

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP

BRUNO MARTINS NAKAGAWA LANFRANCHI

**PROCESSOS CONSTITUINTES E REGRAS
ELEITORAIS:
Brasil e Chile em perspectiva comparada**

**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM CIÊNCIAS
SOCIAIS
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO CIÊNCIAS POLÍTICAS**

São Paulo - SP
2018

BRUNO MARTINS NAKAGAWA LANFRANCHI

**PROCESSOS CONSTITUINTES E REGRAS ELEITORAIS:
Brasil e Chile em perspectiva comparada**

Mestrado em Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração Ciências Políticas, sob a orientação do Profa. Dra. Vera Lúcia Chaia

São Paulo
2018

BANCA EXAMINADORA

Às minhas meninas,
Maria Eduarda e
Carolina, pelo amor que
trazem à minha
existência.

Aluno com Bolsa de Mestrado da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, no Programa Suporte à Pós-Graduação para Instituições de Ensino Superior Particulares, na modalidade Taxa Escolar, concedida a partir de Julho de 2016. Além de concessão de desconto parcial das mensalidades pela Fundação São Paulo – FUNDASP.

Agradecimentos

O meu horizonte de expectativa certamente foi marcado por minhas experiências. Minha mãe foi uma das pessoas mais importantes na definição daquilo que eu viria a chamar de vida. Obrigado por trazer o ativismo político e a sociologia ao meu campo de experiência, sem falar da afetividade, carinho e proteção. Ademais, minhas expectativas em relação ao meu futuro acadêmico não seriam nada se Carolina T. Nakagawa Lanfranchi, minha esposa, não estivesse em meu caminho. Por isso, agradeço toda a paciência, todas as discussões teóricas e metodológicas. Agradeço o amor e o trabalho com nossa filha, Maria Eduarda, durante todas as minhas ausências.

Meus profundos agradecimentos às minhas duas cunhadas, Gabriela e Camila Nakagawa. A Gabriela, pelo árduo trabalho de revisão e pelas sugestões precisas e pertinentes. A Camila, pelo reconhecimento e pelas palavras positivas, por me fazer acreditar. Pela parceria. Agradeço a ambas pelos deliciosos debates acalorados sobre questões políticas e sociais enfrentadas por nosso país.

Tenho gratidão aos pesquisadores Danilo Medeiros, Sergio Simoni Jr. e Rodrigo Martins, que demonstraram atitude acadêmica venerável ao me ajudar na pesquisa sobre a Assembleia Nacional Constituinte brasileira. Sem dúvida, atitudes como estas consolidam o corpo de pesquisadores sociais brasileiros.

Aos pesquisadores e professores da Universidade de Chile: Alejandro Olivares, María Cistina Escudero e Claudia Heiss. Sou grato por terem me recebido e por terem sido essenciais para que o conhecimento sobre as questões mais recentes da política chilena fosse consolidado. Obrigado pelas entrevistas e pelo carinho.

Agradeço o professor Humberto Dantas por despertar minha atenção ao meu objeto de estudo e, mais que isso, pela incansável militância acerca dos valores democráticos. Pedro Feliu Ribeiro, muitíssimo obrigado. Sem você a pesquisa não existiria, literalmente. Suas orientações e olhar crítico foram diretrizes deste trabalho e suas palavras, no processo de pesquisa, foram certamente decisivas. Por conta disso, espero honrá-lo com o presente trabalho.

Sou grato à minha orientadora, Vera Chaia, pelo suporte acadêmico e pelas orientações, pelo carinho e por compartilhar um pouco de sua doce personalidade. Obrigado por me acalmar nos momentos de ansiedade e por me dar direção.

Por fim, agradeço o incentivo de Bolsa de Mestrado Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e a Fundação São Paulo- FUNDASP, sem o qual não teria sido possível o desenvolvimento do presente. Aproveito também para agradecer a todos os meus parentes e amigos, sobretudo a Caue Pastore.

LANFRANCHI, Bruno Martins Nakagawa

Processos Constituintes e regras eleitorais: Brasil e Chile em perspectiva comparada

Resumo

A pesquisa propõe a comparação dos Processos Constituintes de Brasil e Chile e suas consequências na conformação das respectivas regras eleitorais. Assim, o trabalho parte do levantamento histórico dos aspectos conjunturais de Chile e Brasil durante as décadas de 1970 e 1980, das estruturas institucionais e regimentais dos Processos Constituintes que resultaram nas Cartas Constitucionais do Chile, em 1980, e do Brasil, em 1988, assim como dos atores políticos mais relevantes que participaram da elaboração dessas constituições e leis constitucionais. Dessa forma, a investigação se faz relevante para subsidiar o debate sobre as propostas de reforma eleitoral no Brasil, assim como para as pesquisas comparativas acerca da institucionalização dos sistemas políticos da América Latina. Para isso, a investigação realiza uma sistematização histórica dos contextos sócio-políticos que motivaram a elaboração das regras eleitorais no Brasil e Chile. Nesse sentido, propõe a pesquisa de discursos e resoluções registrados em documentos oficiais, tais como Atas, propostas de emendas, anteprojetos e projetos de lei, construindo categorias de análise que permitem avaliar os conflitos e convergências, os temas e os contextos, que implicaram na elaboração das leis eleitorais presentes nas Constituições dos dois países em questão, mais especificamente, da manutenção do sistema de representação proporcional brasileiro e do sistema binomial chileno. Portanto, torna-se possível a sistematização de um quadro comparativo das condições que deram origem aos sistemas eleitorais brasileiro e chileno, com foco nos elementos divergentes e semelhantes, seja na perspectiva dos contextos contingenciais ou da diversidade na regra.

Palavras-Chave: Constituição. Processo Constituinte. Sistemas eleitorais. Sistema político brasileiro. Sistema político chileno.

LANFRANCHI, Bruno Martins Nakagawa

Processos Constituintes e regras eleitorais: Brasil e Chile em perspectiva comparada

Abstract

This research proposes a comparison of the Constituent Processes from Brazil and Chile and its consequences in shaping respective election rules. Therefore, the work starts from the historical assessment of circumstantial aspects in Brazil and Chile during the decades of 1970s and 1980s, their institutional and regimental structures within the Constituent Processes, which resulted in the Chilean Constitution of 1980 and Brazilian Constitution of 1988, as well as the most relevant politicians who participated on the elaboration of the Constitution Charter. Thus, the investigation becomes relevant as subsidy for debates around the proposals for an election reform in Brazil, as well as for the comparative researches around the institutionalization of political system in Latin America. By doing so, the investigation carries out a historical systematization of the social and political contexts which motivated the elaboration of election rules in Brazil and Chile. In this sense, proposes a research upon speeches and resolutions recorded in official documents such as Minutes, amendment proposals, draft bills and enacts, building a category of analysis which allows the evaluation of conflicts and convergences, themes and contexts that affected the elaboration of election laws within both Constitutions, more specifically, within the maintenance of representation systems, being Proportional in Brazil and Binomial in Chile, more focused on the diverging and similar elements, both under circumstance or diversity perspective of the rule.

Key words: Constitution. Constituent Process. Election Systems. Brazilian Political System. Chilean Political System.

Índice de Ilustrações

Figura 1. Estrutura de tramitação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).....	30
Figura 2. Processo de Aprovação do Sistema de Representação Proporcional.....	36
Figura 3. Estrutura de tramitação da Constituição de 1980 e do sistema binomial.....	86
Figura 4. Trâmite e Votações Nominais Referentes à Definição Do Sistema Proporcional ..	139
Figura 5. Evolução das coligações partidárias no Brasil – eleições presidenciais (1989-2010)	156
Figura 6. Evolução das coligações partidárias no Chile – eleições presidenciais (1989-2001)	157

Índice de Tabelas

Tabela 1. Composição partidária da ANC.....	31
Tabela 2. Subcomissão de Sistema Eleitoral e Partidos Políticos	36
Tabela 3. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.....	37
Tabela 4. Comissão de Sistematização.....	38
Tabela 5. Votação da EMENDA 4ª0003-4 - Favorável ao Sistema Proporcional (Paulo Delgado - PT)	48
Tabela 6. Votação das EMENDAS que propunham a representação proporcional	54
Tabela 7. Votação da Emenda nº ES – 33684-3: Bernardo Brandão - PDT propunha a representação proporcional.....	61
Tabela 8. Volatilidade por Eleição (1982–2006).....	70
Tabela 9. Distribuição Normal de Simulação de Resultados, com 60 distritos uninominais, 1989-2001, Chile.	112
Tabela 10. Cenários Hipotéticos para a Compreensão do Sistema Binomial em um Distrito Eleitoral	113
Tabela 11. Índices econômicos - Brasil e Chile (1978-1990)	141
Tabela 12. Volatilidade Eleitoral Média, Câmara Baixa (1979-2003).....	152
Tabela 13. Explicação dos Eleitores sobre o Motivo da Escolha de Candidato (Dados de 2006).....	153
Tabela 14. Simpatia dos Eleitores pelos Partidos Políticos Brasileiros e Chilenos (dados de 2016).....	154
Tabela 15. Número efetivo de partidos (NEP) - quatro eleições após democratização (câmara baixa)	155

Índice de Quadros

Quadro 1. Síntese Comparativa das Semelhanças e Diferenças do Processo de Elaboração do Sistema Eleitoral, Brasil e Chile.....	123
--	-----

Quadro 2. Elementos Gerais de semelhanças entre os casos de Brasil e Chile.....	124
Quadro 3. Semelhanças Conjunturais entre os casos de Brasil e Chile.....	125
Quadro 4. Semelhanças entre os Autores e Discursos entre os casos de Brasil e Chile.....	129
Quadro 5. Semelhanças nas Regras Eleitorais entre os casos de Brasil e Chile.....	133
Quadro 6. Elementos Gerais de Divergências entre os casos de Brasil e Chile	137
Quadro 7. Diferenças Conjunturais entre os casos de Brasil e Chile	138
Quadro 8. Diferenças entre os Atores e Discursos entre os casos de Brasil e Chile	143
Quadro 9. Diferenças dos Sistemas Eleitorais entre os casos de Brasil e Chile.....	147

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANC.....	Assembleia Nacional Constituinte
ARENA.....	Aliança Renovadora Nacional
MDB.....	Movimento Democrático Brasileiro
ODEPLAN.....	Oficina de Planificación Nacional (Chile)
PC.....	Partido Comunista (Chile)
PC do B.....	Partido Comunista do Brasil
PCB.....	Partido Comunista Brasileiro
PDC.....	Partido Demócrata Cristiano (Chile)
PDS.....	Partido Democrático Social
PDT.....	Partido Democrático Trabalhista
PFL.....	Partido da Frente Liberal
PL.....	Partido Liberal
PMB.....	Partido Municipalista Brasileiro
PMDB.....	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP.....	Partido Progressista
PPD.....	Partido por la Democracia (Chile)
PRS.....	Partido Radical Socialdemócrata (Chile)
PS.....	Partido Socialista (Chile)
PSB.....	Partido Socialista Brasileiro
PT.....	Partido dos Trabalhadores
PTB.....	Partido Trabalhista Brasileiro
RN.....	Renovación Nacional (Chile)
UCC.....	Unión de Centro-Centro
UDI.....	Unión Demócrata Independiente (Chile)
UDN.....	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
INTRODUÇÃO	7
<i>I. As Diferenças dos Sistemas Políticos.....</i>	<i>11</i>
<i>II. Análise das Reformas Constitucionais na América Latina</i>	<i>13</i>
<i>III. Modelo Estratégico de Seleção das Regras Eleitorais</i>	<i>15</i>
<i>IV. Algumas Condições para que um Regime seja Democrático.....</i>	<i>17</i>
1. PROCESSO CONSTITUINTE E REGRAS ELEITORAIS NO BRASIL.....	20
1.1. ASPECTOS CONJUNTURAIS DO BRASIL NAS DÉCADAS DE 1970 E 1980: O PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO.....	20
1.2. ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE BRASILEIRA	30
1.3. ATORES, DEBATES E DECISÕES SOBRE AS REGRAS ELEITORAIS.....	35
1.3.1 Atuação partidária na assembléia nacional constituinte	39
1.3.2 A subcomissão do sistema eleitoral e do partido político	41
1.3.3 Comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições	49
1.3.4 Comissão de sistematização.....	55
1.3.5 Plenário	62
1.3.6 Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e representação proporcional: busca de explicações.....	63
1.4. REGRAS ELEITORAIS E DEMOCRACIA NO BRASIL PÓS-1988	64
1.4.1 Institucionalização do sistema partidário brasileiro.....	65
1.4.2 Volatilidade eleitoral no Brasil	69
1.4.3 A peculiaridade do “presidencialismo de coalizão” brasileiro	71
2. PROCESSO CONSTITUINTE E REGRAS ELEITORAIS NO CHILE.....	74
2.1. ASPECTOS CONJUNTURAIS DO CHILE DAS DÉCADAS DE 1970 E 1980: INSTAURAÇÃO DO AUTORITARISMO	75
2.2. ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO PROCESSO CONSTITUINTE CHILENO	85
2.3. ATORES, DEBATES E DECISÕES SOBRE AS REGRAS ELEITORAIS.....	86
2.3.1 O discurso de Chacarillas: anúncio da nova institucionalidade	89
2.3.2 A “ <i>comission de estudios de la nueva constitución política del estado</i> ”: composição da câmara dos deputados	91
2.3.3 As leis orgânicas constitucionais: a regulamentação do sistema binomial.....	99

2.3.4.	<i>Os plebiscitos de 1988 e 1989: oposição e cooperação contra o regime</i>	105
2.3.5.	<i>Motivações do sistema eleitoral binomial.....</i>	110
2.4.	REGRAS ELEITORAIS E DEMOCRACIA NO CHILE PÓS-1980	112
2.4.1.	<i>O sistema binomial e as coalizões partidárias em Chile</i>	113
2.4.2.	<i>Desafios institucionais à democracia chilena.....</i>	116
3.	PROCESSOS CONSTITUINTES E REGRAS ELEITORAIS: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE OS CASOS DE BRASIL E CHILE.....	121
3.1.	OS ELEMENTOS SEMELHANTES	123
3.1.1.	<i>Transição gradual e negociada: o papel da Constituição para redemocratização</i>	124
3.1.2.	<i>Atores e discursos.....</i>	129
3.1.3.	<i>Semelhanças nas regras eleitorais.....</i>	132
3.2.	OS ELEMENTOS DIVERGENTES	136
3.2.1.	<i>Democracia e autocracia enquanto contextos Constituintes</i>	137
3.2.2.	<i>Atores e discursos.....</i>	142
3.2.3.	<i>As divergências dos sistemas eleitorais</i>	146
3.3.	DEMOCRACIA NO BRASIL E NO CHILE: POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES A PARTIR DA PERSPECTIVA COMPARADA.....	150
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	160
	BILIOGRAFIA.....	164

APRESENTAÇÃO

Ao longo das últimas décadas, verificamos eleitores sensivelmente insatisfeitos com seus governantes. Observamos, sobretudo, que a confiança dos cidadãos em relação aos seus representantes está significativamente balada, seja pela percepção de ineficiência dos sistemas políticos ou pela sensação de que os partidos políticos estão longe de representar os interesses da sociedade. Por exemplo, a pesquisa divulgada em 18 de março de 2015 pelo Datafolha que, ao investigar a percepção dos eleitores sobre os integrantes do Congresso Nacional eleitos em 2014, mostrou que quase 50% dos entrevistados reprovavam a atuação do legislativo federal. A pesquisa ainda mostrou que apenas 9% dos entrevistados consideravam a atuação dos congressistas entre ‘ótima e boa’. Sem dúvida, estes são dados significativos.

Veículos da mídia, cidadãos e trabalhos acadêmicos vinculam essa percepção negativa às questões que se relacionam à baixa representatividade dos partidos políticos. Assim sendo, estudos mostram que a grande fragmentação partidária, a fragilidade dos laços entre ideologia e programas de governo, a volatilidade observada no comportamento eleitoral, a mutabilidade partidária, entre outros fatores, são evidências dessa difícil situação em que os partidos políticos, em particular os latino americanos, se encontram (KINZO, 1993; MANWARING, BRINKS & PÉREZ-LIÑÁN, 2001). Com efeito, ao cruzar informações científicas com as percepções mostradas ao longo dos últimos anos pela opinião pública, podemos concluir que os partidos políticos vêm sendo vistos com bastante desconfiança.

Nesse sentido, ao comparar dados sobre a percepção dos eleitores brasileiros e chilenos em relação ao Congresso Nacional, confirmamos a delicada situação em que o sistema representativo se encontra. Por exemplo, em pesquisa realizada pelo instituto Latinobarómetro em 2016, os entrevistados brasileiros que afirmaram não ter nenhuma confiança no Congresso somam 45,4%, enquanto no Chile, o número é de 40,1%. Já em relação àqueles que confiam apenas 12,9% dos brasileiros afirmaram ter alguma ou muita confiança no Congresso, enquanto no Chile 19% responderam dessa forma. Em pesquisa de 2015, também do Latinobarómetro, quando os entrevistados foram convidados a atribuir uma nota à qualidade da democracia, variando de 1 (não há democracia) à 10 (totalmente democrático), 30,4% dos entrevistados brasileiros atribuíram notas que variaram de 1-4, enquanto que os entrevistados chilenos que atribuíram notas dentro dessa mesma faixa somaram 22,6%. Com estes dados, mesmo que de forma rasa, é possível verificar duas tendências: a primeira é que os eleitores brasileiros e chilenos desconfiam da qualidade de

seus Congressos e de suas respectivas democracias. Em ambos os casos, a desconfiança supera a faixa dos 50%. A segunda tendência, que distancia os dois casos, é que os eleitores brasileiros, mais do que os chilenos, desconfiam das qualidades de seu Congresso e de sua democracia¹.

Assim, duas questões surgem. Primeiro, de que forma o processo de formação das instituições democráticas influenciam essa percepção negativa dos eleitores de Brasil e Chile? Isto é, em que medida as regras que conduzem ao jogo político, mais especificamente as regras eleitorais, podem ser interpretadas como variáveis explicativas para este fenômeno? O que explica as diferenças significativas das percepções de brasileiros e chilenos em relação à qualidade da democracia?

Vem se formando um consenso nas ciências políticas de que o fortalecimento do sistema de representação partidária é um importante pressuposto para a consolidação das instituições democráticas. Assim, variáveis que interferem na formação dos sistemas partidários podem gerar resultados positivos e negativos do ponto de vista da manutenção da democracia. Nesse sentido, como Mainwaring e Torcal (2005) já evidenciaram, a institucionalização dos partidos políticos é um importante elemento para a sua vitalidade. Isso porque, entre outras razões, sistemas partidários com fraca institucionalização podem produzir incertezas em relação aos resultados eleitorais, além de prejudicar o processo de *accountability*² eleitoral.

Partindo de uma premissa amplamente explorada nas ciências políticas (DUVERGER, 1987; SARTORI, 1986; LIJPHART, 1994; TAAGEPERA & SHUGART, 1989; NICOLAU, 1995; KINZO, 2006; SIAVELIS, 1997), o presente trabalho segue a interpretação de que as regras eleitorais são condições explicativas para a configuração dos sistemas de partidos. Mais que isso, partimos também do pressuposto de que as configurações e arranjos políticos que participaram do processo decisório dos sistemas eleitorais são variáveis fundamentais para a eleição das regras eleitorais. Isto é, se por um lado os sistemas eleitorais criam as condições para o jogo político e eleitoral, por outro, estas mesmas condições são significativamente delimitadas pelas forças políticas atuantes no momento da seleção das regras eleitorais. Desse modo, da agenda de estudos acerca dos impactos das regras eleitorais na conformação dos

¹Muitos outros dados coletados pelo Latinobarometro confirmam estas tendências, que não serão abordados aqui devido ao recorte da pesquisa.

²*Accountability* pode ser traduzido, como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas.”<<http://www.politize.com.br/accountability-o-que-significa/>> acesso em 18 de maio de 2018.

sistemas partidários, surge o entendimento dos contextos e motivações que dão origem aos sistemas eleitorais. Assim, se tomarmos como pressuposto que o processo de formulação das regras constitucionais delimita a base legal para a criação das regras eleitorais, uma vez que a constituição é a espinha dorsal do aparato legal dos Estados contemporâneos, o estudo do seu contexto decisório se faz importante. Com efeito, as investigações acerca dos contextos políticos presentes em processos Constituintes aparecem como interessantes oportunidades para aprofundamento desse debate.

Mas, se os arranjos políticos prévios condicionam a conformação dessas regras eleitorais e se as regras eleitorais possuem peso explicativo para a configuração partidária, como estabelecer parâmetros de avaliação de como estes fenômenos interferem na qualidade da democracia em um determinado contexto? A resposta que o presente trabalho dá a esta pergunta é a escolha do método comparativo. A comparação é um método de controle que nos conduz a generalizações consistentes (SARTORI, 1981). Ela nos conduz a parâmetros de avaliação coerentes, principalmente quando o método estatístico não é passível de aplicação. Por isso, a escolha dos casos a serem comparados é de grande importância.

A escolha do caso chileno como possibilidade comparativa ao caso brasileiro, obviamente, não foi por acaso. Como se tentará demonstrar, o sistema de partidos chileno, antes e após o período militar, têm se salientado como um caso peculiar dentro do contexto da América Latina (DAHL, 2015; VALENZUELA, 1982; LUNA e ALTMAN, 2011; SCULLY, 1992). Tendo assumido, ao longo da história do país, papel de destaque na mediação das decisões políticas, os partidos chilenos aparecem como casos singulares dentro de um contexto marcado por personalismos e fragilidade verificado na América Latina. Assim, a despeito das críticas que os chilenos atribuem ao jogo político de seu próprio país, o fato é que, talvez junto ao caso uruguaio, o sistema partidário chileno conseguiu se consolidar de forma relativamente mais sólida que a média das democracias latino americanas.

Ao mesmo tempo, o Chile compartilhou processos históricos semelhantes aos outros países da região. Por exemplo, assim como o Brasil e tantos outros, foi colônia, a formação da burocracia estatal data do início do século XIX, passou, recentemente, por um período ditatorial, e sua constituição foi a base institucional para a retomada da democracia no país. Por que, portanto, a despeito de semelhanças, de ter passado por processos históricos parecidos com os outros países da América Latina, os partidos chilenos conseguiram um grau de consolidação peculiar?

Para sistematizar uma resposta consistente, a presente pesquisa propõe a comparação dos processos Constituintes de Brasil e Chile e suas consequências na conformação das

respectivas regras eleitorais. Ainda, mais especificamente, àquelas que organizam a seleção de membros para a composição da Câmara dos Deputados: o sistema proporcional brasileiro e o sistema binomial chileno. Assim, o trabalho parte do levantamento histórico dos aspectos conjunturais do Chile e do Brasil durante as décadas de 1970 e 1980, das estruturas institucionais e regimentais dos processos Constituintes que resultaram nas cartas constitucionais do Chile, em 1980, e do Brasil, em 1988. Sem deixar de identificar atores políticos mais relevantes que participaram na elaboração dessas constituições.

Dessa forma, a investigação se faz relevante para subsidiar o debate sobre as propostas de reforma eleitoral no Brasil, assim como para as pesquisas comparativas acerca da institucionalização dos sistemas políticos da América Latina. Por isso, a investigação propõe uma pesquisa dos discursos e resoluções registrados em documentos oficiais, tais como Atas, propostas de emendas, anteprojetos e projetos de lei. Com isso, serão analisados os conflitos e convergências, os temas e os contextos, que implicaram na elaboração das leis eleitorais presentes nas constituições dos dois países em questão. Dessa maneira, torna-se possível a sistematização de um quadro comparativo das motivações que deram origem aos sistemas eleitorais brasileiro e chileno, com foco nos elementos divergentes e semelhantes, seja na perspectiva dos contextos contingenciais ou da diversidade nas regras.

Com efeito, a partir dos debates que seguirão, pretende-se estabelecer, do ponto de vista das regras e das motivações que envolveram sua elaboração, elementos importantes para subsidiar o debate para uma reforma eleitoral. Assim, objetiva-se sistematizar os contextos e os discursos que se relacionam às transformações e permanências das regras eleitorais em sistemas democráticos latino-americanos. Adicionalmente, se pretende verificar as particularidades e semelhanças de sistemas eleitorais (engenharia institucional) desses diferentes países como resultado de interesses de atores políticos específicos, agindo dentro de determinadas conjunturas. Com isso, será interpretado como as regras eleitorais são, ou não, resultantes de interesses particulares de um grupo limitado de atores. Nessa perspectiva, será possível estabelecer alguns apontamentos para se investigar em que medida o caso brasileiro, classificado por alguns autores como “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988), apresenta singularidades em relação à lógica que motivou a composição das regras eleitorais quando comparada ao Chile, cujos processos constituintes são marcados por uma transição negociada (ARCAYA, 1999). Dessa forma, será analisada a relevância de interesses, arranjos e discursos proferidos pelos atores políticos nacionais quando transformados em instrumentos de conversão de votos em cargos políticos. Enfim, ao sistematizar e divulgar informações

pretende-se contribuir para estudos sobre institucionalização dos sistemas partidários e políticos em países da América Latina (MAINWARING & TORCAL, 2005).

Com esses objetivos, de forma resumida, a dissertação está dividida em três grandes blocos: primeiro, analisar-se-á a Assembleia Nacional Constituinte e as regras eleitorais no Brasil; o segundo passo é a investigação do processo Constituinte e regras eleitorais no Chile; ao fim, são estabelecidas as semelhanças e diferenças entre os processos Constituintes e regras eleitorais do Brasil e do Chile.

Ao analisar a Assembleia Nacional Constituinte brasileira e o sistema de representação proporcional dela decorrente, cinco elementos serão abordados: o primeiro refere-se aos aspectos conjunturais do Brasil durante as décadas de 1970 e 1980, que influenciaram os debates políticos da época. Segundo, a estrutura institucional da Assembleia Constituinte brasileira, propondo os limites para a ação dos parlamentares. Terceiro, serão abordadas as forças políticas atuantes na Assembleia Nacional Constituinte, tais como as eleições legislativas que ocorreram entre o final da década de 1970 e meados de 1980 e o quadro partidário da Constituinte. O quarto elemento relaciona-se à definição dos atores, debates e decisões sobre as regras eleitorais dentro da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições e Comissão de Sistematização. Por último, serão analisadas as consequências das regras eleitorais na democracia do Brasil pós-1988, buscando o resultado dos debates Constituintes à realidade brasileira.

Sequencialmente, a dissertação propõe-se a investigar o processo constituinte chileno e o sistema binomial dele resultante. Em um primeiro momento, busca-se delimitar os aspectos conjunturais do Chile das décadas de 1960 e 1980, que contribuíram para a formatação dos debates constituintes. A seguir, descrevemos como se deu a estrutura institucional do processo Constituinte chileno que, dentro do manto autoritário do governo de Pinochet, consagrou as regras eleitorais chilenas até a década de 2010. O terceiro momento traz a análise das forças políticas atuantes no processo constituinte chileno, tais como o quadro partidário chileno durante a década de 1960 e 1980 e as possibilidades de oposição durante o regime militar. A seção seguinte aborda os atores, debates e decisões sobre as regras eleitorais a partir da investigação das decisões da “*Junta de Gobierno*”, do “*Consejo de Estado*” e da “*Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política del Estado*” chileno. Importantes momentos, como os plebiscitos de 1988 e 1989 também são interpretados como momentos cruciais para a definição das leis eleitorais no Chile. Por fim, descrevemos as

regras eleitorais e seus impactos no sistema político do Chile pós-1989, de modo a inferir algumas relações entre as regras e o jogo político nesse país.

Em sua última seção, a dissertação trata das semelhanças e diferenças dos processos constituintes brasileiro e chileno, assim como das regras eleitorais deles resultantes. Ao interpretar os elementos semelhantes, foca-se no processo de transição gradual e negociado, no papel das constituições para redemocratização de ambos os países, nas características semelhantes dos sistemas eleitorais, nas tendências inclusivas das regras eleitorais, assim como as semelhanças dos discursos e comportamentais dos atores políticos envolvidos nos dois casos. Em seguida, serão tratados os elementos divergentes, que distanciam os dois casos. Assim, a análise toma como base a democracia brasileira e autocracia chilena enquanto distintas conjunturas promotoras das leis eleitorais, as divergências dos sistemas eleitorais de ambos os países, as diferenças nos discursos e atores políticos, assim como os distintos indicadores da democracia no Brasil e Chile. Enfim, buscam-se possíveis explicações a partir da perspectiva comparada.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se preocupa em responder o seguinte problema: qual o impacto das conjunturas, disputas e alianças presentes nos processos constituintes brasileiro e chileno na conformação das suas regras eleitorais?

Nesse sentido, verificam-se algumas das condições básicas que deram origem às regras eleitorais dos dois países em questão, mais especificamente, às leis que delimitaram a forma pela qual o processo de seleção de membros para Câmara dos Deputados foi estabelecido. Em outras palavras, o presente trabalho propõe uma sistematização das forças políticas e dos debates que deram origem às bases institucionais para o estabelecimento do sistema de representação proporcional (RP) brasileiro e o sistema binomial (SB) chileno.

Assim, dois conjuntos de hipóteses são o norte das investigações:

1. Sobre o processo Constituinte e seus impactos na correlação de forças políticas deles decorrentes:
 - a. O processo constituinte chileno ocorreu em um ambiente político autocrático (1973-89), produzindo e sendo produzido por um **contexto político restritivo**, resultando na **necessidade de acordos entre os atores políticos**.
 - b. O processo constituinte brasileiro ocorreu em um ambiente político democrático (1987-88), produzindo e sendo produzido por uma **multiplicidade de atores (e conflitos)**, resultando na manutenção da **fragmentação partidária**.
2. Sobre o resultado do processo Constituinte, as regras eleitorais, e seus impactos na correlação de forças políticas delas decorrentes:
 - a. A Constituição chilena de 1980 e as Leis Orgânicas Constitucionais (LOC's), elaboradas no regime autocrático de Pinochet, produziram **regras eleitorais pouco inclusivas**, o que **reforçou a tendência histórica de solidez dos arranjos políticos**.
 - b. A constituição de 1988, elaborada no regime democrático brasileiro, produziu **regras eleitorais permissivas e inclusivas**, reforçando a **tendência histórica de fragilidade e efemeridade dos arranjos políticos**.

Com efeito, a primeira discussão necessária para tratar e justificar o problema de pesquisa surge de forma quase espontânea: por que comparar processos de formação de regras eleitorais presentes na constituição brasileira, de 1988, e chilena, de 1980? À primeira análise,

responder esta questão nos conduz a ao menos três etapas. A primeira refere-se à justificativa de por que pesquisar regras eleitorais; a segunda refere-se nitidamente ao porquê de comparar o processo de formação de regras eleitorais; e, finalmente, chega-se a necessidade de se discutir a importância da comparação de processos que deram origem a formação das regras eleitorais no Brasil e no Chile. Começamos pela primeira etapa.

Há um consenso na literatura da ciência política de que as regras eleitorais importam, sendo instrumentos fundamentais para regular a ação dos atores políticos. Em seu clássico estudo sobre os partidos políticos, Maurice Duverger (1987) talvez tenha sido o primeiro teórico de grande relevância a abordar o assunto. Segundo o autor, as regras eleitorais são aspectos fundamentais para a definição do número de partidos dentro da competição eleitoral. Assim, o número de turnos num contexto de disputa eleitoral ou a forma de transformação de votos em cargos (votação majoritária ou proporcional, por exemplo), são elementos que condicionam tendências pluripartidárias ou bipartidárias. Mais que isso, a forma como as regras eleitorais estão dispostas se relacionam direta ou indiretamente com a maneira como a percepção do eleitorado se acomodará frente às suas opções. Isto é, há um efeito psicológico dos eleitores, que decorre das regras eleitorais, que pesará em suas escolhas por determinados candidatos ou partidos.

Desse modo, como já é de conhecimento comum dentro da literatura acadêmica (DUVERGER, 1987; SARTORI, 1986; LIJPHART, 1994; TAAGEPERA & SHUGART, 1989; NICOLAU, 1995; KINZO, 2006; SIAVELIS, 1997), as regras eleitorais podem resultar em significativos impactos na conformação dos sistemas políticos e dos partidos. Nesse sentido, as escolhas entre eleições majoritárias e proporcionais, sistemas de listas abertas e fechadas, possibilidades legais para a coligação partidária, a magnitude dos distritos eleitorais, a fórmula de distribuição das cadeiras legislativas em eleições proporcionais, entre outros elementos, são aspectos importantes para que, dentro de um cálculo racional, atores políticos busquem transformar votos em cargos de governo. Assim, diversos estudos mostram que o arranjo institucional adotado por determinado país pode produzir impactos nas conformações partidárias e nos processos decisórios. Nesse sentido, investigações sobre os contextos de criação de regras eleitorais tornam-se relevantes, sobretudo quando observamos que diferenças sutis podem produzir resultados significativamente diferentes.

No entanto, devemos ser cautelosos. Avançando os estudos iniciados por Duverger, Sartori (1986), Lijphart (1994) e Taagepera e Shugart (1989), passaram a enfatizar que as “leis de Duverger” devem ser apreendidas em sentido probabilístico e não determinístico. Esses autores mostraram, de forma empírica, as propriedades interpretativas daquilo que havia

sido escrito por Duverger. Assim, esses instrumentais, como também observaram estes autores, devem ser utilizados de maneira comedida, de forma a ser evitado qualquer tipo de esgarçamento conceitual. Por exemplo: não devemos tomar como dado que sistemas proporcionais elevam, necessariamente, o número de partidos, pois o que ocorre é uma tendência de que uma menor quantidade de partidos constata a possibilidade de poucos êxitos eleitorais num contexto como esse. Isto é, a regra da proporcionalidade funciona mais como um limite às barreiras partidárias do que como um incentivo a multiplicação partidária.

Destarte, a forma como as eleições são reguladas podem trazer consequências significativas para a possibilidade das oposições políticas se manifestarem, fiscalizarem ou controlarem o Estado. É nas regras que se regula o financiamento de campanha, o acesso à opinião pública ou ao fundo partidário, por exemplo, que contribuem ou não para uma oposição efetiva. Nesse sentido, as regras eleitorais são, com efeito, uma possibilidade interpretativa da qualidade da democracia, uma vez que elas condicionarão as possibilidades reais das disputas pelo poder.

Mas por que comparar diferentes processos constituintes que deram origem a diferentes regras eleitorais? Claramente, esta pergunta nos conduz a duas outras: por que o método comparativo? E por que investigar comparativamente os processos constituintes das regras eleitorais?

A comparação, diz Giovanni Sartori (1981), é um método de controle que nos conduz a generalizações consistentes. Comparar, portanto, é uma forma adequada a muitos casos de teste de hipóteses. Isso se faz mais verdadeiro quanto menor é a possibilidade de lidar com problemas que não podem ser solucionados estatisticamente. E esse é o caso da presente pesquisa: como tratar estatisticamente processos históricos de disputas e alianças em torno de determinadas decisões, em determinadas épocas, que resultam em determinadas leis? Nesse contexto, o método comparado se faz importante ao possibilitar a verificação de causalidades localizadas no mesmo tempo histórico, numa perspectiva horizontal de análise. Assim, diferente do método histórico, que busca explicações causais e a formação de instituições a partir de um recorte longitudinal do tempo, o método comparado se propõe a explicações sobre instituições temporalmente próximas, não só em termos cronológicos, mas também contextuais.

Por outro lado, ao comparar diferentes contextos constitucionais de definição de regras eleitorais, torna-se possível a análise acerca das condicionalidades que deram origem a diferentes qualidades democráticas em determinados sistemas políticos. Partindo do pressuposto de que as instituições políticas eleitorais importam para modelar as faculdades

democráticas, como estamos fazendo, comparar processos constituintes é comparar condições básicas para a conformação das instituições democráticas. É, sobretudo, na investigação dos conflitos e arranjos, das divergências e convergências, das continuidades e rupturas, tanto objetivas como subjetivas que ocorreram no processo constituinte, que será possível verificar os contextos de criação de instituições das quais a democracia depende.

A terceira e última etapa para o esclarecimento preliminar do atual problema de pesquisa relaciona-se ao questionamento acerca da escolha dos casos brasileiro e chileno. Por que comparar processos Constituintes do Brasil e Chile, tendo em vista a formação das regras eleitorais? A primeira e mais óbvia resposta é a seguinte: porque são fenômenos comparáveis. São dois casos que configuram gêneros próximos, mas que produzem resultados específicos. São gêneros próximos porque configuram dois casos em que regras eleitorais foram formuladas dentro de um contexto histórico de “transição democrática”. Em ambos os casos, há um consenso na literatura, os processos de transição foram graduais, nos quais as Constituições dos dois Estados foram criadas – em 1980, a constituição chilena dentro de um regime autocrático, e em 1988, a constituição brasileira dentro de um regime democrático.

No entanto, ao analisarmos os resultados desses processos constitucionais, observamos produtos significativamente diferentes. Por um lado, a constituição brasileira de 1988, formulada sob o manto de um novíssimo regime democrático, resultou em instituições políticas relativamente frágeis.³ Nesse sentido, diferentes estudos mostram a baixa identificação dos partidos políticos com a população, indisciplina partidária, formação coligações eleitorais e coalizões instáveis ao longo do tempo. Por outro lado, sob a égide de um dos momentos mais sólidos da autocracia liderada por Pinochet, ergueu-se um sistema partidário relativamente institucionalizado e coerente (DAHL, 2015; VALENZUELA, 1982; LUNA e ALTMAN, 2011; SCULLY, 1992), cujas coligações eleitorais e coalizões de governo se mantêm ao longo do tempo⁴. Pois bem, se as regras eleitorais realmente importam,

³ Verificamos, sobretudo, que a confiança dos cidadãos em relação aos seus representantes está sensivelmente abalada, seja pela percepção de ineficiência dos sistemas políticos ou pela sensação de que os partidos políticos estão longe de representar os interesses da sociedade. Por exemplo, em pesquisa divulgada em 18 de março de 2015, o instituto de pesquisa do Datafolha, ao investigar a percepção dos eleitores sobre os integrantes do Congresso Nacional eleitos em 2014, mostrou que quase 50% dos entrevistados reprovavam a atuação do legislativo federal. A pesquisa ainda mostrou que apenas 9% dos entrevistados consideravam a atuação dos congressistas entre ótima e boa. Sem dúvida, estes são dados alarmantes.

⁴Como assinalam Valenzuela e Valenzuela (1983): “*En contraste con otros países latinoamericanos, en Chile se desarrolló, temprano en el siglo XIX, un nivel relativamente elevado de política competitiva y pacífica antes de que se desarrollaran instituciones parecidas en muchos países de Europa. El Congreso chileno fue, desde un comienzo, un centro importante de autoridad pública, y entre 1830 y 1970 virtualmente todos los presidentes y parlamentarios fueron elegidos para sus cargos según las prácticas electorales de la época, las que, por cierto,*

em que medida as condições originais que as tornaram possíveis podem explicar tais divergências? Talvez este seja o ponto central deste estudo.

I. As Diferenças dos Sistemas Políticos

Ao tratar de forma comparada os diferentes sistemas políticos, nos deparamos com o seguinte questionamento: em que medida as estruturas políticas essenciais podem variar? Sobre isso, dentro da literatura voltada às ciências políticas, não há consenso sobre aquilo que é perene e o que é suscetível a mudanças. Como afirma Dahl:

Há dois pontos de vista extremos, ambos muito comuns, sobre os sistemas políticos. De acordo com os primeiros, os sistemas políticos nunca variam em seus aspectos mais importantes. De acordo com o segundo, eles são de tal forma plásticos que podem ser moldados a todas as preferências. (DAHL, 1988, p. 57)

Para buscar um trânsito entre esses dois extremos, sem nos situar em nenhum dos dois polos, faz-se necessário identificar alguns aspectos regulares dos sistemas políticos, assim como os elementos que essencialmente podem divergir entre eles. Nesse sentido, tornam-se importantes alguns comentários sobre certos elementos comuns e outros que diferenciam as estruturas teóricas que organizam as relações que pautam as decisões políticas.

Em relação às semelhanças entre os sistemas políticos, dois elementos aparecem como regulares: primeiro, a desigualdade de controle dos recursos políticos entre os atores envolvidos; segundo, o fato que, dentro de um sistema político, sempre haverá objetivos e interesses ora conflitantes ora consensuais. Analisemos o primeiro elemento.

Os recursos políticos serão sempre distribuídos de forma desigual. De acordo com Dahl (1988), essa desigualdade pode ocorrer por quatro motivos distintos. Primeiro, por conta da especialização das funções dentro do corpo social. Diferentes cargos, atribuições, posições hierárquicas geram diferenças de acesso aos recursos políticos. Além disso, há diferenças herdadas entre os atores participantes dos sistemas político. As pessoas começam suas vidas com diferentes acessos aos recursos políticos. Com efeito, a terceira razão para que o acesso aos recursos políticos seja desigual diz respeito à variação de objetivos e incentivos dos atores acerca da política. Por último, diferentes contextos sociais podem encorajar ou não os indivíduos à busca de recursos políticos. Assim, por essas razões, uma regularidade em

cambiaron. Las breves crisis de 1851, 1859, 1891, 1924-5 y 1931-2 no alteraron el que se puede ver, a la larga, como un desarrollo esencialmente lineal hacia un mayor nivel de competitividad y participación.”

relação aos sistemas políticos relaciona-se, paradoxalmente, a uma conjuntura de diferenças. A diferença no acesso de recursos políticos conduz a uma semelhança: a influência política é desigualmente distribuída em todas as sociedades políticas. Destarte, há uma relação dialógica entre influência e acesso aos recursos políticos. Se, por um lado aqueles que possuem maior acesso aos recursos políticos têm mais influência, por outro lado, a influência política pode ser um instrumento eficaz para a ampliação ao acesso aos recursos políticos.

O segundo elemento de regularidade entre os sistemas políticos diz respeito ao conflito e consenso entre os atores. No entanto, Dahl (1988) afirma que esses elementos - o conflito e o consenso - são aspectos complementares dos sistemas políticos. Isso porque é exatamente nessa dicotomia que os líderes políticos buscam a legitimação de suas ações como moralmente justas e apropriadas. Nessa lógica, quando a influência de um líder se reveste de legitimidade, ela se torna também revestida de autoridade. Para a conversão da liderança política em autoridade torna-se importante um conjunto de ideias e doutrinas ideológicas que justifiquem sua liderança. Entretanto, líderes não podem inventar e manipular arbitrariamente a ideologia já dominante no contexto social em que se situa o sistema político. Pelo contrário, uma vez que amplamente consensual, o líder se torna prisioneiro dessa ideologia, correndo o risco de perder sua legitimidade caso viole as normas ideologicamente aceitas. Portanto, pode-se afirmar que os conflitos e consensos envolvem uma eterna busca pela legitimidade que, por conseguinte, está diretamente relacionada às ideias e valores presentes (mas em constante mudança) em uma sociedade.

