membros:

Art. 11. – Os Deputados Federais e Estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, voto majoritário e proporcional, na forma em que a lei estabelecer.

Parágrafo Único – Os Vereadores de municípios de mais de um milhão de eleitores serão eleitos segundo o sistema estabelecido no caput deste artigo, e os demais pelo sistema proporcional, em ambas as hipóteses para mandato de quatro anos. (Substitutivo da Comissão).

Após a apresentação de emendas e destaques, Jarbas Passarinho (PDS), presidente da Comissão, propõe votação conjunta de emendas que requerem mudança do texto em prol da proporcionalidade. O resultado é quase 2/3 dos constituintes contrários à emenda, 1/3 favoráveis⁶, assim distribuídos:

⁶ **Votaram SIM os seguintes constituintes:** PMDB - Antero de Barros Antonio Peroza, Edivaldo Motta, Heráclito Fortes, Nelton Friedrich, Paulo Ramos, Percival Muniz, Jorge Viana, Ronaldo Cezar Coelho, Ruy Nedel, Waldir Pugliesi; PFL - Alécio Dias, Etevaldo Nogueira, Evaldo Gonçalves, Furtado Leite, Geovani Borges, Ricardo Izar, Saulo Queiroz; PDS - Carlos Virgílio; PDT - Moema São Thiago; PT - José Genoíno, Paulo Delgado; PCdoB - Lídice da Mata. **Votaram NÃO os seguintes constituintes:** PMDB - Alfredo Campos, Antonio Brito, Arnaldo Martins, Asdrubal Bentes, Euclides Scalco, Hélio Rosas, Iran Saraiva, Israel Pinheiro Filho, José Freire, José Melo, José Tavares, José Ulisses de Oliveira, Luiz Soyer, Nilson Gibson, Olavo Pires, Osmir Lima, Prisco Viana, Rachid Saldanha Derzi, Roberto Brant, Robson Marinho, Rospide Netto, Tito Costa, Valter Pereira; PFL - Ézio Ferreira, Francisco Benjamim, José Agripino, Paulo Pimentel, Ricardo Fiúza, Sadie Hauache; PDS - Jarbas Passarinho, Telmo Kirst; PDT - Airtton Cordeiro, César Maia; PTB - Francisco Rossi, Ottomar de S. Pinto.

TABELA II - 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.

Pode ser notado que o sistema misto recebe um apoio mais confortável na Comissão do que obtivera na Subcomissão Eleitoral, principalmente devido ao maior apoio do PMDB, enquanto que o PFL continua majoritariamente a favor da RP. Uma diferença que pode ser assinalada é a mudança de voto de um membro do PDT: Airton Cordeiro, que votara pela proporcionalidade na Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral, na Comissão da Organização Eleitoral opta pelo misto.

A única mudança que ocorreu do Substitutivo para o Anteprojeto da Comissão foi a retirada do Parágrafo Único que dispunha sobre a escolha de Vereadores, retornando ao texto do Anteprojeto da Subcomissão do Sistema Partidário e Eleitoral.

Vemos, assim, que as instâncias iniciais do processo constituinte configuram certa situação de conflito na decisão sobre o sistema eleitoral. Se de um lado, na Comissão dos Poderes a RP era mantida sem maiores discussões, na Comissão Eleitoral o sistema misto é aprovado. Os debates versavam principalmente sobre o grau de desigualdade na competição eleitoral que cada sistema poderia trazer, de modo que os *pequenos partidos*, grosso modo, defendiam RP. Curiosamente, também alguns membros do PMDB e do PFL, que em tese seriam beneficiados com o voto misto, rechaçam tal sistema. De todo modo, certa tendência *reformista* se mostrava quando o texto chega a Comissão de Sistematização.

III.4 – A Comissão de Sistematização

A Comissão de Sistematização (CS) tinha por objetivo compatibilizar os anteprojetos enviados pelas Comissões Temáticas. Cabia ao relator, Bernardo Cabral (PMDB), elaborar um anteprojeto da CS com base nos anteprojetos enviados pelas comissões temáticas. Aquele seria submetido à apreciação do plenário da mesma, cabendo a apresentação de emendas, mas estas deveriam se limitar a supressões e adequações no texto, sem a inclusão de elementos adicionais.