De fato, se os conflitos e consensos entre os atores, além da desigualdade na distribuição dos recursos políticos apresentam-se como regularidades dos sistemas políticos, o que dizer das diferenças fundamentais? Logicamente, se as regularidades nos conduzem à conclusão que há limites para as mudanças, as diferenças nos mostram que as variações são possíveis. Diferentes perspectivas retrataram diferentes tipologias dos sistemas políticos. República, autarquia, totalitarismos; sistemas de mobilização teocráticos, burocráticos e de conciliação; democracias tutelares e políticas; entre muitas outras: a literatura política transborda exemplos semelhantes. No entanto, fundamentalmente, o que diferencia os sistemas políticos?

Se, como vimos, a diferença de acesso aos recursos é uma constante nos sistemas políticos, o grau de desigualdade pode variar significativamente. Nesse sentido, o que pode mudar de forma mais nítida é o grau de dispersão dos recursos políticos. Para Dahl (1988), quanto mais moderna é a sociedade, no sentido weberiano do termo, mais dispersas tendem ser as desigualdades. Assim, quanto mais complexo é o corpo formado pelas elites políticas,

mais dispersos estarão os recursos dentro dele. Com efeito, o grau de cisão e coesão estará eventualmente condicionado ao grau de dispersão dos recursos políticos, ambientando possibilidades de acordos, conflitos e coalizões dentro de diferentes sistemas políticos.

No entanto, além do grau de dispersão dos recursos políticos, as instituições são variáveis importantes para a conformação das decisões políticas. São elas, as instituições, que abrirão uma miríade de possibilidades para o equilíbrio de forças políticas. Assim, as regras que permitem mais ou menos pluralidade de representação, inclusão de atores políticos, possibilidades de oposição ao governo, entre outras, ocupam lugar de destaque para condicionar as disputas políticas. Como resultado de um processo histórico, que abre possibilidades para interesses e oportunidades, as instituições políticas são elementos que podem variar de forma significativa dentro de sistemas políticos. Nesse sentido, as regras eleitorais assumem um papel de grande importância, uma vez que é a partir delas que as disputas pelas posições relevantes para o processo decisório ocorrem. Assim, uma questão é de importância fundamental: o que conduz à manutenção ou transformação de instituições eleitorais?

II. Análise das Reformas Constitucionais na América Latina

A compreensão do processo de formulação de regras eleitorais deve ser inserida numa perspectiva mais ampla, isto é, dentro do contexto de produção das regras constitucionais dos casos que se pretendem estudar. Nesse sentido, como aponta Negretto (2015, p. 16), “as constituições escritas surgem de um processo explícito e temporalmente limitado de deliberação, negociação e votação (...)”. No caso da América Latina, o estudo comparado de processos constituintes e das origens das constituições se mostra com especial relevância, uma vez que, desde 1978, os países que compõem esta região têm constantemente reformado ou substituído suas respectivas constituições. Do ponto de vista das ciências políticas, ressaltam-se, sobretudo, os efeitos que as progressivas transformações constitucionais latino-americanas acarretam às disputas políticas locais. Isso porque, de forma geral, as regras que condicionam as disputas políticas têm apresentado um padrão paradoxal neste contexto de reformas: se, por um lado, há um fortalecimento da legislação que permite maior inclusão dos atores políticos, por outro, há uma tendência de fortalecimento de arenas centralizadoras das decisões políticas.

De acordo com Negretto (idem), a agenda de estudos sobre as origens das constituições se divide basicamente em duas proposições básicas. A primeira delas diz que as

escolhas acerca dos desenhos institucionais dentro dos processos constituintes respeitariam um desenvolvimento institucional prévio, de longo prazo, que deve ser analisado dentro de uma perspectiva histórica. Esta vertente teórica explicaria, por exemplo, a tendência da América Latina na adoção de sistemas presidencialistas de governo. A segunda proposição, que será mais detalhada com as contribuições de Colomer (2003 e 2004) no decorrer do texto, afirma que as escolhas das regras constitucionais devem ser explicadas por fatores contingenciais. Neste caso, mais do que as tradições institucionais, os interesses partidários e de curto prazo teriam um grande peso interpretativo. Esta tradição teórica explicaria, de forma mais precisa, as diferentes regras eleitorais adotadas nos países latino-americanos.

Diante destas duas possibilidades teóricas, Negretto (2013) propõe um modelo explicativo que transita por ambas. Isto é, para o autor, a seleção das regras constitucionais na América Latina obedecem tanto às lógicas históricas, e às suas estruturas constitucionais precedentes, como às lógicas político-partidárias presentes nos momentos de elaboração e reformulação das constituições. Em outras palavras, as escolhas dos desenhos institucionais obedeceriam tanto a objetivos sociais compartilhados e ao desejo de estabilidade dos governos quanto aos desejos dos atores políticos envolvidos em obter vantagens competitivas e poder de influência sobre o Estado.

Nesse sentido, em sua análise comparada de países da América Latina, Negretto (idem) afirma que os processos constituintes ocorreram fortemente marcados por dois elementos: de forma geral, foram marcados por contextos políticos multipartidários e, além disso, por uma necessidade a dar respostas a significativas demandas sociais por representatividade e distribuição dos bens públicos. Assim, a alta fragmentação partidária teria condicionado os formuladores das regras a uma tendência inclusiva das regras eleitorais somada a um fortalecimento do poder de fiscalização do legislativo e judiciário frente ao executivo. Em contrapartida, o ímpeto social acerca do atendimento das complexas demandas sociais teria dado origem a uma tendência de fortalecimento do poder legislativo dos presidentes.

Com efeito, estas seriam tendências históricas gerais e não deterministas. No interior delas, os atores políticos se deparam com uma diversidade de alternativas, que, nesta perspectiva, abrem espaço para as escolhas de opções que atendam seus interesses político-partidários de curto prazo. No período limitado do processo constituinte, um elemento explicativo deve ser abordado de forma atenta: as coalizões ou arranjos políticos que se formam durante o processo de seleção das regras e, sobretudo, as estratégias adotadas pelos atores políticos dentro do processo decisório constituinte, que tendem a cristalizar, consolidar

ou reforçar as configurações de forças políticas previamente existentes. Sobre isso, Colomer (2003 e 2004), aponta alguns elementos importantes.

III. Modelo Estratégico de Seleção das Regras Eleitorais

Como tem sido reiterado, assim como Colomer (2004), Dahl (1988), Duverger (1987) e tantos outros, partimos do pressuposto de que as regras eleitorais produzem claras consequências sobre o contexto político de um dado Estado. No entanto, busca-se ir mais adiante. Isso porque partimos da premissa de que os sistemas eleitorais são também objeto de decisões políticas a partir de atores previamente existentes, que tendem a promover seus próprios interesses. Dessa forma, assume-se que as escolhas de determinada engenharia institucional adotada acerca dos modelos eleitorais tendem a cristalizar, consolidar ou reforçar as configurações de forças políticas previamente existentes.

Nesse sentido, se faz importante considerar um “modelo estratégico” (COLOMER, 2004) de como os sistemas eleitorais são selecionados pelos atores políticos relevantes. Assim, as investigações acerca das conjunturas políticas que predominaram na Assembleia Constituinte do Brasil e no processo legislativo do Chile devem considerar os critérios de avaliação das escolhas e as motivações que originaram as decisões como resultado de situações internas ao corpo político em questão e contingenciais ao momento específico. Nessa perspectiva, a mudança institucional (ou continuidade) deve ser encarada como uma estratégia, na medida em que os atores envolvidos buscam vantagens específicas na alteração das regras, que superariam as vantagens que os atores teriam sob o modelo das antigas regras.

Com efeito, a proposta de análise é, de alguma forma, uma inversão das clássicas “leis de Duverger”. São, portanto, os sistemas partidários que condicionam as regras eleitorais, antes que aconteça o inverso. Seguindo as linhas gerais da proposta de Negretto (2013), o modelo propõe que, dentro de um equilíbrio organizativo institucional, os atores políticos elegem regras eleitorais que, por sua vez, reforçam e cristalizam o sistema partidário prévio. Assim, partindo do pressuposto de que os atores políticos buscam ganhar eleições e de que estão pouco propensos a riscos, a partir de estudo empírico com 87 países, Colomer (2004) afirma haver uma tendência de sistemas multipartidários elegerem regras eleitorais proporcionais enquanto que, por outro lado, sistemas partidários com poucos partidos tendem a selecionar regras majoritárias para eleições. Ademais, contextos onde há poucos partidos grandes, assembleias pequenas e a baixa magnitude dos distritos eleitorais seriam preferidas,

enquanto contextos com muitos partidos pequenos tenderiam a eleger assembleias numerosas e a alta magnitude dos distritos eleitorais.

Sendo assim, de forma sistemática, haveria dois modelos básicos que conduziriam a uma reforma eleitoral: as decisões “propositivas” e “reativas”.

O primeiro modelo de decisões, de acordo com Colomer (2004), seria resultado de pressões de atores excluídos, de negociações entre governo e oposição ou pela antecipação de riscos políticos por parte de governantes. Nesse caso, as decisões sobre as regras eleitorais seriam fruto de um processo de negociação amplo, onde as preferências dos atores acerca das diferentes alternativas e procedimentos seriam definidas de uma forma relativamente clara e consensual. Este é, portanto, um modelo de decisão onde as instituições e valores democráticos prevalecem e estão firmados como processo decisório legítimo, apresentando forças políticas estabelecidas ao longo do tempo. Nesse caso analítico, haveria uma tendência de que os atores possuíssem um grau relativamente elevado de informações sobre os resultados esperados das reformas eleitorais.

Por outro lado, o modelo de decisões “reativas” pode ser interpretado como aquele em que os atores políticos se antecipam a um momento de evidente transformação das forças políticas. Nesse caso, as decisões sobre os sistemas eleitorais tendem a adotar fórmulas opostas daquelas então vigentes, cujas consequências são encaradas como indesejáveis ou insustentáveis ao longo do tempo. Assim, os atores lidam com informações mais deficientes sobre os possíveis impactos das alternativas institucionais que estão em jogo, enfrentando resultados pouco previsíveis, quando não indesejáveis.

Portanto, se partirmos destes apontamentos, é possível inferir ao menos uma semelhança e uma diferença fundamental entre os processos constituintes brasileiro e chileno, que dariam origem às regras eleitorais que permearam a redemocratização desses países. De forma similar, ao menos do ponto de vista analítico, ambos os países participavam, ainda que em momentos diferentes, de processos de transição democrática, o que propunha um cenário peculiar onde os atores políticos relevantes tentavam fazer com que seus interesses prevalecessem num momento de incertezas em relação ao futuro dos dois países. Por outro ângulo, estes dois processos de transição ocorreram sob condicionantes institucionais bastante diferentes: enquanto a constituição brasileira se formava num regime democrático, a constituição chilena era formada num regime autocrático.

Nesse sentido, apesar de ambos os casos apresentarem momentos de realocação de forças políticas, as instituições brasileiras abriam um leque de oportunidades e permeabilidade muito mais amplo se comparada ao regime militar predecessor. Ao contrário, os

condicionantes institucionais e conjunturais observados no Chile no momento de formação da Carta Magna de 1980 eram relativamente mais cerceados e menos permeáveis às oposições ao regime de Pinochet. Com efeito, apesar de ambos os casos poderem ser situados no modelo de decisões “reativas” apontado por Colomer (2004), uma vez que os sistemas eleitorais se formaram muito mais como uma reação a uma “situação indesejável” do que a partir de um amadurecimento sobre as melhores alternativas eleitorais, o processo de formação das regras de Brasil e Chile, entre fins de 1970 e fins de 1980, apresenta condicionantes específicas para a atuação dos atores políticos relevantes. Do lado brasileiro, uma multiplicidade de atores que, já dentro de um regime democrático, buscou uma solução institucional para as diferentes demandas e, por outro lado, havia um Chile ainda governado por um ditador e instituições cerceadoras, que frente a uma inevitável transição democrática, abria espaço limitado aos atores políticos com o objetivo de criar condições a uma democracia “protegida”, em que ideais “oposicionistas” não predominassem num futuro próximo. Como podemos inferir, a condição democrática é uma variável significativa para a seleção de regras eleitorais. Essas regras delimitam o espaço institucional em que os atores, a partir de seus interesses específicos, influenciam determinadas decisões. Para que isso seja verificado, passemos, primeiro, a alguns aspectos teóricos sobre as condições necessárias para que um regime possa ser classificado como democrático.

IV. Algumas Condições para que um Regime seja Democrático

Há tempos o debate sobre as condições que tornam um regime democrático, sobretudo aqueles presentes nos sistemas representativos de massas, tem sido alvo de muitas reflexões (TOQUEVILLE, 1969; MANIN, 1997; SHUMPETER, 1962). Uma definição objetiva, que considere variáveis mensuráveis, tem sido buscada insistentemente por analistas sociais. Contemporaneamente, a questão tem sido tratada, principalmente, a partir da chave conceitual da pluralidade de representação política. Isto é, verificar as condições em que uma democracia é possível significa tratar das possibilidades de um pluralismo dentro de um sistema político. Nesse sentido, uma das principais contribuições, recorrentemente revisada dentro das ciências políticas, pode ser encontrada nos apontamentos de Dahl (2015).

Para Dahl (2015), a democracia pode ser considerada como um limite teórico que, enquanto recurso de análise, permite avaliar o grau em que vários sistemas podem se situar dentro de uma escala conceitual. Assim, dois pressupostos são imprescindíveis para que um regime possa ser classificado como democrático: as possibilidades de participação política e

de oposição pública. Assim, verificar as possibilidades democráticas em um dado sistema político é, conseqüentemente, verificar as condicionalidades de organização aberta e legalmente dividida em partidos políticos fazer oposição ao governo em eleições livres e idôneas. Com efeito, uma característica chave para que um contexto seja classificado como democrático é a “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 2015, p. 25).

Para mensurar as possibilidades democráticas em um dado regime, três componentes se fazem importantes. De acordo com Dahl (2015), numa democracia, os cidadãos plenos devem ter oportunidades de formular preferências, de expressá-las através de ação individual ou coletiva e, finalmente, de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Sem dúvida, uma das variáveis explicativas para condicionar a forma como estas três garantias se acomodam num contexto específico é a experiência histórica que envolve a constituição de determinado sistema político. No entanto, apesar de intrinsecamente associadas às variáveis históricas e condicionalidades institucionais, passíveis de observação empírica, estas experiências podem ir além de um olhar puramente histórico, de difícil mensuração e comparação. Ainda, e talvez esta seja uma das maiores contribuições do autor para a ciência política contemporânea, Dahl formula uma lista de oito garantias institucionais que proporcionam, dentro de uma escala teórica, uma possibilidade de ordenar regimes políticos tendo em vista seu grau de participação popular e de possibilidades de oposição pública. Assim, para que uma democracia seja possível para um grande número de pessoas, é necessário que haja:

1. Liberdade de formar e aderir a organizações;
2. Liberdade de expressão;
3. Direito de voto;
4. Elegibilidade para cargos públicos;
5. Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos;
6. Fontes alternativas de informação;
7. Eleições livres e idôneas;
8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e outras formas de manifestação de preferências.

Mais do que determinantes de um sistema político, os esclarecimentos sobre estes requisitos institucionais podem nos revelar as circunstâncias pelas quais instituições permitem a possibilidade de efetiva participação e contestação. Além disso, na perspectiva do governo e dos formuladores de leis, a compreensão das instituições proporciona um panorama geral das

possibilidades e limites em que os conflitos podem ocorrer, dos custos da tolerância e da repressão à oposição e das virtualidades da ação governamental. Como resultantes das características institucionais, afirma Dahl (2015), abrem-se espaços para a liberdade e chances de representação da diversidade social. Nesse sentido, há uma relação contínua entre a ampliação do sufrágio e da competição política com a consolidação dos partidos políticos e de suas características representativas. Portanto, as variáveis institucionais listadas acima não só interferem nas características do jogo entre os atores políticos, mas também delimitam as possibilidades de continuidade e transformação do próprio arcabouço institucional. Por conseguinte, com elas torna-se possível analisar e classificar conjunturas temporais não só como produtos, mas como produtoras de realidades democráticas.

Com isso, de forma objetiva, os requisitos institucionais acima listados podem se constituir como instrumentos metodológicos para classificação e comparação de conjunturas políticas. Assim, ao comparar as realidades de Brasil e Chile em seus contextos de produção das regras eleitorais, os requisitos institucionais apresentados por Dahl (2015) tornam-se categorias profícuas para analisar semelhanças e diferenças. De um lado, ao classificar as conjunturas políticas brasileira e chilena a partir dos requisitos para participação e contestação pública, podemos delimitar os espaços onde os conflitos e decisões sobre as regras eleitorais ocorreram. Por outro lado, uma vez delimitados, torna-se possível a comparação e a explicação de como estes espaços influenciaram, ou não, as decisões pelas regras eleitorais que vigoraram nesses países. Passemos, portanto, à análise dos dois casos selecionados.

1. PROCESSO CONSTITUINTE E REGRAS ELEITORAIS NO BRASIL

A análise das motivações da escolha do sistema de representação proporcional do Brasil deve ser inserida em um contexto mais amplo, que é o do processo de redemocratização brasileiro e do processo constituinte que ocorrera entre os anos de 1987 e 1988. Interpretar as estratégias dos atores políticos que se envolveram na definição do artigo 45 da Constituição da República Federativa do Brasil não deve, portanto, ignorar a conjuntura política e social das décadas de 1970 e 1980. Entre o processo de “liberalização” da ditadura militar brasileira, a acomodação dos partidos políticos provenientes de um bipartidarismo artificialmente criado pelo regime militar, o “milagre” econômico e a crise econômica e política vivida na década de 1980, a atuação dos membros da Assembleia Nacional Constituinte ocorreu dentro de limites e tensões, expectativas e frustrações, consensos e conflitos. Ocorreu, com efeito, dentro de uma estrutura sócio-política específica. Destarte, os resultados das decisões dos atores políticos atuantes nessa época são sentidos ainda hoje. Foi nesse período que nosso pacto social foi formalizado e, dentro dele, definimos algumas das instituições mais importantes na organização da nossa atual e jovem democracia. Entender este contexto, portanto, é compreender a configuração de nosso Estado. A compreensão desse processo é a proposta deste capítulo.

1.1. Aspectos Conjunturais do Brasil nas Décadas de 1970 e 1980: o processo de liberalização

De acordo com Abrucio (2002), dois elementos norteavam a proposta de liberalização política dos governos militares a partir da segunda metade da década de 1970: de um lado, pretendia-se controlar e isolar a linha dura das Forças Armadas, por outro, buscava-se uma aliança com setores políticos regionais que, gradativamente, poderiam auxiliar o governo no processo de liberalização do regime. Ao longo deste processo, até certo ponto coordenado pelo regime, o modelo administrativo unionista-autoritário perderia força em detrimento de um federalismo estadualista que, como veremos, contornou um importante pano de fundo no qual a Constituição de 1988 seria formatada. Em outras palavras, é possível identificar, principalmente na estratégia e nos acontecimentos que fortaleceram as arenas estaduais do sistema político brasileiro, importantes elementos que configuraram as forças políticas atuantes na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88.

As eleições de 1974 e 1982 foram significativas para o processo de abertura política. Ambas representaram derrotas ao regime militar. Nas eleições de 1974, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição, consegue um grande avanço em sua potencialidade de representação frente à Aliança para Renovação Nacional (ARENA), o então partido governista.⁵ Houve consequências, por conta disso, ao processo de liberalização. Além de afetar o *timing* da abertura, o governo central passa a reforçar a estratégia de busca de respaldo junto aos aliados no Congresso e em setores do poder econômico, além de ter que lidar com o fato do crescimento do poder de barganha dos governadores arenistas, uma vez que deles dependeriam ainda mais. Nesse sentido, o governo lança, por exemplo, o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) que, entre outras coisas, propunha uma desconcentração espacial das atividades econômicas, além de medidas relativas à cobrança do ICM e de flexibilização dos controles sobre o endividamento externo dos estados e municípios. No plano das regras eleitorais, foi lançada a Lei Falcão, que limitava enormemente as possibilidades de propaganda eleitoral dos candidatos, pois determinava que apenas o nome, o número e um breve currículo seriam permitidos nas propagandas. No caso da TV, só poderiam aparecer fotos dos políticos. Essa era, claramente, uma tentativa de reduzir o potencial de comunicação da oposição nas eleições futuras e, por outro lado, fortalecer a potência da patronagem e do uso da máquina pública, dominada pela ARENA, como meio de conquistar votos.

No entanto, as medidas não pararam por aí. Em 1978, as eleições para governadores seriam diretas, o que representava um grande risco para o governo, sobretudo após a eleição de 1974. Nesse contexto, foi lançado em 1977 o que ficou conhecido como Pacote de Abril. Este decreto manteria as eleições indiretas para governadores, alterando regras para a composição do Colégio Eleitoral que, além dos Deputados estaduais, contariam também com representação municipal, fortalecendo, novamente, o poder da ARENA. Ainda, o Pacote estabelecia uma alteração na regra do cálculo do número de representantes na Câmara Federal - o número da população dos estados, e não de eleitores, seria a base do cálculo - o que aumentava o efeito de sobre representação dos estados do Nordeste, Norte e Centro-oeste, redutos eleitorais do regime. Assim, a Lei Falcão foi mantida, o senado contaria com um terço de “senadores biônicos” (votados indiretamente) e o *quórum* para mudanças constitucionais

⁵Na Câmara dos Deputados, o MDB quase dobrou sua representação, passando de 87 para 165 assentos (ABRUCIO, 2002).

reduziria para regra de maioria simples. Certamente, essas medidas pretendiam reduzir as possibilidades de ganhos eleitorais do MDB.

De forma geral, o objetivo do Pacote de Abril foi atingido. Apesar de o MDB conquistar praticamente a metade dos votos para o senado e para deputados federais, o partido ficou com apenas 09 cadeiras de senadores e 189 na Câmara Federal. No entanto, uma grande transformação ocorreria nas eleições de 1982. De acordo com Abrucio (2002), essas eleições mudariam a estrutura de poder do país de forma profunda, uma vez que foi a partir daí que o modelo de liberalização passaria a ser encarado como um modelo de redemocratização e o sistema unionista-autoritário daria vez ao federalismo estadualista. Algumas mudanças institucionais ocorridas antes das eleições de 1982 seriam tentativas frustradas para que esta estrutura se alterasse: a introdução de um sistema pluripartidário, que visava à fragmentação do poder da oposição, mas que abriu possibilidade para a criação do Partido Progressista (PP), que provinha de uma facção da ARENA; a alteração da data das eleições municipais de 1980 para 1982 (que também contariam com as eleições para deputados, senadores e governadores), que tinha como objetivo dar maior robustez ao sistema de patronagem regional; a demissão de Golbery do Couto e Silva do governo e a aprovação do Pacote de Novembro de 1981, que implementava o voto vinculado aos partidos (voto em um só partido para todos os cargos) e o fim das coligações eleitorais – o que levava a extinção do recém formado PP e a migração de seus membros ao MDB; por fim, a instituição de um mínimo de seis e máximo de sessenta cadeiras da Câmara Federal para cada estado, agravando ainda mais as distorções de representação, fortalecendo os estados menores, e um número fixo para os colégios eleitorais, que seria escolhido pelo partido com maioria nas Assembleias Legislativas.

Apesar dos esforços, a oposição saiu vitoriosa, ganhando o governo estadual de 10 dos 22 estados, sendo São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, as principais potências econômicas, com partidos de oposição. Como afirma Abrucio (2002), o modelo unionista-autoritário perdia um de seus principais pilares, a saber, o controle da autonomia dos estados. Assim, se por um lado o Governo Federal continuava com uma fonte autoritária do poder, contando com a burocracia federal, por outro lado, os governadores, legitimados pelo voto popular, possuíam a máquina pública estadual, com seu forte poder de barganha na arena legislativa. De forma geral, este embate sagraria o poder regional como vencedor que, por sua vez, teria um grande impacto na configuração da nova ordem constitucional de 1988.

Um dos elementos explicativos para o aumento do poder dos estados foi a crise fiscal vivida no início da década de 1980, causada pelo descontrole das contas públicas e

esgotamento do endividamento externo. Com efeito, a capacidade de financiamento federal como recurso de controle dos estados entra em colapso. Além disso, tanto o governo Figueiredo quanto o Sarney necessitavam negociar apoios com líderes regionais do Congresso, o que resultaria em acordos tributários que favoreciam os estados e municípios, o que ainda seria consolidado de forma mais concreta na Constituição de 1988. O terceiro elemento foi o apoio dos principais estados (SP, MG e RJ) à campanha das Diretas Já, com o fortalecimento de Tancredo Neves como nome para presidência da República e a consequente centralização da dinâmica da transição muito mais aos desejos regionais do que partidários. Em quarto lugar, o resultado das eleições de 1982 deu o tom do que seria a disputa política vindoura, servindo como “eleições fundadoras”. O desenvolvimento institucional posterior, nesse sentido, foi significativamente marcado pelas eleições “casadas” de 1982, referendando a transição, e de 1986, que viria a criar o arcabouço institucional para o país. O pleito dos governadores de estado, nesse contexto, assumiu um papel de destaque em cada uma dessas eleições. Nessa conjuntura, como afirma Abrucio (2002):

[...] a crise financeira do Governo Federal no início da década de 1980, a conquista dos governos estaduais pela oposição, o papel dos governadores na transição e, por fim, as regras estabelecidas pela Constituição de 1988 destruíram o antigo modelo de federalismo. Em seu lugar surgiu um federalismo estadualista, que tornou os governadores como “barões da Federação”, com forte influência no plano nacional, graças ao controle exercido sobre as bancadas estaduais da câmara Federal. [...] (ABRUCIO, 2002, p. 107)

Assim, é possível concluir que, se de um lado os governadores foram peças fundamentais para o enfraquecimento do regime militar, por outro, contribuíram efetivamente para aumentar o grau de fragmentação do sistema representativo brasileiro. Sobretudo, a conjuntura acima descrita condicionou o processo constituinte brasileiro, fortalecendo os vínculos regionais dos constituintes e enfraquecendo os partidos políticos nos debates da Assembleia Nacional Constituinte.

Adotando outra perspectiva e escrevendo no ano de 1990, Lamounier (1990) traça um quadro geral dos antecedentes e das questões a serem enfrentadas pelo primeiro governo eleito após o período militar. Ao fazer isso, o autor descreve algumas características políticas e econômicas vividas na década de 1980 no Brasil, período em que ocorreu a Assembleia Nacional Constituinte. Trata-se, nesse sentido, de um panorama geral da conjuntura brasileira do período em que os trabalhos Constituintes se deram.

Seguindo uma interpretação já bastante aceita sobre o tema, Lamounier (1990) caracteriza a transição política brasileira como resultado de um processo negociado, que teria

reduzido significativamente os riscos de uma intervenção violenta, mas que implicaram em sérios problemas de legitimidade do primeiro governo pós-autoritário, de José Sarney. No que toca a isso, a morte de Tancredo Neves e a instabilidade econômica são dois fenômenos de fundamental impacto na condução do governo que seria o pano de fundo dos trabalhos constituintes. O baixo apoio que Sarney possuía junto ao legislativo e à opinião pública, sobretudo após a incontestável vitória do PMDB nas eleições de 1986, partido heterogêneo que vinha se desgastando junto à população brasileira, somada à crise fiscal da década de 1980, resultaram em desafios para o governo em sua condução política.

No entanto, mais do que obstáculos conjunturais, outros entraves, de ordem política, marcaram o período imediatamente posterior aos governos militares e, por isso, marcaram o período de transição. Entre eles, de acordo com Lamounier (1990), destacam-se a crescente dispersão do poder, os impasses institucionais e a coexistência de visões antagônicas de caráter global.

Em relação à dispersão do poder dentro do processo decisório, torna-se notório o contexto de decisões ocorridos na Assembleia Nacional Constituinte. Particularmente, em quase dois anos de trabalho, os parlamentares Constituintes acentuaram os conflitos já existentes decorrentes da fragmentação de interesses, já observada anteriormente, à constituinte. As decisões de suma importância para a futura vitalidade política brasileira, acentuada pela permeabilidade a diferentes grupos de pressão que marcou o processo nacional e pela debilidade do Executivo durante o período em questão, tornaram mais evidentes e profundas as divergências entre os atores políticos relevantes.

Por outro lado, os entraves institucionais, sobretudo relacionados ao mandato presidencial, tornavam a capacidade decisória do governo uma questão ainda mais delicada. As expectativas frustradas do Plano Cruzado, a vitória e posterior morte de Tancredo Neves, a posse de um político como Sarney, com pouca envergadura dentro da opinião pública e marcada por suas ligações com os anteriores governos militares e, por conseguinte, os resquícios da campanha das “Diretas Já”, faziam com que a governabilidade do sistema político brasileiro fosse singularmente difícil.

Por último, não havia grandes consensos sobre as alternativas para um projeto político global para o Brasil durante a década de 1980. Alternativas polarizantes, como àquelas que propunham um modelo “estatizante” ou “neoliberal”, no caso das decisões sobre a economia, ou àquelas que propunham nas questões político-institucionais o participativismo, o presidencialismo plebiscitário ou mesmo o parlamentarismo, tornavam mais agudos os conflitos de interesses. Havia, portanto, uma enorme gama de desafios a serem enfrentados

pelos Constituintes de 1987 e 1988. Como pode se notar, mais do que apenas uma questão política, tratava-se de saber quais os limites e possibilidades que os pactos sociais e a administração da economia brasileira acarretariam às decisões desses atores políticos.

Diante disso, a análise de Bresser-Pereira (2003) pode ser esclarecedora para a compreensão da conjuntura econômica do período que envolveu a formulação da Constituição brasileira de 1988. Isso porque, mais do que uma interpretação puramente economicista, sua preocupação com o vínculo entre decisões econômicas, demandas sociais e pactos sociais vividos entre as décadas de 1970 e 1980 nos conduz a uma reflexão sobre as questões mais profundas que marcaram o processo constituinte de 1987-1988. Na verdade, ao referir-se à transição democrática, as políticas econômicas e às coalizões entre os atores sociais do período, Bresser-Pereira (2003) aponta alguns dos elementos de significativa capacidade explicativa às decisões que envolveram a elaboração da atual Constituição Federal. Isto é, mais precisamente, ao caracterizar a ascensão e declínio do que chama de pacto popular-democrático, elemento fundamental para a redemocratização do país, torna-se possível a busca de explicação sobre, de um lado, os arranjos políticos que conduziriam o processo constituinte e, por outro lado, a recorrência de discursos que privilegiariam uma “ameaça do poder econômico” como aspecto condutor da decisão acerca do sistema eleitoral que haveria de ser adotado no Brasil democrático.

Nessa perspectiva, Bresser-Pereira (2003) identifica o fim da década de 1970 como um período decisivo para a construção de um novo pacto social, que integrou grande parte dos grupos sociais amplos, que teria atuação significativa no processo de transição democrática brasileiro. Diante da “crise do milagre econômico”, de uma progressiva distensão do regime militar e, em última análise, de uma oposição ao “Pacote de Abril” de 1977, setores populares e a camada da moderna burguesia industrial passam a formar o que o autor chama de pacto popular democrático. Dentro dessa configuração, um embate de narrativas se torna um dos eixos do processo de enfraquecimento do governo militar. Assim, se os adeptos ao governo defendiam uma “abertura” liderada pelos militares, estratégia que visava, de forma geral, a sobrevivência do regime; o recém-formado pacto popular democrático buscava a formação de uma democracia que respondesse às demandas da sociedade civil. Com efeito, com a crise econômica e política verificada a partir da década de 1980, a segunda opção prevaleceria sobre a primeira. Para entender este movimento, ainda que de forma sintética, faz-se necessário uma análise de alguns acontecimentos ocorridos entre as décadas de 1970 e 1980.

As derrotas da ARENA nas eleições legislativas de 1976, como já apontado (ABRUCIO, 2002), é um evento significativo para compreender a formação deste novo pacto

social. Isso porque, apesar da “Lei Falcão” de 1976, que alterava regras eleitorais e buscava dar vantagens aos partidários do regime, o resultado das eleições desse ano, com evidente avanço do MDB, mostravam um enfraquecimento do regime. Reagindo à derrota e buscando uma vitória nas eleições que viriam a ocorrer em 1978, o regime lança, em 1977, um conjunto de emendas constitucionais, o referido “Pacote de Abril”. Entre o conjunto de dispositivos legais lançados por este “Pacote”, destaca-se a criação dos “senadores biônicos”, com o Congresso fechado por quatorze dias, afetando significativamente o resultado das eleições de 1978⁶. Diante desse recrudescimento, as oposições da sociedade civil ganharam força, sobretudo com o apoio cada vez mais evidente da burguesia industrial. De acordo com Bresser-Pereira (2003), em 26 de junho de 1978 os principais líderes empresariais publicam o “manifesto das oito”, intitulado “Primeiro Documento dos Empresários”, evidenciando a perda de apoio que o regime enfrentaria junto ao empresariado brasileiro. Ademais, diante das pressões sociais, a extinção do Ato Institucional número 5 também contribuiu para reforçar esta tendência. Nesse sentido, o que se percebe é, de um lado, a formação da nova coalizão social entre sociedade civil e burguesia industrial e, por outro, a sinalização de um projeto de hegemonia política dessa mesma burguesia.

Alguns motivos podem ser destacados para explicar o rompimento da burguesia industrial. O primeiro deles diz respeito à perda de legitimidade do regime junto à sociedade civil. Assim, a perda da potência do discurso acerca da “ameaça comunista” e o baixo êxito econômico ao fim da década de 1970 apresentam-se como elementos de destaque. Em segundo lugar, havia falhas evidentes do regime. Diante de um contexto de autoritarismo, da impossibilidade de participação da sociedade nas tomadas de decisões (mesmo da burguesia), da gritante concentração de renda decorrente das políticas econômicas adotadas e, sobretudo, do abandono dos projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – que beneficiava uma parcela significativa dos grandes empresários brasileiros – o governo se mostra impotente em atender as complexas demandas que enfrentava. Por último, é possível identificar um movimento, ao final da década de 1970, de construção de um projeto de hegemonia política da burguesia brasileira. Nesse sentido, a doutrina liberal defendida por este grupo, e a defesa da propriedade privada pareciam incompatíveis com o regime militar da época. Com efeito, donos de jornais, rádio e emissoras de televisão passariam a ser importantes instrumentos em favor desse setor.

⁶ Dois terços dos senadores, por exemplo, seriam formados por partidários da ARENA.

Com efeito, sob esse contexto, consolida-se um pacto, mais social do que propriamente político, como afirma Bresser-Pereira (2003): o pacto popular democrático. Sustentado em três grandes eixos – democratização, manutenção do capitalismo e distribuição moderada de renda – este pacto passaria a ter apoio de quase todos os amplos setores da sociedade civil brasileira, com exceção da burguesia mercantil e dos dependentes dos subsídios do governo.

A ascensão do pacto popular democrático resultaria na prevalência da narrativa da “democratização” em detrimento da narrativa da “abertura” liderada pelos militares. Significaria no processo de inserção brasileira no capitalismo global, vínculos claros às questões sociais, o que seria consubstanciado, em maior ou menor grau, na constituição de 1988. Entretanto, isso não significou a eliminação dos atores conservadores da vida política brasileira e tampouco do processo constituinte de 1987-1988, uma vez que estes seriam absorvidos pelo sistema partidário da época, como foi o caso do PDS, da ala conservadora do PMDB, entre outros. De fato, o que ocorre durante a década de 1980, com destaque à constituinte de 1987-1988, é o embate de dois grandes blocos com seus respectivos projetos. De um lado, havia um pacto popular democrático, que se subdividia em dois outros pactos: um pacto liberal burguês, representado por partidos como PFL, PL, PTB e uma facção do PMDB; e um pacto popular, contando com representação de PT, PDT, PC do B, PCB, e parte do PMDB, que viria a formar o PSDB. De outro lado, havia setores conservadores e ligados ao regime militar que declinara em 1985, representados por parte do PMDB, PFL e, sobretudo, pelo PDS – partido do então presidente José Sarney. De acordo com Bresser-Pereira (2003) e reiterando os apontamentos de Abrucio (2002) e Lamonieur (1990), na incapacidade de qualquer um desses pactos se tornarem hegemônicos à época, o que se observou foi um movimento de fragmentação das coalizões e, conseqüentemente, estagnação econômica e conturbação social.

Nesse contexto de instabilidade política, a crise fiscal do Estado que ocorria desde o início da década de 1980 se agravaria e representaria, em sua substância, uma crise do modelo desenvolvimentista que orientava a ação do Estado brasileiro desde a década de 1930. Representaria, também, o início do colapso do pacto popular democrático vigente desde o fim da década de 1970. Diante de uma crise da dívida externa e do pedido de moratória junto aos órgãos financeiros internacionais em 1987, o fracasso do Plano Cruzado como resposta às dificuldades econômicas da época significaria um momento de peculiar desafio do Estado brasileiro. Nesse sentido, a atuação “generosa” do Estado junto às empresas nacionais,

assumindo suas dívidas, aprofundaria ainda mais a situação de crise fiscal. Nessa perspectiva, Bresser-Pereira afirma que:

“Mais que uma crise fiscal, o país passa a enfrentar, a partir da década de 1980, uma crise do Estado. Essa crise caracterizava-se por uma crise fiscal [...] e uma crise da forma burocrática e ineficiente de administrar o Estado [...]. O Estado que, desde 1930, fora o principal agente do desenvolvimento econômico brasileiro, transformara-se agora em um obstáculo.” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 247).

De forma contundente, a crise fiscal e, sobretudo, o fracasso do Plano Cruzado em 1987 mostrava a fragilidade do pacto popular democrático na condução da consolidação institucional brasileira pós-militar, a despeito de sua importância assumida no processo de transição. Com efeito, isso resultaria em um duplo problema: de um lado, de transformar a cidadania formal massificada em participação efetiva na vida política no Brasil; e, de outro, a incapacidade das elites políticas do Brasil em estabelecer um projeto nacional. Em síntese, a fundamental consequência seria a perda de legitimidade e governabilidade dos atores políticos do período, sobretudo por parte do governo federal, liderado por Sarney. Mas, afinal, o que caracterizaria esta crise política? Dois elementos são fundamentais para responder esta pergunta.

O primeiro elemento, também destacado por Lamonieur (1990), pode ser buscado na morte de Tancredo Neves e a consequente posse do vice-presidente José Sarney. Político tradicionalmente ligado aos setores militares, sua posse significou a revitalização de atores conservadores ligados ao regime militar e à burguesia mercantil. Além disso, sua posse também simbolizava que os objetivos progressistas do pacto popular democrático não seriam perseguidos por seu governo. Portanto, o governo Sarney era incompatível com as demandas sociais e econômicas liberais da época. De acordo com Bresser-Pereira (2003, p. 261), “José Sarney era um estranho ao Pacto Popular-Democrático que levou à redemocratização. Suas origens no Maranhão e sua prática política estão ligadas ao capitalismo mercantil, dependente do Estado, e a formas de populismo econômico e de clientelismo político que há muito tempo vinham deixando de ter sentido para um país moderno”.

O segundo elemento que explica a crise deve ser buscado nos conflitos internos próprios dos setores que compunham o pacto popular democrático. De forma geral, estes conflitos situam-se na contradição entre as reivindicações dos trabalhadores e a capacidade do sistema econômico em dar resposta a estas demandas. Nesse contexto, os atores políticos, impulsionados pela breve pujança econômica de 1984-1985, ano da eleição dos constituintes que atuavam entre 1987-1988, apesar de não conseguirem sustentar o modelo

desenvolvimentista para dar solução à crise que chegaria em 1986, continuam usando a “narrativa desenvolvimentista” como bandeira política.

A resposta de Sarney foi o incentivo à formação de um bloco suprapartidário, o “centrão”, que atuaria de forma decisiva na política brasileira da época e, significativamente, na formulação da constituição brasileira. Numa tentativa de manutenção artificial da governabilidade, o governo federal utiliza-se fundamentalmente do fisiologismo. Seria retomado de forma mais potente, assim, o discurso nacionalista do desenvolvimento econômico e, a partir de pressões junto a governadores e parlamentares, Sarney ganharia fôlego para governar o país. Nesse sentido, apesar da transição representar uma prevalência do discurso da “redemocratização”, como apontado anteriormente, no plano econômico, a transição não significou um rompimento com as políticas econômicas populistas. Diante da incapacidade de controlar a demanda agregada, o governo não consegue corrigir os desequilíbrios econômicos provocados pelo aumento salarial e pelo congelamento de preços produzidos pelo Plano Cruzado e incapaz de rejeitar as demandas sociais, orientando políticas populistas, os atores políticos conduzem o país ao fracasso do Plano. De acordo com Bresser-Pereira (2003, p. 263), “a consequência dessa dupla incapacidade – incapacidade de dizer não às pressões sociais que vinham de todos os lados, dos trabalhadores e dos empresários, e incapacidade de diagnosticar e fazer frente à crise econômica – é aceleração da inflação e desgaste político do governo”. Para o governo, isso significou a perda de apoio dos setores progressistas e liberais burgueses. Assim, o que houve foi “a crença de que a substituição das importações, o déficit do governo, um sistema abrangente de subsídios estatais e políticas salariais ingênuas poderiam ser efetivas na promoção do crescimento e distribuição de renda” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 270).

De forma clara, o que se pode observar a partir dos apontamentos de Bresser-Pereira (2003) é que o fracasso do Plano Cruzado e o consequente declínio do pacto popular democrático resultaram em um vácuo político que, a despeito das tentativas de Sarney na consolidação de um novo arranjo político – o “centrão” - tornou difícil a construção de coesão para qualquer coalizão política ampla. Diante da fragmentação dos interesses e da inércia política vividos na época, ao menos dois resultados conjunturais se mostravam como desafios para os membros da Assembleia Nacional Constituinte. Primeiro, o vácuo e a fragmentação política que, devido à perda de força do pacto popular democrático, resultaria numa difícil construção de consenso no interior da constituinte brasileira. Soma-se a isso o significativo aumento de poder dos governadores, indicado por Abrucio (2002) e os impasses apontados por Lamonieur (1990). Segundo, e bastante significativo, na construção da narrativa dos

constituintes na justificação de suas decisões, o forte apego ao desenvolvimentismo enquanto elemento condutor de suas sustentações teóricas. Não parece ser um mero acaso, portanto, que a oposição ao “poder econômico” se mostre significativamente presente nas argumentações acerca do sistema eleitoral que haveria de ser adotado na constituição brasileira. Mas, para que a análise desses elementos seja adequadamente investigada, passemos a caracterizar as estruturas internas da Assembleia Nacional Constituinte brasileira.

1.2. Estrutura Institucional da Assembleia Constituinte Brasileira

De acordo com o primeiro regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), publicado em 1987 e redigido por Fernando Henrique Cardoso, a assembleia atuaria na forma de subcomissões e comissões temáticas e, após isso, uma comissão de sistematização prepararia o documento para ser votado em plenário em duas rodadas de votação nominal. A figura abaixo representa uma visão esquemática dessa estrutura:



Figura 1. Estrutura de tramitação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC)

Fonte: Autor

Uma das particularidades da Assembleia brasileira foi à alta abertura à participação popular, com canais efetivos de interlocução. Evidência disso foi a participação de 122 organizações formais, que representaram 12 milhões de eleitores, e tiveram 83 proposições defendidas nas comissões ou subcomissões. Outro ponto relevante é a importância do relator, que acabava tendo seus interesses prevalecendo nas subcomissões: era tarefa dele a compilação das discussões, podendo ele omitir e escolher os termos a serem escritos.

Os constituintes de 1988 eram compostos por Deputados Federais e Senadores eleitos em 1986. Nessas eleições, PMDB e PFL formaram a maior bancada, com quase 80% das cadeiras legislativas, o que acarretaria significativo impacto nas conformações de alianças e nas decisões da constituinte. Por outro lado, os partidos considerados progressistas (PT, PDT, PSB, PC do B e PCB) ficaram com 9,5% das cadeiras. No total, a ANC contou com 487 deputados e 72 senadores eleitos nas eleições de 1986.

Tabela 1. Composição partidária da ANC

Partido	Número	%
PMDB	302	54,0
PFL	133	23,8
PDS	38	6,7
PDT	26	4,6
PTB	19	3,4
PT	16	2,9
PL	7	1,3
PDC	6	1,1
PCdoB	6	1,1
PCB	3	0,5
PSB	2	0,4
PMB	1	0,2
Total	559	100,0

Fonte: Cálculos baseados em listagens do Superior Tribunal Eleitoral — STE.

De acordo com Celina Souza (2001), o alto grau de heterogeneidade dos constituintes tornava duas opções possíveis para que o objetivo da Assembleia fosse atingido: ou haveria acordos apenas entre grupos ideologicamente similares ou, inversamente, os acordos ocorreriam entre os grupos ideologicamente adversários. A segunda alternativa prevaleceu, assim como a figura mediadora de Ulysses Guimarães, do PMDB.

Foi neste modelo institucional e diante dessas forças gerais que os debates dos constituintes foram travados, um contexto significativamente permeável a diferentes tipos de demandas, por um lado, mas fortemente marcado pela presença do PMDB e PFL, por outro. Além disso, é notável verificar a centralidade que assumiria a Comissão de Sistematização como palco final de discussão dos projetos constituídos nas demais Comissões e Subcomissões, o que seria questionado por setores conservadores ao longo do processo.

Diante da heterogeneidade e do peso que as regras regimentais teriam no processo decisório da Assembleia Nacional Constituinte, seria de se esperar um intenso debate sobre o regimento interno que organizaria os trabalhos dos parlamentares. E foi isso o que ocorreu. Entre disputas internas dentro do próprio PMDB – o então partido majoritário – e o surgimento de um bloco suprapartidário – o “centrão” – dois regimentos internos foram elaborados. Um primeiro documento, acordado no início dos trabalhos, acentuava o aspecto descentralizado da elaboração das leis; e um segundo, invertia a situação anterior, que

centralizaria as decisões finais no plenário. Nesse sentido, uma questão parece de fundamental importância para compreender os trabalhos dos constituintes: como as regras regimentais impactaram o resultado do processo decisório da ANC?

De acordo com Gomes (2006), tomando como base a publicação de uma pesquisa sobre os posicionamentos dos constituintes sobre as matérias a serem legisladas da revista *Veja*, de 4/2/1987, o que se percebeu é que, ao final da jornada enfrentada pelos parlamentares, boa parte das preferências majoritárias inicialmente não se converteu em legislação. Isto é, as regras constitucionais escolhidas foram diferentes das preferidas pelos parlamentares no início do processo. Dessa forma, a autora se questiona sobre o que teria causado esta discrepância. Assim, apesar de não desconsiderar como válidas as explicações que enfatizam a cultura política, a perda da capacidade decisória ou a fragilidade dos partidos políticos brasileiros, Gomes (2006) adota uma postura neo-institucionalista, buscando demonstrar que esta discrepância seria resultado do conjunto de procedimentos decisórios adotado pela Assembleia. Com isso, alguns efeitos das regras, como a longa duração do processo – quase dois anos – e o tamanho do texto final, considerado em muitos casos como demasiadamente longo, seriam decorrentes das regras regimentais adotadas.

O primeiro regimento, aprovado no início do processo, como já foi dito, caracterizava-se pela proposta de forte descentralização da organização da Assembleia, uma vez que dava grandes liberdades às Comissões Temáticas à elaboração de seus anteprojetos. De acordo com Souza (2003), o primeiro regimento, com 86 artigos, somado aos regimentos internos do Congresso Nacional e aos regulamentos das Comissões, dificultavam a interpretação clara das regras do jogo. De qualquer forma, de acordo com este regimento, os primeiros passos seriam as discussões nas audiências públicas, onde líderes partidários e convidados exporiam ponderações nas Subcomissões e Comissões pertinentes a cada matéria. Vale destacar, aqui, que foram nessas audiências que algumas das discussões mais profícuas e esclarecedoras ocorreram apesar de, como veremos, muitos desses debates se perderam e não se consubstanciaram em leis⁷. O resultado dessas decisões seria transformado em um anteprojeto, primeiro da Subcomissão, e depois da Comissão Temática e, após isso, direcionado à Comissão de Sistematização.

⁷ Mesmo assim, vale destacar este palco como bastante esclarecedor sobre as motivações conceituais que alguns dos atores políticos mais relevantes expressara acerca de suas posições sobre o que seria o melhor sistema eleitoral possível para o Brasil.

Digno de nota é a grande importância que o cargo de relatoria assumiu, tanto das Subcomissões quanto das Comissões temáticas e da Comissão de Sistematização. Eram eles que centralizariam as informações disponíveis e redigiriam as matérias a serem apreciadas nas diversas instâncias. Além do cargo do relator, outra função de destaque era a da presidência das Comissões e Subcomissões. Eram os presidentes que interpretariam as regras regimentais e decidiriam sobre o andamento dos trabalhos. Vale ressaltar que, nesse sentido, a vitória do PMDB e do PFL nas eleições de 1986 deu a possibilidade desses dois partidos repartirem estes importantes cargos, via de regra, entre eles: de um lado, as relatorias pertenceram aos membros do PMDB e, de outro, as presidências ficaram com PFL. Nesse sentido, os líderes partidários assumiram também papel de destaque, uma vez que eram eles que detinham a última palavra na distribuição desses cargos dentro de seus partidos. E isso não é uma informação trivial, já que, dentro de sua já conhecida heterogeneidade, o PMDB haveria de ter Mário Covas como figura central na distribuição das relatorias. Com características progressistas, Covas indicaria boa parte da ala também progressista do PMDB para os cargos de relatores que, futuramente, comporiam também a Comissão de Sistematização⁸. Esta tendência motivou intensos conflitos, como veremos.

Dentro dessas regras e dessa divisão de cargos, um primeiro documento, chamado de “Anteprojeto da Constituição”, foi encaminhado para a Comissão de Sistematização e assim se chegou ao Primeiro Projeto de Constituição (Projeto A). De acordo com Gomes (2006), este projeto foi profundamente criticado, não só pelos parlamentares, mas também pela opinião pública. Diante disso, o então relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, tinha a difícil missão de conciliar os interesses e as críticas dirigidas ao texto. Surgem, nesse contexto, dois Substitutivos: primeiro, o Cabral I e, depois, por excesso de criatividade, o Cabral II. Os três projetos passaram por votação, o Projeto A, Cabral I e Cabral II. Como resultado final, o projeto original, Projeto A⁹, ganhou a maioria dos votos. Esse fato acirrou os descontentamentos já abundantes. De acordo com Gomes,

⁸ Como afirma Souza (2003, p. 43): “Os membros desta comissão eram compostos pelos presidentes e pelos relatores das comissões temáticas, pelos relatores das subcomissões, pelos representantes da elite dos partidos e pelos seus próprios relatores e presidente. A disputa para a relatoria-geral da Comissão de Sistematização fora travada entre os Senadores Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) e Bernardo Cabral (PMDB-AM) e pelo deputado federal Pimenta da Veiga (PMDB-MG). O resultado deste embate foi um empate entre Pimenta da Veiga e Cabral. O segundo turno assegurou a vitória a Cabral, que além da aprovação do Senado contou com o apoio explícito do governo”.

⁹ Como salienta Gomes (2006, p. 207), alguns dos pontos que geraram impasse nesse projeto: “Decisões como a redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais ou a estabilidade no emprego após 90 dias da contratação ou a aprovação da licença paternidade de sete dias eram celebradas pelas organizações de

O Projeto de Constituição A parecia muito mais progressista do que a maioria das forças políticas na Assembleia Nacional Constituinte teria preferido. E o aspecto substantivo do Projeto-A foi o resultado de uma predominância estratégica das forças progressistas no começo dos trabalhos Constituintes combinado à facilidade de formação de maiorias nas Comissões e subcomissões e, em especial, na Comissão de Sistematização (GOMES, 2006, p. 201).

Nesse sentido, a própria estratégia de parte importante dos setores progressistas, sob muitos aspectos vinculada à figura de Mário Covas, explica este descompasso entre interesses progressistas e representação conservadora. Diante de uma necessidade de *quórum* menor do que aquele necessitado no plenário, a Comissão de Sistematização e sua força progressista fizeram com que o Projeto A fosse aprovado. Ao final, dentro das regras estipuladas pelo primeiro regimento, a alteração de uma proposta precisaria de 42 votos (maioria absoluta) na Comissão de Sistematização, ao passo que, ao chegar ao plenário, necessitar-se-ia de 252 votos – uma votação difícil de alcançar. Nesse contexto, então, os impasses se tornam mais evidentes e surge, como decorrência, um novo *player* no jogo da constituinte, que teria um significativo peso dentro do processo: o bloco suprapartidário do “centrão”¹⁰ que, mais do que se configurar como uma coalizão propositiva de novas matérias, tornara-se um importante veto *player* da constituinte.

Apoiando-se em argumentos aparentemente neutros, como a quebra do princípio majoritário, uma vez que o projeto seria formatado por uma minoria de 42 parlamentares e não pela maioria do plenário, o “centrão” passa a exigir mudanças nas regras regimentais. Suas exigências foram atendidas. Com 290 votos favoráveis e apenas 16 contrários, um novo regimento passaria a conduzir os processos legislativos. Nesse regimento, um dispositivo alteraria de forma profunda o *modus operandi* da ANC, a saber: o Destaque de Votação em Separado (DVS). Nas regras antigas, qualquer alteração das propostas geradas na Comissão de Sistematização, necessitaria de maioria absoluta do plenário (252 votos). Com o DVS, a situação alterava-se, ou melhor, invertia-se. Como afirma Souza,

Pelo novo regimento, a difícil e intensa atividade de aglutinar as preferências, que deveriam ser materializadas em votos, caberia não mais ao segmento político que apresentasse restrições efetivas ao texto em votação, mas àqueles que se

trabalhadores, mas consideradas irrealistas por, por exemplo, Mário Amato, presidente da Federação das Indústrias de São Paulo ou por Albano Franco (presidente da Confederação Nacional das Indústrias) e também por alguns membros da Assembleia Nacional Constituinte”.

¹⁰ Comandado por lideranças conservadoras do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e contava também com parlamentares do Partido Liberal (PL) e do Partido Democrata Cristão (PDC).

identificavam com as proposições aí apresentadas. Para se garantir a permanência de partes do texto que recebessem dos parlamentares do “Centrão” o mecanismo do DVS, era necessário a obtenção de maioria absoluta durante o processo de votação. (SOUZA, 2003, p. 46).

Mais do que a inversão do poder decisório, o mecanismo do DVS desqualificava o processo deliberativo de todas as etapas anteriores e tornava extremamente árduo o ato decisório, uma vez que todas as proposições do projeto poderiam ser votadas, e não as propostas de mudanças. Como decorrência da supremacia da “não-decisão” sobre a decisão, novos arranjos deveriam ser criados. Foi a partir daí que o papel das lideranças partidárias ganhou ainda mais destaque. Estaria, assim, na negociação das lideranças partidárias a centralização do processo decisório. Portanto, diante do problema da formação de maiorias no plenário, surgiria o que seria conhecido como “Colégio de Líderes”. Diante das negociações, conflitos, coalizões e fragmentações (entre elas o surgimento do PSDB), o processo constituinte brasileiro se caracterizou como uma jornada quase épica e produziu um documento amplamente elogiado do ponto de vista das garantias estipuladas, mas amplamente criticado em relação ao seu tamanho e escopo. De qualquer forma, além de um momento fundante das forças político-partidárias brasileiras, o próprio processo decisório se torna explicativo do porquê de muitas preferências majoritárias, apontadas por Souza (2006) não se transubstanciaram em leis. Para compreender melhor esta tendência, passemos a analisar os atores políticos e os debates travados no interior da Assembleia.

1.3. Atores, Debates e Decisões sobre as Regras Eleitorais

Respeitando o modelo institucional brevemente descrito acima, o sistema de representação proporcional (RP) para eleição de Deputados, sugerido no artigo 45 da Constituição Federal de 1988, passara por ao menos quatro instâncias decisórias antes de ser aprovado. Primeiro, as primeiras propostas foram discutidas na Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, depois, na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, logo após, na Comissão de Sistematização e, por fim, em votação nominal em plenária.

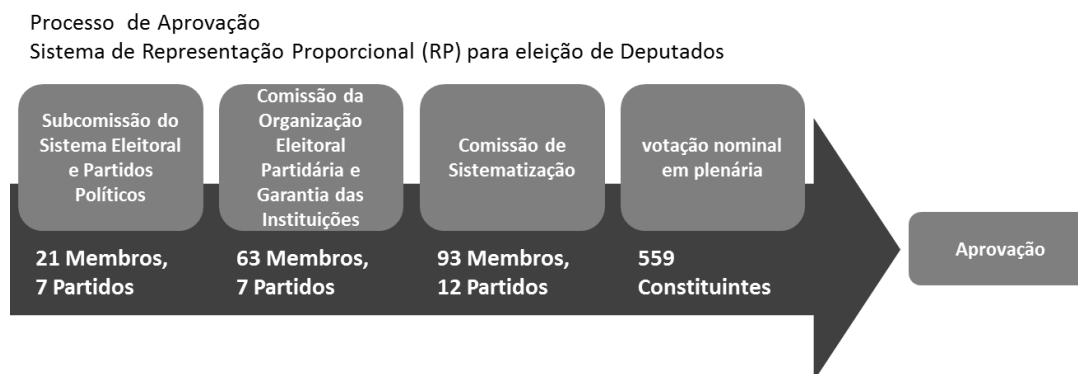


Figura 2. Processo de Aprovação do Sistema de Representação Proporcional

Fonte: Autor.

Composta por 21 membros, a Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos foi presidida por Israel Pinheiro Filho (PMDB-MG) e tinha como relator o Deputado Francisco Rossi (PTB-SP). Era composta por representantes de 7 diferentes partidos, entre eles PMDB¹¹, PFL¹², PDS (Carlos Virgílio), PDT (Airton Cordeiro), PTB (o relator, citado acima), PT (Paulo Delgado) e PC do B (Lídice da Mata). Abaixo, é possível observar quadro partidário da Subcomissão:

Tabela 2. Subcomissão de Sistema Eleitoral e Partidos Políticos

Presidente: Israel Pinheiro Filho (PMDB)		
Relator: Francisco Rossi (PTB)		
Partido	N. Representantes	% representantes
PMDB	11	52,3
PFL	5	23,7
PDS	1	4,8
PDT	1	4,8
PT	1	4,8
PTB	1	4,8
PC do B	1	4,8
Total	21	100

Fonte: Autor, com dados das Atas da Assembleia Nacional Constituinte

Ao passar pela Comissão da Organização eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, 63 membros da Assembleia debateram o assunto, com a presidência de Jarbas

¹¹ Além do presidente, Arnaldo Moraes; Francisco Sales; Heráclito Fortes; José Melo; Lélcio Souza; Luiz Soyer; Robson Marinho; Ronaldo Cezar Coelho; Rospide Netto; Waldyr Pugliesi.

¹² Jayme Santana; José Agripino; Maurício Campos; Horácio Ferraz; Saulo Queiroz.

Passarinho (PDS-PA) e com a relatoria de Prisco Viana (PMDB-BA). Composta por representantes também por 7 partidos políticos, distribuídos da seguinte forma: PMDB¹³, PFL¹⁴, PDS¹⁵, PTB (Francisco Rossi; Ottomar de Souza Pinto), PT (José Genoíno; Paulo Delgado) e PC do B (Lídice da Mata). Abaixo, é possível observar quadro partidário dessa Comissão:

Tabela 3. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

Presidente: Jarbas Passarinho (PDS-PA)		
Relator: Prisco Viana (PMDB-BA)		
Partido	N. representantes	% representantes
PMDB	35	55,5
PFL	16	25,4
PDS	4	6,3
PDT	3	4,8
PTB	2	3,2
PT	2	3,2
PC do B	1	1,6
Total	63	100

Fonte: Autor, com dados das Atas da Assembleia Nacional Constituinte

Já a Comissão de Sistematização, etapa derradeira do processo de definição das leis constitucionais brasileiras, contou com 93 membros, relatoria de Bernardo Cabral (PMDB-AM) e presidência de Afonso Arinos (PFL-RJ). Contando com representantes de todos os partidos eleitos em 1986, seus membros se distribuíram da seguinte forma: PMDB¹⁶, PFL¹⁷,

¹³ Além do relator, Iran Saraiva; Mário Covas; Olavo Pires; Raimundo Lira; Antero de Barros; Antônio Britto; Antônio Perosa; Arnaldo Martins; Arnaldo Moraes; Asdrubal Bentes; Carlos Benevides; Daso Coimbra; Euclides Scalco; Fausto Fernandes; Felipe Cheidde; Francisco Sales; Hélio Rosas; Heráclito Fortes; Israel Pinheiro Filho; José Tavares; José Melo; Lélío Souza; Luiz Soyer; Mário de Oliveira; Nelton Friedrich; Osmir Lima; Prisco Viana; Ralph Biasi; Roberto Brant; Robson Marinho; Ronaldo Cezar Coelho; Rospide Netto; Edivaldo Motta; Waldir Pugliesi.

¹⁴ Alair Ferreira; Alécio Dias; Etevaldo Nogueira; Evaldo Gonçalves; Jaime Santana; José Agripino; José Camargo; Maurício Campos; Nivaldo Machado; Ricardo Fiuza; Ricardo Izar; SadieHauache; Ézio Ferreira; Saulo Queiroz; Luiz Marques; Horácio Ferraz.

¹⁵ além do presidente, Artenir Werner; Telmo Kirst; Carlos Virgílio), PDT (Airtton Cordeiro; Moema São Thiago; Cesar Maia.

¹⁶ Além do relator, Abigail Feitosa; Ademir Andrade; Almir Gabriel; Alfredo Campos; Aluízio Campos; Artur da Távola; Carlos Mosconi; Carlos Sant'Anna; Celso Dourado; Cid Carvalho; Cristina Tavares; Egídio Ferreira Lima; Fernando Bezerra Coelho; Fernando Gasparian; Fernando Henrique Cardoso; Fernando Lyra; Francisco Pinto; Haroldo Sabóia; Ibsen Pinheiro; João Calmon; João Herrmann Neto; José Fogaça; José Freire; José Geraldo; José Ignácio Ferreira; José Paulo Bisol; José Richa; José Serra; José Ulisses de Oliveira; Manoel Moreira; Mário Lima; Milton Reis; Nelson Carneiro; Nelson Jobim; Nelton Friedrich; Nilson Gibson; Osvaldo Lima Filho; Paulo Ramos; Pimenta da Veiga; Prisco Viana; Raimundo Bezerra; Renato Vianna; Rodrigues Palma; Severo Gomes; Sigmaringa Seixas; Theodoro Mendes; Virgildásio de Senna; Wilson Martins.

¹⁷ Além do presidente, Alcení Guerra; Aloysio Chaves; Antonio Carlos Mendes Thame; Arnaldo Prieto; Carlos Chiarelli; Christóvam Chiaradia; Edme Tavares; Eraldo Tinoco; Francisco Dornelles; Francisco Benjamin;

PDS¹⁸, PDT¹⁹, PT²⁰, PL (Adolfo Oliveira), PDC (Siqueira Campos), PCB (Roberto Freire), PC do B (Haroldo Lima), PSB (Jamil Haddad) e PMB (Antonio Farias). Abaixo, é possível observar resumo do quadro partidário da Comissão de sistematização:

Tabela 4. Comissão de Sistematização

Presidente: Afonso Arinos (PFL-RJ)		
Relator: Bernardo Cabral (PMDB-AM)		
Partido	N. representantes	% representantes
PMDB	49	52,6
PFL	24	25,8
PDS	6	6,4
PDT	3	3,2
PTB	3	3,2
PT	2	2,2
PL	1	1,1
PDC	1	1,1
PCB	1	1,1
PC do B	1	1,1
PSB	1	1,1
PMB	1	1,1
Total	93	100

Fonte: Autor, com dados das Atas da Assembleia Nacional Constituinte

Assim, essas eram as estruturas organizacionais e as forças políticas atuantes que estiveram envolvidas na elaboração do Artigo 45 da Constituição de 1988, que estabeleceria a base legal para o sistema de representação proporcional brasileiro. Com é possível observar, em todas as instâncias o PMDB e o PFL se mostraram como partidos mais representados. Conjuntamente, os dois partidos somavam ao menos 76% da representação. Além disso, nota-se que, no decorrer do processo, os menores partidos à época, como o PT e o PC do B, perdem seu potencial representativo. Assim, ao longo do trâmite que definiria o sistema eleitoral brasileiro, a capacidade representativa dos maiores partidos aumentou, enquanto a dos menores diminuiu. Passemos, agora, à análise do processo que deu origem ao sistema

Inocêncio Oliveira; José Jorge; José Lins; José Santana; José Thomaz Nonô; Luís Eduardo; Marcondes Gadelha; Mário Assad; Oscar Corrêa; Osvaldo Coelho; Paulo Pimentel; Ricardo Fiúza; Sandra Cavalcanti.

¹⁸ Antonio Carlos Konder Reis; Darcy Pozza; Gerson Peres; Jarbas Passarinho; José Luiz Maia; Virgílio Távora.

¹⁹ Brandão Monteiro; José Maurício; Lysâneas Maciel), PTB (Francisco Rossi; Gastone Righi; Joaquim Bevilacqua.

²⁰ Luís Ignácio Lula da Silva; Plínio Arruda Sampaio.

eleitoral proporcional no Brasil. No entanto, para que a interpretação se torne mais clara, se faz importante alguns apontamentos sobre a atuação partidária na ANC.

1.3.1 Atuação partidária na assembléia nacional constituinte

Buscando verificar as causas da instabilidade do sistema partidário brasileiro da década de 1980 e as perspectivas para os partidos políticos brasileiros na democracia restaurada, Kinzo (1988) investiga as decisões ocorridas na Assembleia Nacional Constituinte e a conjuntura partidária da época. Para isso, a autora parte de um levantamento histórico sobre as possíveis motivações da fragilidade dos partidos políticos brasileiros e, após isso, analisa as votações nominais dos membros da Assembleia Nacional Constituinte, constatando que a atuação dos parlamentares na Constituinte obedeceu às clivagens partidárias da época.

Segundo a autora, alguns fatores históricos podem ter sido decisivos para a consolidação da configuração partidária que atuou no processo constituinte. Entre eles, é possível destacar a herança do intervencionismo estatal nos partidos brasileiros, a experiência autoritária do regime militar, já discutida em termos conjunturais anteriormente, e a configuração partidária que se constituiu durante o processo de abertura política.

Em relação ao primeiro fator, é possível notar que a forte interferência do governo central na estrutura partidária tornou difícil o enraizamento dos partidos na sociedade brasileira. Isso pode ser observado, por exemplo, na constituição dos partidos brasileiros durante a primeira experiência democrática de massa no Brasil, após o longo período do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Os três grandes partidos, União Democrática Nacional (UDN), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Social Democrático (PSD), que participaram da política brasileira entre os anos de 1945 e 1964, estiveram estritamente vinculados, em suas origens, ao apoio ou oposição ao governo central. Não seria de se estranhar, desse modo, a dificuldade deste sistema partidário em criar identidade institucional como condutores da representação da sociedade.

Já em relação ao passado autoritário, Kinzo (1988) destaca dois elementos como explicativos da fragilidade dos partidos brasileiros: as práticas partidárias ocorridas durante o regime militar e os esforços do governo autoritário em romper com a tradição partidária que (por mais frágeis que fossem) existiram no período entre 1945-1964. Nesse sentido, uma característica singular do regime militar brasileiro foi a legalidade da ação partidária. Com efeito, a despeito do aspecto primordialmente formal que as instituições partidárias assumiam, o fato é que a atuação dos partidos durante este período acarretou impactos significativos para

o sistema político brasileiro. Evidência disso é a preponderância do PMDB, proveniente do então partido de oposição, MDB, nas eleições de 1986, que deram origem aos membros Constituintes. Em 1979, com o retorno do pluripartidarismo no Brasil, as sucessivas alterações na legislação eleitoral e a patronagem ocorridas no momento de abertura política, deram origem a uma configuração política que agravaria ainda mais a artificialidade dos partidos brasileiros.

Partidos estes que, apesar de sua pouca representatividade junto ao eleitorado brasileiro, foram atores fundamentais no processo de transição democrática. Diante de um governo fragilizado em sua legitimidade política, o primeiro presidente civil, Sarney, utilizou-se de estratégias de caráter fisiológico para adquirir maiorias e influenciar o jogo político durante a década de 1980. A criação do bloco suprapartidário do “centrão”, nesse sentido, acentuaria ainda mais a nebulosidade do sistema partidário brasileiro.

Devido à particularidade desse processo, repleto de rupturas e de controle dos governos centrais, Kinzo (1988) acredita que o grande momento fundador do sistema partidário brasileiro tenha sido a atuação destes na Assembleia Nacional Constituinte. De acordo com a autora, “a inclusão de qualquer questão relevante no texto constitucional envolveu árdua negociação entre líderes dos diversos partidos, o trabalho de angariar apoio para uma proposta ou de dissuadir sobre outra, e o embate das forças para apoio do plenário quando um acordo era possível” (KINZO, 1988, p. 116). Talvez pela primeira vez na história política do Brasil, os partidos políticos foram colocados como centro das decisões, como órgãos efetivamente representativos, sob os olhos atentos da opinião pública. Por conta disso, a investigação dessa atuação se faz relevante.

Ao analisar as votações nominais acerca de projetos de lei que não possuíam consenso entre os parlamentares, Kinzo (1988) buscou verificar a relação entre o posicionamento dos Constituintes e suas respectivas clivagens partidárias. Para isso, cinco escalas foram utilizadas: governismo, conservadorismo, “democratismo”, nacionalismo e oposicionismo ao sistema financeiro. Ao interpretar os dados obtidos, percebeu-se que, ao contrário do que se poderia imaginar em um sistema partidário frágil, houve uma coerência entre votos nominais e clivagens partidárias. Isto é, ao cruzar os resultados das votações e as posições partidárias dentro das escalas criadas, foram percebidos padrões consistentes. Mais que isso, a autora afirma existir uma correspondência entre as correlações entre as diferentes escalas, sobretudo quando se toma como base as médias gerais das votações dentro dos blocos partidários. Blocos partidários como o Centrão, PFL, PDS, PTB e PDC assumiram posturas contrárias aos temas democratizantes, nacionalistas e de oposição ao sistema financeiro. Por outro lado,

PSDB, PDT, PT, PCB e PC do B apoiaram medidas democratizantes, nacionalistas e oposicionistas ao sistema financeiro. Destarte, verificou-se que as maiores discrepâncias dentro de cada bloco partidário ocorreram, sobretudo, de acordo com as diferenças regionais dos parlamentares. Por exemplo, os membros do PFL do Norte e Nordeste apresentaram tendências mais governistas do que os de outras regiões. Já em relação ao PSDB, verificou-se maior propensão do Sul a posicionamentos mais à esquerda do espectro ideológico do que a bancada do Sudeste.

Enfim, diante de uma análise que levou em consideração componentes histórico-institucionais e o processo Constituinte, Kinzo, escrevendo em 1988, se mostra nem muito pessimista e tampouco demasiadamente otimista com os partidos brasileiros. Se, por um lado, a autora percebeu clivagens partidárias claras na Assembleia Nacional Constituinte, a descontinuidade da história dos partidos brasileiros e os entraves institucionais do sistema político nacional mostravam que um longo caminho a ser percorrido estava à frente dos partidos brasileiros. Nas palavras de Kinzo:

[...] apesar das inúmeras vezes que a composição das bancadas foi alterada em decorrência das reformulações do quadro partidário, a definição de posições razoavelmente claras pode ser o prenúncio da formação de clivagens partidárias mais duradouras (KINZO, 1988, p. 127)

Portanto, como é possível observar, o momento constituinte não se mostra importante apenas pelas regras constitucionais dele decorrentes, mas também por conta dos arranjos político-partidários resultantes do processo. Entre tensões e acordos, foi nesse período que a configuração partidária da jovem democracia brasileira se constituiu, ao menos em grande parte. No entanto, como já tem sido destacado, o resultado das decisões e, mais especificamente, as regras eleitorais decorrentes da Constituição da República Federativa do Brasil, haveria de consolidar ou reformar estes arranjos. Portanto, analisaremos agora os debates mais específicos que, dentro da Assembleia Nacional Constituinte, condicionaram a manutenção da representação proporcional no Brasil.

1.3.2. A subcomissão do sistema eleitoral e do partido político

Como já é sabido, o primeiro momento de discussão sobre as regras eleitorais brasileiras no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) ocorreu em uma Subcomissão, mais especificamente, na Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, cujas sessões se deram entre abril e maio de 1987. Nas subcomissões, os trabalhos

eram organizados em basicamente três etapas. Na primeira ocorriam sessões para definição de planejamento das atividades; na segunda, havia audiências públicas, quando líderes partidários e especialistas convidados expunham suas posições sobre os temas tratados; e a terceira etapa era a de apreciação e votação do anteprojeto. Tendo em vista o escopo da pesquisa, foram analisadas as duas últimas etapas.

A análise das audiências públicas se faz importante uma vez que eram nessas arenas que as discussões conceituais, os posicionamentos e os argumentos se tornaram mais claros. A partir dos pronunciamentos das lideranças partidárias, por exemplo, podemos observar os registros dos posicionamentos dos partidos políticos acerca das motivações e intenções manifestas em relação das opções das instituições eleitorais, suas vantagens e desvantagens, suas sustentações e argumentos. Assim, a despeito de ser um *locus* limitado de deliberação das forças políticas, se tomarmos como base sobretudo as regras regimentais estabelecidas no primeiro regimento, é possível entender que esta era uma arena que exerceria grande poder de decisão sobre os resultados das regras eleitorais na ANC. Já na etapa de votação, torna-se possível verificar o posicionamento dos integrantes da subcomissão em sua totalidade. Isto é, nas votações do anteprojeto da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, é possível não só identificar o posicionamento dos parlamentares que não se pronunciaram durante as audiências públicas, mas também verificar em que medida os posicionamentos proferidos se consubstanciaram em votos e, portanto, em decisões.

Nesse momento constituinte o foco das discussões, como se verá, é a necessidade de se optar por um sistema eleitoral de representação proporcional ou majoritária (“distrital”) ou, como se percebeu ser a sustentação preponderante, por um sistema misto, majoritário e proporcional – por muitos constituintes, denominado de “sistema alemão”. Os argumentos que sustentavam ou refutavam cada uma dessas opções situavam-se em torno de categorias como: o fortalecimento do poder econômico sobre a política brasileira, as possibilidades de representação e do pluralismo, a minimização da corrupção e das práticas ilegais, o poder dos interesses nacionais e dos interesses regionais, a instabilidade e os riscos que o sistema eleitoral acarretaria ao sistema político, a responsividade dos atores políticos e o fortalecimento dos partidos políticos.

Em relação à minimização do poder econômico no processo eleitoral, foi possível identificar dois conjuntos de argumentos. O primeiro deles, favorável ao sistema de representação proporcional, acusava o sistema distrital (ou majoritário) à uma maior possibilidade de influência do poder econômico local, também identificado como poder das

“oligarquias”, nas escolhas eleitorais. Esse posicionamento pode ser verificado, por exemplo, no pronunciamento de Maurício Campos, liderança do PFL:

[...] um sistema distrital de eleição fortalece oligarquias locais, enquanto que um sistema proporcional exige estruturas partidárias de maior abrangência (Atas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 20/07/1987, p19).

Este posicionamento também foi defendido por representantes do PDT, PT, PDS e PTB. A primeira observação possível a partir desse posicionamento é que, para parte dos participantes da Subcomissão, os abusos do poder econômico sobre as eleições não seriam evitados, mas, pelo contrário, seriam incentivados com a adoção de um sistema distrital puro. Em segundo lugar, é possível observar que partidos de diferentes posicionamentos dentro do espectro ideológico defendem esta posição, como podemos observar na sustentação tanto de partidos como o PT e o PDT – situados na esquerda do espectro político – e PFL, PDS e PTB – situados na direita do espectro político.

Por outro lado, um dos posicionamentos que foi sustentado por especialistas convidados, apesar de pouco defendido pelas lideranças políticas, foi de que o sistema distrital de votação minimizaria o poder econômico sobre o processo eleitoral na medida em que os gastos nas campanhas políticas seriam menores. Defendido pelo professor David Fleischer, convidado especial da sessão de 7/5/1987, alegava-se que o voto distrital reduziria os gastos de campanha e, portanto, tornaria menor o impacto do poder econômico sobre o processo de eleições:

Com uma legislação mais forte contra os abusos do poder econômico e as máquinas administrativas, esse sistema pode muito bem reduzir os custos de uma eleição, tendo apenas um candidato, uma chapa por partido em cada distrito, isso vai acirrar a competição entre os partidos e diminuir a competição e a deslealdade dentro de cada partido (Atas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 23/07/1987, p35).

Nesse sentido, a centralidade do argumento está no fato de que, ao reduzir a abrangência geográfica e demográfica, as disputas que ocorreriam no distrito eleitoral exigiriam montantes mais modestos de recursos para as campanhas. Com isso, as disputas se tornariam menos dependentes dos atores econômicos no processo eleitoral.

Ao se tomar como base a categoria de análise “representatividade e pluralidade”, verificamos uma preponderância de argumentos favoráveis ao sistema proporcional, apesar de haver também quem defendia o sistema misto (majoritário e proporcional) como modelo garantidor da representação de diversas correntes de pensamento da sociedade. Dessa forma,

um posicionamento representativo daqueles que acreditam que o voto proporcional garante uma melhor representatividade da complexa população brasileira pode ser observado no depoimento de João Gilberto, especialista em direito constitucional convidado à audiência pública de 6/5/1987:

Eu defendo o voto proporcional porque é o voto que assegura a representação das correntes de opinião [...]. Tenho certeza de que, implantado o voto distrital no País, as correntes de opinião deixarão de ter representação [...]. Enquanto que o voto distrital, no seu caráter majoritário, ele sempre exclui a minoria. Há uma eleição majoritária, numa determinada área, em que alguém ganha, alguém perde e os votos dos que perderam não estão representados (Atas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 21/07/1987, p26).

Explicitamente, esse posicionamento também foi defendido por representantes do PT, PC do B e PDT. Nele, é possível identificar uma relação direta entre proporcionalidade e pluralidade da representação. Embutido nesse discurso, podemos ver que se alegava que, como incentivador da formação de grandes blocos partidários, o sistema distrital impediria grupos minoritários da sociedade a uma representação no Congresso. Isso porque, com o sistema distrital, os votos que não atingiriam a maioria em um dado distrito seriam perdidos e, assim, apenas os partidos, segmentos e candidatos com maior expressividade seriam representados, excluindo da participação aqueles que não atingiram tal umbral.

Ademais, houve também quem defendesse que o problema da representação das minorias, num sistema distrital, poderia ser resguardado na medida em que se constituíssem os desenhos e os critérios de definição geográficos do próprio distrito. Podemos notar isso, por exemplo, na afirmação de Arnaldo Malheiros, outro especialista convidado pelos constituintes:

E eu entendo que no sistema do distrito pequeno, do distrito menor, vai haver essa tendência sim, mas eu entendo que também as minorias vão ser totalmente resguardadas, dependendo, isso deve ser até um princípio constitucional, da contagem desses votos num distrito em nível de percentual, para se garantir o direito dessas minorias (Atas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 21/07/1987, p41).

Nesse sentido, para se garantir a eficácia da representação de diversos setores da sociedade brasileira, a solução estaria menos no sistema proporcional, e mais no processo de definição dos distritos eleitorais, garantindo um desenho em que diferentes possibilidades de representação fossem garantidas na distribuição geográfica da população brasileira. No entanto, nessa mesma linha de pensamento, surgem argumentos contrários ao sistema distrital

puro, em alegações de que os interesses regionais poderiam, ao longo do tempo, se sobreporem aos interesses nacionais da população. Um exemplo dessa disposição pode ser verificado em sustentação proferida por Paiva Muniz, representante do PTB:

Os representantes aqui [no sistema distrital], que estão discutindo os problemas nacionais, passariam a discutir apenas os problemas de suas comunidades, perdendo o sentido nacional. Acho, portanto, que o voto distrital puro representa uma estratificação do conservadorismo (Atas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 20/07/1987, p35).

Essa posição, também sustentada explicitamente por representantes do PFL, PDS e PV, mostra a preocupação de parte dos parlamentares decorrentes do sistema distrital em termos de definição de agenda e preocupações com as possibilidades de adequação de políticas públicas de âmbito nacional. Com efeito, palavras como “oligarquias” e “caudilhismos” foram usadas para adjetivar os efeitos decorrentes do sistema distrital ou majoritário puro para a composição do Congresso Nacional. Há, assim, uma preocupação de que, associado ao federalismo já consolidado no Brasil, as propostas de ação governamental se percam diante de interesses particulares dos distritos eleitorais dos quais os parlamentares seriam eleitos.

No entanto, houve quem afirmasse que, mais importante do que as preocupações com os regionalismos, a questão da responsividade deveria ser considerada como medida para a adoção do sistema proporcional ou distrital. Isto é, a escolha do sistema eleitoral deveria levar em consideração a potencialidade de prestação de contas, de fiscalização e de cobrança do eleitorado frente aos candidatos eleitos. Dessa maneira, os defensores do sistema distrital sustentavam que, com esse modelo, a proximidade entre eleitor e eleito se tornaria mais estreita, como podemos ver no depoimento de Francisco Weffort, em sessão de 7/5/1987:

Se adotarmos um sistema distrital mesmo que misto, se adotarmos o sistema do distrito uninominal de eleição majoritária, aí, sim, provavelmente teríamos a possibilidade de uma terceira forma de controle, não apenas a da próxima eleição, não apenas dos mecanismos partidários, mas, eventualmente, teríamos a possibilidade de que um segmento importante da opinião formada no distrito questionasse o procedimento do seu representante junto à Assembleia Legislativa ou junto à Câmara Federal (Atas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 23/07/1987, p39).

Entretanto, para defensores do sistema proporcional, a garantia da responsividade poderia ocorrer via fortalecimento partidário e do controle que os partidos poderiam exercer frente ao parlamentar. Nesse sentido, o sistema proporcional não rejeitaria as possibilidades de controle da ação parlamentar, uma vez que esta poderia ocorrer mediada pelo partido

político. Esse posicionamento pode ser verificado nas afirmações de David Fleischer, em 7/5/1987:

No sistema proporcional, se for a eleição por lista partidária, o deputado deve o seu mandato, em primeiro lugar, ao partido que o colocou na lista, numa posição suficientemente alta para ser eleito [...]. Então, poderia haver um mecanismo pelo qual o próprio partido cassasse ou revogasse o mandato do deputado e desse-o para o próximo na lista (Atas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 23/07/1987, p. 40).

Entretanto, nesse argumento, o próprio fortalecimento dos partidos políticos seria um mecanismo de responsividade. Ademais, e talvez um dos argumentos mais sustentado durante as audiências públicas da Subcomissão, seria o fortalecimento dos partidos políticos como mecanismos de representação e governabilidade. Nesse contexto do debate, os argumentos situavam-se entre aqueles que defendiam que o sistema eleitoral proporcional, que vincularia as candidaturas intrinsecamente aos partidos, seria incentivador do fortalecimento partidário e, por outro lado, entre os defensores do sistema majoritário, sustentava-se que seria necessário evitar arranjos partidários esdrúxulos, como àqueles incentivados pelo sistema proporcional. Nesse último ponto, Francisco Weffort defendeu:

[...] nosso sistema proporcional é um sistema que produz, que leva a um processo de descaracterização dos partidos, ele leva a um processo de fragmentação dos partidos, ou, se não de fragmentação dos partidos, ele leva a um processo de diluição da significação dos partidos (Atas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 23/07/1987, p.28).

Por outro lado, também foi defendida a ideia de que, em oposição ao apontamento acima, é o sistema proporcional que, ao abrir possibilidades para que partidos minoritários sejam representados, possibilitaria o fortalecimento de vínculos ideológicos dos partidos, e, portanto, tornaria as diferenças partidárias mais nítidas. Nesse sentido, o caráter ideológico dos partidos seria fortalecido e, conseqüentemente, as próprias organizações partidárias enquanto instâncias de participação. O depoimento de Arnaldo Malheiros sinaliza esta posição:

O meu entendimento doutrinário é que nós devemos ter a representação proporcional; não devemos de maneira nenhuma esmagar os pequenos Partidos, ou dificultar a representação de Partidos ideológicos (Atas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 21/07/1987, p. 30).

Como é possível observar nos trechos selecionados das audiências públicas, durante as sessões da Subcomissão de Sistema Eleitoral e Partido Político, não havia consenso claro sobre qual sistema eleitoral deveria ser adotado. É verdade que o modelo distrital misto apareceria como uma solução possível para este impasse. Adotando características sustentadas por aqueles que defendiam o sistema proporcional como aquelas defendidas pelos adeptos do sistema distrital, o sistema majoritário misto se mostrava como uma alternativa lógica e, como veremos, na alternativa selecionada nessa arena de debates, apesar de ter sido vitoriosa por uma pequena diferença de votos.

De fato, no parecer do relator Francisco Rossi (PTB-SP), o sistema eleitoral misto aparecia nos artigos 3^o, 4^o, 5^o e 6^o, como segue abaixo:

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

Art. 4^o – A eleição para Deputado Federal e Deputado Estadual obedecerá ao critério de 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 número de distritos será elevado à unidade superior, sempre que for ímpar o número de vagas a preencher, no Estado.

Art. 5^o – 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. 6^o – 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 (Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, Anteprojeto da Subcomissão, 1987).