Portanto, por um lado, se é verdade que o método descentralizado de redação da Constituição facilitava a inclusão de demandas por diversos grupos político, de outro, privilegiava a CS como centro de decisão, na definição do que realmente deveria fazer parte do texto Constitucional a ser apreciado pelo plenário. Pela Resolução nº 2, seria necessária a maioria absoluta (280 votos) para qualquer alteração que membros do plenário quisessem realizar no documento preparado pela CS (Coelho, 1988). Tal organização dos trabalhos fez da Comissão de Sistematização o principal *locus* decisório da ANC, pelo menos até a mudança do Regimento pelo Centrão em fins de 1987 e início 1988.

É nesta arena de deliberação que o debate do voto majoritário ou misto e proporcional teve grande destaque, sobretudo, pela sua vinculação com os conflitos sobre o parlamentarismo e o presidencialismo como sistema de governo. Alguns partidos menores de esquerda, como PCdoB, PCB e PSB, optavam por uma combinação entre sistema parlamentarista e RP, ao passo que PT e PDT apoiavam o presidencialismo e representação proporcional. PMDB e PFL, os dois maiores partidos, se dividiam em ambas as questões, sendo o segundo mais fortemente presidencialista. Nosso objetivo nesta seção é elencar quais foram os principais argumentos de ambos os grupos em conflito nos debates nesta Comissão, procurando traçar quais interesses que estavam em jogo na ocasião e ajudando a compor um quadro descritivo mais claro de como se deu a manutenção do sistema RP.

II.4.1 –Representação Proporcional e o Jogo das Lideranças e das Minorias.

Na CS foi o momento em que a discussão sobre o sistema eleitoral se vinculou de forma mais direta à discussão sobre o sistema de Governo. A escolha reformista (parlamentarismo), que vinha sendo aceita, ainda que não sem contestações, por todas as esferas anteriores de deliberação, passou a ser ameaçada na CS.

A relação entre sistema de governo e sistema eleitoral foi debatida por Jorge Hage, nos seguintes termos:

(...) Permito-me ler aqui uma nota ontem emitida por alguns partidos políticos dos setores chamados progressistas, nos quais incluímos dentro da unidade progressista do PMDB, na qual estão fixadas as nossas preocupações com relação ao rumo das discussões sobre o sistema de Governo, que ameaçam a própria credibilidade, como disse, das instituições democráticas representativas, e onde estão, além disso, fixadas as nossas posições, em termos do que acreditamos absolutamente inegociável. Ou seja, primeiro, a adoção do sistema parlamentarista, com seus ingredientes essenciais; segundo, a sua adoção imediata no ano de 1988; terceiro, eleição direta para Chefe de Estado em novembro de 1988; *quarto, voto proporcional, acabando de uma vez com esta conversa equivocada de que o sistema parlamentarista exige o voto distrital*. [grifo nosso] (Atas da Comissão de Sistematização, 17/09/1987, p. 669)

A opção entre sistema de RP e sistema majoritário afetava grupos de diferentes maneiras e traduzia as tensões e conflitos entre as coalizões no momento da ANC em relação a uma diversidade de temas, como o sistema de governo e o mandato de Sarney. Tal como expressa Brandão Monteiro, estas questões não eram tácitas,

Há também o projeto que prevê o plebiscito; discute-se, agora, o parlamentarismo, o presidencialismo e o mandato do Presidente. Já se está instituindo o parlamentarismo, o voto distrital misto e já se fala em mandato de seis anos para o Presidente da República, num total desrespeito ao povo brasileiro. (Atas da Comissão de Sistematização, 20/08/1987, p. 325)

No primeiro Anteprojeto da Constituição, elaborado por Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização, as propostas referentes ao sistema eleitoral foram sintetizadas no artigo nº 74, em sistema misto, majoritário e proporcional, com limites estabelecidos em legislação complementar (Documentos da ANC, 1987, vol. 219, p. 16).

Art. 74 – A Câmara Federal compõe-se de representantes do povo eleitos por voto igual, direto e secreto em cada Estado, Território e no Distrito Federal, dentre cidadãos maiores de dezoito anos e no exercício dos direitos políticos, através de sistema misto, majoritário e proporcional, conforme disposto em lei complementar. (Projeto de Constituição – Primeiro Substitutivo do Relator).

A esquerda representada na CS pelo PT, PC do B, PCB e PSB argumentava que a adoção do sistema majoritário, misto ou puro, trazia consigo os perigos de uma exclusão das minorias. Os interesses eleitorais eram bem pronunciados. Os partidos temiam perder espaço no mercado eleitoral, já que teriam custos maiores para se eleger. Isto fica patente na fala de João Bosco da Silva (PC do B)

Achamos que o voto distrital misto é que permitirá a prevalência dos interesses das oligarquias políticas, das elites do poder econômico. Dou um exemplo. No Estado de São Paulo, meu Estado de origem, na última eleição, para eleger-se um deputado federal eram precisos 238 mil votos, pelo sistema proporcional. A prevalecer o sistema misto, um candidato pelo sistema proporcional precisaria do dobro de votação, pelo menos, para poder eleger-se deputado federal. Isto, é claro, dificulta a representação, no Parlamento, dos candidatos populares e progressistas e possibilita que uma eventual maioria, digamos, de 51%, possa prevalecer sobre uma minoria "majoritária", minoria representativa de 49%"(...) no sistema misto a possibilidade de eleição dos candidatos populares e progressistas das representações

minoritárias fica prejudicada, porque se foram candidatos do distrito será eleito o mais votado. Levam vantagem os candidatos dos maiores partidos. No sistema proporcional, os candidatos populares e progressistas levam desvantagem, porque aumenta-se o quociente eleitoral, a quantidade de votos necessários para eleger-se o candidato. (Atas da Comissão de Sistematização, 01/09/1987, p. 434- 435)

O principal argumento das esquerdas e dos partidos minoritários era de que o poder econômico das oligarquias prevaleceria, inviabilizando participação popular e uma representação mais fiel da realidade social brasileira.

O voto majoritário, segundo a esquerda e setores do PMDB, também acabaria por fechar o caminho para a representação de posições ideológicas relevantes da sociedade. Segundo José Genoíno, líder do PT:

Já a representação proporcional é o contrário, ou seja, tem que representar um espelho na conformação político-ideológica da sociedade. V. Ex.^a tem razão quando diz que essa questão é decisiva. Diria até, que é uma questão de vida ou morte para uma democracia verdadeiramente representativa. Como se poderá medir, nos distritos divididos de cada Estado, a vontade da população em relação, por exemplo, às posições socialistas, comunistas, pró-capitalistas ou posições conservadoras? (Atas da Comissão de Sistematização, 01/09/1987, p.435).

No entanto, defensores do sistema misto afirmaram justamente a possibilidade de se conjugar a proporcionalidade e, portanto a participação das minorias, com o sistema majoritário, que permitiria mais agilidade ao sistema como um todo. Declara Joaquim Bevilacqua (PTB):

Na medida em que se fortaleçam os chamados partidos ideológicos – os partidos ditos pequenos –, na medida em que se fortaleçam os outros partidos, sejam de centro, sejam de

esquerda, sejam de direita – dentro do aspecto que se convencionou designar em termos de pensamento ideológico mundial – se esses partidos estiverem fortalecidos, poderão perfeitamente vencer as eleições, mesmo com o sistema majoritário. Entretanto, coloco-me na linha daqueles que defendem o sistema misto. Por quê? Porque, atendendo exatamente ao argumento de V. Ex.^a, através do voto proporcional teremos representatividade, inclusive, nos pequenos grupos que representam pensamentos minoritários na sociedade brasileira e, através do sistema majoritário, teremos uma representação mais forte – até porque, necessariamente, e como diz a própria expressão, será majoritário no Distrito. Acho que se, ao invés de chamarmos de voto distrital misto, chamássemos de voto proporcional misto, não estaríamos escamoteando a verdade. (Atas da Comissão de Sistematização, 01/09/1987, p.434).

Os defensores do sistema distrital misto, em contraposição às teses apresentadas pelas minorias, argumentavam que este sistema permitiria representatividade ao mesmo tempo em que seria possível uma maior vinculação entre o candidato e o distrito. Em resumo, o sistema misto traria maior *accountability* e, portanto, um maior fortalecimento do sistema partidário como um todo. Nas palavras de Israel Pinheiro Filho (PMDB), o sistema misto poderia diminuir a competição intra-partidária, o *páraquedismo* eleitoral e a corrupção,

(...) [o sistema misto] evita a luta entre os companheiros.
(...) Isto significa, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, que teremos a pureza eleitoral, evitaremos os "páraquedistas", a corrupção eleitoral. Porque, hoje o Brasil, infelizmente, está dividido em um verdadeiro curral, onde aqueles que oferecem melhores e maiores preços podem, afinal, conseguir um mandato de Deputado Federal. (Atas da Comissão de Sistematização, 05/11/1987, p. 1044)