Como afirmam Simoni, Silva e Souza (2009), surgiram propostas de emendas que questionavam a adoção do sistema eleitoral misto por parte de diferentes partidos (PT, PSB, PC do B, PFL e PMDB), sobretudo alegando a influência do poder econômico no processo eleitoral decorrente desta possível decisão. No tocante às denúncias, a justificativa da emenda 4^a0103-1, de Lídice da Mata (PC do B) é demonstrativa desse conjunto de argumentos contrários:

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 (Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 1987, EMENDA 4^a0103-1).

Diante dos impasses provocados pelos artigos 3^o, 4^o, 5^o e 6^o do anteprojeto de Francisco Rossi, Israel Pinheiro (PMDB), o então presidente da Subcomissão, decide colocar

em votação uma das emendas que alterava o Artigo 3º e suprimia os Artigos 4º, 5º e 6º. Nesse caso, era uma emenda de autoria do Deputado Paulo Delgado, do PT. De acordo com esta emenda, estabelecer-se-ia o seguinte:

Art. 3º - O Sistema Eleitoral é proporcional nas eleições legislativas e majoritário nas eleições para o Poder Executivo. (Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político, 1987, EMENDA 4ª0003-4)

Como resultado, a votação foi significativamente disputada, tendo o voto do presidente Israel Pinheiro (PMDB) como fator de desempate. Ao fim, como vemos na tabela abaixo, o sistema misto foi mantido a despeito de todas as desavenças.

Tabela 5. Votação da EMENDA 4ª0003-4 - Favorável ao Sistema Proporcional (Paulo Delgado - PT)²¹

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

Fonte: Simoni, Silva e Souza (2009)

Como podemos observar, todos os partidos considerados de esquerda que participaram da votação, como PDT, PT e PC do B, votaram favoravelmente ao sistema proporcional e contrários ao sistema eleitoral misto. No entanto, também observamos a divisão dos maiores partidos da constituinte, PMDB e PFL, mostrando que o posicionamento em relação ao sistema eleitoral não respeitava, necessariamente, clivagens ideológicas. De qualquer forma, ao fim das votações o parecer do relator acabou prevalecendo, apenas sendo suprimidos os artigos que detalhavam os procedimentos referentes ao sistema misto. Seria esta decisão, portanto, que seria avaliada e votada na etapa posterior, a saber, a Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.

²¹ 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.

1.3.3. Comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições

O processo de trabalho adotado nas Comissões era semelhante ao que foi adotado nas Subcomissões. A diferença mais marcante estava no fato de que, de forma um pouco menos inclusiva do que o ocorrido nas Subcomissões, a etapa das “audiências públicas” era substituída por um pronunciamento do relator de cada uma das Subcomissões que integravam cada Comissão. No caso específico da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, presidida pelo Constituinte Jarbas Passarinho (PDS), as Subcomissões de Sistema Eleitoral e dos Partidos Políticos, da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança e da Garantia da Constituição, Reforma e Emendas, eram integrantes. Assim, os debates iniciaram com a definição dos procedimentos e do cronograma de atividades, seguidos pelo pronunciamento dos relatores e, em seguida, pela votação das propostas (substitutivos, emendas e anteprojeto).

É importante ressaltar que, na inexistência da instância de audiência pública, os debates que revelaram os argumentos e motivações em relação a adoção do sistema eleitoral brasileiro ocorreram, sobretudo, nas discussões e votações das emendas ou substitutivos. Assim, analisaremos brevemente a exposição de Francisco Rossi (PTB-SP), na medida em que ela pode revelar os argumentos conceituais que sustentaram a adoção do sistema distrital misto na Subcomissão em que foi o relator, como vimos anteriormente. Após isso, serão analisados alguns argumentos favoráveis e contrários a este modelo sugerido pela Subcomissão de Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, tomando-se como base as discussões dos substitutivos e das emendas sugeridas ao texto redigido pelo relator Prisco Viana (PMDB).

A despeito dos variados tópicos que compunham a argumentação sobre o sistema eleitoral a ser adotado tratados na Subcomissão precedente, o relator dessa arena decisória, Francisco Rossi, evidencia a necessidade do sistema eleitoral misto a partir do argumento da minimização do poder econômico no processo eleitoral. Ao justificar a decisão tomada pelo colegiado, em sessão ocorrida no dia 27/5/1987, Rossi afirma:

Pessoalmente, tenho a convicção, e voto naquele ponto original, de que qualquer coisa que procuremos colocar dentro do sistema eleitoral tem como objetivo evitar o abuso do poder econômico e do poder político (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, 27/05/1987, p.47).

Nesse ponto, o argumento sustenta que, ao adotar um sistema em que o distrito é o vínculo entre candidato e eleitor, a diminuição da região geográfica em que a disputa de votos

ocorreria acarretaria uma diminuição significativa do aporte de recursos necessário para que um candidato se torne competitivo. Dessa forma, a solução do problema da influência econômica sobre as eleições ocorreria na medida em que as escolhas dos eleitores e a publicidade necessária a um candidato seriam mais modestos, minimizando o poder de agentes econômicos nas eleições. Sobre isso, na mesma sessão, Rossi afirma:

E se ele [o candidato] não tiver uma atuação política dentro do distrito que corresponda ao anseio do seu eleitorado, dentro do distrito que está acompanhando, no seu dia-a-dia, jamais, por mais dinheiro de que disponha, por mais poder político de que disponha, para acionar determinado esquema administrativo, seja ele a nível municipal ou estadual, jamais conseguirá a reeleição [...]. Então, tenho a convicção plena de que o voto distrital é da maior importância para o País, porque dá legitimidade à representação (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, 27/05/1987, p.47).

Com isso, o relator da Subcomissão justifica a apresentação da proposta do sistema eleitoral misto. Ademais, Rossi também busca justificar a supressão dos artigos que visavam detalhar a proposta como, por exemplo, a proporção de parlamentares que seriam eleitos pelo voto majoritário e pelo voto proporcional. Nesse caso, tratava-se de justificar a retirada dos artigos 4º, 5º e 6º apresentados no anteprojeto inicial da Subcomissão. De acordo com Rossi:

[...] temos que reconhecer que ficaria difícil definir isso como princípio constitucional, até porque nós engessaríamos esse processo e haveria muita dificuldade na evolução até da forma em que se distribui a população brasileira [...]. Então, suscitou o debate no âmbito da Subcomissão da Assembleia Nacional Constituinte, altamente salutar ao debate e optou-se que o sistema eleitoral deveria ser apenas o princípio (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, 27/05/1987, p48).

Se, por um lado, se justificava a necessidade de um sistema que também contemplasse o elemento majoritário, por outro, optou-se por uma regulamentação via Lei Complementar. O relator da Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, em seu relatório sobre o anteprojeto, confirma o mesmo posicionamento, adicionando outro elemento de sustentação:

[...] 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 (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Relatório e pareceres aos anteprojeto das Subcomissões, 1987).

Como podemos observar, junto à argumentação acerca do poder econômico no processo eleitoral, Viana, implicitamente, sustenta que a adoção do sistema misto também fortaleceria os partidos políticos, minimizando o grau de conflitos internos decorrentes das disputas eleitorais sob o sistema proporcional. Nesse sentido, seria exatamente o caráter proporcional do sistema misto, do voto em legenda, que atuaria de forma virtuosa no encaminhamento das eleições. Diante dessas motivações, o substitutivo da Comissão estabeleceu:

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 (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Substitutivo da Comissão, 1987).

Como já era de se esperar, surgem posteriormente um grande volume de propostas de emendas ao substitutivo. Muitos dos argumentos levantados na Subcomissão tornaram novamente a serem debatidos e levantados. Para os opositores ao sistema distrital, como os integrantes do PT, PC do B e PFL, os argumentos mais sustentados diziam respeito à necessidade de uma representação plural da sociedade e ao perigo do incentivo aos regionalismos decorrentes do caráter majoritário do sistema misto. Já os adeptos do voto distrital misto sustentavam que este modelo aproximaria mais os parlamentares dos desejos da sociedade, reduziria os custos das eleições e fortaleceria as organizações partidárias.

Entre os adeptos da representação proporcional, José Genoíno (PT) distancia o caráter majoritário de uma possibilidade de representação da pluralidade da população brasileira. Ao sustentar isso, Genoíno afirma que, nas eleições proporcionais, a vontade popular pode ser representada de forma mais precisa. Observamos isso em trecho de seu pronunciamento durante a sessão de 13/6/1987:

A eleição majoritária tem um processo próprio, específico, de medir a vontade da população; a eleição majoritária estabelece um referencial de uma vontade absoluta da população que, na maioria das vezes, não é ideológica, não é programática, no sentido profundo, não é de uma opção entre o espectro pluralista que existe da sociedade. [...] A eleição proporcional tem uma diferença de essência: não mede a vontade da população por este referencial, a eleição proporcional é um espelho que reflete o pluralismo político e ideológico da sociedade (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Emendas ao Substitutivo, 13/06/1987, p.162).

Saulo Queiroz (PFL) chega a mencionar o perigo de se induzir o sistema partidário brasileiro à um bipartidarismo, reduzindo o potencial representativo dos partidos políticos brasileiros. De acordo com ele, os temas nacionais, ideológicos, perderiam seu peso nas discussões e na condução da vida política nacional. Em pronunciamento, Queiroz afirma:

[...] o voto distrital retomar-nos-á aos tempos do bipartidarismo [...]. Perderemos, com isso, a grandeza da discussão dos temas ideológicos, capazes, estes sim, de sensibilizar toda a sociedade brasileira em torno da valorização e do papel indiscutivelmente importante que desempenha a Câmara Federal (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Emendas ao Substitutivo, 13/06/1987, p.163).

Em posicionamento sobre o assunto, José Genoíno (PT) novamente reforça sua intenção de que o sistema proporcional seja adotado, destacando o elemento do perigo dos regionalismos e dos mandonismos locais. Assim, um dos argumentos levantados é de que o voto majoritário, vinculado a um distrito eleitoral geograficamente reduzido, fortaleceria os abusos políticos de oligarquias locais. Vejamos isso no pronunciamento de Genoíno a seguir:

[O voto distrital seria] a consagração, a legitimação do voto do curral, do voto local, do voto de cabresto, do clientelismo, do voto do poder local. As oligarquias locais teriam, com certeza, uma força incrível de decidir o processo eleitoral. O poder da máquina municipal, o poder da máquina estadual é uma força muito grande para decidir, pelo menos a metade das vagas destinadas ao distrital misto, que é o caso da proposta do nobre Sr. Relator. [...] o partido que tem tese ideológica, que coloca propostas para a sociedade, seria prejudicado em cada distrito, em cada local, porque você teria aí, nesses lugares, não o voto de opção política ideológica, mas teria o voto vinculado a determinados interesses locais (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Emendas ao Substitutivo, 13/06/1987, p. 162).

Do outro lado, aqueles que se opunham ao sistema proporcional e defendiam o sistema distrital misto, sob outra perspectiva, afirmavam que na opção majoritária que a democracia seria fortalecida. Isso ocorreria, de acordo com o relator Prisco Viana (PMDB), na medida em que os debates sobre questões que envolvem a comunidade do distrito seriam mais propícios. Durante as discussões sobre as emendas do substitutivo, Viana afirma:

Eu diria que o sistema majoritário, ao contrário do que sustentou o Constituinte José Genoíno e outros membros da Constituinte, favorece o debate de ideias, de doutrina, de programação. A opção, dentro do distrito, e que se vai fazer é em tomo daquele que oferecer a melhor ideia, o melhor programa (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Emendas ao Substitutivo, 13/06/1987, p. 163).

Nessa perspectiva, o fortalecimento dos partidos políticos ocorreria em decorrência dos debates programáticos que aconteceriam no interior do distrito eleitoral. Numa visão oposta daquela adotada pelos defensores da proporcionalidade, a união partidária em torno de grandes temas a serem enfrentados pela comunidade seria o motor do “debate ideológico” e a razão pela qual os partidos ganhariam maior enraizamento na sociedade. Assim, além de reduzir os conflitos entre correligionários do mesmo partido, haveria no voto majoritário um incentivo à formação de partidos mais sólidos do ponto de vista da coerência ideológica. De acordo com Prisco Viana (PMDB):

O voto majoritário favorece a unidade dos Partidos, favorece as maiorias estáveis, ele, enfim, fortalece o sistema partidário. O voto proporcional, como tem sido demonstrado em nosso País, enfraquece os partidos, sobretudo por esse aspecto que foi assinalado, da luta entre companheiros (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Emendas ao Substitutivo, 13/06/1987, p. 163).

Com efeito, sustentou-se que seria exatamente na mistura entre os componentes proporcional e majoritário que um ambiente mais sólido para a democracia brasileira se conformaria. Isso ocorreria, de um lado, pelo vínculo que o eleito teria com o eleitorado e, por outro, pela união do partido em torno das listas partidárias e sua consequente comunhão para angariar votos para a instituição partidária. Sobre isso, Israel Pinheiro coloca a questão da seguinte forma:

A nossa proposta, Sr. Presidente, visa sobretudo a fortificação partidária, porque queremos, como consequência da adoção do voto alemão misto proporcional, com apuração distrital, o quê? Em primeiro lugar, uma entidade partidária, uma ligação-elo extremamente amarrada entre os companheiros que irão conviver aqui no Congresso Nacional; em segundo lugar, os homens que constarão das listas partidárias, as grandes lideranças estaduais poderão ajudar - comparecendo a comícios e participando no distrito - os seus correligionários, os seus correligionários partidários, que estão disputando o voto majoritário no distrito (Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Emendas ao Substitutivo, 13/06/1987, p. 162-163).

Diante dos impasses ilustrados em alguns posicionamentos dos constituintes acima expostos, o presidente da Comissão, Jarbas Passarinho (PDS), decide colocar em votação o conjunto das emendas que visavam a manutenção do sistema proporcional. Dessa forma, tendo em vista a falta de consenso que se apresentava na apreciação da matéria, a solução adotada foi a busca de uma decisão colegiada que, de um lado, daria oportunidade aos defensores do voto proporcional de alterar o resultado predominante desde a Subcomissão e,

por outro, legitimar a opção registrada no substitutivo elaborado pelo relator. Na tabela abaixo, segue o resultado dessa votação²²:

Tabela 6. Votação das EMENDAS que propunham a representação proporcional

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: Simoni, Silva e Souza (2009)

Com este resultado, o sistema eleitoral distrital misto passava por mais uma instância decisória, restando apenas sua aprovação na Comissão de Sistematização e no Plenário. É notável a diferença entre o resultado da votação na Subcomissão de Sistema Eleitoral e Partidos Políticos e na Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Enquanto na primeira instância de decisão a aprovação foi significativamente disputada, tendo o voto do presidente como fator de desempate, na Comissão a aprovação foi relativamente mais consensual, havendo os votos de quase dois terços dos Constituintes. Seguindo os apontamentos de Simoni, Silva e Souza (2009), é possível afirmar que os debates versavam, sobretudo, sobre o grau de desigualdade que o sistema eleitoral acarretaria na competição eleitoral. Nesse contexto, é possível verificar que partidos menores à época defenderam a opção proporcional. No entanto, tendo em vista que a maioria dos representantes do PFL e quase um terço dos representantes do PMDB também votaram de forma contrária ao sistema misto e favoravelmente ao sistema proporcional, o argumento se

²² 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 Genoino, 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 Fiuza, Sadie Hauache; PDS - Jarbas Passarinho, Telmo Kirst; PDT - Airton Cordeiro, César Maia; PTB - Francisco Rossi, Ottomar de S. Pinto.

fragiliza. Nesse sentido, tornam-se questionáveis as interpretações que sugerem que a clivagem ideológica ou apenas a sobrevivência dos partidos menores seriam as variáveis que, isoladamente, explicariam a decisão tomada. Pelo contrário, tanto partidos considerados “progressistas”, como PT e PC do B, quanto um dos partidos mais “conservadores”, o PFL, defenderam o sistema proporcional. Ademais, os partidos com maiores representações na Assembleia Nacional Constituinte, PFL e PMDB, não votaram unanimemente no sistema majoritário misto. Com efeito, o que explica esta diferença em termos de construção de consenso? De forma mais específica, qual a mudança na composição de forças que alterou a proporção de parlamentares favoráveis e contrários ao sistema eleitoral de representação proporcional?

1.3.4. Comissão de sistematização

Foi na Comissão de Sistematização que o projeto da Constituição finalmente começara a ganhar forma. Com o objetivo de acolher as propostas discutidas e votadas nas Comissões e Subcomissões temáticas, a Comissão de Sistematização teria uma árdua tarefa de consubstanciar um volume gigantesco de sugestões em um documento a ser votado no Plenário. Presidida pelo Constituinte Afonso Arinos (PFL – RJ) e com a relatoria de Bernardo Cabral (PMDB-PB), esta era a etapa decisória mais complexa e com maior potencial para a geração de conflitos. Evidenciando isso, como já foi exposto anteriormente, nesse estágio, ao todo três projetos de constituição foram apresentados e votados. Além disso, diferente do que ocorreu nas etapas anteriores, a sequência dos trabalhos não mostrou uma ordem claramente definida, com “audiências públicas”, discussão de emendas e votação. No entanto, de forma geral, é possível caracterizar os trabalhos da Comissão de Sistematização em seis momentos mais ou menos definidos. Primeiro, houve a instalação e a definição de uma programação básica. Em seguida, o momento foi de discussão dos anteprojetos das Comissões temáticas e seus pareceres. Após isso, discutiu-se às emendas e substitutivos relativos às propostas de emendas. A quinta etapa foi de discussão dos projetos substitutivos elaborados pelo relator. Por último, a sexta etapa, houve o processo de votação.

Como se era de esperar, as discussões acerca do sistema eleitoral a ser adotado foi sendo diluída, uma vez que diversos outros temas passavam a ser o foco das atenções. No entanto, longe de serem inexistentes, os debates sobre as opções proporcional, majoritária ou mista continuaram em pauta, apesar de não serem predominantes como temas de discussão. Nesse sentido, em ao menos dois momentos, os posicionamentos sobre o sistema eleitoral se

revelaram. O primeiro ocorre no dia 01/09/1987, em audiência pública onde se discutiu, entre outros temas, a questão da participação política. O segundo ocorre nos dias 29/10/1987 e 05/11/1987, quando ocorre o processo final de votação das emendas e substitutivos. Entre alguns argumentos já utilizados nas etapas anteriores da constituinte, como o perigo dos regionalismos, o fortalecimento dos partidos políticos e a pluralidade de representação, uma nova sustentação entra em jogo: a compatibilidade do sistema eleitoral adotado a um sistema de governo parlamentarista, até então a preferência dos constituintes. Não obstante, a presença do poder econômico no processo eleitoral continuava a ser um tema recorrente. Diante de um intrincado jogo de correlação de forças, outro elemento passara a atuar de forma mais explícita, a saber, os acordos entre as lideranças partidárias, cada vez mais necessários para o andamento do processo. De qualquer forma, é nesse momento que a opção pelo sistema eleitoral proporcional passaria a ganhar mais força. Analisemos, portanto, estas discussões.

Durante a sessão de 01/09/1987, a discussão acerca do sistema eleitoral a ser adotado volta à pauta em audiência pública que objetivava o debate sobre, entre outros temas, a participação política. Nesse momento, a despeito da polaridade que os argumentos sobre o poder econômico no processo eleitoral assumiriam, as sustentações que evocavam o elemento da pluralidade de representação política e o perigo dos regionalismos tomaram forma. Entre as opções do voto proporcional ou distrital misto, o embate continuava. Entre aqueles que sustentavam o voto proporcional, João Bosco da Silva, representante do PC do B, afirmava:

Ao 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 [...]. Os grandes partidos teriam condições de eleger seus candidatos, mas os pequenos, especialmente os chamados partidos ideológicos, teriam dificuldades em fazê-lo (Comissão de Sistematização, Audiência Pública, 01/09/1987, p. 448).

Com efeito, a narrativa da pluralidade é retomada na medida em que sustentava que o elemento majoritário do voto distrital misto impediria a representação dos partidos ideológicos, pequenos. Assim, a possibilidade de representação de um leque mais amplo de partidos, especialmente dos progressistas, seria prejudicada na medida em que seria exigido destes partidos, pequenos, mas representativos, um umbral alto de votação. Por outro lado, nessa mesma sessão, o constituinte Joaquim Bevilachia (PTB), refuta o argumento:

Veja V. Ex. ^a que essa premissa de que o voto proporcional pode permitir - como bem diz o termo -uma melhor representatividade não é verdadeira. Na realidade, os eleitores de outros Estados têm mais representatividade do que os eleitores de São Paulo (Comissão de Sistematização, Audiência Pública, 01/09/1987, p. 448).

Rejeitando a argumentação da maior representatividade decorrente do sistema proporcional, Bevilachia (PTB) ressalta um efeito perverso da divisão dos distritos eleitorais brasileiros à época: a sobre representação dos estados demograficamente menores. Nesse sentido, ao contrário do que se propõe, o voto proporcional seria, em sua aplicação, a origem de uma séria distorção da representação política, uma vez que a legislação vigente na época estabelecia um mínimo e um máximo de representação no legislativo federal que não corresponderia à realidade populacional brasileira. Por outro lado, João Bosco da Silva evoca outro argumento que se relaciona não só à questão da representatividade, mas também à necessidade de evitar regionalismos na Câmara Federal e Estadual, opondo-se ao Constituinte do PTB:

[O voto distrital] acaba fazendo com que o eleito se transforme mais num despachante de luxo, e, com isso, vai amesquinhar, no nosso entendimento, a função do Deputado Estadual, do Deputado Federal, uma vez que ele vai acabar tendo que preocupar-se quase que exclusivamente com os problemas locais (Comissão de Sistematização, Audiência Pública, 01/09/1987, p. 449).

Mais uma vez, o argumento centra-se na necessidade do candidato em criar um reduto eleitoral local e, com isso, dentro do jogo eleitoral, perder de vista os interesses nacionais mais globais e gerais. Diante da exigência de atender às demandas regionais, o bem público seria deixado em segundo plano. Refutando qualquer tipo de sistema distrital, João Bosco ainda afirma, evocando a linha de sustentação bastante recorrente nas etapas decisórias anteriores:

Achamos que o voto distrital misto é que permitirá a prevalência dos interesses das oligarquias políticas, das elites do poder econômico (Comissão de Sistematização, Audiência Pública, 01/09/1987, p. 448).

O perigo da ação de agentes econômicos retorna ao debate. O representante do PC do B continua, na mesma linha argumentativa:

Está mais do que evidente que a instauração do voto distrital misto só interessa mesmo às forças de direita reacionárias, contrárias ao progresso social e à elevação do nível de participação política do nosso povo (Comissão de Sistematização, Audiência Pública, 01/09/1987, p. 450).

Nesse sentido, o elemento implícito da força econômica se consubstancia a uma ameaça de manutenção do *status quo*, na medida em que o controle de recursos financeiros e

sua influência no processo eleitoral dificultariam as possibilidades de transformação e inclusão social. Destarte, nessa linha argumentativa, as oligarquias políticas seriam reforçadas pelo sistema eleitoral que, ao exigir maiorias absolutas, seriam condicionadas pela necessidade dos mais potentes financiadores. Nessa passagem, é possível identificar novamente a força que o argumento do perigo da ordem econômica sobre o processo eleitoral assume. De fato, esta parece ser uma preocupação predominante.

No entanto, apesar dos méritos dos discursos, ao passar para a última etapa de votação, aos embates de narrativas passam a somar os acordos entre os partidos políticos. Diante da avalanche de emendas a serem apreciadas e votadas na Comissão de Sistematização, os líderes partidários e as negociações entre os partidos se tornam uma arena paralela, mas intrinsecamente integrante ao processo decisório. Isto é, quanto mais avançava as etapas da Assembleia Nacional Constituinte, mais difícil se tornava a construção de consensos no âmbito propriamente da Comissão. Nesse sentido, os debates sobre as opções acerca do sistema eleitoral a ser adotado se inserem num jogo mais amplo de interesses e decisões, vinculando-se a negociações que envolveriam a votação de outras matérias. A importância dessas negociações pode ser evidenciada no debate travado na votação da emenda ES- 33684-3, de Brandão Monteiro (PDT), que objetivava a manutenção do sistema eleitoral proporcional. No dia 29/10/1987, Monteiro se posiciona ao perceber que sua emenda não seria colocada em apreciação, ao menos naquela sessão:

Acaba de falir nesta Casa qualquer forma de entendimento, pelo menos com o meu partido. Não participaremos mais de qualquer reunião para tratar de preferências. Podem rejeitar nossas preferências. Assim, também no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte vamos levantar todos os nossos destaques (Comissão de Sistematização, Votação, 29/10/1987, p. 1663).

Nesse trecho, se torna clara a tendência que assumiria a constituinte, numa orientação em que “atalhos” seriam proporcionados por acordos, onde se decidiriam as preferências a serem colocadas em votação e aquelas que não seriam. De certa maneira, isso era inevitável e, como já foi referido anteriormente, esta tendência haveria de se tornar mais latente ao longo do processo, sobretudo após a votação do segundo Regimento Interno. De qualquer forma, no caso em questão, o constituinte Haroldo de Lima (PC do B), alerta ao Constituinte Brandão (PDT):

Na verdade, o constituinte Brandão Monteiro não presenciou este acordo e, por isso, não está informado desses meandros. Razão pela qual quero dizer que, no que diz respeito ao assunto, não existe nenhum descumprimento de acordo. Pelo contrário,

há um esforço para que o acordo não seja malogrado em nenhum aspecto (Comissão de Sistematização, Votação, 29/10/1987, p. 1664).

Reforçando a importância dos acordos partidários, o depoimento de Haroldo de Lima demonstra a necessidade da participação nessa arena paralela. Se não estiver, tem que se informar. Com efeito, a construção do consenso se torna mais complexa, com novos elementos a serem considerados, que se inseririam num debate e em barganhas mais amplas. A fala de Plínio de Arruda Sampaio ilustra bem este fenômeno:

Tenho a impressão de que ficou decidido que teríamos uma outra conversa, para fazermos um acordo. Considerando que não houve essa conversa hoje de manhã, em decorrência da precipitação dos trabalhos e pela natural preocupação que envolve todos nós, acho que a solução de bom senso seria - se V. Ex.^a a aceitasse e se houvesse um entendimento, já que temos de nos reunir para fazer um trabalho de consenso - encontrar um meio regimental, talvez em termos de preferência, ou algo assim, para que votássemos aqui, primeiro, outro artigo, enquanto fazemos essa negociação que não foi feita (Comissão de Sistematização, Votação, 29/10/1987, p. 1665).

O resultado da discussão foi, de fato, o adiamento da votação da emenda ES- 33684-3. Não havia consenso constituído naquele fim de outubro de 1987. Tornava-se necessária negociação específica sobre a matéria. Nesse sentido, seria apenas no dia 05/11/1987 que a emenda seria colocada em votação. Aparentemente, o consenso havia sido construído e, então, a seguinte proposta foi colocada à apreciação:

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 (Comissão de Sistematização, Emenda nº ES – 33684-3).

Tratava-se, como se vê, de uma tentativa da manutenção do voto proporcional, proposta que passaria a ganhar força a partir desse momento. A este respeito, algumas sustentações ocorridas no dia 05/11/1987 indicariam o rumo em que as negociações partidárias seguiram. O sistema de governo, como indica Martins (2013), parlamentarista ou presidencialista, polarizava as discussões da constituinte, desde as primeiras etapas. Isso pode ser verificado, por exemplo, no depoimento de Egídio Ferreira Lima (PMDB):

[...] estabeleceu-se e ganhou corpo com ares de convicção a tese de que há uma relação necessária entre o sistema distrital e o sistema parlamentar. Esta relação necessária inexistia. Estabeleceu-se esse tabu porque os dois sistemas - o sistema parlamentar de governo e o sistema distrital - nasceram concomitantemente na Inglaterra. [...]. Estamos dividindo a Comissão, ao decidirmos uma questão que está posta em termos muito emocionais e de maneira muito deformada. O Relator

Bernardo Cabral foi sábio quando remeteu a solução desse problema para a lei ordinária [...]. Estamos dividindo a Comissão, ao decidirmos uma questão que está posta em termos muito emocionais e de maneira muito deformada. O Relator Bernardo Cabral foi sábio quando remeteu a solução desse problema para a lei ordinária (Comissão de Sistematização, Votação, 05/11/1987, p. 1855).

Nesse trecho, o constituinte do PMDB, além de indicar o grau de acirramento que a discussão do tema passara a assumir, mostra a íntima relação que a decisão acerca do sistema eleitoral se colocaria junto à decisão sobre o sistema de governo. Além disso, indica ainda o apoio do constituinte à solução encontrada pelo relator em seu último projeto substitutivo: deixar a decisão sobre o sistema eleitoral para uma lei ordinária. Nesse sentido, a Emenda de Brandão, do PDT, pretendia modificar a seguinte cláusula estabelecida pelo relator, em seu segundo substitutivo:

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 (Comissão de Sistematização, Projeto de Constituição – Segundo Substitutivo do Relator).

Diante desse debate, passa a se tornar nítida não só a relação da decisão sobre o tema do sistema eleitoral e do sistema de governo, mas também o declínio da força do sistema distrital misto entre os constituintes. Se, por um lado, alguns parlamentares, sobretudo uma minoria do PMDB e PFL, pretendiam deixar a decisão sobre o sistema eleitoral para uma lei complementar, por outro, a opção do sistema proporcional ganhava força. Nesse sentido, José Fogaça, do PMDB, representa a opinião de que o voto proporcional não é necessariamente contrário ao sistema parlamentarista, que estava, naquele momento, prevalecendo sobre a decisão sobre o sistema presidencialista. Defendendo a emenda sugerida por Brandão (PDT), José Fogaça reforça o bloco dos partidários do voto proporcional. Segundo ele:

É estarrecedor o fato de que se montem aqui argumentos contrários ao voto proporcional, sob o falso fundamento de que o parlamentarismo reclama o voto distrital majoritário (Comissão de Sistematização, Votação, 05/11/1987, p. 1855).

Nota-se que, possivelmente, as clivagens ocorridas durante as negociações partidárias, quando o assunto era sistema eleitoral, eram orientadas, ao menos em parte, pelas negociações acerca das decisões sobre o sistema de governo. Isso se confirmando, além de poder reiterar o peso que as negociações partidárias assumiriam durante esta fase decisória, poderia explicar, de alguma forma, a mudança de apoio em relação à representação proporcional e distrital. De qualquer maneira, o resultado da votação da Emenda de Brandão seria o seguinte:

Tabela 7. Votação da Emenda nº ES – 33684-3: Bernardo Brandão - PDT propunha a representação proporcional

Partido	SIM	NÃO	ABSTENÇÕES
PMDB	31	14	3
PFL	17	5	0
PDS	1	0	0
PDT	3	1	0
PTB	2	0	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: Simoni, Silva e Souza (2009)

De forma geral, é possível verificar que os únicos partidos que votaram contrariamente à emenda foram o PMDB, PFL e PDS. Ainda assim, mais de dois terços dos parlamentares do PFL e PMDB votaram favoravelmente ao sistema proporcional. Ademais, torna-se claro, mais uma vez, que as clivagens ideológicas não explicam consistentemente a votação, uma vez que partidos progressistas, como o PT, PDT, PC do B e PCB, por exemplo, acompanharam os votos da maioria do PFL, do PTB e do PL, por exemplo – partidos considerados à época como conservadores. Esta mesma evidência demonstra que o fato de um partido ser “pequeno” ou “grande” também não pode ser interpretado como um fator determinante. Isto é, a eventual elevação das barreiras eleitorais pelo sistema distrital não parece explicar o fenômeno, uma vez que a maior parte dos parlamentares dos “grandes” votaram na representação proporcional, que teoricamente diminui esta barreira. De qualquer forma, com o resultado da votação, o projeto encaminhado para o plenário ficou da seguinte forma:

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

Nesse momento, como se pode observar, consolidava-se a virada na disputa entre o sistema proporcional e o distrital misto. Diante de uma intensa etapa de negociações e busca pelo consenso, quando decisões diversas passam a influenciar de forma mais explícita a escolha do sistema eleitoral, a opção de manutenção do sistema eleitoral proporcional, vigente no Brasil desde o início do século XX, se consubstancia. Nesse sentido, no Plenário, a decisão haveria de ser referendada.

1.3.5. Plenário

O Plenário foi uma arena decisória diferenciada, se comparada com as demais etapas. Primeiro, porque nessa fase as decisões seriam derradeiras, a despeito dos dois turnos exigidos pelo regimento interno. Além disso, centenas de constituintes participariam das votações, o que tornava a conquista do consenso mais custosa, mesmo após as etapas anteriores, quando já houvera uma série de debates e deliberações. Ademais, a mudança regimental, como descrita em seção anterior, havia ocorrido em janeiro de 1988, isto é, antes das votações do plenário, que aconteceriam em meados deste mesmo ano. Nesse sentido, a atuação das lideranças partidárias se tornava cada vez mais presente e crucial para o processo deliberativo. Nesse momento, no entanto, as votações das emendas e substitutivos haveriam de ser mais dinâmicas, tornando-se escassos os pronunciamentos e, mais que isso, redundantes, uma vez que todo o processo de sustentações já havia ocorrido nas comissões e subcomissões.

Como é sabido, o sistema eleitoral proporcional havia sido vitorioso na etapa precedente (Comissão de Sistematização), apesar de ter sido majoritariamente rejeitado nas duas primeiras etapas do trabalho Constituinte (Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos e Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições). Nesse contexto, no Plenário, apenas duas emendas foram colocadas em votação pelo presidente da constituinte, Ulysses Guimarães (PMDB). Ambas as emendas foram votadas no dia 16/03/1988, e ambas acabaram derrotadas. A primeira delas, que era uma fusão de seis emendas similares, propunha o retorno do sistema distrital misto. Com larga vantagem, os votos contrários superaram os votos favoráveis. Nessa votação, 142 parlamentares votaram favoravelmente ao retorno do sistema misto, sendo apoiada por 82 parlamentares do PMDB, 31 do PFL e unanimemente pelo PDS. Os votos contrários somaram 340, sendo esta opção plenamente apoiada pelo PT, PCB, PC do B e PSB, que votaram unanimemente no “NÃO”. Diante de 11 abstenções, no mesmo dia, seguiu-se a segunda proposta de emenda. Sugerida por José Richa (PMDB), esta proposta visava deixar a definição do sistema eleitoral fora da constituição, sugerindo que isso fosse definido em lei ordinária posterior. O resultado foi quase idêntico. Com 143 votos favoráveis, 323 votos contrários e apenas 5 abstenções, a emenda foi derrubada.

Com isso, enfim, tornava-se definitiva a opção pela manutenção do sistema eleitoral proporcional. A despeito das explicações que podem esclarecer suas motivações, que serão

buscadas posteriormente, o sistema de eleitoral de seleção de candidatos à Câmara dos Deputados no Brasil, resultou no seguinte artigo, ainda intacto em nossa Constituição da República Federativa do Brasil:

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. (ibdem).

Essa decisão impactaria significativamente o sistema político e partidário posterior, acentuando tendências que já vinham se configurando desde o fim da década de 1970 e durante toda a década de 1980. Mais que isso, seguindo os apontamentos de Kinzo (1988), das discussões, negociações e decisões ocorridas na Assembleia Nacional Constituinte, emergiria um momento fundador das forças políticas atuantes na fase atual da democracia brasileira. É notável, assim, que a reconstituição desse processo nos forneça instrumentos para a interpretação de nossas instituições democráticas.

1.3.6. Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e representação proporcional: busca de explicações

Buscando responder ao questionamento acerca dos motivos de, apesar de fortes críticas que sofria (e ainda sofre), a representação proporcional não ter sido alvo das reformas ocorridas na constituição brasileira, à despeito do ímpeto transformador da ANC, Simoni, Silva e Souza (2009) elaboraram uma rica pesquisa. A partir da análise das votações, discursos e textos relacionados à constituinte, os autores concluem que a permanência do sistema eleitoral foi resultado de decisões estratégicas que envolveram, sobretudo, o tema do sistema de governo: buscava-se, segundo Simoni, Silva e Souza (idem), minimizar as resistências de reformas que apareciam como prioritárias, como a adoção do parlamentarismo.

Talvez, o mais interessante em relação à hipótese proposta pelos autores é sua peculiaridade, uma vez que as explicações mais recorrentes na literatura e na opinião pública referem-se à aversão que os atores políticos teriam às incertezas da mudança²³, aos aspectos ideológicos das decisões ou às explicações que remontam a estrutura do processo decisório da ANC. No entanto, o que se percebe é uma polarização dos constituintes nos primeiros estágios de trâmite da lei, na Subcomissão de Sistema Partidário e Eleitoral onde a

²³ Esta linha teórica pode ser encontrada em Colomer (2003), por exemplo.

representação proporcional seria derrotada e, posteriormente, seu retorno no projeto final da constituição.

O fato é que, de acordo com Simoni, Silva e Souza (2009), a ênfase do debate sobre o sistema eleitoral esteve estritamente vinculada às discussões sobre o sistema de governo, sendo o primeiro alvo de barganha para a aprovação do segundo. Esta vinculação pode ser verificada no discurso de Jorge Hage, em 1987:

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 (Atas da Comissão de Sistematização, 17/09/1987, p. 669).

Ao final, é possível perceber que, se no início dos debates o sistema misto prevalecia sobre a RP, com o passar do tempo, quando as discussões acerca do parlamentarismo ganha força, o ímpeto reformista em relação ao sistema eleitoral perde robustez. Isto é, se na Subcomissão de Sistema Partidário e Eleitoral o sistema misto se impusera com dez votos a onze, na Comissão de Sistematização, conforme os defensores do parlamentarismo passavam a procurar apoio a sua proposta, a RP prevaleceu²⁴.

Com efeito, a vitória do sistema de representação proporcional reforçou a estrutura multipartidária do sistema político brasileiro. Mais que isso, em conjunto com a manutenção do presidencialismo como sistema de governo, as regras estabelecidas na Constituição de 1988 reforçaria uma série de polêmicas acerca da interpretação do modelo institucional adotado pelo Estado brasileiro, assim como seus impactos na consolidação do sistema partidário nacional. De Abranches (1988), Mainwaring (2001) à Limongi (2006), entre defensores e críticos, alguns desses debates podem ser identificados a seguir.

1.4. Regras Eleitorais e Democracia no Brasil pós-1988

Os debates sobre as características do sistema político brasileiro, com especial foco na fragilidade do sistema partidário e nas peculiaridades do “presidencialismo de coalizão”, têm

²⁴Na votação da emenda número ES – 33684-3, a RP vence por 42 votos à 21.

sido alvo de intensas discussões tanto nas arenas acadêmicas quanto na opinião pública mais geral. Questiona-se, sobretudo, como a engenharia institucional brasileira, pactuada na constituição de 1988 e em posteriores decisões legislativas, tem impactado na conformação dos arranjos políticos de nossa jovem democracia. Nos debates que seguirão, alguns apontamentos serão revisitados com o objetivo de situar o leitor, ainda que de forma sintética, acerca das decorrências das características das instituições políticas brasileiras para a democracia nacional. Os temas tratados serão posteriormente aprofundados, no último capítulo deste trabalho.

1.4.1. Institucionalização do sistema partidário brasileiro

Para compreender as consequências do processo constituinte brasileiro a busca de explicações para a configuração do sistema partidário nacional se faz importante. Nesse sentido, Scott Mainwaring (2001), em uma obra de referência para o estudo do sistema partidário brasileiro, busca explicações para a baixa institucionalização do sistema partidário no Brasil. Nesse sentido, o autor investiga dois conjuntos de fatores que poderiam ser motivadores da fragilidade do sistema de partidos nacional. O primeiro deles refere-se às circunstâncias históricas em que ocorreu a consolidação dos partidos políticos. O segundo, mais detalhado em sua obra, diz respeito aos fatores institucionais.

Em relação aos fatores históricos, três elementos de longo prazo e três fatores da história recente do Brasil tiveram grande impacto na baixa institucionalização do sistema partidário. Abordemos primeiro os elementos de longo prazo.

Segundo Mainwaring (2001), a frágil formação dos partidos operários no Brasil não contribuiu para a formação de uma sólida tradição partidária no Brasil. Assim como em outros países latino americanos, a industrialização tardia e o histórico de controle do Estado sobre os sindicatos trouxeram grandes desafios para a representação operária. Nesse caso, além de uma fragilidade decorrente da consolidação histórica dos interesses operários, a representatividade dos partidos dos trabalhadores sempre esteve associada a interesses corporativos das burocracias estatais, principalmente se tomarmos como base a história da democracia brasileira entre os anos de 1945-1964: os partidos originados no período varguista (1930-1945) foram forjados a partir de interesses estatais, como foi o caso do PSD e do PTB. Com isso, o vínculo dos trabalhadores urbanos, que aumentavam em número de forma expressiva durante esse período de formação partidária brasileira, além de terem sua representação criada de forma tardia, estiveram significativamente associados a elementos externos aos interesses

que supostamente representariam, criando um histórico desafio ao enraizamento dos partidos operários no sistema partidário brasileiro.

Um segundo elemento histórico de longa duração se relaciona à sequência histórica da formação do Estado e do sistema partidário no Brasil. No Brasil, os partidos foram formados após a institucionalização do Estado. Isto é, a formação de uma burocracia estatal anterior à representação partidária condicionou uma relação histórica de clientelismo e patronagem dos partidos com o Estado. Nesse sentido, o que ocorreu é que os atores políticos, ao longo da história política brasileira, tiveram fortes incentivos para canalizar seus interesses por meio do Estado, e não dos partidos políticos. A forte presença de empresas públicas, de autarquias, de órgãos de planejamento e fiscalização, são alguns elementos que evidenciam estes incentivos. Destarte, ao longo do tempo, essa relação causou efeitos nocivos aos vínculos dos partidos com a população brasileira, cujo desejo de representação foi muitas vezes frustrado.

De forma geral, e este é o terceiro elemento de longo prazo, surge no Brasil uma cultura política hostil às organizações partidárias. Devido ao clientelismo, patrimonialismo e a patronagem presentes na formação do sistema político brasileiro, é possível afirmar que se estrutura uma cultura política baseada no personalismo. Isto é, como já foi amplamente estudado (HOLANDA, 1995; CARVALHO, 1987; PRADO JUNIOR, 1963), há um predomínio das relações pessoais sobre as relações formais, que condicionam um desprezo pelos partidos políticos e pela coisa pública de modo geral, tornando qualquer vínculo entre cidadãos e política como alvo de suspeitas.

No entanto, para Mainwaring (2001), apesar de importantes, os elementos históricos de longa duração como os abordados acima, não explicam de forma precisa a fragilidade do sistema de partidos no Brasil. Países como Chile, Argentina, e Uruguai, por exemplo, partilham de processos históricos semelhantes aos descritos anteriormente, mas apresentam sistemas partidários sensivelmente mais institucionalizados. Assim, para refinar sua análise o autor propõe a análise de um conjunto de outros três fatores relacionados à história mais recente do Brasil para dar maior solidez a seu argumento: a dissolução do sistema partidário ocorrida entre 1965-1979, a crise econômica brasileira enfrentada entre 1981-1992 e a difusão da mídia televisiva no Brasil entre as décadas de 1970 e 1980.

A dissolução dos partidos políticos preexistentes e a artificial introdução de um bipartidarismo ocorrida durante o regime militar brasileiro, entre 1965 e 1979, dificultou o retorno dos partidos políticos à democracia brasileira após 1985. De acordo com Mainwaring (2001), “embora as ditaduras do Cone Sul tenham reprimido com mais brutalidade os partidos políticos do que o regime militar brasileiro, elas não modificaram os sistemas partidários com

a mesma profundidade que ocorreu no Brasil” (p. 290). A interferência do governo, não só na dissolução, mas também na criação de um novo sistema partidário a partir da formatação de um bipartidarismo artificial e, posteriormente, das mudanças na legislação eleitoral em 1979 e 1981, dificultaram a criação de uma identidade partidária junto aos eleitores e, mais do que isso, forjou partidos políticos fortemente marcados pela heterogeneidade em seu quadro de membros, como foi o caso mais significativo do PMDB.

Ademais, exatamente durante o período de consolidação do atual sistema de partidos brasileiros, durante a década de 1980, o país viveu uma séria crise econômica, aumentando o descrédito dos partidos políticos, sobretudo os partidos governistas, como os gigantes PFL, PMDB e PSD. Concomitantemente, o advento da difusão da mídia televisiva, além de tornar mais evidente a crise econômica vivida durante a época, impactou decisivamente nas formas como as campanhas eleitorais ocorreriam. Num contexto onde os partidos políticos já eram desacreditados, a TV incentivou ainda mais a política personalista, fazendo com que os candidatos se comunicassem “diretamente” com seu eleitorado. Os partidos, assim, não passavam de meras siglas, o que incentivaria ainda mais a desvinculação dos políticos com os partidos.

Apesar de considerá-los importantes para a compreensão da baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro, Mainwaring (2001) se coloca cauteloso diante de análises que apenas incorporam condicionalidades históricas. Segundo ele, “desde 1985, a baixa institucionalização tem sido um produto não só de obstáculos de longo e médio prazo, mas também de incentivos criados pelas regras institucionais” (MAINWARING, 2001, p. 332). Nesse sentido, é necessário abordar alguns desses incentivos institucionais.

Partindo do pressuposto teórico da teoria da escolha racional, é possível verificar que as elites políticas brasileiras têm mostrado preferências por partidos políticos fracos e que, nessa orientação, a elaboração da legislação eleitoral e partidária tem seguido este padrão. Algumas instituições importantes para o funcionamento da democracia brasileira, como o presidencialismo com forte concentração de poderes no presidente, o rigoroso federalismo e um sistema eleitoral permissivo, referendados na constituição de 1988, têm incentivado comportamentos individualistas dos atores políticos atuantes na democracia brasileira. Sem dúvida, tais regras institucionais são de difícil modificação e, por isso, devem ser consideradas como variáveis independentes para a compreensão do fenômeno.

Para Mainwaring (2001), o sistema eleitoral proporcional de lista aberta é um obstáculo para o fortalecimento dos partidos. Nesse modelo, os candidatos brasileiros aos cargos legislativos competem individualmente por votos, favorecendo campanhas que pouco

destacam os partidos, estimulando o voto pessoal e enfraquecendo as organizações partidárias. De acordo com o autor, apesar de existir a possibilidade dos eleitores votarem nos partidos, uma minoria do eleitorado tem exercido esta opção. Além disso, se considerarmos o processo de escolha dos candidatos pelos partidos, verificaremos que o poder das lideranças locais solapa os poderes nacionais, como já foi mostrado em Abrucio (2002). Assim, a legislação eleitoral incentiva os esforços pessoais dos candidatos e a forma de escolha das candidaturas não vincula os políticos a projetos nacionais e a um vínculo global com seu partido político. Dessa forma, os partidos brasileiros e suas lideranças locais, ao lançar um candidato, observam a capacidade de votação do candidato, de modo a estimular o partido a atingir o umbral eleitoral, independentemente de suas posições ideológicas.

Diante dessa estrutura institucional, Mainwaring se questiona: o que fez com que os constituintes que participaram da elaboração da Constituição de 1988 rejeitassem projetos que visassem maior controle partidário sobre os atores políticos? Em primeiro lugar, quaisquer tipos de mecanismos de controle dos partidos sobre os parlamentares poderiam significar diminuição do acesso dos políticos aos tradicionais sistemas de patronagem. Nesse caso, a fidelidade de um político a um partido significaria comprometer o jogo de clientelismo e patronagem junto aos Executivos estadual e federal. Em segundo lugar, instituições que afrouxassem o controle partidário representariam, às clientelas locais, menor interferência dos partidos em suas negociações. Por fim, a centralização partidária dificultaria a representação da heterogeneidade regional brasileira, marcada por profundas diferenças.

Somados a estes fatores, o federalismo e a desproporcionalidade da representação no Congresso influenciam decisivamente o fraco desempenho dos partidos brasileiros. Com efeito, o federalismo incentiva a pouca unidade dos partidos brasileiros. A constituição de 1988 tornou ainda mais potente o federalismo brasileiro, na medida em que descentralizou ainda mais a estrutura de financiamento local que já era fragmentada. Evidência disso são as cifras de 50% da arrecadação tributária e 60% dos gastos públicos que ocorrerem nos estados e municípios. Concorrendo por estes recursos, os partidos brasileiros se configuram mais como confederações de partidos estaduais do que como partidos nacionais. Ademais, a sobre representação das regiões pobres do Brasil no Congresso tem sido um fator explicativo. Personalismo, clientelismo e patrimonialismo são alguns dos elementos reforçados por esta distorção da representação no Legislativo brasileiro. Diante desses fatores, não é de se surpreender os parlamentares brasileiros estarem mais preocupados sobre como suas ações repercutirão em seu reduto eleitoral do que com as repercussões dentro de seus partidos.

Portanto, tendo em vista estes fatores, tanto históricos quanto institucionais, não é de se estranhar os fracos vínculos que os partidos brasileiros restabelecem com seu eleitorado. Como decorrência, uma estrutura personalista de representação política tem sido a constante na democracia brasileira. Nesse sentido, talvez um dos indicadores mais objetivos para se verificar esta tendência, que vem se transformando ao longo do tempo, pode ser observada nos índices de volatilidade eleitoral brasileira desde o processo de redemocratização, como veremos a seguir.

1.4.2. Volatilidade eleitoral no Brasil

O estudo da volatilidade eleitoral no Brasil pós-redemocratização vem se consolidando ao longo do tempo e, de forma geral, tem mostrado que os índices têm se mostrado cada vez menores, sobretudo se tomarmos as eleições nacionais como parâmetro de investigação. Assim, com o objetivo de verificar se a queda da volatilidade eleitoral observada no plano nacional pode ser verificada também no plano estadual, Paiva e Bohn (2009) propõem uma pesquisa empírica dos resultados eleitorais das eleições compreendidas entre os anos de 1982 a 2006. Para isso, as autoras, além de retomarem o debate teórico sobre a relevância do índice de volatilidade eleitoral como indicador da qualidade dos sistemas partidários, abordam os dados referentes à volatilidade eleitoral nos planos nacionais e estaduais. Para o presente trabalho, tais dados podem ser significativos para a análise da atual situação do sistema político brasileiro, sobretudo àquilo que diz respeito aos vínculos entre eleitores e partidos políticos.

A volatilidade eleitoral mede a oscilação das preferências eleitorais agregadas em ao menos dois conjuntos de eleições consecutivas. Ela permite verificar, ainda que parcialmente, até que ponto o apoio a um partido se mantém estável. Os vínculos entre eleitores e partidos, apesar de ser uma medida relativamente subjetiva, pode revelar o enraizamento do sistema partidário na sociedade. De acordo com a literatura especializada no tema (PRZEWORSKI, 1975; PEDERSEN, 1980; BARTOLINI & MAIR, 1990; MAINWARING & TORCAL, 2006), quanto menor a volatilidade eleitoral, mais institucionalizado tende a ser um sistema partidário. Isso porque o jogo político, nesse sentido, torna-se mais estável, sendo sinal de que a disputa política é mais inteligível para o eleitor. De acordo com esta corrente teórica, a volatilidade eleitoral tende a ser mais alta em países cujas democracias são mais recentes, uma vez que seria necessária uma fase de acomodação dos atores políticos que ao longo do tempo conformariam possibilidades mais nítidas para a disputa eleitoral. Seguindo este modelo, o

caso brasileiro representaria um típico exemplo, uma vez que estudos mostram uma tendência ao declínio da instabilidade eleitoral (FIGUEIREDO, 1996; MAINWARING, 1998; NICOLAU, 1998; KINZO, 2003; BOHN & PAIVA, 2009;).

Considerando a volatilidade eleitoral verificada no quadro abaixo, entre os anos de 1982 e 2006, analisadas no nível nacional, ao menos três tendências podem ser observadas. A primeira delas é uma tendência geral de diminuição, com uma única exceção verificada nas votações para os cargos de senadores. A segunda tendência é de que em eleições de caráter majoritário a volatilidade é maior, se comparadas às eleições proporcionais. Conseqüentemente, é possível observar que as eleições proporcionais, para os Legislativos estaduais e federais, são menores.

Tabela 8. Volatilidade por Eleição (1982–2006)

CARGO	1982– 1986	1986– 1990	1989– 1994	1990– 1994	1994– 1998	1998– 2002	2002– 2006	Média
Presidência			54,7		41,0	29,8	30,3	39,0
Senado				65,9	64,9	64,8	62,0	64,4
Governador	38,0	57,8		68,9	52,4	48,8	52,1	53,0
Câmara de Deputados	49,3	43,4		35,7	32,3	33,0	27,6	36,9
Assembléias Legislativas	39,9	42,1		28,4	29,8	26,2	29,5	32,7

Fonte: Bohn e Paiva (2006).

Considerando a volatilidade eleitoral medida a partir dos dados estaduais, é possível identificar tendências diferentes, de acordo com o tipo de eleição. A primeira delas diz respeito às eleições presidenciais: como afirmam Paiva e Bohn (2009), “no que se refere às eleições presidenciais, os brasileiros, tomados de forma agregada, vêm, ao longo de mais de duas décadas, estabilizando suas escolhas eleitorais, e gerando graus decrescentes de instabilidade eleitoral. Diversos fatores têm contribuído para essa tendência. Um deles é a estabilização das ofertas eleitorais. Desde o início dos anos noventa, por exemplo, tem havido uma polarização sistemática entre dois partidos, o PT e o PSDB” (p. 204). A segunda tendência observada diz respeito às eleições para senadores e governadores, como Paiva e Bohn (2009) afirmam: “observou-se uma heterogeneidade interestadual bastante acentuada, sobretudo no que se refere aos executivos estaduais. (...) Em outras palavras, no que tange a esses dois pleitos, particularidades subnacionais de fato contribuem para o entendimento das taxas de volatilidade eleitoral” (p. 204). Por último, para as eleições para deputados estaduais e federais, afirmam Paiva e Bohn (2009): “as duas eleições proporcionais examinadas

possuem uma dinâmica que as aproxima dos números para as eleições presidenciais. São bem menos voláteis que as disputas para o Senado e os governos estaduais” (ibidem, p. 204).

Com efeito, se por um lado os índices de volatilidade ainda altos ainda indicam um sistema partidário pouco consolidado, por outro, a diminuição dos índices ao longo do tempo tem mostrado esperanças de um quadro mais sólido. Nesse sentido, alguns críticos da engenharia institucional brasileira, como Abranches (1988), associam este fato às peculiaridades do “presidencialismo de coalizão” brasileiro, outros menos pessimistas, como Limongi (2006), afirmam não haver significativos déficits no sistema político brasileiro se comparado à outras democracias ocidentais. Abordemos alguns destes debates.

1.4.3. A peculiaridade do “presidencialismo de coalizão” brasileiro

Abranches (1988), um dos críticos à engenharia institucional brasileira, introduz alguns apontamentos que são de fundamental importância para compreender os entraves do sistema político nacional. Sendo o pioneiro na utilização do termo “presidencialismo de coalizão” para caracterizar a estrutura política institucional brasileira, Abranches afirma que o desenho institucional brasileiro obedeceu a transformações macrossociais e macropolíticas encontradas no contexto nacional da década de 1980. Ao analisar as condições pelas quais o sistema político se estabeleceu, é possível afirmar que alguns entraves institucionais são resultados da multiplicação dos conflitos e das arenas políticas que se configuraram ao longo da história brasileira. Assim, o modelo institucional presidencialista brasileiro surge em adequação à heterogeneidade e aos profundos desequilíbrios sociais presentes no país. Assim, a multiplicação das demandas da sociedade, cada vez mais diversificada, deu impulso à formatação de instituições complexas de representatividade e ao fortalecimento do Estado. Decorrentes desse desenho institucional, dois resultados diretos aparecem aos nossos olhos: por um lado, há um aprofundamento das instâncias representativas e da democracia, mas, por outro, uma multiplicação dos espaços para as trocas políticas de caráter “clientelista”. De acordo com o autor, a combinação peculiar do sistema político brasileiro, associando o presidencialismo, o multipartidarismo e a representação proporcional, contribui para uma incapacidade do Estado no processamento dos conflitos advindos da heterogeneidade social do país. Seria este, portanto, um “dilema institucional brasileiro”.

Respondendo à diversidade social e à complexidade dos conflitos presentes na estrutura social brasileira, o funcionamento do sistema político brasileiro depende da capacidade dos governos em estabelecerem e preservarem grandes coalizões de governo.

Seria este, para Abranches (1988) o “nó górdio” presente no presidencialismo de coalizão: é um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco, cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo.

Limongi e Figueiredo (1998) abordam o tema do funcionamento das instituições brasileiras e da fragmentação partidária no Brasil, mas sob outra ótica. Os autores investigam os motivos pelos quais, a despeito da alta fragmentação partidária e de um sistema presidencialista, o Brasil apresenta uma disciplina partidária relativamente alta e estável. Para isso, demonstram a interdependência entre o controle legislativo do Poder Executivo, o forte partidarismo nos trabalhos do Poder Legislativo e a disciplina partidária. Partindo de indicadores que não desconsideram, mas se encontram além dos fatores eleitorais, os autores analisam o processo decisório do Poder Legislativo e suas relações com o Executivo Federal. Assim, os autores mostram que a partir da constituição de 1988, o Executivo adquire forte poder de agenda sobre o processo legislativo. O presidente, com exclusividade de criação de leis em certas áreas e com a capacidade de induzir a apreciação de leis, possui um poder que induz a cooperação do Legislativo. No entanto, essas induções não significam necessariamente uma situação de conflito entre os Poderes.

Seguindo essa linha investigativa em outro trabalho, Limongi (2006) faz uma crítica à ideia de que a estrutura política brasileira pode ser classificada como um caso singular de “presidencialismo de coalizão”, fadado à instabilidade e ao alto risco. Para isso, mostra como a Constituição de 1988, ao reforçar o poder do presidente, aproxima o caso brasileiro às democracias parlamentaristas europeias. Partindo das caracterizações feitas por Abranches (1988), que assinalou que as coalizões brasileiras, ao seguirem a um eixo partidário e a outro eixo regional, haveria uma tendência à ineficiência do sistema político, Limongi coloca-se crítico a esse respeito:

Eu diria que a relação com a definição e caracterização original é vaga, quando não ambígua. Estamos diante, creio eu, do fenômeno apontado por Sartori (1970) muitos anos atrás: um esgarçamento conceitual que leva, irremediavelmente, à confusão (LIMONGI, 2006, p. 19).

No entanto, a despeito da confusão conceitual verificada por Limongi acerca dos apontamentos de Abranches (1988), o autor acredita que a visão do sistema brasileiro como singular e ineficiente faz parte de uma concepção corrente sobre nossas instituições. É nesse contexto que o trabalho de Limongi (2006) se justifica: ao levar em consideração uma descrição da estrutura política, e da forma como ela efetivamente funciona, ele acredita que

não há razões em classificar o sistema brasileiro como “singular”. O diferencial do estudo é, sem dúvida, enxergar o jogo político decisório do Brasil como ele é realmente jogado, pelas relações entre os poderes Executivo e Legislativo e suas normas microinstitucionais (por exemplo, as regimentais), não apenas pelas estruturas legais e pela engenharia macroinstitucional (constituição e leis eleitorais, por exemplo). Ao fim de sua análise, Limongi mostra como a maioria das constituições presidencialistas recentes adota os mesmos princípios que os brasileiros, e que não há uma ineficiência e morosidade no processo legislativo e que existem negociações legítimas entre Executivo e Legislativo no Brasil. Portanto, Limongi afirma que não há razões para classificar o sistema político brasileiro, chamado por muitos de “presidencialismo de coalizão”, como peculiar.

Enfim, peculiar ou não, é a partir de comparações que podemos situar as qualidades das instituições brasileiras. Nesse sentido, o caso chileno pode ser elucidativo para analisar até que ponto as instituições, formadas a princípio na constituição de 1988, podem explicar algumas características da democracia brasileira. Com efeito, passemos a alguns apontamentos sobre o processo Constituinte e sobre o sistema político chileno.

2. PROCESSO CONSTITUINTE E REGRAS ELEITORAIS NO CHILE

Assim como ocorrera no Brasil, o processo de formatação do sistema eleitoral chileno também ocorre em um contexto de transição de um regime autoritário para a democracia. Ambos ocorrem, ao menos em seus momentos mais intensos, durante a década de 1980. No entanto, se no Brasil o autoritarismo abriu espaço para a atuação partidária, ainda que institucionalmente condicionada pelo bipartidarismo artificial, o regime chileno desautorizou legalmente qualquer tipo de organização partidária durante a maior parte das décadas de 1970 e 1980. Ademais, se o processo constituinte brasileiro foi fortemente caracterizado pela heterogeneidade e pelo conflito entre os partidos políticos participantes da Assembleia Nacional Constituinte, o processo chileno foi caracterizado pela inexistência do pluralismo político na definição de sua engenharia institucional. Além disso, o *timing* do processo de elaboração do arcabouço institucional chileno foi significativamente diferente se comparado ao caso brasileiro: em última instância, Pinochet convoca uma comissão constituinte logo após o golpe, em 1973. No entanto, a despeito da Constituição chilena ter sido referendada em 1980, foi apenas entre os anos de 1988 e 1989 que as leis que criariam o sistema eleitoral bionomial foram definidas. Num contexto marcado por um coeso regime político de exceção, em que o pacto político que unia seus integrantes só começaria a desmantelar em fins dos oitenta, o caso chileno também diverge do caso brasileiro, cujos pactos que sustentavam o autoritarismo começa a se fragmentar já no final da década de 1970.

Faze-se importante compreender estas características conjunturais que alimentaram os discursos e motivações que envolveram a criação do sistema eleitoral chileno. Se no Brasil sustentava-se a necessidade de uma representação plural, no Chile os atores envolvidos nas decisões sustentavam um conceito de “democracia protegida”. Nesse sentido, nas arenas decisórias chilenas sustentava-se um marcante repúdio aos “radicalismos políticos e ideológicos”, enquanto uma das grandes questões levantadas pelos constituintes brasileiros seria o “perigo do poder econômico” nos processos eleitorais. Enfim, se os tomadores de decisão brasileiros sustentavam o fortalecimento dos partidos políticos como pressuposto de uma democracia saudável, o regime autoritário chileno, de forma oposta, repudiava sistematicamente o “monopólio” da participação política via representação partidária. Aprofundemos o debate sobre o tema.

2.1. Aspectos Conjunturais do Chile das Décadas de 1970 e 1980: instauração do autoritarismo

Ao longo de sua história republicana, os partidos políticos quase sempre tiveram um papel de destaque no sistema político chileno. Nesse sentido, partindo de um pressuposto já bastante consensual na literatura das ciências sociais, Scully (1996) propõe-se a investigar algumas razões históricas que levaram ao Chile a configurar um dos sistemas partidários mais institucionalizados da América Latina. O argumento principal do autor diz respeito ao fato de que os partidos políticos chilenos, ao longo de mais de doze décadas, mostraram-se estruturados em três blocos ideológicos bem definidos e com representatividade eleitoral relativamente bem distribuída: esquerda, centro e direita. Além disso, no decorrer da história dos partidos chilenos, nota-se uma constante identificação e enraizamento dos partidos políticos com as eventuais classes existentes em diferentes épocas.

Destaca-se, ao longo do processo de institucionalização da democracia chilena, o importante papel dos partidos políticos, mais especificamente, dos partidos de centro como principais elementos condutores da política chilena. De acordo com Scully (1996), as transformações ocorridas no sistema partidário chileno, desde o século XIX, decorrem de fissuras históricas que, ao longo do tempo, condicionariam diferentes acomodações de atores que, localizados ao centro do espectro ideológico, teriam tido significativo impacto na conformação dos arranjos políticos de diferentes épocas. Nessa perspectiva, o sistema partidário chileno teria sido um resultado de três fissuras históricas, ocorridas em momentos históricos distintos.

A primeira fissura, ocorrida no período compreendido entre 1857 e 1861, diz respeito à disputa entre os partidos clericais e anticlericais. A segunda fissura, ocorrida entre 1920 e 1932, relaciona-se à complexificação dos setores urbanos que, por sua vez, condicionou um processo de fragmentação da representação das classes sociais urbanas. A terceira diz respeito à mobilização do campo e a perda de domínio do eleitorado rural pelos partidos de direita, ocorrida entre 1952 e 1958, o que representaria um período de declínio dos partidos conservadores no cenário eleitoral chileno. De acordo com Scully (1996), ao longo deste último período, houve uma polarização ideológica dos partidos chilenos e um processo de fragmentação das coalizões que, em última análise, criaria condições para a ascensão da ditadura de Pinochet em 1973.

Com efeito, apesar da temporária extinção do sistema partidário chileno decorrente da ditadura de Pinochet, Scully (1999) sustenta que o sistema partidário chileno não se transformaria em seus conteúdos básicos após a redemocratização: a distribuição eleitoral em

três blocos ideológicos e a identificação com as classes sociais continuariam configurando os elementos condutores. No entanto, isso não significa que as transformações ocorridas no período autoritário devam ser desprezadas, principalmente, no processo pactuado de transição. Eventos como os protestos generalizados ocorridos entre os anos de 1983 e 1984, os plebiscitos de 1988 e 1989, ou mesmo o sistema eleitoral binomial inaugurado na década de 1980, são elementos importantes para compreender os arranjos partidários que aconteceriam desde então. O que se percebe, a partir da década de 1980, é que o processo de transição democrática do Chile conduziu os partidos de oposição ao regime de Pinochet à cooperação entre esquerda e centro e a uma moderação dos conteúdos ideológicos dos partidos pertencentes a estes blocos, principalmente se comparados àqueles do sistema partidário imediatamente anterior a 1973. Isso porque foi nesse período que as duas grandes coalizões de partidos chilenos são formadas: *Concertación de Partidos por la Democracia*, de centro-esquerda, e *Unión por el Progreso*, de centro-direita (que mais tarde se tornaria a *Democracia e Progreso*).

Portanto, é possível identificar um processo contínuo na história do sistema partidário chileno, pelo menos em suas características fundamentais, antes e após o período ditatorial de Pinochet. Os três blocos ideológicos se mantiveram representativos ao longo do tempo – esquerda, centro, direita – assim como o relativo enraizamento social dos partidos políticos na sociedade chilena. Entretanto, transformações algumas importantes foram introduzidas, principalmente se compararmos o período imediatamente anterior a Pinochet ao posterior: os blocos ideológicos caracterizam-se como menos polarizados e reforça-se o papel dos pactos entre partidos para se conseguir êxitos eleitorais dentro do sistema eleitoral binomial.

Assim, apesar do caso do Chile certamente não se configurar como um caso único em que a polarização ideológica contextualizou um episódio de ruptura institucional, podemos reparar algumas peculiaridades que o torna significativo dentro da história da América Latina. Com efeito, sem compreender ao menos em seus termos mais gerais os conflitos que deram origem ao regime militar que se iniciaria em 1973, se torna difícil reconhecer as motivações mais fundamentais que deram origem ao desenho constitucional que viria a ser inaugurado com a constituição de 1980 e as futuras leis orgânicas constitucionais que seriam o arcabouço institucional do sistema eleitoral binomial. Assim, quais seriam as causas da fragmentação partidária e polarização ideológica ocorridas no início da década de 1970?

De acordo com Scully (1992), a principal causa da radicalização dos anos de 1960 e 1970 deve ser buscada na incorporação do campesinato como força eleitoral cambiante. Em meados do século XX, junto aos setores urbanos e mineiros recém incorporados às atenções

dos movimentos sociais e partidários, o campo passa a ser uma peça fundamental para a definição do sucesso eleitoral dos atores políticos competitivos. Seria, assim, entre as décadas de 1950 e 1960, que o campo, tradicional reduto eleitoral da direita, passaria a ter como orientação política predominantemente de esquerda, principalmente a esquerda cristã que, mais especificamente, passa a incrementar os votos do recém-inaugurado Partido Democrata Cristão (PDC).

Até meados da década de 1950, a divisão entre os espaços urbanos e rurais chilenos acarretava numa já conhecida conformação política latina americana. De um lado, a mobilização política de setores urbanos sindicalizados e organizados, buscando a ascensão política e influência pelo controle do Estado. Por outro lado, no campo, os conflitos vinculados ao domínio da terra condicionavam a hegemonia dos latifundiários, onde sistemas arcaicos de lealdade e extra oficialidade marcavam a competição política. Dentro dos latifúndios, a rígida estratificação social e a autossuficiência geravam verdadeiros feudos políticos dominados pelos partidos de direita, respaldados, sobretudo, pela Igreja Católica.

Para Scully (1992), uma conjuntura crítica transformaria esta situação, marcada por dois movimentos concomitantes. A vitória de Ibañez em 1952, um candidato fortemente personalista, e uma mudança fundamental de posicionamento da Igreja Católica, resultariam numa significativa fissura dentro das forças políticas e eleitorais no Chile. Impulsionado pela reforma eleitoral de 1958, que reforçaria o caráter secreto do voto e a proibição das alianças eleitorais formais em nível local, um conjunto de eventos causaria uma transformação no equilíbrio político chileno. Assim, desde o começo da década de 1950, ganhava força o movimento reformista ligado ao trabalhador rural e opositor às oligarquias latifundiárias. A criação da Federação Sindical Cristã da Terra, da Ação Católica Rural e do Instituto de Educação Rural são evidências deste fortalecimento. De forma geral, eram movimentos vinculados às demandas sociais do campo e ideologicamente identificados com a esquerda. Além disso, a vitória de um candidato como Ibañez, que representava o discurso antipartidarista e personalista, levaria a uma crise dos partidos de direita, como as observadas entre os Liberais e Conservadores, e a radicalização dos arranjos políticos ligados à esquerda como, por exemplo, a fundação da Frente de Ação Popular (FRAP), partido que elegeria Salvador Allende na década de 1970.

Ademais, as mudanças estruturais que vinham ocorrendo na economia chilena, que a tornava cada vez mais industrializada, provocavam a progressiva marginalização da população proveniente do êxodo rural e intensificariam o impacto das reformas eleitorais que ocorreram em 1958. Primeiro, destaca-se a legalização do Partido Comunista que, navegando

nas ondas do crescimento da mobilização dos setores ligados ao campo, ampliaram seu potencial eleitoral entre os trabalhadores rurais. Segundo, a proibição dos sub-pactos eleitorais em níveis locais, o que acarretou numa nova acomodação dos arranjos políticos que antes buscavam conformações ideológicas amplas para amplificar suas oportunidades competitivas. Agora, uma tendência à polarização também era condicionada institucionalmente, pois na inexistência dos pactos, a radicalização tornara-se uma atrativa estratégia eleitoral. Por último, uma mudança na forma como os registros dos votos nos colégios eleitorais era efetivada. Nesse caso, uma cédula única oficial substituiria a cédula fornecida pelos partidos, o que passava a inviabilizar o esquema de fraude e monitoramento eleitoral por parte dos partidos que ocorria até então, principalmente nos redutos rurais, onde a força manipuladora dos latifundiários prevalecia.

Assim, se por uma perspectiva a eleição de Ibañez em 1952 significou um claro rechaço aos partidos políticos como força orientadora das disputas pelo poder, a partir de 1958, com o fim de seu governo, os partidos políticos passariam a assumir posições polarizadas e voltariam a se colocar como instituições chave na organização das preferências políticas. Incorporando as mudanças da preferência do eleitorado do campo, que deixava paulatinamente de apoiar os partidos de direita, foi exatamente a autonomia de Ibañez acerca dos partidos políticos que produziu as condições necessárias para uma nova conformação do sistema de partidos chileno a partir da década de 1950.

De forma geral, este seria um momento decisivo para a configuração das forças políticas, sobretudo porque foi nessa conjuntura que o golpe de 1973 se tornou possível e, conseqüentemente, a formulação do sistema binomial como arranjo institucional que pesaria na organização política chilena ao longo de décadas. Além disso, é possível identificar um importante elemento de continuidade em relação ao período pós Pinochet: a forte presença do PDC como elemento aglutinador de partidos políticos na coalizão de centro-esquerda, a *Concertación*, cujos partidos e principais lideranças remontavam ao período anterior à década de 1970.

Ao analisar os aspectos conjunturais do autoritarismo chileno das décadas de 1970 e 1980, torna-se nítido o ambiente controlado e pouco plural em que as decisões sobre as mais importantes leis chilenas ocorreram. Entretanto, seu produto final, a Constituição de 1980, que foi alvo de críticas da oposição no momento de sua criação, ao longo do tempo, paradoxalmente ganharia adeptos e serviria como um dos principais elementos para a redemocratização do Chile. De acordo com Valenzuela (1997), em seus dispositivos transitórios, os aspectos que garantiam uma “democracia protegida” se tornariam, por conta

de circunstâncias políticas, principalmente vinculadas aos resultados dos plebiscitos de 1988 e 1989, a sustentação legal para a transição democrática.

Desde meados da década de 1970, Pinochet utilizava-se de dois mecanismos para a reforma das leis originárias da constituição de 1925: a “Junta de Governo” e as “Atas Constitucionais”. Ambos, na prática, passaram a funcionar como uma forma de “constituição virtual” fortemente controlada pelo general que, diante disso, era também membro indispensável tanto do legislativo como do executivo. No entanto, tendo em vista a alta institucionalização do regime presidencialista chileno junto ao seu povo, seria insustentável governar apenas a partir desses mecanismos por muito tempo. Assim, como pode ser evidenciado em um de seus discursos, conhecido como “Chacarillas”²⁵, ao fim da década de 1970, Pinochet sinaliza de forma mais clara seus compromissos com a elaboração de uma nova constituição, como veremos mais adiante. Assim, a despeito de haver uma Comissão de Estudos para a Nova Constituição constituída desde 1973, é apenas em fins de 1970 que ela se transforma em uma possibilidade mais consistente. Assim, Pinochet encomendou a tarefa à Comissão de Estudo da nova Constituição Política do Estado, a qual receberia um memorando no ano de 1977 do general em que, entre outras observações, assinalava a necessidade de um sistema eleitoral que impedisse os partidos de serem monopolizadores da participação cidadã.

Nesse contexto, entre 1978 e 1979, foi formulado o primeiro projeto constitucional chileno. Nele, um elemento importantíssimo para a transição democrática seria criado: uma disposição que colocava Pinochet como o primeiro presidente a partir da aprovação da nova carta, e seu mandato poderia ser renovado a partir de um plebiscito após de oito anos de governo. Este projeto seria aprovado a partir de uma consulta popular em 1980, que seria amplamente contestada pela oposição, que alegava não ter havido, à época, espaço para debate político e tampouco um sistema de inscrições eleitorais.

A partir do início de 1980, enfrentando uma crise econômica e vendo a oposição crescer, principalmente com o fortalecimento da atuação de Patricio Alwin, a oposição passa a exigir condições democráticas para o plebiscito marcado para 1988, que definiria a continuidade da presidência de Pinochet. É nesse momento que se inicia a formação de alguns “grandes consensos”, que dariam origem à *Concertación* – coalizão de partidos que lideraria o processo de abertura política no Chile e o governaria durante 20 anos. O primeiro deles se deu a partir da aceitação da constituição de 1980, reconhecendo-a como legislação legítima e que

²⁵ Como destacado em Valenzuela (1997), disse Pinochet: “*democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social*” (p. 8)

deveria ser resguardada. O segundo, diz respeito ao pacote de reformas constitucionais que seria proposto pela oposição, que abriria um diálogo entre a esquerda e a direita moderada, mais especificamente, com o partido da *Renovación Nacional* - RN. Assim como ocorreria em 1988, estas propostas deveriam passar pelo crivo popular.

No entanto, diante das propostas reformistas, partidários de Pinochet iniciaram uma “estratégia de confrontação” (VALENZUELA, 1997). Nela, Pinochet passara a recrudescer o tom de suas declarações, insinuando que as Forças Armadas protegeriam a constituição e o Estado chileno a qualquer custo. Essa seria apenas mais uma evidência da disposição do governo na criação de ambiente institucional supostamente protetor do Estado chileno frente aos eventuais malefícios da democracia partidária. Fio condutor que ordenou a composição da constituição de 1980, o conceito de “democracia protegida” esteve presente desde o início dos trabalhos da comissão constituinte chilena até a definição das Leis Orgânicas Constitucionais que estabeleceriam as regras do sistema eleitoral. Entretanto, mais do que uma concepção particular de um general ditador, o conceito de “democracia protegida” seria compartilhado por um complexo corpo burocrático que estruturaria o regime, composto por antigos signatários do movimento gremialista chileno e orientado pela doutrina neoliberal.

Assim, à busca por explicações sobre as motivações que moldaram a engenharia institucional chilena, torna-se vital conhecer as peculiaridades que a ditadura apresentou em sua época. Nesse sentido, uma das características mais singulares do regime autoritário chileno, sobretudo se comparado às demais ditaduras instauradas na América Latina entre as décadas de 1960 e 1980, foi sua orientação econômica neoliberal e a forte presença do movimento gremialista²⁶. Laboratório das políticas econômicas que pregavam o “Estado mínimo” dirigidas aos países do cone sul e fortemente influenciada pela Escola de Chicago, o Chile de Pinochet e a burocracia estatal por ele conduzida foi significativamente influenciada por um conjunto de atores que se tornaram conhecidos como “Chicago Boys” – ou “ODEPLAN boys” de acordo com Haneus (1998 e 2000). Mais do que criadores das bases doutrinárias que orientaram a política econômica da época (conhecida como *El Ladrillo*), é possível identificar nesse conjunto de atores os alicerces teóricos que deram sustentação ao conceito e instituições da “democracia protegida” desejada pelo regime. Portanto, para compreender a estrutura teórica em que o singular sistema eleitoral chileno surgiu, a investigação, ainda que breve, da atuação destes atores, se faz relevante.

²⁶ Movimento político, de caráter conservador, que seria formado a partir de movimentos estudantis atuantes na Pontifícia Universidade Católica do Chile entre 1950 e 1960, cujo principal líder foi Jaime Guzmán.

Talvez, o marco inicial da doutrina neoliberal no contexto chileno deve ser encontrado em 1956, quando firma-se um convênio entre a Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Chile e a Universidade de Chicago. De acordo com Sergio de Castro (1992), que seria ministro da fazenda e da economia durante o regime militar chileno, a intenção do programa seria formar ao menos quatro professores que atuariam como multiplicadores dos conhecimentos aprendidos na PUC chilena. Como resultado do convênio, o Centro de Estudos Socioeconômico (SESEC) elaboraria, posteriormente, as diretrizes do programa econômico, primeiro, do candidato Jorge Alessandri Rodriguez (Partido Nacional), derrotado nas eleições de 1969. No entanto, essas mesmas diretrizes seriam retomadas após o golpe de Estado de 1973. Tratava-se, com efeito, do plano econômico “*El Ladrillo*”, publicado em setembro de 1973, e que pretendia, de acordo com seus próprios criadores, solucionar o “fracasso econômico do governo marxista de Allende” (DE CASTRO, 1992, p. 9). Este projeto, que denunciava de forma sistemática o estatismo e a politização das questões econômicas que, segundo seus autores, levaram o Chile a uma grave crise econômica no início da década de 1970. Nesse sentido, “*El Ladrillo*” (ou “O Tijolo”, em português) seria mais do que uma obra de orientação ao “Programa de Desenvolvimento Econômico” chileno da época, mas quase uma cartilha para o recrutamento dos agentes públicos que se encontravam no Estado. Assim, destacaremos alguns de seus pontos principais.

A obra foi dividida em duas partes, sendo a primeira destinada à avaliação dos problemas econômicos da época e apresentação dos objetivos do documento, e a segunda destinada às orientações específicas a diferentes setores da economia. Diante do escopo do presente estudo, limitar-nos-emos a descrever apenas alguns pontos da primeira parte.

Buscando solucionar a “nefasta política econômica” do governo da Unidade Popular, os autores de “*El Ladrillo*” possuíam proveniências diferenciadas. No entanto, apesar de heterogêneo, todos pertencentes do grupo, de acordo com próprio documento, eram contrários ao que chamavam de marxismo. Julgando ser o desenvolvimento econômico a única forma consistente de garantir melhorias sociais, a primeira parte do documento busca investigar, sob a ótica especificamente neoliberal, as causas dessa crise econômica. Nesse sentido, nota-se que há um esforço para relacionar a falta de desenvolvimento econômico ao surgimento de tendências políticas e ideológicas que os autores julgam ser ineficientes ao combate da crise. Explicitamente, defende-se de um “governo legítimo” que proporcione uma “coalizão nacional”, dotado de “imparcialidade” e “objetividade”, que coloque as necessidades da nação acima de “ideologismos” políticos.

Ao buscar um diagnóstico das causas da crise, o documento aponta seis problemas que vinham sendo agravados desde as décadas de 1930 e 1940 no Chile. Um deles seria a baixa e oscilante taxa de crescimento econômico que, nessa perspectiva, teria gerado condições para o surgimento de “demagogias marxistas”. O segundo problema apontado, que ocupa um espaço sete vezes mais destacado no documento do que os demais problemas é o “estatismo exagerado”²⁷. Nessa visão, desde a década de 1930, o estatismo vinha sendo a resposta preponderante às crises econômicas, o que, conseqüentemente, contribuiu para uma significativa concentração de poderes no poder Executivo chileno. Diante de pressões decorrentes de diferentes grupos sociais que buscavam utilizar os recursos do Estado ao seu proveito, o que ocorreu, de acordo com os autores de “*El Ladrillo*”, foi uma profunda politização das instituições públicas que, por sua vez, teria aprofundado a inércia e incompetência de seus órgãos. Assim, diante de uma situação de falta de controle interno e externo, o forte estatismo e a politização de suas instituições teriam orientado apadrinhamentos políticos em detrimento de soluções técnicas para as constantes crises enfrentadas em Chile. Com efeito, é importante notar, como será demonstrado mais adiante, o intenso impacto que esta narrativa assumiria na conformação do arcabouço institucional presente na Constituição de 1980 e, mais especificamente, nos registros oficiais sobre a formatação do sistema eleitoral chileno.

Além disso, vale destacar que, segundo “*El Ladrillo*”, a falta de empregos produtivos e a exploração precária da força de trabalho, devido aos altos custos trabalhistas, também foi um dos elementos indicados como motivadores da crise. A política de controle de preços adotada pelo governo da Unidade Popular também é alvo de críticas no documento. De acordo com ele, nesse caso, a tentativa de melhorar a vida dos mais pobres teria gerado dois “resultados funestos”: de um lado, a acentuação da ideia de que não seria preciso trabalhar mais para se ter uma vida melhor e, por outro, a intensificação da tensão social no Chile.

Este diagnóstico representaria uma espécie de base teórica que pautaria as ações de um dos atores mais influentes durante o regime: a *Oficina de Planificación Nacional* (ODEPLAN). Tratava-se, nesse caso, de uma instituição do governo que teria como objetivo explícito propor e avaliar as medidas econômicas adotadas em Chile. No entanto, segundo Haneus (1998), implicitamente, é possível identificar objetivos claramente políticos na ação desse órgão. De acordo com o autor, isso passa a se tornar mais nítido ao analisar a

²⁷ Enquanto o tratamento dos demais cinco problemas ocupa no máximo uma página para de cada problema, o “estatismo” ocupa sete páginas do documento.

composição deste seletivo grupo. Mais do que somente composta por aqueles que integrariam o grupo dos “Chicago Boys”, os atores dessa arena possuíam uma proveniência mais ampla, sobretudo identificada com o movimento estudantil “gremialista” atuante na Pontifícia Universidade Católica de Chile. Vale destacar que este grupo se engajou intensamente na oposição ao governo da Unidade Popular entre os anos de 1970 e 1973. De acordo com Haneus (1998), a motivação para implementação de um plano econômico neoliberal não deve ser, em uma análise mais profunda, apartada de seus objetivos políticos. De acordo com o autor, o apoio dos gremialistas ao regime militar era uma estratégia que decorre do interesse dos membros desse grupo em garantir poder na futura disputa política após a transição democrática. Nesse sentido, o trabalho da ODEPLAN para o êxito econômico do governo deve ser analisado a partir de um comportamento político, que visava vantagens futuras.

De forma geral, a ODEPLAN possuía três grandes objetivos institucionais (HANEUS, 1998). O primeiro deles dizia respeito, obviamente, à implementação das principais reformas econômicas. As privatizações do sistema de pensões e de saúde, somadas ao processo de abertura econômica, se enquadram nessa função, por exemplo. Ademais, objetivava a difusão de uma “consciência social” favorável ao regime. As políticas de combate à extrema pobreza e os modelos de “avaliação social” dos projetos de governo se inserem nessa modalidade. Por último, e o que mais interessa para o presente trabalho, havia a função de recrutamento e treinamento profissional para a ocupação de cargos públicos. Isto é, o objetivo era proporcionar uma formação política e técnica para o melhor desempenho da burocracia estatal.

Com efeito, de um lado, a ação da ODEPLAN visaria a legitimação do governo de Pinochet, de modo a sustentá-lo a partir do sucesso econômico, por outro, buscava-se um recrutamento e uma modelação dos agentes públicos dentro de uma perspectiva conceitual coesa neoliberal. Dessa forma, a tecnocracia formada pelo gremialismo objetivava estabelecer, a partir do aparato do Estado, perspectivas supostamente novas de relações entre Estado e sociedade, como afirma Haneus (1998), buscando garantias de poder mesmo após a instauração de um regime competitivo. Nessa perspectiva, outra peculiaridade do regime militar chileno deve ser ressaltada: tratou-se de um regime que não se apoiou na legitimação de qualquer partido político. Destarte, o fortalecimento da imagem do governo e de grupos de poder informais, como o caso dos gremialistas na ODEPLAN, se tornava vital para o apoio popular ao governo. Nesse sentido, os esforços dos atores provenientes do movimento

gremialista e sua ação junto à sociedade civil como, por exemplo, junto à “Frente Juvenil de Unidade Nacional”²⁸ - fundada com o apoio de Jaime Gúzman, se tornava vital para o governo e para os objetivos políticos dos “ODEPLAN Boys”. A partir desse movimento, não se surpreende a aceitação e legitimação que todo um arcabouço analítico que, de um lado, repudiava a ação dos partidos políticos, e de outro, visava dar cabo ao que chamavam de politização das instituições de governo. Tratava-se de uma sustentação argumentativa que objetivava um sistema eleitoral excludente, como o foi o sistema binomial, e uma arquitetura jurídica que criaria as instituições da defendida “democracia protegida”.