Os argumentos a favor do voto majoritário (ou misto) expressavam-se como luta contra o poder econômico e pela implantação de um sistema partidário mais forte, com maior governabilidade e menos corrupção. Os parlamentares da esquerda, membros do PFL e do PMDB, por sua vez, afirmavam que o sistema proporcional representava com maior justiça os “interesses da sociedade”, facilitando a representação das minorias, e, portanto, diminuindo o uso de recursos econômicos por parte dos candidatos. Ou seja, ambos os grupos em conflito expressavam os mesmos argumentos em favor de suas preferências institucionais, o poder econômico deveria ser minimizado e as minorias deveriam ter direito à representação.

O relator Bernardo Cabral (PMDB) deu parecer favorável às sugestões que acomodavam o sistema misto. Mas as pressões ao longo do tempo acabavam por resultar em conflito e tensão, que resultou na tendência em adiar a questão, deixando-a para deliberação em legislação ordinária, como mostra a declaração de Israel Pinheiro,

Sabemos que sempre haverá má vontade por parte dos que tiveram seus votos capturados por grandes lideranças. Os que perderem seus votos passarão a desconfiar das grandes lideranças nacionais. O voto proporcional, com apuração majoritária – esta é a terminologia certa – está solucionado pelo nobre Relator, a quem faço um apelo para que deixe a matéria para a lei ordinária, a fim de que possamos, no próximo ano, com os ânimos serenados, com a consciência tranqüila, com a convicção de que é importante mudar o atual sistema em que vivemos criar um sistema eleitoral proporcional com apuração distrital. (Atas da Comissão de Sistematização, 05/11/1987, p. 1044)

Cabe lembrar que Pinheiro foi o presidente da subcomissão do sistema eleitoral, e defensor do sistema misto. Vendo que a questão provocava divisões e que prejudicava as negociações em torno das demais, propõe a postergação da decisão. Cabral submeteu o seu primeiro substitutivo a emendas, procurando conciliar as posições divergentes.

As pressões em torno do atraso dos trabalhos, a extensão do Projeto-A e seu caráter progressistas foram alvos de mobilizações do “Centrão”. O relator da CS tentou não só no Cabral I, mas também no Cabral II uma resolução dos conflitos de fundo. Daí

sua procrastinação em relação ao dispositivo referente ao sistema eleitoral no segundo substitutivo. Avaliando a conjuntura do conflito, Cabral opta por seguir o conselho de Israel Pinheiro Filho e deixa aberta a questão do sistema eleitoral, ao estabelecer para lei complementar sua solução (Documentos da ANC, 1987, vol. 242, p.4).

Art. 52 – A Câmara Federal compõe-se de representantes do povo eleitos por voto igual direto e secreto em cada Estado, Território e no Distrito Federal, através de sistema eleitoral definido por lei complementar (Projeto de Constituição – Segundo Substitutivo do Relator).

Entretanto, no dia 5 de novembro de 1987, os constituintes votaram o destaque, e aprovaram a emenda nº ES – 33684-3, do constituinte Brandão Monteiro (PDT), que dizia:

A Câmara Federal compõe-se de representantes do povo, eleitos por votos igual, direto e secreto, em cada Estado, Território e no Distrito Federal, dentre cidadãos maiores de 21 anos e no exercício dos direitos políticos, através do sistema proporcional. (Emenda nº ES – 33684-3)

O resultado foi: 61 votos Sim, 27 votos Não e 3 abstenções⁷. Este resultado altera pela primeira vez o texto proposto pelo constituinte Francisco Rossi⁸.