No entanto, se é possível interpretar a ação dos gremialistas e dos “Chicago Boys” como uma forma de consolidar o poder político desses grupos, também é possível analisar a introdução e manutenção de uma doutrina neoliberal a partir de sua incompatibilidade com uma ordem pluralista. Nessa outra perspectiva, complementar à anteriormente descrita e também sustentada por Haneus (2000) em outro trabalho, os entraves criados pelo governo militar ao pluralismo político seriam decorrentes de uma orientação econômica. De acordo com o autor, quatro debilidades decorrentes das reformas econômicas neoliberais seriam insustentáveis dentro de um regime competitivo e aberto à ampla participação popular. Após poucas semanas do golpe de 1973, o regime autoritário promulgou o Decreto Lei número 211, estabelecendo “normas para a defesa da livre concorrência”. Este decreto promoveu normas e regulações para a competição econômica externa, porém não para a concorrência interna, o que resultou em um processo de concentração econômica em poucos conglomerados. A segunda debilidade relaciona-se diretamente a anterior. Diante dos incentivos às empresas que visavam a competição internacional, as pequenas e médias empresas perderam espaço no mercado nacional e perderam competitividade frente às empresas de alcance internacional. A terceira debilidade deriva da reforma trabalhista aprovada em 1979. Por exemplo, por meio da permissão de múltiplos sindicatos em uma só empresa, iniciou-se uma progressiva desmobilização e precarização da mão de obra chilena. Por fim, aprofundou-se o modelo de exportação de matérias-primas, o que intensificou a exploração predatória dos recursos florestais e marítimos chilenos.

Todas essas propostas econômicas seriam incompatíveis com um modelo político plenamente plural. Daí a necessidade de uma “democracia protegida” e de uma engenharia

²⁸ Fundada a partir do apoio de Jaime Guzman, tratava-se de um movimento que aglutinava vários setores aderentes ao governo e que pregava, entre outras coisas, uma “nova democracia”, diferente daquela sustentada pelos defensores de Allende e, posteriormente, fundaria o partido da *Unión Democrática Independiente* (UDI).

institucional que proporcionasse sobrevida a estas orientações econômicas. Nesse ponto, as normas eleitorais determinadas pela constituição de 1980 não parecem ser mero acaso: uma estrutura que dificulta a formação de amplas maiorias e, por isso, tornam quaisquer reformas constitucionais tarefas hercúleas.

2.2. Estrutura Institucional do Processo Constituinte Chileno

Uma semelhança básica marca os eventos históricos que permearam os processos Constituintes de Brasil e Chile: ambos cristalizaram, ainda que de forma profundamente diferente, o contexto de transição democrática dos dois países. No entanto, como poderemos observar, o trâmite de elaboração da constituição chilena de 1980 foi notoriamente caracterizado por elementos típicos de um governo autocrático. Assim, se no caso brasileiro observamos uma estrutura institucional fortemente marcada pela pluralidade e permeabilidade, ao menos em suas características formais, o processo constituinte chileno ocorreu sob a tutela vigilante da ditadura do general Augusto Pinochet e pelo pensamento conservador-neoliberal gremialista.

De forma geral, quatro instâncias institucionais organizaram a elaboração do sistema eleitoral binomial para a seleção de Deputados, tão peculiar do sistema político chileno. O primeiro deles diz respeito às Atas Constitucionais, que eram mecanismos legais para a legitimação do regime militar. De fato, eram documentos oficiais que substituíram o processo legislativo democrático, transformando decisões publicadas a partir dos decretos presidenciais em uma espécie de “constituição virtual e provisória”. Seriam a partir destas Atas que o segundo elemento, a Comissão de Estudos da Nova Constituição, composta por um número limitado de membros (entre 7 e 10 colaboradores do governo, dependendo do período), elaboraria o projeto redigido da constituição. O terceiro elemento, o Conselho de Estado, também composto por um número restrito de colaboradores, seria responsável pela fiscalização e sugestões a serem consideradas pela Comissão de Estudos. Por último e com a palavra final, a constituição passaria por aprovação da Junta de Governo, presidida por Pinochet, que levaria o texto final a ser votado em um questionável plebiscito que ocorreria em 1980. Esse processo estabeleceu o pano de fundo em que as Leis Orgânicas Constitucionais se consagrariam e que definiriam mais especificamente o sistema binomial chileno e, em última análise, que seriam referendadas por voto popular em um plebiscito que propunha reformas constitucionais em 1989. Abaixo, segue uma figura que esquematiza este processo:

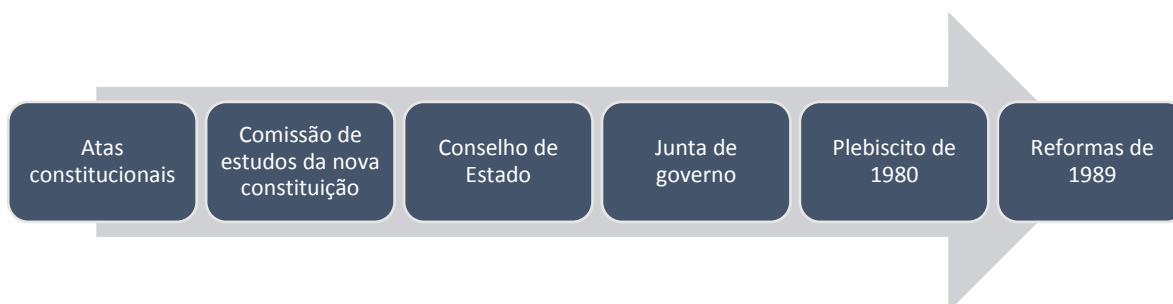


Figura 3. Estrutura de tramitação da Constituição de 1980 e do sistema binomial

Fonte: Autor.

Nota-se, assim, que a Comissão de Estudos da Nova Constituição assumiu papel de destaque na elaboração das leis constitucionais do Chile. Apesar da significativa interferência do Conselho de Estado e da Junta de Governo, foi na Comissão que o texto constitucional foi debatido e elaborado. Nesse sentido, torna-se relevante conhecer, ainda que sucintamente, a trajetória biográfica de cinco dos principais membros dessa instância decisória: Enrique Ortúzar (presidente da Comissão), Jaime Guzmán Errázuriz, Sergio Eduardo de Praga Diez Urzúa, Gustavo Lorca Rojas e Jorge Ovalle.

2.3. Atores, Debates e Decisões sobre as Regras Eleitorais

Enrique Ortúzar, durante o governo do presidente Alessandri Rodríguez (1958-1964), ocupou os cargos de Secretário Geral de Governo e Ministro de Estado. Em 1970, formou o Movimento Independente Alessandrista (MIA) em apoio ao ex-presidente. Após o golpe de Estado de 1973, Ortúzar colaborou com a junta militar liderada pelo general Augusto Pinochet, sendo chamado a presidir a Comissão de Estudos da Nova Constituição, conhecida como “Comissão de Ortúzar”. Nesse processo, mostrou seu pensamento conservador, insistindo em uma visão particular da democracia, “protegida” contra os “perigos” do marxismo, defendendo leis como a que estabeleceu a composição do Senado por membros designados. Fez parte também do Conselho de Estado, responsável pela revisão do trabalho da Comissão de Estudos.

Sergio Eduardo de Praga Diez Urzúa, aos 18 anos, se filiou ao Partido Conservador e em 1948 tornou-se Secretário Geral da Juventude Conservadora, sendo membro do Conselho Executivo deste partido e, mais tarde, entre 1952 e 1953, seu presidente. Em 1962 foi escolhido presidente do Partido Conservador, exercendo o cargo até 1963. Mais tarde, em 1966, entrou no Partido Nacional. Durante o governo militar do general Augusto Pinochet, foi embaixador permanente do Chile perante a Organização das Nações Unidas, delegado do

Chile na Assembleia da Organização dos Estados Americanos. Em 1980, ele se juntou à Comissão de Estudos Constitucionais.

Gustavo Lorca Rojas, no início da década de 1940, foi eleito presidente do Centro de Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade Católica, organização fortemente influenciada pelo movimento gremialista. Mais tarde, se filiou ao Partido Liberal, tornando-se seu vice-presidente. A partir de 1976 participou esporadicamente da Comissão encarregada de elaborar a Constituição de 1980. Foi o líder fundador do Partido da Renovação Nacional, sendo membro da Comissão Política e da Suprema Corte do Partido.

Jorge Ovalle começou sua carreira política como membro do Partido Radical. Em 1969, afastou-se desse partido para formar a Democracia Radical, em rejeição ao apoio que o Partido Radical ofereceu à candidatura presidencial do socialista Salvador Allende nas eleições de 1970. Após o golpe de Estado de 1973, serviu como conselheiro do general Gustavo Leigh até 1978. Em paralelo, foi membro da Comissão para o Estudo da Nova Constituição. Devido às discrepâncias entre os seus membros, especialmente na discussão sobre a proibição dos partidos e movimentos marxistas, retirou-se e assumiu um papel oposicionista ao regime militar.

Jaime Guzmán Errázuriz, aos 16 anos, entrou na Faculdade de Direito da Universidade Católica do Chile. Em 1968, formou-se com máxima distinção, recebendo os prêmios "Monsenhor Carlos Casanueva" e do Instituto de Ciências Criminais. Nessa época, manifestou grande interesse pela política e inclinou-se para a defesa dos ideais da direita chilena, inicialmente atuando no movimento estudantil da Pontifícia Universidade Católica, sendo uma vanguarda do movimento gremialista. Assim, Guzmán formou o chamado Partido Gremialista, chegando à presidência do Centro de Estudantes de sua Escola sendo, assim, um dos principais personagens do movimento. Sua primeira apresentação pública foi em 1969, quando foi escolhido presidente da Juventude Independente, o que lhe renderia a amizade do ex-presidente Jorge Alessandri Rodríguez. Em 1970, durante o governo da Unidade Popular de Allende, configurou-se como um de seus principais críticos, expondo suas ideias e projetos, e atacando-o através da imprensa, rádio, televisão e por escrito, em seus ensaios. Após o golpe militar, o ponto culminante de sua carreira foi em setembro de 1973, quando foi nomeado pelo Governo Militar, juntamente com outros seis professores de direito, para se juntar à Comissão que redigiu a nova Constituição Política de Chile de 1980. De setembro de 1973 a fevereiro de 1983, serviu como conselheiro do governo militar em questões legais e políticas e o peso de suas opiniões o tornou o verdadeiro "ideólogo" do governo. Além disso,

Gúzman foi membro do Comitê Consultivo das Leis Orgânicas Constitucionais, entre 1983 e 1989.

Como é possível notar, a trajetória predominantemente conservadora caracterizava a vida política dos principais membros da Comissão de Estudos que elaboraria a Constituição de 1980. Nesse sentido, as condições políticas vividas pelos membros proporcionavam uma espécie de coesão ideológica ao processo constituinte, com especial destaque à figura de Jaime Guzmán, que foi um dos principais influenciadores do desenho institucional chileno, não só por seu poder político, mas também por sua capacidade de persuasão. Importante pensador de direita, futuro fundador do principal partido pinochetista (*Unión Demócrata Independiente*), figura central do regime militar e participante ativo da Comissão de Estudos da Nova Constituição chilena, suas ideias marcariam de forma significativa a carta constitucional e, posteriormente, o sistema de representação binomial chileno. Congregando princípios aparentemente antagônicos, como o conservadorismo e o neoliberalismo, é possível verificar em suas ideias de bem comum, subsidiariedade e propriedade privada, a base conceitual da engenharia institucional que perduraria na política chilena até os anos 2000.

De acordo com Cristi (2016), o escopo doutrinário central de dois documentos fundamentais para o estabelecimento das regras eleitorais no Chile, a Constituição de 1980 e a declaração de princípios de 1974, seria influenciado pelos conceitos gremialistas de soberania nacional e soberania política. Ambos os conceitos sustentavam a subordinação do Estado ao corpo social chileno. Nesse sentido, o Estado não possuiria o monopólio do direito, mas sim a soberania das organizações sociais, alicerçadas numa hierarquia natural. Assim, o Estado aparece no pensamento de Guzmán como mecanismo de soberania política submetido aos interesses da soberania social, cujo grande objetivo seria a proteção da propriedade privada e a garantia do desenvolvimento autônomo dos indivíduos que buscam o desenvolvimento de suas potencialidades. O Estado é, portanto, um subsídio ao desenvolvimento dos indivíduos, agrupados em organizações intermediárias (empresas, Igreja, família, por exemplo) hierarquicamente configuradas.

Com efeito, o princípio de bem comum sustentado por Gúzman sintetiza esta perspectiva: a possibilidade de realização pessoal do indivíduo. Nesse sentido, o Estado, ao buscar o bem comum, deveria permitir ao indivíduo sua realização pessoal. Essa perspectiva surge da noção de que o indivíduo é a substância da soberania social que, por sua vez, acidentalmente cria o Estado, como instrumento para sua própria manutenção. Condição para o desenvolvimento social, a propriedade privada deve, nessa chave conceitual, ser preservada pelo Estado. Assim, de acordo com Cristi (2016):

As chaves conceituais do pensamento político de Guzmán são: uma denúncia do estatismo, parte essencial de uma estratégia que tenta desacreditar o Estado social redistributivo; uma concepção de propriedade como direito real [hierárquico] que põe em xeque sua função social; afirmação do princípio de subsidiariedade em detrimento do princípio de solidariedade; redefinição da ideia republicana de bem comum, a reduzindo, como ensina Hayek, a uma soma de bens individuais; e, por último, o reconhecimento da propriedade ontológica e de finalidade dos indivíduos em relação à sociedade. (CRISTI, 2016, p.170, Tradução do autor)

Todavia, Guzmán estabelece uma teoria conservadora neoliberal, que daria base não só à institucionalidade chilena que seria inaugurada na década de 1980, mas também ao golpe de Estado de 1973. Numa perspectiva onde a soberania social, baseada no indivíduo e na propriedade privada, o governo progressista de Allende representava uma ameaça para o desenvolvimento do bem comum, no contexto dessa chave conceitual. Destarte, se a soberania social prepondera sobre a política, e dela deve emanar a real legalidade para a comunidade do país, a supressão da instituição estatal era vista, para Guzmán, como uma necessária ação para a preservação do bem comum. Baseada em organizações naturalmente hierarquizadas, os partidos políticos são vistos como desnecessários e indesejáveis, uma vez que seriam neles que as distorções entre as relações entre soberania social e política se consolidariam. Não foi por acaso, portanto, que a nova institucionalidade chilena, nascida dentro dessa perspectiva conceitual, repudiaria o suposto monopólio dos os partidos políticos como mecanismos de representação. Talvez, um dos momentos mais significativos em que estes pressupostos apareceram publicamente foi no discurso de Pinochet no *Cerro de Chacarillas* em 1977, como veremos.

2.3.1. O discurso de Chacarillas: anúncio da nova institucionalidade

No dia 9 de julho de 1977, o general Pinochet daria os primeiros sinais do que seria o desenho institucional a ser inaugurado em 1980. No *Cerro Chacarillas*, celebrando o Dia da Juventude, o discurso do então presidente do Chile mostraria algumas das linhas gerais da nova legalidade que viria a ser constituída, tornando evidentes as características fundamentais desejadas ao sistema político chileno.

Evocando a defesa e proteção histórica do que havia se iniciado em 11 de setembro de 1973, Pinochet afirma que o futuro da nação ocorreria a partir da crença e fé dos jovens chilenos. Nesse sentido, o simbolismo marcado pelo sentido de esperança depositado nos jovens se misturaria com a afirmação da necessidade do sacrifício pessoal em nome da pátria. A “luta contra o totalitarismo comunista”, a necessidade de “defender a dignidade e soberania

da nação”, a negação do “imperialismo soviético” fariam parte de um projeto de “libertação nacional”. Tudo isso, de acordo com Pinochet, teria como elemento fundamental a “compreensão visionária” do “novo regime político institucional” chileno. Seria o fim de um “regime político institucional esgotado” e, com base na “melhor e autêntica tradição nacional”, a inauguração de um novo regime, baseado numa renovada “norma jurídica objetiva e impessoal”. De acordo com Pinochet, esta nova ordem jurídica:

[...] nos señala el deber de caminar por el sendero del Derecho, armonizando siempre la flexibilidad en la evolución social con la certeza de una norma jurídica objetiva e impersonal, que obligue por igual a gobernantes y gobernados. En esa perspectiva, advertimos nítidamente que nuestro deber es dar forma la nueva democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnicada y de auténtica participación social, características que se comprenden mejor cuando el individuo se despoja de su egolatria, ambición y egoísmo (PINOCHET, 1977).

Com efeito, nesse momento há a definição de cinco elementos que estariam presentes no desenho institucional de 1980 e, sobretudo, condicionariam os princípios básicos com os quais trabalhariam os membros da *Comisión de Estudios de la Nueva Constitución*. Em primeiro plano, esta nova ordem jurídica deveria ser autoritária, na medida em que deveria autorizar “adequada proteção aos Tribunais de Justiça independentes e dotados de poderes para fazer cumprir suas resoluções”. Além disso, deveria ser protegida, uma vez que declararia qualquer ato que se opusesse aos “valores nacionais” como provenientes de sujeitos ilícitos. Terceiro, a nova institucionalidade deveria ser integradora, gerar coesão, sendo um elemento de unidade “da grande família chilena”. Em quarto lugar, teria que ser tecnicada, que incorporasse ao debate científico e tecnológico a importância da “voz dos que conhecem o estudo das decisões”. Por último, deveria ser autêntica, já que fundada sob o princípio da subsidiariedade e no respeito ao Estado. Portanto, seriam nestas diretrizes que, respeitando três etapas, se constituiria a nova legalidade chilena:

El proceso concebido en forma gradual contempla tres etapas: la de recuperación, la de transición y la de normalidad o consolidación. Dichas etapas se diferencian por el diverso papel que en ellas corresponde a las Fuerzas Armadas y de Orden, por un lado, y a la civilidad por el otro. Asimismo, se distinguen por los instrumentos jurídico-institucionales que en cada una de ellas deben crearse o emplearse (PINOCHET, 1977).

Ao longo do discurso, Pinochet sinaliza que entre as etapas de transição e consolidação a sociedade civil assumiria progressivamente a responsabilidade de ordenamento legal do país. Além disso, também deixa claro que o mecanismo institucional

que daria molde às novas instituições seriam as Atas Constitucionais, mecanismo controlado pela Junta de Governo. Seria, portanto, a partir das Atas Constitucionais que a Constituição de 1980 pautaria seus princípios fundamentais, que seriam apresentados em projeto formulado pela *Comision de Estudios* que, submetido à avaliação do Conselho de Estado e aprovação da Junta de Governo, se originaria o poder constituinte. Ademais, no discurso Pinochet também esclarece seu desejo de um Legislativo composto por um terço de membros designados pelo governo, mecanismo que seria consolidado na Constituição de 1980 e que traria significativos impactos para o processo de formulação das leis e possibilidades de reformas constitucionais futuras. Mas, o que é mais importante para a definição dos rumos da futura democracia chilena, é que neste discurso, as diretrizes para a conformação do sistema eleitoral binomial chileno se expressariam:

[...] en cambio, dichos representantes regionales se elegirán ya por sufragio popular directo, de acuerdo a sistemas electorales que favorezcan la selección de los más capaces, y que eviten que los partidos políticos vuelvan a convenirse en maquinarias monopólicas de la participación ciudadana (PINOCHET, 1977).

Evitar o monopólio da representação social pelos partidos políticos aparece mais uma vez no discurso oficial. Como é possível observar, assim como em *El Ladrillo* e no pensamento gremialista de Guzmán, o discurso de Pinochet em *Chacarillas* torna pública, novamente, suas concepções doutrinárias antipartidaristas. Assim, o sistema eleitoral binomial seria garantidor da “democracia protegida” e mantenedor da almejada “coesão social”. Talvez tenha sido essa a engrenagem da engenharia constitucional que mais profundamente modelaria o sistema político e partidário chileno por mais de vinte anos após o fim do regime militar. Investiguemos, portanto, o trâmite legal que lhe deu origem.

2.3.2. A “*comission de estudios de la nueva constitución política del estado*”: *composição da câmara dos deputados*

O discurso de Chacarillas, em 1977, pode ser considerado um preâmbulo que contextualiza os discursos e motivações para a adoção do peculiar sistema eleitoral binomial chileno. A partir da análise do percurso legal em que as decisões que moldariam suas características se desenrolou, percebe-se como a democracia “*protegida, integradora, tecnicada y de auténtica participación social*”, defendida por Pinochet, tomou forma, primeiro, na comissão designada para a elaboração da carta constitucional de 1980 e, posteriormente, nas regulamentações estabelecidas nas Leis Orgânicas Constitucionais que

detalharia o sistema eleitoral chileno. Para entender o processo e as motivações expressas pelos atores políticos participantes dessa elaboração, será necessário recorrer à “*Historia de la ley*” do artigo 47 da atual Constituição Política chilena e às atas oficiais da Comissão de Estudos da Nova Constituição Política de Chile.

Como se notará, a principal preocupação dos membros da Comissão de Estudos da Nova Constituição será encontrar uma fórmula que evite o “monopólio da representação política” dos partidos políticos e, ao mesmo tempo, garanta a representação das diferentes correntes de pensamento dos cidadãos chilenos. Implicitamente, ao longo da análise de trechos das atas oficiais da Comissão, torna-se clara a intenção de se evitar a excessiva politização das eleições e a representação de correntes ideológicas consideradas radicais ou extremistas. Nesse sentido, a legislação eleitoral seria um instrumento de proteção institucional diante às supostas ameaças vividas no período anterior ao golpe de 1973, buscando a integração nacional a partir de representantes tecnicamente competentes e, assim, propiciando uma participação social supostamente autêntica.

Diante dessas questões, ainda em 1973, as discussões se iniciavam com preocupações acerca da distribuição geográfica em que as eleições ocorreriam. Com efeito, as questões acerca dos distritos eleitorais aparecem como um dos elementos recorrentes. Nesse sentido, em sessão de 4 de setembro de 1973, Sergio Diez pontua:

[...] los integrantes de la Cámara de Diputados deben ser elegidos por agrupaciones provinciales, disponiéndose que los representantes que cada zona designe deben cumplir parte de sus funciones en dicho territorio ya que las necesidades de unas son diferentes a las que puedan tener otras (Historia de la Constitución Política, Art. 47, p.5.)

Nota-se nesse trecho o destaque que a representação local assumiria nos debates dos constituintes, sobretudo em vista da necessidade de dar voz às demandas provinciais. Ainda nesse ano, em 1973, percebe-se que havia um consenso em relação ao critério provincial. A discussão se tornava mais robusta quando se buscava estabelecer critérios para a efetivação do desenho dos distritos eleitorais. Em sessão de 6 de novembro desse ano, o constituinte Evans destaca que é necessário buscar um

[...] sistema electoral que implique una verdadera representatividad en la composición de los organismos colegiados que conformarán la estructura legislativa del país, de manera que en éstos estén representados los sectores zonales o provinciales de acuerdo, principalmente, al factor población (Historia de la Constitución Política, Art. 47, p.7.)

Com efeito, percebe-se que a necessidade de se encontrar uma proporcionalidade entre os distritos eleitorais e a densidade populacional era um dos temas recorrentes durante o início das discussões sobre o sistema eleitoral a ser adotado. No entanto, esta seria uma preocupação secundária diante daquelas decorrentes do poder dos partidos sobre a vida política chilena. Dessa forma, ainda na sessão de 6 de novembro de 1973, o presidente da Comissão, Enrique Ortuzar, assinala sua posição em relação a possibilidade de candidatos independentes:

[Es necesaria] la posibilidad de que puedan también tener, por lo tanto, una verdadera participación en su generación sectores que no sean exclusivamente políticos, ya que se ha criticado, y con razón, el hecho de que la decisión sobre las personas que puedan ser elegidas corresponde no sólo a los Partidos Políticos y más aún a sus mesas directivas, las que no pocas veces proceden con prescindencia de las bases que las apoya (Historia de la Constitución Política, Art. 47, p. 7).

Sobre este tema os debates dos membros da Comissão lançam suas análises mais profundas. Como evitar os supostos erros do passado, quando os partidos políticos exerciam significativo poder sobre os cidadãos e sobre as decisões do governo? No decorrer das sessões, torna-se cada vez mais evidente o temor de seus membros em relação ao sistema de representação proporcional vigente em Chile desde a Constituição de 1925. Identificava-se, portanto, a causa institucional dos erros do passado nas características do sistema proporcional, onde os partidos, segundo os constituintes, se tornaram os proprietários da participação política. Julgava-se, assim, que o equilíbrio entre participação política e governabilidade deveria ser o eixo norteador das reformas propostas. De acordo com Bulnes, em sessão de 27 de abril de 1978:

[...] la Comisión estima conveniente no mantener el sistema establecido en la Constitución de 1925, reemplazándolo por otro que permita, por un lado, una repartición más justa de las preferencias ciudadanas y, por otro, lograr que el Gobierno cuente con mayoría en el Congreso para gobernar (Historia de la Constitución Política, Art. 47, p. 9.)

Tratando de dar uma resposta técnica aos problemas referentes ao sistema de representação proporcional vigente desde 1925, a Comissão recebe no dia 12 de julho de 1978 um informe de um grupo de especialistas que formara uma subcomissão para tratar o assunto. Esse informe teria um impacto significativo nas decisões tomadas posteriormente, pois criaria modelos de alternativas ao sistema eleitoral vigente e, assim, pautaria os debates sobre o assunto. Logo no início do documento, tornava-se clara a crítica principal ao sistema de representação proporcional:

El sistema electoral proporcional imperante en nuestro país hasta el 11 de septiembre de 1973, a juicio de esta Subcomisión, estimuló la división de la sociedad y agravó la lucha entre los partidos políticos, entidades que, con el tiempo, fueron monopolizando la expresión ciudadana con exclusión casi absoluta de los sectores independientes, lo que contribuyó a la inestabilidad de los gobiernos con gran rotativa de alternativas, exageró el poder de las directivas nacionales de los partidos y creó las condiciones ideales para el surgimiento de las colectividades marxist (Historia de la Constitución Política, Art. 47, p. 11).

Nesse trecho do informe, observa-se a relação estabelecida entre o sistema de representação proporcional, a exclusão de setores independentes da representação política, o poder dos diretórios partidários e, como consequência, o surgimento de “coletividades marxistas”. Nesse sentido, as regras eleitorais estabelecidas em 1925 teriam causado uma desvinculação entre cidadãos e candidatos, dando aos partidos plenos poderes de nomeação de candidaturas e apresentação dos candidatos aos eleitores. Assim, se por um lado o pleno domínio dos partidos sobre as listas eleitorais acarretaria numa “ditadura dos partidos políticos”, por outro, ao possibilitar a representação de grupos sociais minoritários, haveria uma propensão ao caráter conflituoso que a dificuldade em formação de maiorias parlamentares acarretaria. De acordo com o informe, o resultado dessa engenharia institucional seria o incentivo ao desacordo das forças políticas democráticas, abrindo oportunidades para uma politização excessiva dos processos decisórios. De acordo com o documento:

[...] sin lugar a dudas, el principal defecto del sistema electoral estatuido en la Constitución de 1925 y sus leyes posteriores, fue el de entregar a los partidos políticos el monopolio absoluto de las elecciones, convirtiéndolos en el único conducto de participación ciudadana. [...] Se estableció así una verdadera dictadura de los partidos políticos (Historia de la Constitución Política, Art. 47, p. 12).

Diante dessas críticas, o informe da subcomissão técnica que tratou o assunto propôs a adoção de um sistema eleitoral majoritário distrital. De acordo com ele, uma diversidade de vantagens decorreria desse modelo. Uma delas seria sua simplicidade que permitiria o melhor conhecimento dos candidatos por parte do eleitorado. Incentivando a formação de partidos de caráter nacional, a redução do número de organizações partidárias seria uma vantagem para o enfrentamento dos problemas do país e, sobretudo, acarretaria em maior igualdade de condições aos candidatos independentes, que não dependeriam dos partidos para a indicação à candidatura. Assim, se de um lado o sistema majoritário impediria a “monopolização” da representação pelos partidos políticos, de outro, permitiria a agrupação das forças

democráticas, impedindo a eleição de candidatos extremistas. De acordo com o documento, o sistema majoritário permitiria o surgimento de

[...] controles moderadores que impidan una explosión política, y por tanto, la representación de las ideas políticas debe ser encausada dentro de márgenes limitados a pocos grandes partidos políticos o corrientes de opinión que tengan responsabilidad y den garantías que impidan que las minorías extremistas puedan nuevamente desestabilizar el Estado (Historia de la Constitución Política, Art. 47, p. 13).

A partir dessas ressalvas, duas propostas de sistemas majoritários são apresentadas pela Subcomissão. Uma das propostas seria a adoção de um sistema de colégios eleitorais múltiplos uninominais. A proposta alternativa seria a adoção de um sistema de colégios eleitorais múltiplos plurinominais. Analisemos, assim, as duas propostas separadamente.

Em relação à proposta que envolve o sistema de colégios eleitorais múltiplos uninominais, a sugestão presente no informe técnico foi a dividir o país em 150 circunscrições eleitorais. Cada uma das circunscrições elegeria apenas um representante para a Câmara dos Deputados. Nesse sentido, as circunscrições seriam compostas de uma ou mais comunas em que o país já se encontrava administrativamente dividido, atendendo aos critérios de população e território. De acordo com esta proposta, todos os candidatos que concorreriam em uma determinada circunscrição constariam em uma lista definida por ordem alfabética ou por sorteio, de modo que não se identificaria a filiação partidária dos candidatos. Assim, seria eleito o candidato que conquistasse a maioria dos votos, mas apenas se essa maioria contasse com ao menos 25% dos votos dos eleitores inscritos. Se nenhum candidato conquistasse 25% dos votos, haveria um segundo turno em que os dois candidatos mais votados disputariam. Nesse caso, seria eleito quem conquistasse a maior quantidade de votos. De acordo com o informe, este sistema tenderia a igualar as oportunidades dos candidatos independentes e daqueles pertencentes a partidos políticos. Ademais, de acordo com o documento, este seria um sistema eleitoral que induziria o sistema partidário a formação de alianças entre grandes correntes de opiniões, “unindo as forças democráticas ante o evento de êxito de um candidato extremista” (*Historia de la Constitución Política*, Art. 47, p15).

Já em relação à proposta que previa um sistema de colégios eleitorais múltiplos plurinominais, ou escrutínio majoritário provincial de dois turnos, o país seria dividido em 40 circunscrições eleitorais e uma região metropolitana, seguindo o modelo de divisão Administrativa vigente desde 1975. Nesse sentido, a proposta buscava aproveitar a infraestrutura administrativa regional já existente para a organização das eleições. Nesse

sistema, seriam permitidas listas eleitorais tanto de partidos políticos como de candidatos independentes, assim como seriam possíveis também um sistema de pactos eleitorais. Com efeito, de acordo com o informe, este sistema proporcionaria uma forma de garantir a representação de diferentes tipos de circunscrições eleitorais, como as urbanas, rurais e mineiras. Além disso, com este sistema, pretendia-se a diminuição da participação dos “caciques” partidários nos processos eleitorais. Mais que isso, ao se permitirem os pactos eleitorais, formar-se-iam coletividades e maiorias fortes, de grande base eleitoral.

Além de algumas ressalvas em relação às possíveis desvantagens de cada um dos sistemas propostos, o documento ainda reconhece que boa parte daquilo que era sugerido não caberia à Carta Constitucional, mas sim a leis complementares posteriores. No entanto, como se pode perceber, a preocupação central do “colegiado técnico” que formara a subcomissão, tal qual a dos membros da Comissão de Estudos da nova Constituição Política de Chile, era a de garantir espaço para uma “legítima representação”, entendida como aquela que não desse vantagens competitivas aos partidos políticos e que não permitisse a representação de posições ideológicas consideradas extremistas. Nesse sentido, como diz o documento, pretendia-se que nas eleições para deputados tanto partidos políticos quanto candidatos independentes pudessem lançar candidaturas em condições competitivas.

Diante das duas alternativas, os debates que ocorrem na Comissão de Estudos evidenciam uma convergência de opiniões favoráveis a necessidade de se evitar que os partidos políticos sejam os únicos proponentes de candidaturas e, além disso, uma divergência quanto à fórmula que melhor se adequaria à realidade chilena. Para os defensores do modelo plurinominal, como as senhoras Romo e Bulnes, haveria na tradição política chilena uma tendência de identificação dos cidadãos chilenos com os partidos políticos, o que tornaria o modelo uninominal proposto pela Subcomissão pouco adequado. Nesse sentido, desvincular o candidato de seu partido, como fora proposto pelo primeiro modelo, tornaria a escolha eleitoral nebulosa por parte dos votantes. Ademais, Bulnes sustenta:

[...] hay que decidir si el partido político será cauce de la opinión pública o si se descartará esa posibilidad. Indica que concuerda y apoya la segunda proposición [...] porque se pronuncia por otorgar ese derecho a los partidos políticos, cuyos innumerables defectos e inconvenientes se pueden obviar, en su opinión, por medio de mecanismos jurídicos. (Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Tomo XI, Sesión 400, jul/1978).

Nesse trecho, é possível observar que, a despeito da rejeição dos partidos políticos enquanto monopolizadores das candidaturas, uma parte dos membros da Comissão à época,

ainda que minoritária, acreditava que os partidos políticos seriam canais válidos para a representação política. O que se pretendia, nesse caso, é minimizar, mas não anular, o poder dos partidos. Dessa forma, esta corrente acreditava que, quando o que está em jogo são as eleições para a Câmara dos Deputados, o modelo uninominal forçaria a representação apenas das vertentes sociais e ideológicas majoritárias, excluindo a representação de minorias. Verificamos esta interpretação no seguinte trecho, também de Bulnes:

[...] el primer sistema está fundado en la idea de que existe democracia cuando gobierna la mayoría, pero a su modo de ver el gobierno de la mayoría no puede significar la tiranía de una mayoría que se entroniza en el poder desbaratando totalmente el sistema democrático (Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Tomo XI, Sesión 400, jul/1978);

No entanto, para cinco dos sete membros da Comissão que compunham a sessão desse dia, a preocupação com a representação das minorias era solapada pela preocupação com a necessidade de representação de candidatos independentes. Retomando a narrativa que repudiava a experiência partidária anterior a setembro de 1973, Guzmán defende o modelo uninominal proposto pelo informe, afirmando:

[...] lo fundamental del sistema es lo siguiente: primero, coloca en igualdad de condiciones a los miembros de los partidos políticos y a los independientes; segundo, alienta la formación de grandes cauces de opinión pública, porque elegir sólo a quien obtenga la primera mayoría tenderá a desalentar la presentación de candidatos sin expectativas de triunfo; y, tercero, favorece la representación mayoritaria dentro del Congreso Nacional, lo cual se busca como respaldo para el Gobierno (Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Tomo XI, Sesión 400, jul/1978).

A mesma narrativa continua. O repúdio às organizações partidárias como promotoras de uma legítima participação política, a necessidade de evitar posicionamentos políticos considerados extremistas, a desejada cooperação entre o Legislativo e Executivo. Estes são alguns dos pontos defendidos e pressupostos consensuais entre os membros da Comissão de Estudos. O que não era consensual era a decisão sobre fórmula a ser adotada. Aqueles que eram mais intensamente contrários à presença dos partidos políticos, como Gúzman e Díez, sustentavam a adoção do voto em distritos uninominais, enquanto aqueles que possuíam posição mais amena em relação aos partidos, como Bulnes e Romo, sustentavam o voto em distritos plurinominais. Ao fim, a decisão foi deixar para futura legislação a definição acerca do número de cadeiras a serem disputadas em cada distrito. De fato, diante destas propostas,

os membros da Comissão de Estudos da Nova Constituição propuseram o seguinte artigo sobre a composição da Câmara dos Deputados:

ARTÍCULO 50

La Cámara de Diputados está integrada por 150 miembros, elegidos en votación directa por las circunscripciones que establezca la Ley de Elecciones. En las elecciones de Diputados se empleará un procedimiento que dé por resultado una efectiva expresión de las mayorías a través de colegios electorales múltiples uninominales o plurinominales, según lo determine dicha ley.

Cada circunscripción elegirá el mismo número de Diputados, y los candidatos independientes participarán en igualdad de condiciones con los que pertenezcan a partidos políticos corrientes de opinión que tengan responsabilidad y den garantías que impidan que las minorías extremistas puedan nuevamente desestabilizar el Estado (Historia de la Constitución Política, Art. 47, p. 19).

Esta foi a proposta que havia sido encaminhada ao Conselho de Estado. Nessa instância, entre os dias 22 e 29 de maio de 1979, o projeto foi debatido. De forma geral, o tema discutido foi acerca do número de 150 deputados que comporia a Câmara, classificado por Pinochet, Medina e Ibañez como muito elevado. Segundo Ibañez, em sessão de 22 de maio de 1979, um número menor de deputados proporcionaria ao Legislativo maior governabilidade e capacidade técnica. Nesse sentido, após passar pelo crivo do Conselho de Estado, a proposta encaminhada pelo Conselho de Estado ficaria mais compacta. Assim ficou estabelecido o então artigo 43 da Carta Magna chilena:

Artículo 43 - La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva (Historia de la Constitución Política, Art. 47, p. 25).

É importante notar que, além da redução do número de deputados, a proposta proveniente do Conselho de Estado também deixou o texto do artigo referente à composição da Câmara dos Deputados mais enxuto, retirando os trechos que se referiam aos objetivos de impedir a representação das supostas correntes extremistas e que previa a igualdade de condições aos candidatos independentes. Apesar das discussões acerca dessa decisão não constar nas Atas oficiais do Conselho de Estado, percebe-se um recuo em relação à disposição ideológica representativa do conceito de “democracia protegida” que explicitamente constava na proposta da Comissão de Estudos. Assim, seria dentro desse arcabouço jurídico que o sistema eleitoral se definiria. No entanto, como se pode observar, características fundamentais da regra binomial ainda não haviam sido decididas, como a distribuição geográfica dos distritos eleitorais, a magnitude distrital e a fórmula de conversão de votos em cargos. Com

efeito, estas características seriam formalizadas, como veremos, em Leis Orgânicas Constitucionais entre os anos de 1987 e 1989.

2.3.3. As leis orgânicas constitucionais: a regulamentação do sistema binomial

Como é possível perceber, a definição dos detalhes acerca do sistema eleitoral binomial chileno não ocorreria na Constituição de 1980, porquanto apenas suas orientações mais gerais estariam contidas no então Artigo 43 da Carta Magna. No entanto, ainda assim, durante a investigação das atas oficiais da Comissão de Estudos da Nova Constituição do Chile tornam-se evidentes algumas das orientações que sustentaram a adoção da fórmula eleitoral binomial. Buscava-se, ao mesmo tempo, um modelo eleitoral que permitisse a igualdade de condições aos candidatos independentes, diminuindo o poder dos partidos políticos no processo eleitoral, e a eliminação de correntes ideológicas e sociais consideradas extremistas, a partir de uma estrutura institucional que condicionasse a formação de blocos de representação que aglutinassem amplas correntes sociais.

Para que estas motivações se concretizassem no arcabouço jurídico que delimitariam as regras eleitorais, entre os anos de 1987 e 1989, seriam debatidas e publicadas duas Leis Orgânicas Constitucionais que detalhariam os procedimentos referentes às eleições chilenas. Em termos gerais, as Leis Orgânicas Constitucionais têm funções semelhantes às Emendas Constitucionais brasileiras. Nesse sentido, são leis de caráter constitucional que complementam ou alteram dispositivos legais da Carta Magna. Dessa maneira, assim como ocorre no caso brasileiro, são leis que, para serem aprovadas ou revogadas, dependem de maiorias qualificadas do legislativo em seu processo de votação. São, portanto, leis de difícil alteração, promulgação ou revogação. No entanto, no caso chileno, até o ano de 1989, quando vigorava o regime militar, as arenas deliberativas que se responsabilizavam por este tipo de lei continuavam significativamente restritas à participação plural de atores sociais e políticos. Durante esta época, o trâmite legal para a aprovação de uma Lei Orgânica Constitucional envolvia basicamente a convocação de um corpo limitado de atores via Mensagem Presidencial, Informes Técnicos tanto da Junta de Governo quanto do Tribunal Constitucional e de Comissões Legislativas. As decisões finais seriam da Junta de Governo, presidida pelo general Augusto Pinochet.

Diante deste panorama, a primeira *Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares e Escrutínios* seria definida pelo número 18.700, aprovada em 1988. Esta lei, em uma primeira etapa, definia as regras gerais sobre o sistema eleitoral chileno. No entanto, seria apenas na *Ley Orgánica Constitucional 18.799* que a magnitude dos distritos eleitorais e

a fórmula de transformação de votos em cargos à Câmara dos Deputados seriam definidos de forma mais específica, originando ao que ficou conhecido como sistema binomial. Na Mensagem Presidencial endereçada à Comissão Legislativa que trataria o tema, em maio de 1988, Pinochet orienta sobre suas intenções:

La iniciativa tiene por finalidad establecer un sistema electoral mayoritario, que de expresión, fundamentalmente, a las grandes corrientes de opinión, que tenga un cierto efecto reductivo en el número de partidos, que no reitere la nefasta experiencia electoral y partidista del pasado, que ofrezca claridad al elector sobre el significado y consecuencias de su voto y que introduzca el pragmatismo en las decisiones en bien del país, favoreciendo la moderación de todos los actores políticos. Por lo anterior, el proyecto establece un sistema electoral uniforme que se aplique simultáneamente—en unas mismas elecciones, ya que así se desprende del texto de la Constitución Política—y que permita elegir pocos diputados por distritos, concretamente dos en cada uno de ellos (Historia de la Ley 18799, p. 39).

É possível observar que as mesmas orientações expressas durante os debates ocorridos na Comissão de Estudos são retomadas. As diretrizes, assim, são claras. Neste momento, a intenção seria a criação de um sistema majoritário tendo em vista a possibilidade de redução do número de partidos políticos e, dessa forma, evitar a experiência vivida anteriormente a 1973. Ademais, explicitamente é possível verificar também uma orientação para que as regras eleitorais produzam uma espécie de pragmatismo e moderação, o que claramente é apoiado na intenção de se evitar os supostos extremismos políticos, nessa visão, presentes nas experiências das décadas de 1960 e 1970. Com efeito, o que se pretendia era evitar os resultados do sistema eleitoral de representação proporcional vigente em Chile desde a Constituição de 1925. Sobre isto, um dos informes técnicos apresentados à Junta de Governo, publicado em junho de 1987, pode ser esclarecedor:

¿Es indiferente para el país tropezar nuevamente con las situaciones electorales y partidistas de la década anterior a 1973, caracterizada por una competencia absurda por ser y parecer cada vez más extremista? ¿No es necesario acaso superar los excesos de ideologismos y abrir camino a un mayor pragmatismo y a una mejor coexistencia entre diferentes perspectivas y puntos de vista? ¿En fin, no es indispensable que el sistema, si no cree, por lo menos favorezca la moderación en los planteamientos políticos y de lugar, de una vez por todas, a que el protagonismo de la política chilena lo tengan las posiciones más moderadas? (Historia de la Ley 18.700, p. 48).

Como afirmam Cabezas e Navia (2005), em um primeiro momento, a oposição ao sistema de representação proporcional decorria da preocupação da Junta de Governo em desenhar um modelo que favorecesse a moderação dos atores políticos, sendo este um dos componentes centrais que motivou a adoção do sistema binomial. Assim, apesar do repúdio

ao sistema proporcional, o que existia era uma procura de uma estrutura institucional que não abrisse riscos ao retorno aquilo que se julgava ser origem dos erros do passado. Evidenciando isso, o mesmo informe técnico ainda assinalava:

Cualquiera que sea la modalidad que adopten y por otros mecanismos con que se complementen, conducen fatalmente al multipartidismo excesivo y al fomento de ideologismos, que detienen el progreso nacional, desvían la atención de los reales problemas, confunden a la opinión pública con soluciones, meramente intelectuales, sin arraigo serio en la realidad de la naturaleza del hombre y de la sociedad, ni en sus imperiosas necesidades, favoreciendo la demagogia al impedir al pueblo discernir sobre las cuestiones fundamentales (Historia de la Ley 18.700, p. 49).

Implicitamente, é possível identificar neste trecho a presença do princípio da subsidiariedade advindo do pensamento gremialista, apontado por Cristi (2016). Nesse sentido, os partidos políticos se enquadrariam como elementos que proporcionariam uma distorção das demandas populares, uma vez que, ao politizarem as demandas sociais reais, estariam atentando à máxima a soberania popular. Mais que isso, a busca de uma democracia que preconizasse soluções técnicas aos problemas sociais poderia ser barrada pelas disputas internas dos partidos. Destarte, o que se procurava era um modelo em que os “ideologismos” não impedissem uma legítima representação social. No entanto, de acordo com o informe técnico, o sistema majoritário continha em si um risco: abrir caminho para a constituição de um poder demasiadamente grande de apenas uma corrente política, que poderia controlar plenamente as decisões do Congresso. Dessa maneira, se o sistema proporcional adotado antes de 1973 abriria a possibilidade de uma indesejada fragmentação partidária, o sistema majoritário puro poderia abrir caminho para uma hegemonia potencialmente danosa de apenas um grupo político. Sobre isso, diz o informe:

Con atención a que ella daría paso a la posesión de la Cámara por una mayoría incontrarrestable, a la cual no podría ponerse freno con ningún quórum constitucional. Asimismo, se descarta la elección de tres diputados por distrito, toda vez que un sistema tal permite ratificar la relación electoral que ya experimentamos, en que más de los dos tercios se alejan del centro [...] (Historia de la Ley 18.799, p. 51).

A opção pelo sistema binomial começa a ser formatada no debate interno sobre o assunto. De acordo com Cabezas e Navia (2005), ao apresentar propostas de modificações à Lei Orgânica Constitucional 18.700, após o plebiscito de 1988, a Quarta Comissão Legislativa da Junta de Governo enviara um outro Informe Técnico à Presidência. Nesse informe, de fato, a Comissão buscava justificar a adoção de um sistema em que cada distrito eleitoral pudesse eleger dois candidatos. De acordo com o informe publicado em 1988:

[...] se estimó que a través del binominalismo se garantizaría en general la existencia de una minoría y se procuraría, además, la formación de no más de tres o cuatro corrientes políticas, con gran respaldo popular, lo que facilitaría la unión en torno a grandes planteamientos doctrinarios o programas políticos [...] Se consideró un parlamento en el que estén representados pocos y grandes partidos (Historia de la ley 18.799, p. 268).

Como é possível observar, a alternativa ao sistema majoritário passa a ser, nas discussões técnicas, o sistema de votação que, em cada distrito, se elejam dois candidatos. Este seria um modelo que garantiria a representação de algum elemento minoritário, mas que induziria, ao mesmo tempo, à formação de amplos grupos representativos. Dessa forma, se o impedimento de um sistema que privilegiaria a formação de um bloco único de representação estaria garantido, estaria igualmente garantido que os blocos não se tornassem demasiadamente fragmentados. Nesse sentido, torna-se possível entender a razão de não se elaborar um sistema de magnitude distrital igual a três, mas sim igual a dois. Com efeito, a intenção manifesta no mesmo Informe era a de assegurar governabilidade e representação política:

Considerando la necesidad que tiene el país de salir, en definitiva, del subdesarrollo político, económico y social, se estima del todo conveniente configurar un sistema que asegure, por una parte, la gobernabilidad del país y la eficiencia del Poder Legislativo y, por la otra, la representación de las minorías sin el peligro del bipartidismo [...]. Es necesario tener presente que el sistema mayoritario binominal fue prácticamente consagrado por la propia Constitución para la elección de Senadores, y que el mismo es más afín con el sistema presidencial previsto en la Carta Fundamental Sistema binominal: consensos y disensos, al contrario de lo que ocurre con los sistemas proporcionales, que resultan más apropiados para los sistemas políticos de carácter parlamentario (Historia de la Ley 18.799, p. 267-268).

O sistema binomial apareceria, assim, como um ponto de convergência entre as diferentes Comissões Legislativas que compunham a Junta de Governo. Não apareceria alternativa viável a este modelo. No entanto, um elemento apareceria como motivo de confusão: se esse era um sistema de magnitude distrital igual a dois, não seria um sistema majoritário, mas sim proporcional, mas com fortes elementos majoritários, dada a baixíssima magnitude distrital. Aos membros integrantes das Comissões e à Junta propriamente dita, este seria um elemento de questionamento. Se seria um sistema proporcional, como garantir que o sistema partidário não se fragmentasse, como ocorrido no contexto pré-1973? A proposta que surge para garantir que este modelo não resultasse em demasiada fragmentação partidária, nas discussões sobre a lei 18.799, seria a existência de possibilidades formais de pactos eleitorais

entre diferentes partidos. De acordo com Marín (1986), apesar de não existirem alternativas suficientemente plausíveis ao sistema binomial, a possibilidade de pactos eleitorais na legislação eleitoral foi alvo de dissensos. Nesse sentido, a primeira, segunda e quarta Comissões Legislativas que tratavam o tema se opunham a esta possibilidade, como podemos ver no seguinte trecho do Informe Técnico:

En efecto el derecho de asociación [en grandes partidos] podría ser desvirtuado mediante pactos que no reflejen el auténtico respaldo que determinada colectividad pudiera tener. Así, los pactos podrían constituirse en el mecanismo por el cual se menoscabe el sano propósito de contar con escasos y amplios conglomerados políticos, pues facilitaría indirectamente el multipartidismo, permitiendo la subsistencia de la representación parlamentaria de partidos minoritarios (Historia de la Ley 18.799, p. 269- 70).

Como podemos ver, a proposta dos pactos eleitorais, para as três Comissões citadas, seria inconsistente com o objetivo de criar arranjos eleitorais amplos. Os pactos, nessa perspectiva, condicionariam a existência de partidos minoritários e dificultariam os trabalhos do parlamento. Entretanto, numa perspectiva diferente, a terceira Comissão sustentava a existência dos pactos, argumentando que esta seria a única possibilidade viável de, ao mesmo tempo, garantir uma representação minoritária e induzir a formação de amplos blocos partidários. Sobre isso, menciona o Informe Técnico da terceira Comissão que a existência dos pactos:

[era la única] forma realista posible de aunar diversas corrientes de opinión, de manera que el país pueda seleccionar lo que es más conveniente. [...] Postula como vía idónea para mantener el país dividido en amplios sectores definidos e ideológicamente afines, que el proyecto contemple la existencia de pactos electorales permitiendo así que se concreten resultados relativamente racionales, que no distorsionen el sistema (Historia de la Ley 18.799, p. 271).

Assim, os pactos eleitorais formariam um mecanismo pelo qual se impediria uma excessiva concentração de poderes em apenas uma corrente política e, concomitantemente, se preservaria a orientação de se criar um sistema eleitoral em que posições extremistas se consolidassem. Esta proposta foi apoiada também por membros da *Renovación Nacional*, partido de direita que surgia como novidade no cenário político chileno da década de 1980. Em fevereiro de 1989, o partido apresenta um documento à Junta de Governo alegando a necessidade dos pactos:

[de otra forma] los partidos afines competirían entre sí, sin que la votación que obtengan pueda agregarse a favor del otro partido aliado. Lo anterior envuelve la

dramática posibilidad de que ninguna de estas fuerzas conexas, en general partidarias del Gobierno consiga individualmente una mayoría que le permita tener representación parlamentaria (Historia de la Ley 18.799, p. 335).

Apesar do dissenso, os pactos eleitorais buscavam solucionar o problema da fragmentação partidária. Mas, como podemos ver no trecho citado acima, também poderia resultar numa cooperação entre partidos com orientações políticas afins. Mais especificamente, de acordo com a *Renovación Nacional*, garantir uma representação partidária das correntes políticas ligadas ao regime. Nesse sentido, antecipava-se uma tendência já indicada com o resultado do plebiscito de 1988: a possível derrota eleitoral das orientações políticas favoráveis à Pinochet. Assim, o sistema binomial, somado às possibilidades de formação listas eleitorais pactuadas entre diferentes partidos, tornava-se uma opção atrativa para a oficialidade do governo. Diante desse processo, no Artigo 109 da lei 18.799, estabeleceu-se os procedimentos eleitorais que organizariam o sistema eleitoral chileno em relação à eleição dos deputados ao Congresso Nacional. De acordo com a lei, ficou estabelecido:

Artículo 109 bis.- En caso de elecciones de Parlamentarios, el Tribunal proclamará elegidos Senadores o Diputados a los dos candidatos de una misma lista, cuando ésta alcanzare el mayor número de sufragios y tuviere un total de votos que excediere el doble de los que alcanzare la lista o nómina que le siguiere en número de sufragios.

Si alguna lista obtuviere los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de lista o nómina, debiendo el Tribunal proclamar elegidos Senadores o Diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las más altas mayorías.

Si el segundo cargo por llenar correspondiere con igual derecho a dos o más listas o nóminas, el Tribunal proclamará electo al candidato que hubiere reunido mayor cantidad de preferencias individuales.

En caso de empate entre candidatos de una misma lista o entre candidatos de distintas listas o nóminas, que a su vez estuviesen empatadas, el Tribunal procederá, en audiencia pública, a efectuar un sorteo entre ellos, y proclamará electo al que salga favorecido (CHILE, Artigo 109, Lei 18.799).

Com a alteração da lei 18.700, a Lei Orgânica Constitucional 18.799 estabelece a regra eleitoral que daria origem ao sistema binomial chileno. Como é observável, além da decisão acerca da magnitude do distrito eleitoral igual a dois, e a legalização dos pactos eleitorais via listas partidárias, a lei também definia a fórmula eleitoral que transformava votos em cadeiras para a Câmara dos Deputados. Como menciona o artigo 109, uma lista só conquistaria as duas vagas disponíveis em um determinado distrito se alcançasse o dobro dos votos da lista adversária. Na prática, como já foi citado e como será detalhado mais adiante, esta regra só

permitiria que uma lista de candidatos conquistasse as duas vagas se a soma de votos alcançados superasse dois terços (ou 66,6% dos votos) do total de votos válidos. De forma prática, isso significava que alcançar as duas vagas disponíveis em um distrito seria uma tarefa difícil por parte de qualquer lista partidária. Consequentemente, a regra eleitoral binomial condicionava ao empate eleitoral entre as duas principais coalizões que viriam a disputar as eleições parlamentares, que dificultaria a formação de amplas maiorias no Congresso por parte de qualquer coalizão. Além disso, a legislação conduziria o sistema partidário chileno à formação de dois blocos partidários que reuniriam, dentro deles, os partidos que seriam virtualmente competitivos eleitoralmente, dada a disponibilidade de apenas duas vagas por distrito. Por último, a legislação favoreceria a representação legislativa dos candidatos advindos do bloco partidário conservador, pois estes não precisariam de cinquenta por cento dos votos para conquistarem uma das duas vagas em jogo. Portanto, a despeito da sobre representação que seria característica deste modelo, o sistema binomial gerou um ambiente favorável à cooperação partidária, reforçando a tendência de coesão da coalizão partidária já verificada desde o surgimento dos movimentos oposicionistas verificados na década de 1980. Nesse sentido, mais do que inaugurar um novo arranjo de cooperação oposto ao regime, a regra binomial consolidara uma tendência de união já existente, verificável, sobretudo, quando analisamos a conjuntura política dos anos de 1988 e 1989.

2.3.4. Os plebiscitos de 1988 e 1989: oposição e cooperação contra o regime

Durante os últimos momentos do regime militar chileno, os anos de 1988 e 1989 foram decisivos para a definição dos moldes gerais em que a transição para a democracia ocorreria. Isso porque, nesses dois anos, os arranjos políticos partidários que perdurariam pelas duas décadas seguintes na nova democracia chilena seriam conformados, ao menos em suas linhas gerais. Trata-se de um momento significativo devido a duas consultas populares que condicionariam a história recente da vida política chilena. A primeira consulta ocorrera em 1988, quando a população chilena havia sido convocada às urnas para se posicionar acerca da permanência de Pinochet como chefe do Executivo por mais um mandato. Esse plebiscito (ou referendo) era previsto em uma das “disposições transitórias” embutidas na Constituição de 1980. Convencionalmente, este evento ficou conhecido como o plebiscito do “SI” ou “NO”. A outra consulta popular, ocorrida em 1989, convocava os cidadãos do Chile para referendar uma série de reformas constitucionais reivindicadas pelos opositores ao regime militar, vitoriosos no plebiscito precedente. Há um consenso na literatura de que estes dois

anos foram decisivos para a conformação de pactos e cooperações entre os atores políticos opostos ao governo, tendo como resultado, em última instância, a formação da coalizão com os melhores desempenhos eleitorais durante as duas décadas posteriores ao fim do regime, a *Concertación de Partidos por la Democracia* (ARCAYA, 1999; NAVIA, 2004; VALENZUELA, 1997; SCULLY, 1996; ALTMAN, 2006).

De acordo com Óscar Godoy Arcaya (1999), esse fenômeno teria sido uma decorrência de uma “transição pactuada” para a democracia. A passagem do regime militar para uma estrutura pluralista ocorreu em um contexto de acordos entre os militares e os setores políticos opostos que, de acordo com Arcaya (1999), pode ser considerado um “pacto tácito”. Isto é, a partir de um sistema de cooperação informal que envolveu tanto correligionários de Pinochet e atores políticos opositores, quanto entre os diferentes setores opositores entre si. Nesse sentido, as movimentações políticas que impulsionaram a vitória do “NO” no plebiscito de 1988 e a aprovação referendada das reformas constitucionais de 1989 são uma expressão visível desses acordos. Assim, são nesses momentos plebiscitários que se torna possível verificar duas visões concorrentes sobre a democracia que dominaram a transição chilena e moldariam as concepções dos atores políticos “pactantes” à época: a democracia protegida e a democracia representativa. Com efeito, se, em uma perspectiva, a partir de 1988 é possível constatar um cancelamento das possibilidades de uma regressão autoritária, por outra, 1989 significaria uma impossibilidade de uma transição completa à democracia, dados os entraves autoritários que seriam referendados nas “mínimas” reformas constitucionais deste ano que, entre outros aspectos, não dariam fim ao sistema eleitoral binomial recém-criado.

A transição ocorreria fortemente marcada por um alto grau de dependência entre agentes autoritários e democráticos, exigindo, nesta via, uma significativa necessidade de cooperação. Diferente do que ocorrera no Brasil, a partir do discurso de *Chacarillas* (1977), o anúncio de uma institucionalidade que preconizaria o conceito de democracia protegida moldaria a transição chilena como um ato de concessão que provinha de um regime autoritário e burocrático coeso e não de uma crise. Os índices econômicos positivos e a complexa estrutura burocrática descrita nas seções anteriores são evidências disso. Com efeito, apesar dos movimentos de oposição, sobretudo entre 1983 e 1984 – anos em que Chile enfrentaria uma passageira crise econômica, a aliança burocrática-militar chilena se manteve forte até o ano de 1988.

No entanto, ao retomar o histórico que envolveu as ações da oposição ao governo militar, torna-se evidente o progressivo movimento de cooperação entre diferentes setores

oposicionistas. Segundo Arcaya (1999), em 1983, diante de um governo relativamente enfraquecido pela crise econômica que levou uma parcela da população a uma série de protestos, encabeçados sobretudo pela Confederação dos Trabalhadores do Cobre, os setores oposicionistas se organizam. Nesse mesmo ano, PDC, PS, PR e alguns ex-parlamentares de direita lançam o “Manifesto Democrático”, exigindo condições dignas para o exercício de direitos políticos e demonstrando um primeiro passo rumo à coesão dos partidos que formariam a *Concertación*. Nesse ano, forma-se também o “Movimento Democrático Popular”, agrupando setores de esquerda, como o Partido Comunista, que também se opunham ao governo, mas que rejeitavam qualquer tipo de diálogo com a direita e com o regime. Em 1984, em um seminário intitulado “*Una Salida Político Constitucional para Chile*”, no *Instituto Chileno de Estudios Humanísticos* (ICHEH), uma das personagens principais da direita chilena, Francisco Bulnes Sanfuentes, sinaliza a necessidade de cooperação entre os setores oposicionistas para que se atinja a democracia. Em 1985, onze partidos opositores liderados por Patricio Alwin lançam um “acordo” nacional que continha uma primeira proposta de reformas constitucionais endereçada ao governo. Apesar da negativa do regime, esta ação traria consequências ao processo. Além de fortalecer os laços políticos entre os diversos atores que buscavam a democracia representativa, este “acordo” também sinalizaria uma primeira etapa de negociação dos opositores com o governo e o reconhecimento implícito da legitimidade da Constituição de 1980. Ora, o que se exigia era uma reforma, não uma substituição.

Todavia, seria no ano do plebiscito de 1988 que o sistema de cooperação se tornaria coeso. Com a adesão de setores diversos à Aliança Democrática – inclusive de esquerdas dissidentes do “Movimento Democrático Popular” -, a criação de um órgão fiscalizador informalmente constituído - o Comitê de Eleições Livres (CEL) - e com uma campanha para registros eleitorais, a cooperação se fortalece. Como resultado de pressões políticas dos setores democráticos, uma das grandes vitórias havia sido a decisão do Tribunal Constitucional de que o plebiscito de 1988 deveria respeitar as regras estabelecidas pela Lei Orgânica Constitucional 18.700. Nesse contexto, forma-se o protótipo da coalizão que teria maiores êxitos eleitorais a partir deste ano, a *Concertación de Partidos por el No* que, posteriormente, se consubstanciaria na *Concertación de Partidos por la Democracia*, envolvendo 17 legendas partidárias. No plebiscito de 1988, a opção “SI” significava a

continuidade do regime e o “NO” a convocação de eleições gerais no ano seguinte, em 1989. Em vitória apertada, o “NO” vence o “SI”.²⁹

Diante desse quadro, entre as concepções de democracia protegida e democracia representativa, o que se percebe é que o plebiscito de 1988 foi o elemento propulsor do fim do regime militar. Segundo Arcaya (1999), nesse momento, delimitam-se as bases virtuais do caráter “pactuado” da transição chilena. Apesar da vitória apertada do “NO”, o plebiscito também marcaria o consentimento virtual das regras do jogo estipuladas pela Constituição de 1980. No entanto, o resultado do plebiscito também potencializaria o movimento pelas reformas constitucionais, iniciados no início da década de 1980. Nesse sentido, observa-se um duplo movimento: de um lado, os vencedores do plebiscito aceitariam uma transição consensual e, por outro, os perdedores aceitariam negociar acerca das reformas constitucionais. Começaria, assim uma segunda etapa deste processo, à saber, o plebiscito de 1989. De acordo com a jornalista Mary Zajer, em publicação na *Revista Cauce de Santiago*, em 1989:

Para el 14 de diciembre de 1989, Chile se apresta a protagonizar el segundo tiempo de la confrontación que el 5 de octubre de 1988 liquidó las pretensiones del general Pinochet de proyectarse en el poder por otros ocho años. El rechazo sufrido por el régimen, que perdura desde 1973, le permite ahora a la oposición el uso de un mecanismo positivo, como son las elecciones libres de este fin de año, un corolario del plebiscito, donde volverán a enfrentarse las fuerzas democráticas con la dictadura, que aún no guarda sus bayonetas y sigue siendo el elemento ordenador de la situación chilena (ZAJER, 1989, p. 15).

Nesse contexto, de acordo com Zajer (1989), o ano de 1988 causaria impactos nas eleições de 1989. Sob um ângulo, o plebiscito de 1988 havia impulsionado, sob o símbolo do “arco-íris”, a cooperação entre as forças democráticas, mas, sob outro ângulo, resultaria na fragmentação das forças regentes do regime. Nesse sentido, os atores oficialistas haviam se fragmentado em ao menos três grandes grupos. O primeiro era o formado pela *Alianza Nacional*, constituída pelos partidários de Pinochet e por empresários e ex-militares favoráveis ao regime, unidos no movimento *Centro Democrático Libre*. O segundo, formado pela *Unión Democrática Independiente* (UDI), partido organizado por Jaime Guzmán, defendia os valores e princípios gremialistas. Finalmente, a *Renovación Nacional* (RN), formada pelos partidários à transição, cuja parte dos membros militou na campanha do “No”.

²⁹ De acordo com o *Serviço Electoral Chileno* (SERVEL): - Votaram “SI”: 3.119.110 eleitores (43,01% do total de votos). Votaram no “NO”: 3.967.579 eleitores (54,71% do total de votos).

Diante dos desacordos potencializados pela derrota em 1988, este grupo fragmentado defendia, sobretudo, os aspectos referentes a concepção de democracia protegida como opção para a transição chilena.

No lado oposto, o plebiscito de 1988 havia dado coesão a coalizão de 17 partidos em oposição à Pinochet. De acordo com Zajer (1989), entre os setores mais significativos dessa coalizão podemos destacar a democracia cristã, o socialismo renovado, o socialismo marxista, o Partido Radical, os humanistas, os ecologistas e a direita democrática. Em sua agenda política, além da busca de um programa de proposições comuns e da definição de um candidato comum à disputa da presidência, buscava-se decisões sobre as listas partidárias que concorreriam às eleições legislativas de 1990. Isso porque, diante do sistema binomial estabelecido, era necessário que a coalizão encontrasse uma fórmula de compensação aos diferentes partidos envolvidos para o lançamento de apenas uma lista por distrito. Por conta do sistema eleitoral vigente, para que se alcançasse as duas vagas ao parlamento de cada distrito, seria necessário que a coalizão conquistasse ao menos 66,7% dos votos em cada unidade distrital. Apesar desta tarefa ser complexa, dada a heterogeneidade da coalizão, este foi um fator de coesão e cooperação que contribuiu para o êxito da *Concertación*.

Com efeito, atores ligados à *Concertación*, fortalecida pela vitória em 1988, e os setores conservadores, fragmentados pela derrota, passaram a compor as comissões técnicas que propunham as reformas que seriam levadas ao plebiscito de 1989. Em um acordo celebrado entre a *Concertación* e a *Renovación Nacional*, surge uma proposta de reformas mínimas necessárias. De acordo com Arcaya (1999), as propostas de reforma podem ser resumidas nos seguintes pontos:

a) Substituir el artículo octavo de la Constitución, que limitaba severamente el pluralismo, por una disposición que garantizaría la libertad de expresión y la organización y condiciones para la existencia de los partidos políticos y la competencia electoral, el gobierno moderado y el Estado de Derecho. En lugar de criminalizar doctrinas se proponía penalizar a los partidos y conductas políticas que violasen los principios y procedimientos de la democracia, en conformidad a decisiones del Tribunal Constitucional; b) Limitar algunas restricciones a las libertades públicas durante los estados de excepción, que en el texto original de la Constitución eran desmesuradas y discrecionales; c) En relación al Congreso Nacional, aumentar el número de los diputados a 150 y de los senadores a 50. Suprimir los senadores designados (Renovación Nacional propuso mantener el estatuto de senador vitalicio para los ex Presidentes de la República); d) Respecto del Consejo de Seguridad Nacional, cambiar su composición, integrando a la misma al Presidente de la Cámara de Diputados y al Contralor General de la República, y además conferirle al mismo un carácter asesor y consultivo del Presidente de la República; e) Adopción de un sistema

electoral proporcional; f) Respecto de las normas para reformar a la Constitución, suprimir el requisito de la aprobación por dos legislaturas sucesivas para hacer las modificaciones que correspondieren a los capítulos I (Bases de la Institucionalidad), III (Derechos y Deberes de las Personas) y XIV (Reforma de la Constitución), mantener la norma general de los 3/5 para las reformas constitucionales, pero elevar ese quórum a 2/3 para los capítulos específicos ya mencionados. También se proponía substituir el quórum de 4/7 para aprobar las leyes orgánicas constitucionales por la mayoría absoluta (ARCAYA, 1999, p. 96-97).

Apesar destas propostas, da coesão do bloco oposicionista e da negociação com a Junta de Governo, apenas algumas sugestões conseguem sair vitoriosas. Entre elas, algumas proposições que se referiam à presença do Conselho de Segurança Nacional na vida política chilena foram amenizadas (assim como àquelas relativas às liberdades individuais), à possibilidade de dissolução do Congresso Nacional e ao quórum para as reformas constitucionais foram relativamente flexibilizados e levados ao plebiscito (ou referendo). Como se pode perceber, a proposta de estabelecimento de um “sistema eleitoral proporcional” e o fim do sistema binomial não foi incluída na sugestão de reforma advinda do governo. Em 30 de julho de 1989, a opção “APRUEBO” saiu vitoriosa em relação à opção “RECHAZO”³⁰. Diante desse resultado, ao menos três decorrências podem ser balizadas sobre o impacto do plebiscito ao processo de transição. Primeiro, a comprovação da coesão dos grupos democráticos que, a despeito do ambiente intensamente marcado por restrições, se conformaria ao longo do processo. Segundo, torna-se evidente a limitação que a opção democrática enfrentava no processo de reivindicações, induzindo os atores políticos à negociação com o regime e a vitórias apenas parciais na definição da futura institucionalidade democrática chilena. Finalmente, ao jogar o jogo diante das regras estabelecidas pela Constituição de 1980, o consentimento da oposição democrática à engenharia constitucional estabelecida pelo regime, que moldaria o sistema político chileno de forma significativa, sobretudo pela manutenção do sistema eleitoral binomial.

2.3.5. *Motivações do sistema eleitoral binomial*

A compreensão das motivações, embates e conflitos que produziram o sistema eleitoral chileno pode esclarecer aspectos importantes para a explicação do sistema político que perduraria décadas no Chile. Nesse sentido, Cabezas e Navia (2005) se propõem uma

³⁰ De acordo com o SERVEL, foram 6.069.449 eleitores que votaram no “APRUEBO” (85,7% do total de votos) contra 581.605 que votaram no “RECHAZO” (8,21% do total de votos).

análise acerca da tese de que a adoção do sistema binomial adotado durante a ditadura de Pinochet teria o objetivo de reduzir o número efetivo de partidos no sistema político chileno. Para isso, os autores investigam primeiro a origem da legislação do sistema binomial a partir da análise da “*Historia de La ley 18.799*”, e, após isso, buscam explicações a partir de simulações dos desempenhos eleitorais das duas principais coalizões partidárias em sistemas eleitorais alternativos.

De acordo com os autores, as duas principais decorrências do sistema eleitoral para a competição partidária legislativas no Chile seriam a estabilidade do número de partidos e candidatos nas eleições e a alta taxa de reeleição, o que contribuiria para a estabilidade do sistema partidário chileno. Como já é de conhecimento corrente (GARRETÓN, 1991; SIAVELIS, 1997), o sistema binomial arquitetado pelo governo militar pretendia a diminuição do número dos partidos políticos a partir de uma fórmula eleitoral que, somada ao desenho e composição dos distritos eleitorais chilenos, dificultariam a alta representatividade dos partidos de oposição ao regime de Pinochet.

Ao analisar documentos oficiais que deram base à legislação eleitoral chilena, fica evidente que, a despeito do dissenso, a Junta de Governo rechaçou o sistema eleitoral uninominal (ou majoritário), que poderia ter levado a *Concertación* a um alto desempenho eleitoral. No entanto, também foi rejeitado um sistema eleitoral proporcional que possibilitaria, na visão do regime, uma fragmentação excessiva do sistema partidário. Por meio da leitura dos informes técnicos presentes no trâmite da legislação que delimitaria o sistema binomial, é possível observar que diversos argumentos propunham a necessidade de evitar “ideologismos”, a demagogia e a falta de governabilidade, de maneira a se conquistar um sistema que privilegiasse a moderação dos atores políticos.

De fato, o efeito real do sistema binomial foi o de transferir às minorias a representação de 50% das cadeiras legislativas. De acordo com cálculos feitos pelos autores, se sistema fosse uninominal, durante as eleições compreendidas entre 1988-2001, a *Concertación* teria melhores desempenhos. Como é possível observar na tabela abaixo, com exceção das eleições de 1999, caso os distritos eleitorais possuíssem magnitude igual a um, a *Concertación* obteria maioria esmagadora das vagas em disputa. Em outras palavras, se o sistema majoritário puro fosse a regra eleitoral de conversão de votos em cargos, entre 1989 e 2001, a *Concertación* haveria conquistado entre 53,3% e 91,6% das vagas parlamentares em questão. Sem dúvida, o sistema eleitoral adotado produz um impacto significativo na composição do parlamento.

Tabela 9. Distribuição Normal de Simulação de Resultados, com 60 distritos uninominais, 1989-2001, Chile.

Distritos onde a coalizão ganhadora obteve a primeira maioria de votos acumulados							
	1988	1989	1993	1997	1999	2000	2001
Concertación	45	55	53	48	32	48	36
Alianza	15	4	17	12	28	12	23
Outros	x	1	x	x	x	x	1
Total	60	60	60	60	60	60	60

Fonte: Cabezas e Navia (2005)

Nesse sentido, é reforçada a ideia de que a adoção deste desenho eleitoral teria sido uma estratégia de minimização dos ganhos eleitorais da *Concertación*. Como afirmam Cabezas e Navia (2005),

Mais que buscar prejudicar a esquerda ou sobre representar a direita, o governo militar buscou tornar particularmente difícil a possibilidade de tornar uma maioria eleitoral em um controle majoritário do número de cadeiras de cada distrito (Opus Cit, p.45).

Dada a necessidade de maioria qualificada para a aprovação ou revogação de Leis Orgânicas Constitucionais, a própria regra binomial tornava a sua alteração em algo muito próximo do impossível. Isto é, a despeito do número de votos garantidos a uma coalizão, a tarefa de atingir mais de dois terços dos votos em um único distrito tornava a revisão do sistema eleitoral algo muito improvável, sobretudo considerando que a coalizão mais beneficiada pela regra se tornaria um significativo *veto player*. Não obstante, o impacto que da regra binomial na democracia chilena pós-Pinochet seria profundo.

2.4. Regras eleitorais e democracia no Chile pós-1980

As discussões acerca dos impactos do sistema binomial e do processo de transição democrática em Chile na conformação de seu sistema partidário tem sido recorrente nas ciências políticas. Ora enfatizando a estabilidade política, ora evidenciando as distorções em termos de representatividade da população, o debate tem sido intenso e, na maioria das vezes, significativamente profícuos. Nos debates que seguirão, alguns apontamentos serão revisitados com o objetivo de situar o leitor, ainda que de forma resumida, acerca das decorrências das características das instituições políticas chilenas para a sua democracia nacional. Os temas tratados serão posteriormente aprofundados no último capítulo deste trabalho.

2.4.1. O sistema binomial e as coalizões partidárias em Chile

Ribeiro (2008), Saisi (2011) e Pasquarelli (2011) mostram características importantes do sistema eleitoral e dos partidos políticos nacionais chilenos. Com objetivo de investigar a atuação dos partidos dentro do contexto presidencialista chileno, os autores demonstram como variáveis implícitas no processo decisório e no sistema eleitoral têm um impacto na cooperação entre os partidos políticos. Seguindo uma perspectiva já tratada anteriormente, as reformas eleitorais introduzidas durante o regime autoritário tinham como objetivo estabelecer um regime partidário com reduzido número de atores e garantir a representação de partidos de direita. Por conta disso, para eleger representantes para a Câmara dos Deputados, utilizava-se um sistema de lista aberta, no qual cada distrito elege dois representantes. Adotando a fórmula *D'Hondt* para o cálculo da distribuição de cadeiras, cada partido ou coligação poderia lançar dois nomes para a disputa em cada distrito. No entanto, o eleitor escolhia apenas um. A coligação mais votada ficava com a primeira cadeira. Após isso, o número de votos da coligação vitoriosa era dividido em dois, e o resultado dessa divisão representava o número de votos desse partido para a disputa da segunda cadeira. Isto é, a coligação mais votada só conquistava as duas cadeiras em jogo se conquistasse ao menos o dobro do outro partido ou coligação. Abaixo, segue a representação de dois cenários hipotéticos que, apesar de fictícios, podem nos ajudar o significado do sistema binomial para a competição partidária chilena até o ano de 2014, quando esta regra foi substituída:

Tabela 10. Cenários Hipotéticos para a Compreensão do Sistema Binomial em um Distrito Eleitoral

CENÁRIO 1				CENÁRIO 2			
Coalizão A		Coalizão B		Coalizão A		Coalizão B	
Candidato	Votos (%)	Candidato	Votos (%)	Candidato	Votos (%)	Candidato	Votos (%)
A1	25	B1	15	A1	1	B1	31
A2	40	B2	20	A2	66	B2	2
Total	65	Total	35	Total	67	Total	33

Fonte: Autor

A tabela acima representa dois cenários hipotéticos de disputas eleitorais em um distrito eleitoral. No primeiro cenário, a Coalizão A ganharia a primeira cadeira em disputa, uma vez que haveria conquistado 65% dos votos no distrito eleitoral. Mais especificamente, esta cadeira seria alocada ao candidato A2, com 40% dos votos. No entanto, apesar de ter

recebido a segunda maior votação, o candidato A2 (25% dos votos) não receberia a segunda cadeira em disputa, mas sim o candidato B2, com apenas 20% dos votos. Isso ocorreria porque a metade do total dos votos da Coalizão A (32,5%) não superariam os 35% conquistados pela Coalizão B. O segundo cenário mostra uma possibilidade diversa. Nesse caso, a Coalizão A conquistaria as duas cadeiras em disputa, apesar da votação pífia conquistada pelo candidato A1 (1%). Isso porque, ao “dobrar” a votação da Coalizão B, a Coalizão A (com 67% dos votos) derrotou o popular candidato B1, que haveria conquistado 31% dos votos. Assim, apesar de puramente esquemáticos, os cenários acima mostram duas distorções básicas do sistema eleitoral binomial: primeiro, a extrema dificuldade que uma coalizão ou partido enfrenta para conquistar as duas cadeiras em disputa; segundo, não são necessariamente os candidatos mais votados que receberão a cadeira da Câmara dos Deputados.

A esse respeito, Pasquarelli (2011) comenta alguns impactos do sistema eleitoral para o sistema partidário. Primeiro, não havia espaço para uma disputa de candidatos em partidos independentes e, conseqüentemente, o que ocorre é a presença de grandes coligações (*Concertación, Coalición por el Cambio e Juntos Podemos*). Além disso, havia um fortalecimento das lideranças partidárias e incentivo a disputas políticas dentro das coligações. Assim, a dificuldade em conquistar dois terços dos votos, e a facilidade em conquistar um terço, dava lugar a coligações coesas, pois um partido pagaria alto preço ao deixar sua coligação. Dessa forma, podemos observar que o Chile apresentava um sistema eleitoral que contribuiu, apesar de não determinar, a conformação de coligações estáveis ao longo do tempo.

Segundo a análise sobre o sistema político chileno, Siavelis (1997) propõe um estudo sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo do país após a presidência de Pinochet. O autor parte da investigação acerca das características que levaram o Chile a um sistema relativamente estável, onde a cooperação entre o Legislativo e Executivo acontece de maneira previsível. Isto é, o estudo mostra como, a despeito dos poderes abrangentes que a presidência conquistou a partir da Constituição de 1980, o país apresenta um sistema político que estimula acordos e negociações entre o Legislativo e o Executivo.

Segundo Siavelis (1997), isso seria um resultado não só das características institucionais, mas também das condições conjunturais que se verificavam na história da transição democrática do país. Nesse sentido, as intenções governistas durante a elaboração da Constituição de 1980 e o plebiscito ocorrido em 1988 são momentos significativos para a compreensão da estrutura política chilena. Foi nesse período que reformas eleitorais

procuravam induzir a representação política dos partidos de direita e, também, diminuir a fragmentação partidária. A partir dessas instituições, o plebiscito de 1988 representou um momento histórico em que diferentes partidos políticos viram seus interesses convergirem em oposição ao autoritarismo militar: as coligações de centro esquerda e centro direita ganham contornos a partir daí. Assim, esse contexto, vinculado às regras eleitorais chilenas, caracteriza um sistema onde partidos pequenos não coligados tendem a serem excluídos da representação parlamentar. Deste modo, observamos que o caso chileno evidencia que o seu sistema partidário é significativamente marcado pela necessidade de coesão dos arranjos partidários e, por isso, o jogo político nacional delas dependem.

Por outro lado, Siavelis (2004) questiona o consenso sobre como o sistema eleitoral seria determinante para a conformação das coalizões partidárias chilenas. Isto é, para ele, as teorias sobre o impacto dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários que, em sua maioria construídas tendo como modelos sistemas políticos dos EUA e da Europa, devem ser cuidadosamente utilizadas na aplicação em contextos políticos da América Latina. Assim, em sua análise busca os motivos para a estabilidade das coligações chilenas no contexto político onde as regras eleitorais atuam. O autor afirma que uma das variáveis onde deve ser buscada esta estabilidade é a forma como os “sub-pactos” são estabelecidos dentro das coalizões. Considerando o sistema eleitoral binomial, as negociações entre os partidos coligados seriam facilitadas quando houvesse uma “paridade” nos níveis de apoio eleitoral. Além disso, outro elemento contextual a ser observado é o “sistema de recompensa aos perdedores” das eleições. Isto é, mesmo havendo, no sistema binomial, poucos incentivos para que dois candidatos populares se lancem como concorrentes dentro de uma mesma coligação na disputa eleitoral de um distrito, haveria um sistema de recompensas presidenciais para que isso ocorresse. Exemplo dessa recompensa seria a disponibilização de um cargo ministerial para um futuro candidato derrotado. Por fim, o calendário eleitoral chileno seria outro elemento de impacto na configuração coesa das coalizões chilenas, uma vez que nem sempre as eleições legislativas (mandatos de 6 anos) coincidem com as eleições presidenciais (mandatos de 4 anos). Neste caso, existiriam duas possibilidades: no caso de eleições simultâneas (presidência e legislativo federal), apenas a expectativa de sucesso eleitoral tornaria mais fácil as negociações dentro das coalizões; enquanto que, quando as eleições não são simultâneas, a possibilidade de recompensas presidenciais atuaria como fator de coesão. Portanto, para Siavelis, o sistema eleitoral binomial, analisado isoladamente, não garantiria a coesão das coligações e partidos chilenos. Os motivos dessa coesão devem ser buscados, também, em fatores contextuais.

Portanto, como é possível verificar, o sistema eleitoral binomial, somado ao que Siavelis (2004) denomina de fatores contextuais e, como vimos, elementos históricos relacionados à transição chilena (ARCAYA, 1999) e à formação dos partidos políticos (SCULLY, 1992) são responsáveis pela conformação do institucionalizado sistema de partidos chileno (DAHL, 2015; VALENZUELA, 1982; LUNA e ALTMAN, 2011). Nesse sentido, apesar de ter participado de uma conjuntura sócio histórica em muitos aspectos semelhante àquela verificada no Brasil, algumas peculiaridades chilenas condicionaram a formação de uma democracia partidária relativamente mais sólida. No entanto, como podemos ver em Arcaya (1999) ou Atria (2013), este é apenas um dos lados da moeda. Alguns dispositivos constitucionais inaugurados em 1980 e os pactos necessários para a transição democrática inseriram grandes desafios a serem superados pela institucionalidade chilena.

2.4.2. Desafios institucionais à democracia chilena

Entre os chilenos, os desafios a serem superados para se atingir uma plena democracia, principalmente quando tratam daqueles provenientes do aparato jurídico inaugurado pelo regime militar, são complexos³¹. De forma geral, pode-se constatar que um intenso debate sobre a necessidade de reformas constitucionais tem sido travado tanto em ambientes acadêmicos como em arenas políticas e midiáticas. Trata-se, na verdade, de uma discussão de como superar os enclaves autoritários arquitetados na Constituição de 1980. O conceito de “democracia protegida”, já de alguma forma anunciado no discurso de *Chacarillas*, transubstanciado no texto constitucional de 1980, tem se mostrado como grande desafio a ser superado. Dispositivos como o sistema binomial, o desenho dos distritos eleitorais e a presença, por muito tempo, de senadores designados, tornam a reforma constitucional uma tarefa significativamente difícil. Isso porque a alteração de leis constitucionais ou leis orgânicas constitucionais, de acordo com o Artigo 66 da constituição chilena, exige quórum de votação de 4/7 ou 3/5, dependendo da matéria em questão. Dados os efeitos do sistema binomial, atingir este patamar de votação se torna uma tarefa quase impossível. Assim, a despeito das motivações para uma mudança constitucional, a engenharia institucional

³¹Em viagem ao Chile em julho de 2017, houve a oportunidade de entrevistar três professores membros do Instituto de Assuntos Públicos da Universidade de Chile: Alejandro Olivares, Maria Cristina Escudero e Claudia Heiss. Nessas entrevistas, os três professores contribuíram de forma decisiva para os rumos do presente trabalho.

inaugurada na Constituição de 1980 minimiza qualquer possibilidade de alteração das regras constitucionais.

De acordo com Maria Cristina Escudero, em entrevista realizada em onze de Julho de 2017, a substituição da Constituição chilena de 1980 se faz necessária. Em seus argumentos, a professora elenca dois conjuntos de motivos para que isso ocorra: primeiro, a constituição surge como um “problema de origem” e, segundo, dela decorre um “problema de exercício”.