⁷ **Votaram SIM os seguintes constituintes:** PMDB - Abigail Feitosa, Ademir Andrade, Almir Gabriel, Carlos Mosconi, Carlos Sant'Anna, Celso Dourado, Cristina Tavares, Fernando Henrique Cardoso, Fernando Lyra, Francisco Pinto, Haroldo Sabóia, João Calmon, João Herrmann Neto, Manoel Moreira, Nelson Carneiro, Nelson Jobim, Nelson Friedrich, Nilson Gibson, Paulo Ramos, Severo Gomes, Sigmaringa Seixas, Virgildasio de Senna, Antonio Mariz, Chagas Rodrigues, Daso Coimbra, João Agripino, José Costa, Michel Temer, Octávio Elísio, Roberto Brant, Uldurico Pinto, Vilson Souza; PFL - Afonso Arinos, Christóvam Chiaradia, Edme Tavares, Eraldo Tinoco, Francisco Dornelles, Inocêncio Oliveira, José Jorge, José Santana de Vasconcellos, Luís Eduardo, Oscar Corrêa, João Menezes, Jofran Frejat, Jonas Pinheiro, José Tinoco, Ricardo Izar, Valmir Campelo, PDS - Virgílio Távora; PDT - Brandão Monteiro, José Mauricio, Lysâneas Maciel; PTB - Gastone Righi, Ottomar Pinto; PT - Luiz Inácio Lula da Silva, Plínio de Arruda Sampaio; PL - Adolfo Oliveira; PDC - José Maria Eymael; PCdoB - Haroldo Lima; PCB - Roberto Freire; PSB - Beth Azize. **Votaram NÃO os seguintes constituintes:** PMDB - Aluizio Campos, Bernardo Cabral, Cid Carvalho, Egídio Ferreira Lima, Fernando Bezerra Coelho, José Fogaça, José Richa, José Serra, José Tavares, Israel Pinheiro Filho, Oswaldo Lima Filho, Pimenta da Veiga, Raimundo Bezerra, Renato Vianna; PFL - Antonio Carlos Mendes Thame, Arnaldo Prieto, Carlos Chiarelli, José Lins, Osvaldo Coelho, Sandra Cavalcanti, Paes Landim; PDS - Adylson Motta, Antônio Carlos Konder Reis, Bonifácio de Andrada, Gerson Peres, Jarbas Passarinho; PTB - Francisco Rossi. **ABSTENÇÃO dos constituintes:** PMDB - Antônio Britto, Arthur da Távola e Ibsen Pinheiro.

⁸ Quando dizemos que alterava pela primeira vez, nos referimos ao fato de que os constituintes conseguiram alterar a escolha de Rossi estabelecendo um novo *status quo*.

TABELA III - 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.

Uma breve análise da votação da emenda revela que ela foi aprovada por cerca de 2/3 da bancada do PMDB e do PFL e por partidos de esquerda. O *não* recebeu votos, além do restante do PMDB e do PFL, dos membros do PDS. A clivagem ideológica não parece ser a chave para explicar o comportamento dos partidos de esquerda, cuja defesa da RP parece se dever mais diretamente ao fato de serem partidos pequenos e, portanto, os mais diretamente prejudicados por uma elevação das barreiras à entrada no parlamento. De outra parte, a adesão do PDS ao sistema misto parece estar associada ao seu passado, afinal o regime militar, em algumas oportunidades, havia proposto tal sistema (Porto, 2002, p. 337). Ainda assim, os votos decisivos foram dados pelas bancadas do PMDB e do PFL. No caso do primeiro, salta aos olhos a presença de vários parlamentares identificados com o parlamentarismo e com as teses *progressistas* entre os que votaram pela RP.

No dia 7 de novembro a redação final do Título IV do Cabral II, foi votado e aclamado por unanimidade, 82 votos Sim, 0 votos Não e 3 Abstenções.

Assim o texto final contido no Projeto A foi o seguinte:

Art.56 – A Câmara Federal compõe-se de representantes do povo eleitos em cada Estado, Território e no Distrito Federal, através de sistema proporcional. (Projeto de Constituição “A”)

III.5 – Plenário

No plenário da ANC, duas emendas que versavam sobre sistema eleitoral foram postas em votação a 16/03/1988. A primeira delas pedia o retorno ao sistema misto e foi apoiada por 142 parlamentares - sendo 82 do PMDB e 31 do PFL. O PDS foi o único partido em que seus membros optaram majoritariamente pelo misto. Votaram contra a emenda 340 constituintes (sendo que os partidos de esquerda- PDT, PT, PCdoB, PCB, PSB- foram unânimes nessa decisão). A segunda emenda, de autoria de José Richa (PMDB), propunha que o sistema eleitoral fosse objeto de uma legislação ordinária, tirando do texto constitucional qualquer definição nesse sentido. Seu apoio foi muito semelhante ao da primeira emenda: 143 votos a favor e 323 contrários, com configuração partidária semelhante. Vemos assim que o apoio à RP já estava consolidado quando o texto chegou ao plenário.

IV – Interpretação e Conclusão

A análise da deliberação e dos debates sobre sistema eleitoral na ANC de 87-88 revela que a manutenção da RP não foi um processo consensual, sem conflito de opiniões. Os primeiros anteprojetos defendiam o sistema misto, situação que só foi alterada na Comissão de Sistematização.

De fato, é de se estranhar que um dos itens mais importantes da agenda reformista foi modificado justamente na Comissão de Sistematização, tida como a mais enviesada à esquerda dentre todas as instâncias decisórias da constituinte. Por que o ímpeto reformista foi refreado? Por que o sistema eleitoral foi mantido a despeito das inúmeras críticas que sofrera?

A explicação que oferecemos é a seguinte: no andamento dos trabalhos, a reforma do sistema eleitoral foi relegada a um segundo plano. A definição entre o sistema misto e o proporcional acabou se tornando uma *no issue*.

Como já ressaltado, o método de seleção de representantes afeta diversos interesses políticos. É de se esperar que os parlamentares tivessem interesse nesta questão, afinal o futuro de suas carreiras políticas estava em jogo. Não parece que o espírito conservador e avesso a riscos e ou incertezas explique o que se passou. Os argumentos apresentados foram de outra ordem e se interesses dominaram a decisão,

estes interesses foram ditados antes pela lógica partidária do que pelos interesses particulares dos parlamentares. Os pequenos partidos defenderam a RP com argumentos diretamente alinhados com seus interesses, qual seja, o de facilitar o acesso ao parlamento das minorias.

Contudo, se interesses partidários tivessem predominado, como explicar que os maiores partidos, PMDB e PFL, os que teriam mais a ganhar com a adoção de um sistema majoritário, ainda que mitigado na forma de um sistema misto, tenham votado pela manutenção da RP? Ademais, visto que num sistema parlamentarista o poder Executivo é constituído pela maioria da Câmara, os maiores partidos seriam, ao menos em tese, duplamente beneficiados com o misto e o parlamentarismo. Essa associação também aparece na fala de Brandão Monteiro (PDT) “Vejo que os parlamentaristas, muito inteligentes, conseguiram envolver até os pequenos partidos, que são contra o voto distrital. A segunda medida virá com o voto distrital, porque já ganharam o parlamentarismo.” (Atas da Comissão de Sistematização, p.912). O constituinte se refere ao apoio do PCB, PCdoB e outros pequenos ao texto parlamentarista.

Contrariamente ao que teria se passado na maior parte dos assuntos e temas, na definição da legislação eleitoral o texto adotado é enxuto e preciso. A Constituição Federal assim define o sistema eleitoral:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo *sistema proporcional*, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. [grifos nossos]

Pode-se argumentar a que não definição dos pormenores dessa questão, tarefa deixada ao futuro Código Eleitoral, atende aos interesses conservadores dos membros da Câmara Baixa. Após mais de 20 anos de Governo militar, de bipartidarismo e do conturbado governo civil de Sarney, os constituintes preferiram o certo ao duvidoso, evitando acrescentar riscos a uma situação em si mesma instável.

Esta não nos parece ser a principal explicação. Não é possível saber ao certo porque a maioria inicial em favor das mudanças cedeu lugar à preservação do sistema proporcional. Nem é certo que houvesse uma maioria clara em favor da mudança, já que verificamos decisões contraditórias nas duas subcomissões que trataram do tema. Contudo, o ponto mais interessante revelado por nossa análise nos parece ser o fato de que a questão sai da agenda justamente onde e quando o ímpeto e a força dos

reformistas eram maiores. A questão sai, por assim dizer, de pauta na Comissão de Sistematização, quando e onde os reformistas colheram algumas de suas principais vitórias, como a aprovação do parlamentarismo e, mais importante, os quatro anos para Sarney.

Ou seja, a agenda e a estratégia dos reformistas, paradoxalmente, explicam por que a RP foi mantida. Os reformistas parlamentaristas, a despeito das vitórias nos estágios iniciais, sabiam que no plenário podiam perder. Sendo assim, além de proporem um parlamentarismo mitigado, cujo presidente teria ainda alguns poderes, teriam também desistido de empreender maiores esforços para alterar o sistema eleitoral. Com o intuito de arregimentar adeptos para o parlamentarismo, esses parlamentares deixaram de lado o sistema eleitoral procurando dissociar os dois temas. Nos encaminhamentos da votação da emenda da RP na Comissão de Sistematização, Egídio Ferreira Lima (PMDB) afirma que “estabeleceu-se e ganhou corpo com ares de convicção a tese de que há uma relação necessária entre sistema distrital e o sistema parlamentar. Esta relação necessária inexistente.” Adiante, continua “entendo que não é hora desta comissão definir tal polêmica. Estamos dividindo a Comissão (...). Não podemos dividir esta Casa quanto ao fundamental, que é o sistema de governo, discutindo agora o sistema eleitoral” (Atas da Comissão de Sistematização, p.1045).

Para verificar o comportamento dos membros da CS nas duas temáticas, a tabela a seguir mostra o cruzamento de votos na emenda que pedia a RP com a que tratou da forma de governo, defendendo a mudança do parlamentarismo para o presidencialismo, apenas entre os membros que participaram de ambas as votações.

TABELA IV – Presidencialismo X Representação Proporcional

Votação destaque nº 161-87 Emenda 33025 - Propõe o Presidencialismo	EMENDA nº ES – 33684-3 – Sistema proporcional			TOTAL
	SIM	NÃO	ABSTENÇÕES	
SIM	19	5	0	24
NÃO	23	16	3	42
ABSTENÇÕES	0	0	0	0
TOTAL	42	21	3	66

Fonte: Elaboração própria utilizando os diários da ANC.

A tabela IV mostra que parte (16) dos parlamentares reformistas se mantiveram alinhados com as mudanças, enquanto outra (23) optou pela RP com o Parlamentarismo, como foram os casos de Afonso Arinos (PFL) e Fernando Henrique Cardoso (PMDB).

Os reformistas preferiram se concentrar na aprovação do sistema parlamentarista, deixando a alteração do sistema eleitoral para o futuro. Muito provavelmente, acreditavam que se aprovado o parlamentarismo, seria possível alterar a legislação eleitoral por meio de Lei Complementar, ancorando-se na interpretação de que o sistema misto alemão seria proporcional.

Outro indício da dimensão estratégica relacionando as duas reformas pode ser obtido verificando-se a ordem temporal das votações, tanto na Comissão de Sistematização, quanto no plenário. De fato, na primeira, a questão do sistema de governo emergiu primeiramente, com a emenda pedindo o presidencialismo sendo votada em 30/10/87, ao passo que a RP foi aprovada em 05/11/87. Mantido o parlamentarismo, os reformistas apoiaram a proporcionalidade. No plenário, a ordem se inverteu: já vimos que as duas emendas que visavam modificar o sistema eleitoral foram à votação em 16/03/88, sendo seguidas pela emenda do presidencialismo, vitoriosa no dia 23 do mesmo mês.

Assim, cabe chamar a atenção de que se a estratégia acima enunciada funcionou na Comissão de Sistematização, ela não foi suficiente para garantir a maioria em favor do parlamentarismo em plenário. Não é possível saber qual teria sido a sorte das propostas favoráveis a reforma do sistema eleitoral, em especial da adoção do sistema misto, se fosse desvinculada do parlamentarismo. Sabemos, no entanto, que deixou a agenda decisória em razão desta relação. A manutenção da RP se deu mais por omissão que por resistência e conservadorismo da classe política.

Bibliografia

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.
- COELHO, João Gilberto Lucas. (1988), “O Processo Constituinte”. In: Guran. (Org.). *O Processo Constituinte, 1987-1988*. AGIL/CEAC/UnB, p. 41-60. Brasília.
- 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.
- 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, nº1, p. 193-224, Rio de Janeiro.
- KINZO, Maria D’Alva Gil. (1990), “O Quadro Partidário e a Constituinte” In: Lamounier, Bolívar (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo, Ed. Sumaré.
- LIMONGI, Fernando. (2008), “O poder Executivo na Constituição de 1988” In: Oliven, R. G., Ridenti, M., Brandão, G. M. (orgs.). *Constituição de 1988 Na Vida Brasileira*. São Paulo, HUCITEC/ANPOCS.
- MAINWARING, Scott. (1993), “Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº2, p.198-228.
- ___ (1991). “Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 29, p.34-58, São Paulo.
- NORRIS, Pippa. (1997). “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”. *International Political Science Review*, vol. 18, nº3, p.297-312.
- PILLATI, Adriano. (2008). *A Constituinte de 1987-1988 – Progressistas Conservadores Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro, Ed. PUC/RJ.
- PORTO, Walter Costa. (2002) *O Voto no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Topbooks.
- REVISTA VEJA, ano 1987, nº 961, Ed. Abril.