Segundo Escudero, não houve uma mudança constitucional que acompanhasse a mudança de regime no final da década de 1980 e, tampouco, houve uma mudança de regime quando houve uma mudança constitucional no início da década de 1980. Este seria o fio condutor do que ela chama de “problema de origem”. Sobretudo, a manutenção da constituição elaborada no regime autoritário foi uma estratégia do primeiro presidente eleito em 1989, Patricio Alwin, que preferiu seguir o modelo institucional existente para evitar perturbações à frágil estabilidade do sistema político chileno da época pós-Pinochet. Assim, as reformas constitucionais que ocorreriam em 1989 seriam apenas as “minimamente aceitáveis”, como pode ser observado em sessões anteriores. Posteriormente, o crescimento econômico e a estabilidade social da década de 1990 reforçariam esta situação de engessamento. No entanto, como pode ser verificado nas reformas de 2005³², ao longo do tempo, o acirramento das desigualdades sociais, políticas e econômicas, passam a se configurar como contextos que reforçariam a perda de legitimidade da Constituição de 1980. Isso porque, além dos “problemas de origem”, tornam-se evidentes os “problemas de exercício”.

As instituições político-eleitorais criadas pela constituição abriram espaço para profundas desigualdades políticas no processo decisório e Legislativo chileno. O sistema eleitoral binomial, a presença de senadores eleitos indiretamente pelas Forças Armadas e carabineiros, por exemplo, assim como o desenho dos distritos eleitorais, tornaram-se mecanismos de proteção de minorias pouco representativas no Congresso. Sem embargo, dado o fato que qualquer reforma constitucional chilena demandar uma maioria qualificada, ela se torna improvável num contexto político que sobre representa determinados atores políticos beneficiados por este sistema. Neste sentido, somado ao “problema de origem”, o

³² Durante o governo de Ricardo Lagos (2000-2006), uma série de reformas constitucionais foram aprovadas, que modificavam, por exemplo, disposições sobre o período de mandato presidencial, a situação dos “senadores designados”, o número de membros do Tribunal Constitucional, entre outros.

processo decisório e o sistema de composição do Legislativo reforçam a necessidade de mudanças constitucionais no Estado chileno, apesar de torná-las um grande desafio.

Nesse sentido, as reformas constitucionais de 1989, segundo Escudero, foram mínimas, e não conseguiram impactar significativamente os problemas acima apresentados. Nelas, os atores políticos oposicionistas da *Concertación* tiveram que se “resignar” aos enclaves autoritários presentes na Constituição de 1980. Dessa forma, apesar da eliminação de cláusulas sobre o “terrorismo” e da possibilidade de dissolução do Congresso, sérias barreiras à democracia permaneceram.

Com efeito, a “democracia protegida” imperou enquanto conceito não só no seu processo de elaboração – uma vez que uma pluralidade extremamente restrita de atores vigorou na *Comisión de Estudios* – mas também em seu exercício, como mantenedora do *Status Quo* de setores direitistas pouco representativos. Dois eixos, por conta disso, se tornaram quase que impenetráveis: o modelo econômico neoliberal implantado pelo regime militar, e o modelo político de super-representação da coalizão de direita. Em relação ao segundo aspecto, devido à impossibilidade de formação de maiorias no Congresso por conta do sistema eleitoral binomial, um sistema de pactos e acordos foi criado ao longo do tempo que, se por um lado torna o país governável, por outro, cria sérios problemas para a pluralidade e representatividade do sistema político chileno.

Os problemas de “origem” e de “exercício” apontados por Escudero são sintetizados por Atria (2013) na análise de dois entraves constitucionais decorrentes da Carta Magna de 1980. De forma sistemática, o autor demonstra como a necessidade de quórum qualificado para a alteração das Leis Orgânicas Constitucionais e o sistema binomial resultam em sérios desafios para a institucionalidade chilena.

De acordo com Atria (2013), as Leis Orgânicas Constitucionais (LOC's) e a necessidade de quórum de 4/7 de votos do Congresso para sua alteração, estabelecidas no artigo 66 da Constituição chilena, são elementos que dificultam a democracia no país. Isso porque, ao demandar maiorias qualificadas, a alteração de uma LOC requer votos da oposição, estimulando o poder de veto dos setores conservadores representados no Congresso. Com isso, muitas vezes posições majoritárias a favor da alteração de uma LOC não conseguem se consubstanciar em decisões. Nesse sentido, a LOC, que em sua origem não surgira de qualquer debate da sociedade, dado o seu contexto de criação, se perpetua ao longo do tempo, a despeito de terem sido criadas por imposições, e não por demandas sociais evidentes à época de criação. Portanto, este é um dispositivo que impacta negativamente à

democracia chilena, uma vez uma vez que derivam de leis intensamente questionadas, mas dificilmente modificadas.

O sistema binomial torna ainda mais difícil a alteração de uma LOC ao assegurar poder desproporcional à oposição e à sua potencialidade representativa. Nesse sentido, o sistema binomial atua como amplificador do poder de veto da oposição. De acordo com Atria (2013), o sistema binomial não assegura à democracia chilena as vantagens de um sistema proporcional e tampouco do sistema majoritário. Isto é, ao excluir a possibilidade de representação das minorias, vantagem típica da representação proporcional, e também dificultar a formação de maiorias parlamentares sólidas, vantagem do sistema majoritário, o sistema binomial não favorece a prática democrática. Portanto, o sistema eleitoral torna o ato eleitoral em um ritual meramente simbólico, neutralizando o poder da democracia.

De acordo com Escudero, a engenharia institucional imobilizadora das transformações necessárias referendada no plebiscito de 1989, fortemente influenciada pelo pensamento de Jaime Gúzman, ocorreu a partir de uma polarização de dois eixos discursivo do fim da década de 1980. De um lado, os órgãos internacionais e influências estrangeiras mudaram suas perspectivas em relação às décadas de 1960 e 1970 e passam a apoiar a coalizão da *Concertación por la Democracia*, num discurso embasado nos Direitos Humanos e na necessidade de democracia. Por outro, o governo militar, apoiado pelos partidos UDI e RN, sustentava o discurso da ordem institucional e política, assim como a defesa de uma economia estável.

Diante disso, é possível concluir que, se por um ângulo é possível observar a vitória do discurso democrático na transição que se consolidou no Chile durante as décadas de 1980 e 1990, uma vez que não houve retrocesso ao regime militar, por outro, a ordem constitucional e manutenção de seus principais aspectos no plebiscito de 1989 são elementos que mostram fortes continuidades autoritárias no sistema político chileno. Talvez, é apenas no período atual que este dilema poderá ser resolvido, não só por conta dos aspectos conjunturais acima expostos, mas também por elementos contingenciais da política chilena dos últimos anos.

As últimas reformas eleitorais realizadas no Chile ocorreram na década de 2000, e foram motivadas por dois fatores principais. O primeiro deles refere-se à fragmentação dos partidos de direita e, conseqüentemente, por uma alteração das forças políticas no Legislativo chileno que abriu possibilidade para a formação de uma maioria qualificada em prol de as tais reformas constitucionais. O segundo fator refere-se a uma série de denúncias midiáticas sobre escândalos de corrupção envolvendo partidos de esquerda, centro e direita, assim como o envolvimento da presidente Bachelet e o ex-presidente Piñera em negociações ilegais.

Nesse sentido, além da substituição do sistema binomial para a eleição de deputados por um sistema proporcional puro, da reconfiguração dos distritos eleitorais para as eleições para as Câmaras Baixa e Alta, e alterações nas magnitudes distritais (passou de 2 para uma variação de 2 a 8), diversas outras regras foram alteradas. Entre estas alterações, a partir dos anos 2000, o financiamento de campanha segue como um exemplo significativo: o Estado passou a subsidiar os partidos políticos de forma permanente; limites foram estabelecidos para as contribuições de pessoas físicas; houve a proibição da doação de pessoas jurídicas; limites foram estabelecidos para despesas eleitorais e às contribuições anônimas às campanhas; sanções específicas para infrações às leis relacionadas ao gasto público passaram a existir; passou-se a haver regulação à transparência e preços ao acesso aos meios de comunicação; o Serviço Eleitoral se transforma em meio formal de fiscalização das campanhas eleitorais; entre outras (ZOVATTO, 2005).

Com essas reformas, a transparência das campanhas e dos gastos passou a ser alta, assim como a igualdade da concorrência entre os candidatos e o controle e fiscalização das campanhas. No entanto, apenas no ano de 2014, vinte e quatro anos após o fim do regime militar, que o sistema binomial seria substituído pelo sistema de representação proporcional. Assim, após mais de duas décadas de vigor da regra binomial, muitas cicatrizes foram formadas, boa parte delas expostas e, eventualmente, algumas delas superadas. Apenas nas eleições legislativas de 2017 a nova regra pautou a seleção dos membros do Congresso. Assim, ainda é difícil e muito prematuro para haver qualquer diagnóstico acerca do fim do sistema binomial e o impacto dele decorrente. No entanto, sem dúvida, esta é um caso significativamente peculiar no contexto da América Latina.

3. PROCESSOS CONSTITUINTES E REGRAS ELEITORAIS: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE OS CASOS DE BRASIL E CHILE

A comparação é um método de controle que nos conduz a generalizações consistentes. Comparar, portanto, é uma forma adequada a muitos casos de teste de hipóteses. Isso se faz mais verdadeiro quanto menor é a possibilidade de lidar com problemas que não podem ser solucionados estatisticamente. E esse é o caso da presente pesquisa: como tratar estatisticamente processos históricos de disputas e alianças em torno de determinadas decisões, em determinadas épocas, que resultam em determinadas leis? Nesse contexto, o método comparado se faz importante ao possibilitar a verificação de causalidades localizadas no mesmo tempo histórico, numa perspectiva horizontal de análise. Ademais, como afirmaram Colomer (2003 e 2004) e Negretto (2013 e 2015), a definição de regras eleitorais e da estrutura constitucional de um determinado Estado deve ser analisada a partir da interação de fatores históricos de longa duração e fatores contingenciais. Nos casos estudados, a comparação dos processos que definiram os sistemas eleitorais de Brasil e Chile pode revelar algumas tendências gerais reveladoras. Apesar das limitações inerentes à metodologia e ao universo dos casos estudados, algumas generalizações são passíveis de serem analisadas.

A primeira generalização possível se refere a países que participam de processos de transição democrática, graduais e pactuadas. Sistemáticamente, é possível concluir que processos de transição, sobretudo os vivenciados em países da América Latina, são caracterizados por algum grau de restrição à participação política. Assim, seja no caso brasileiro, onde a formação dos partidos políticos e a competição eleitoral que garantiria a representação dos constituintes em 1987 e 1988 seriam fortemente marcadas pela herança militar, seja no caso chileno, onde a Junta de Governo marcaria de maneira definitiva o processo de instauração de uma nova estrutura jurídica, a institucionalidade autoritária se fez mais ou menos presente. Nesse contexto, apesar de resultarem em diferentes tipos de arranjos políticos entre os signatários do autoritarismo e das oposições, nota-se que tanto em Chile quanto em Brasil a cooperação entre os atores políticos foi fundamental para a consolidação da transição democrática.

A segunda generalização possível diz respeito às opções institucionais decorrentes das contingências vividas pelos atores políticos nos dois países. Em suas linhas gerais, é possível verificar duas visões distintas sobre a democracia e dois padrões discursivos marcantes nos

processos estudados. No caso brasileiro, a multiplicidade dos atores participantes na definição do sistema eleitoral proporcional se mostrou como um grande desafio na conquista do consenso, mas, apesar disso, observou-se um padrão discursivo estável em torno da defesa de uma institucionalidade que favorecesse a representatividade plural e a minimização da interferência de atores econômicos no processo eleitoral. De forma diferente, no Chile, o seletivo grupo que participou da elaboração do sistema eleitoral binomial, desde 1973, buscava, de forma significativamente mais consensual do que no Brasil, uma forma institucional que preconizasse a moderação dos atores políticos e evitasse a radicalização ideológica. Nesse sentido, se o caso brasileiro revela uma preponderância do desejo de representação plural e fiel às demandas de sua população, o caso chileno mostra uma preocupação dos atores políticos na construção de um ambiente institucional governável.

Para detalhar a análise das generalizações acima propostas, o capítulo será estruturado na análise de semelhanças e diferenças presentes nos dois processos. Para isso, a interpretação será pautada na análise de três aspectos básicos. O primeiro são os elementos conjunturais que serviram de ambiente político, econômico, social e institucional em que os tomadores de decisão se inseriam na época da formação dos respectivos sistemas eleitorais. O segundo aspecto diz respeito aos atores e discursos defendidos no processo decisório. O terceiro elemento são as regras eleitorais em si, suas semelhanças e diferenças não só em termos jurídicos, mas também em relação aos seus impactos na competição política dos dois países. Abaixo, encontra-se um quadro resumo daquilo que será tratado no capítulo.

Comparabilidade	Categorias	Subcategoria	Resultado geral
Semelhanças: dois processos de transição democrática lenta e gradual	1. Conjunturas	1.1 Autoritarismo	Conjunturas restritivas induziram a cooperação entre atores
		1.2 Constituição como transição longa permanente	
		1.3 Pactos	
	2. Atores e discursos	2.1 Coalizões	
		2.2 Narrativas econômicas	
		2.3 Tendência ao centro	
	3. Regras eleitorais	3.1 Coligações	
		3.2 Lista preferencial	
		3.3 Sistemas proporcionais	
Divergências: Governabilidade vs Pluralismo	1. Conjunturas	1.1 Democracia vs Autocracia	Em nome da governabilidade, menos pluralismo vs Regras mais inclusivas que se transformam em instrumentos das oligarquias partidárias
		1.2 Desenvolvimentismo vs Neoliberalismo	
		1.3 Crise econômica vs Estabilidade econômica	
	2. Atores e discursos	2.1 Conflito partidário vs Cooperação partidária	
		2.2 Pluralismo vs Oficialismo	
		2.3 Risco do poder econômico vs Risco da politização radical	
	3. Regras eleitorais	3.1 Listas plurinomiais vs Listas binomiais	
		3.2 Quociente eleitoral vs Necessidade de dobrar	
		3.3 Alta magnitude distrital vs Baixa magnitude distrital	

Quadro 1. Síntese Comparativa das Semelhanças e Diferenças do Processo de Elaboração do Sistema Eleitoral, Brasil e Chile.

Fonte: Autor.

3.1. Os Elementos Semelhantes

Um ponto de convergência óbvio, que une os dois casos estudados, é o processo de transição democrática. Brasil e Chile passaram por processos lentos, graduais e negociados de superação da ordem autoritária entre meados das décadas de 1970 e a década de 1980. Como afirmam O'Donnell e Shmitter (1988), os processos de transição são momentos eminentemente de transformações, que exigem dos atores participantes algum grau de cooperação, seja ela formal ou informal. Com efeito, o tipo de cooperação e a substância daquilo que é negociado produzem efeitos sensíveis na formatação da ordem institucional do país que vivencia este processo, assim como nos posteriores arranjos políticos presentes na democracia a ser inaugurada.

Diante dessas observações, ao tratar os aspectos semelhantes observados nos dois casos estudados, ao menos três conjuntos de fatores tiveram impactos relevantes na decisão do sistema eleitoral brasileiro e chileno. O primeiro é a estrutura autoritária. Em ambos os

países o sistema jurídico proveniente de regimes ditatoriais influenciaram o contexto de tomada de decisão, seja pela oposição ou pela manutenção. Ademais, num escopo de restrição, pactos entre atores políticos relevantes foram construídos, sendo decisivos para o fortalecimento do governo ou das oposições. O segundo conjunto de fatores diz respeito à tendência de moderação dos atores políticos. A necessidade de formação de grandes coalizões condicionou a exclusão de atores que possuíssem posições radicais. Diante de conjunturas econômicas distintas, a pactos são formados e desfeitos, narrativas são consolidadas na defesa daquilo que se julga o melhor no momento em que se fala. Assim, surge como terceiro conjunto de fatores um corpo de regras que delimita o jogo democrático desejável pelos atores em questão. Tendo a ideia de democracia como essência, um conjunto de leis eleitorais é formatado, seja para protegê-la ou para torná-la mais representativa. Abaixo, segue uma síntese das semelhanças a serem tratadas nessa seção.

Comparabilidade	Categorias	Subcategoria	Resultado geral
Semelhanças: dois processos de transição democrática lenta e gradual que resulta em democracia delegativa	1. Conjunturas	1.1 Autoritarismo	Conjunturas restritivas induzem a cooperação entre os atores e
		1.2 Constituição como transição longa permanente	
		1.3 Pactos	
	2. Atores e discursos	2.1 Coalizões	
		2.2 Influência das narrativas econômicas	
		2.3 Tendência ao centro	
	3. Regras eleitorais	3.1 Coligações	
		3.2 Lista preferencial	
		3.3 Sistemas proporcionais	

Quadro 2. Elementos Gerais de semelhanças entre os casos de Brasil e Chile

Fonte: Autor.

3.1.1. Transição gradual e negociada: o papel da Constituição para redemocratização

A transição de um tipo de regime, de acordo com O'Donnell e Shmitter (1988), “implica no movimento de uma coisa para outra” (p. 107). A transição “acontece quando os atores estabelecem – e respeitam – um conjunto de normas mais ou menos explícitas que definem os canais a serem utilizados para acesso a cargos de governo, os meios que podem empregar legitimamente em seus conflitos, os procedimentos a se aplicar na tomada de decisões estatais, e os critérios usados para excluir do jogo” (O'DONNELL & SHMITTER, 1988, p. 107). Nesse sentido, a transição não se basta pela alteração das normas vigentes, mas, sobretudo, pela mútua aceitação delas pelos atores envolvidos, sejam eles do governo ou da oposição. Nessa perspectiva, a transição de um regime autoritário para um democrático acontece num contexto de liberalização de um estado de exceção, em um jogo jogado dentro

de regras autoritárias, explícitas ou não, num processo de afrouxamento. Depende, por isso, não só de um novo aparato jurídico, mas também de um conjunto de acordos na definição desse aparato. Assim, uma coisa não é simplesmente substituída por outra. As cicatrizes autoritárias tendem a deixar suas marcas na democracia a ser inaugurada. Os casos brasileiro e chileno são ilustrativos dessa tendência: o “entulho autoritário” não foi deletado de suas respectivas vidas políticas. Como pode ser observado no quadro abaixo, ao menos três elementos podem ser destacados como continuidades do autoritarismo na representação dos atores tomadores de decisão acerca do sistema eleitoral a ser adotado nos dois países.

Categorias	Subcategoria	Aspectos descritivos		Resultado
		Brasil	Chile	
1. Conjunturas	1.1 Autoritarismo	Representação dos constituintes: herança partidária do autoritarismo	Arenas de deliberação (Comissão Constituinte e Junta de Governo): atores ligados ao regime autoritário	Continuismo na representatividade de atores políticos ligados ao regime autoritário precedente
	1.2 Constituição como transição longa permanente	Dispositivos que incentivam patronagem, clientelismo e representação partidária aos dissidentes autoritários	Dispositivos transitórios, Tribunal Constitucional e Leis Orgânicas Constitucionais	Apesar de possibilitar a transição, desenho institucional perpetua práticas políticas provenientes do autoritarismo
	1.3 Pactos	Pacto democrático popular entre burguesia e setores populares	"Pacto tácito" entre regime e opositores moderados	Processo de negociação condicional e é condicionada pela transição lenta e gradual

Quadro 3. Semelhanças Conjunturais entre os casos de Brasil e Chile

Fonte: Autor.

O continuismo na representatividade de atores políticos ligados ao regime autoritário caracterizou a tomada de decisões sobre as regras eleitorais nos dois países. No caso brasileiro, o bipartidarismo imposto pelo Ato Institucional n. 2 produziu um efeito de reacomodação das forças políticas que seriam essenciais na formação da Constituição de 1988. Influenciadas por sucessivas mudanças nas regras eleitorais ocorridas entre 1970 e 1980, como o Pacote de Abril, a Lei Falcão e o Pacote de Novembro, a composição dos partidos mais relevantes na Assembleia Nacional Constituinte era plena de membros provenientes ou ligados ao autoritarismo. Partidos como o PMDB, PFL e PDS, que possuíam em seus quadros membros de uma parcela significativa do partido governista militar (ARENA), tornaram-se verdadeiras máquinas eleitorais. Nas eleições de 1986, que definiriam os integrantes da Assembleia Nacional Constituinte, estes partidos foram os vitoriosos,

somando, apenas os três partidos mencionados, 85% dos constituintes. Assim, cargos como a relatoria e a presidência das Comissões e Subcomissões ficaram em suas mãos, impactando significativamente o jogo de forças que definiria o sistema de representação proporcional brasileiro. Digno de destaque, também, é o fato de que membros destes partidos, em sua maioria, compuseram o bloco suprapartidário do “centrão”, importante coalizão de veto na constituinte brasileira que, entre outras coisas, foi capaz de induzir a alteração do regimento interno da ANC.

No caso chileno, o oficialismo marcou a formatação do sistema binomial, desde a elaboração da Constituição de 1980 até a definição da Lei Orgânica Constitucional 18.799. Diferente do caso brasileiro, entre as décadas de 1970 e 1980, todos os partidos foram banidos das decisões políticas. As arenas deliberativas, como a Comissão de Estudos da Nova Constituição Política do Chile, o Conselho de Estado ou a Junta de Governo, eram pouco permeáveis ao dissenso. Nesse caso, os atores advindos do regime autoritário não precisaram migrar para partidos aparentemente democráticos, como aconteceu com os membros da ARENA que se filiaram ao PMDB ou PFL. Não obstante, foi composto um novo partido político, a União Democrática Independente (UDI) – criado por Jaime Guzmán, com significativa força eleitoral na nova democracia chilena. Ademais, como foi possível verificar no capítulo anterior, a adoção do sistema eleitoral binomial tornou-se um dos principais mecanismos de perpetuação das forças provenientes do autoritarismo, com sua peculiar fórmula de transformação de votos em cargos do legislativo.

Nesse sentido, nos dois casos estudados, desenho institucional inaugurado no processo de transição perpetuou práticas políticas provenientes do autoritarismo. No caso brasileiro, apesar da Constituição de 1988 ter dado cabo a uma série de mecanismos jurídicos que legitimavam abusos e restrições aos direitos políticos, o desenho institucional por ela inaugurado perpetuou práticas que, se não típicas, eram significativamente presentes no regime autoritário. De acordo com Abrucio (2002), o processo de liberalização vivido na transição brasileira dá origem a um modelo administrativo caracterizado pelo “federalismo estadualista” que, entre outros aspectos, aprofunda práticas de patronagem e clientelismo, tornando-as pressupostos para a negociação dos atores políticos. Nesse sentido, a Constituição de 1988, já como um produto deste modelo administrativo, institucionaliza um modelo de “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988), criando um “dilema institucional” que, a despeito de não ser peculiar do sistema político brasileiro, criou sérios desafios para a consolidação democrática brasileira.

Já no caso chileno, os dispositivos transitórios contidos na Constituição de 1980 significaram, ao mesmo tempo, a decadência e a perpetuação do autoritarismo chileno. Ao estabelecer o Tribunal Constitucional e a necessidade de um plebiscito a previsto para 1988, a constituição chilena cria os mecanismos jurídicos para a derrocada de Pinochet, como vimos no capítulo anterior. No entanto, ao inaugurar mecanismos como as Leis Orgânicas Constitucionais e os *quóruns* para reformas constitucionais, a constituição se torna um desafio de difícil superação aos entraves autoritários. Exemplo disso foi a grande dificuldade do legislativo chileno em conquistar votos suficientes para a superação do sistema eleitoral binomial, que apenas recentemente foi alterado, e para a mudança dos princípios neoliberais contidos na constituição e nas Leis Orgânicas Constitucionais, que começaram a ser alterados apenas em meados da década de 1990.

Finalmente, em ambos os casos, o processo de negociação ocorrido na transição condicionou e foi condicionado pela transição lenta e gradual para a democracia. De acordo com O'Donnell e Shmitter (1988), um dos elementos marcantes dos processos de transição é presença de pactos entre diferentes segmentos da situação e da oposição, sobretudo quando se trata de uma transformação gradual. Segundo os autores, um pacto, nesse sentido, é “um acordo explícito, mas nem sempre publicamente explicado ou justificado, entre um conjunto de atores, na busca de definir (ou redefinir) regras cujo sentido orienta seu comportamento político com base em garantias mútuas relativas aos ‘interesses vitais’ dos participantes do pacto” (O'DONNELL & SHMITTER, 1988, p. 67). Nessa perspectiva, os pactos são peças fundamentais para as transições, na medida em que, buscando soluções temporárias para se evitar resultados indesejados, abrem caminho para a resolução de conflitos em longo prazo. Alguns dos elementos presentes nesses acordos podem eventualmente ser incorporados na estrutura jurídica do país ou, de outra forma, dar origem a arranjos institucionais mais duradouros, como partidos políticos, associações de interesses, órgãos estatais, entre outros. Isso porque, por meio de mecanismos de ajustes entre o conteúdo social e a forma política, os pactos modernos servem de suporte a continuidade política da democracia por meio, muitas vezes, de mecanismos não democráticos. Assim, entre a virtualidade do poder de força de regimes autoritários e das massas populares, os pactos estimulam a aceitação de cláusulas que visam adequação dos atores às regras de competição política. Portanto, diante da impossibilidade da hegemonia de um grupo social na imposição de seu “projeto ideal”, os pactos conformam arranjos de entendimento acerca de uma “segunda melhor opção” por parte dos atores envolvidos. Essa foi uma tendência observada nos casos de Brasil e Chile.

No Brasil, o processo de liberalização abre espaço para um processo de democratização, segundo Bresser-Pereira (2003), a partir da segunda metade da década de 1970. Nesse momento, como assinalado em capítulo anterior, o pacto burocrático autoritário perde sua hegemonia frente ao pacto democrático popular. Assim, diante da perda de apoio de parte significativa da burguesia brasileira e de governos estaduais – nesse caso, decorrente das derrotas eleitorais nas décadas de 1970 e 1980 (ABRUCIO, 2002), o regime autoritário passa a se reagrupar e a iniciar processos mais intensos de negociação com as oposições. Nesse sentido, a ascensão de José Sarney (PDS) via Colégio Eleitoral, assim como as eleições parlamentares e estaduais desse período, condicionam e foram condicionados pela gradual abertura brasileira. Verificamos isso na potência eleitoral de partidos como PMDB e PFL, assim como a emergência do PT, como importantes atores na definição do sistema eleitoral brasileiro e, mais que isso, como arranjos institucionais duradouros, que se perpetuam na vida política do país ainda hoje.

No Chile, a fragmentação do pacto burocrático autoritário ocorreu a partir do início da década de 1980. Frente à onda de protestos iniciada em 1983, as oposições passam a estabelecer vínculos mais coesos fundando, por exemplo, com a Aliança Democrática, que reunia dezessete movimentos partidários chilenos. Assim, diante a fragmentação do oficialismo apontada por Zajer (1989) – com a oposição da Renovação Nacional, por exemplo - e o movimento que tacitamente buscava acordos com o regime (ARCAYA, 1999), novas coalizões seriam formadas na busca dos escassos canais de diálogo disponíveis à época. Os plebiscitos de 1988 e 1989 são momentos de destaque nesse processo, uma vez que foi nessa época que a *Concertación de Partidos por el No*, mais tarde denominada *Concertación de Partidos por La Democracia*, se conformaria. Com efeito, o impacto dessa coalizão na vida política chilena seria longo, a despeito de não ter conseguido evitar a adoção do sistema eleitoral binomial.

Portanto, como é possível verificar, o processo de transição ocorrido nos dois países foi significativamente importante para a configuração dos atores que formatariam o sistema eleitoral de seus respectivos países. Mais que isso, a transição democrática conformaria uma série de alianças e arranjos políticos que, dentro de uma institucionalidade herdada do regime autoritário, marcariam a vida política de ambos os países após a redemocratização. Como veremos, tanto no Brasil quanto no Chile, os atores e os discursos que se envolveriam a escolha dos sistemas eleitorais seriam influenciados profundamente por este processo.

3.1.2. Atores e discursos

O “modelo estratégico” de análise de seleção das regras eleitorais proposto por Colomer (2003 e 2004) prevê que os sistemas eleitorais são resultado da tomada de decisão de atores políticos relevantes auto-interessados. Nesse sentido, são os arranjos políticos contingenciais que delimitam as possibilidades de escolhas referentes às regras eleitorais. O autor ainda propõe que, de acordo com o contexto e com os interesses dos atores envolvidos, a adoção de determinada reforma eleitoral pode ocorrer de forma “reativa” ou “propositiva”. Nos casos estudados, os dois movimentos parecem ter sido orientadores do processo decisório. Para verificar isso, compreender os agrupamentos políticos, seus interesses e as narrativas legitimadoras de suas decisões são uma forma de desvendar as contingências nas quais os debates transcorreram. No caso brasileiro, como uma reação a um recente passado indesejável e, no caso chileno, como uma reação a polarização ideológica e as medidas econômicas socializantes ocorridas anos antes da instauração do autoritarismo. Por outro lado, a adoção da representação proporcional no Brasil e o sistema binomial chileno também possuíram caráter propositivo. Em ambos os casos, foram resultado de uma longa negociação e de projetos de poder coerentes, apesar de esses debates terem ocorrido em ambientes institucionais profundamente distintos. Dessa maneira, ao menos três decorrências contingenciais que envolveram a escolha das regras eleitorais são dignas de destaque, mostrando convergências nos dois casos. Abaixo, encontra-se o quadro resumo do que será tratado nessa seção.

Categorias	Subcategoria	Aspectos descritivos		Resultado
		Brasil	Chile	
2. Atores e discursos	2.1 Coalizões	Coalizão de partidos progressistas (PT, PDT, PCB, PC do B, PV) e "centrão"	Burocracia proveniente do movimento gremialista e militares	Motivações dos atores condicionam formação de instituições que garantissem aos arranjos políticos vantagens na competição eleitoral pós-autoritária
	2.2 Influência das narrativas econômicas	Narrativa econômica nacional-desenvolvimentista e perigo do poder econômico	Narrativa econômica neoliberal e perigo da politização das decisões técnicas	Narrativas econômicas condicionam visões dos atores políticos acerca de modelo ideal, entre governabilidade e representatividade
	2.3 Tendências ao centro	Convergência à centro-direita: "centrão", PMDB e PFL	Convergência à centro-esquerda: <i>Concertación</i> , PDC e PS	Processo de transição condiciona moderação ideológica e pouca representatividade de discursos radicalizados

Quadro 4. Semelhanças entre os Atores e Discursos entre os casos de Brasil e Chile

Fonte: Autor.

Uma decorrência é que as motivações dos atores condicionaram a formação de instituições que garantissem aos arranjos políticos vantagens na competição eleitoral pós-autoritária. No caso brasileiro, apesar de não ser possível de se verificar como fator dominante, a motivação de partidos com bases eleitorais mais dispersas, como o PT, PC do B, PCB e PDT, foi a de legislar a favor de um desenho institucional que possibilitasse a representação de setores minoritários da sociedade. Nesse sentido, a representação proporcional aparece como um mecanismo para garantir a pluralidade do Congresso Nacional e, assim, conservar algum espaço para a eleição de suas bancadas. Por outro lado, membros do bloco do “centrão” também apoiaram o sistema proporcional. Nesse ponto, a opção não parece ter sido necessariamente a favor de uma pluralidade representativa, mas a manutenção de uma regra que já vinha garantindo a vitória eleitoral. Formada por membros conservadores advindos de grandes partidos, como o PFL e PMDB, a intenção era a de manutenção de uma estrutura que já vinha sendo vantajosa.

No caso chileno, a aliança entre gremialismo e oficialismo também buscou, no sistema binomial, uma oportunidade de perpetuação de seus projetos políticos ao longo do tempo. Como vimos, a *Oficina de Planificación Nacional* (ODEPLAN) foi uma importante instituição de governo que, entre outras funções, recrutava funcionários para a burocracia estatal. Reunindo em si membros provenientes do movimento gremialista, os *ODEPLAN boys* representavam a burocracia neoliberal atuante no autoritarismo chileno (HANEEUS, 1998). Como espécie de mentora do regime, buscava garantir uma estrutura política que privilegiasse a ação privada e evitasse a representação de setores progressistas na definição das políticas públicas. Dessa forma, buscavam uma ordem jurídica que abrisse possibilidades para a representação da direita. Somado a isso, setores do oficialismo militar compunham um bloco que pretendia colocar em prática uma institucionalidade que garantisse uma suposta proteção à democracia. Buscavam moderar a exacerbada politização dos partidos chilenos, evitando os “extremismos” vividos entre a década de 1950 e início da década de 1970.

Ademais, atuando na conformação das narrativas defendidas por estes atores, as conjunturas econômicas condicionaram as visões dos tomadores de decisão acerca de modelo ideal de democracia a ser adotada no Brasil e Chile. Não obstante, as opções que privilegiavam a governabilidade ou a representatividade foram significativamente impactadas pela narrativa hegemônica sobre a ação do Estado na economia. No caso brasileiro, como afirmam Sallum Jr. e Kugelmas (1991), a transição brasileira significou uma mudança de regime, mas não do modelo de atuação do Estado. A narrativa econômica dominante, como aponta Bresser-Pereira (2003), era a do nacional-desenvolvimentismo. De fato, isso não foi

uma particularidade do regime militar, mas uma tendência observada desde a década de 1930, que colocava o Estado como o promotor direto do bem-estar social e domesticador das forças econômicas atuantes no país. Assim, enraizada na sociedade brasileira, mas, sobretudo nos setores políticos e burocráticos que conduziram o processo constituinte, a narrativa nacional-desenvolvimentista foi fundamental na construção das lógicas argumentativas dos atores políticos. Favoráveis ou não ao sistema eleitoral proporcional, a vasta maioria dos pronunciamentos registrados nas Atas das Comissões e Subcomissões sustentaram suas posições opondo-se à presença do poder econômico nos processos eleitorais e defendendo fórmulas eleitorais que evitassem os abusos dos atores econômicos.

Assim como no Brasil, no Chile a narrativa econômica hegemônica à época também foi fundamental para a definição do sistema eleitoral. Nesse caso, a mudança do regime democrático para o autoritário significou, concomitantemente, a mudança do modelo de Estado. A narrativa econômica neoliberal, consubstanciada no documento *El Ladrillo*, surgira em oposição ao forte intervencionismo vivido durante os tempos de Allende. Como foi demonstrado por Haneus (1998 e 2000), a perspectiva do “Estado mínimo” passa a ser preponderante após o golpe de Estado de 1973. Evidenciando os perigos da politização das decisões que deveriam ser, nesse ponto de vista, técnicas, a narrativa neoliberal se fez presente na construção da lógica argumentativa que sustentava o conceito de democracia protegida e, conseqüentemente, a adoção do sistema eleitoral binomial. Assim, independentemente das propostas específicas do reduzido corpo de atores que participaram da definição da Constituição de 1980, ou mesmo das Leis Orgânicas Constitucionais 18.700 e 18.799, o discurso neoliberal que prevê a “despolitização” das decisões técnicas era como cimento que consolidava as diferentes posições sobre o tema.

Além disso, em ambos os casos, o processo de transição condicionou a moderação ideológica e a exclusão de discursos políticos radicalizados. No caso brasileiro, a conformação do sistema partidário decorrente do processo de liberalização iniciada na década de 1970 induziu a formação de grandes partidos políticos como o PMDB e o PFL. Como é característico nas modernas democracias, a potência eleitoral desses partidos depende, de alguma forma, de uma convergência ideológica ao centro. No Brasil, a tendência conservadora dominante dos atores políticos, sobretudo influenciada pelo modelo federalista estadualista, foi de convergir seus posicionamentos à centro-direita. Como foi possível observar em Souza (2003) e Gomes (2006), a relativa coesão de setores progressistas no início do processo decisório da ANC condicionou o surgimento do bloco suprapartidário do

“centrão”, o que reforçou a tendência de convergência ao centro que vinha se consolidando nos processos eleitorais antecedentes.

No caso chileno, a importância dos partidos de centro pode ser historicamente verificada, como o fez Scully (1992 e 1996). Nesse sentido, as restrições políticas vividas no período autoritário podem ser interpretadas como um elemento de reforço desta tendência. Diante da necessidade de incorporar diferentes forças políticas no processo de barganha ao longo dos eventos que caracterizaram a transição chilena, a oposição encabeça um movimento de cooperação entre diferentes setores. Não é por acaso que o Partido Democrático Cristão (PDC) se mostrou como elemento aglutinador. Nesse esforço das oposições em garantir uma agenda comum à transição, o que se percebe é uma convergência ao centro, consubstanciada na criação da *Concertación*. De forma orgânica, este processo acabou por excluir atores cujas posições ideológicas eram consideradas mais extremadas. No “pacto tácito” entre a oposição e o regime, não havia espaço para radicalismos. Evidência disso pode ser percebida na dissidência de setores da esquerda no processo de negociação, verificada na formação do Movimento Democrático Popular, encabeçado pelo Partido Comunista. Assim como ocorreu no Brasil, o processo de transição induziu a convergência dos atores ao centro do espectro ideológico.

Portanto, é possível verificar que a presença de coalizões amplas, que atuavam de acordo com narrativas econômicas hegemônicas à época, e a tendência ao centro foram pontos de convergência em ambos os casos. Diante disso, os sistemas eleitorais proporcional no Brasil e binomial, no Chile, foram elaborados. Apesar das significativas diferenças entre estes dois modelos eleitorais, algumas semelhanças devem ser destacadas, como veremos abaixo.

3.1.3. Semelhanças nas regras eleitorais

Para O’Donnell (1991), a maioria dos países da América Latina completou a transição para a democracia política sem, contudo, ter consolidado o regime democrático. Em outras palavras, a baixa institucionalização democrática dos países latino-americanos deu origem ao que o autor chama de democracia delegativa, sensivelmente diferente das democracias representativas. Isso porque a crise econômica e social herdada do autoritarismo tornou a consolidação democrática um profundo desafio, em muitos casos sem perspectivas reais de superação. Para O’Donnell (1991), nas democracias delegativas “a ideia de representação envolve um elemento de delegação: por meio de algum procedimento, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela, e eventualmente se compromete a acatar o que o representante

decidir invocando sua condição de representante” (p. 32). É, assim, um modelo onde predomina o personalismo e a baixa institucionalização dos partidos políticos, se considerarmos o modelo adotado por Mainwaring e Torcal (2005). Ademais, de acordo com Negretto (2013), há uma tendência dos tomadores de decisão latino-americanos de deliberarem a favor de modelos institucionais que preconizam a inclusividade dos atores políticos. De alguma forma, estes modelos teóricos se confirmam nos casos de Brasil e Chile. A adoção de sistemas eleitorais proporcionais de lista preferencial (ou lista aberta), assim como a possibilidade de coligações eleitorais, impõem poucas barreiras à multiplicação de partidos políticos e, além disso, personalizam os processos eleitorais, dificultando a institucionalização dos partidos e a consolidação democrática dos países estudados. Nesse sentido, uma semelhança pode ser observada nos dois casos: como resultado das decisões acerca dos sistemas eleitorais, Brasil e Chile adotaram modelos que enfraqueceram a consistência ideológica dos partidos, privilegiaram o voto personalista e a luta intrapartidária. Segue abaixo um quadro resumo do que será discutido nessa seção.

Categorias	Subcategoria	Aspectos descritivos		Resultado
		Brasil	Chile	
3. Regras eleitorais	3.1 Coligações	Arranjo de partidos que acumula votos para quociente partidário	Arranjos partidários e pactos informais que buscam votos em diferentes distritos	Incentivos institucionais para a formação de grandes coalizões eleitorais, com pouca coesão ideológica entre os partidos membros
	3.2 Lista preferencial	Lista partidária multinomial: eleitor tem opção de votar na legenda ou candidato	Lista partidária binomial: eleitor tem opção de votar no candidato	Incentivo institucional para a competição intrapartidária e ao personalismo nas disputas eleitorais
	3.3 Sistemas proporcionais	Magnitude distrital variável: 8 a 70	Magnitude distrital fixa: 2	Incentivo eleitoral para a conformação de sistemas multipartidários

Quadro 5. Semelhanças nas Regras Eleitorais entre os casos de Brasil e Chile

Fonte: Autor.

Em ambos os casos, os sistemas eleitorais adotados proporcionaram incentivos institucionais para a formação de grandes coalizões eleitorais, com pouca coesão ideológica entre os partidos membros. No caso brasileiro, a possibilidade de coligações partidárias em eleições proporcionais tem sido alvo de severas críticas. Praticamente, não houve barreiras para a celebração de coligações formais no Brasil desde a redemocratização, exceto nas

eleições de 2002 e 2006³³. Isso significa que diferentes alianças podem ser concretizadas em diferentes distritos eleitorais, independente da afinidade ideológica ou histórica dos partidos coligados. Nesse sentido, as coligações acabam por tornarem-se estratégias para atingir o umbral de votos imposto pelo quociente eleitoral, determinado pela razão entre número de votos válidos e número de vagas por distrito. A coligação, configurando um ente jurídico semelhante a um partido político, torna-se, no Brasil, um mecanismo de maximização de votos. Nesse contexto, de forma geral, as coligações consideram as clivagens ideológicas como fatores muitas vezes secundários, o que contribui para a descaracterização ideológica do sistema partidário brasileiro e, conseqüentemente, tornando-se mais um desafio no enraizamento dos partidos políticos junto aos eleitores brasileiros.

Semelhante ao caso brasileiro, o sistema eleitoral chileno permite aos partidos a celebração de coligações eleitorais formais. Apesar de possuir um sistema partidário significativamente mais consolidado que o brasileiro por razões históricas já mencionadas em capítulos anteriores, os pactos eleitorais também têm sido alvo de críticas por parte da opinião pública chilena. No sistema binomial, como foi explicitado por Pasquarelli (2011) e Ribeiro (2008), há incentivos para a formação de coligações, dada baixa magnitude distrital e a necessidade de dobragem dos votos para a conquista da segunda vaga em um determinado distrito eleitoral. Assim, um complexo jogo de pactos e sub-pactos condiciona a disputa eleitoral chilena pós-autoritária que, assim como ocorre no Brasil, é movida significativamente por motivações pragmáticas. Dessa forma, de maneira similar ao caso brasileiro, a possibilidade de coligações eleitorais acaba por relegar a um segundo plano os componentes ideológicos e sociais dos partidos como critérios de estabelecimento de alianças. Nesse sentido, como atestam Luna e Altman (2011), apesar de estável, o sistema partidário chileno, assim como o brasileiro, carece de vínculos sólidos junto aos seus eleitores.

Outro aspecto digno de destaque é que os sistemas eleitorais adotados nos países estudados tornaram-se um incentivo institucional para o personalismo e para competição intrapartidária nas disputas eleitorais. O dispositivo do voto preferencial exerce significativa influência nesse aspecto. No caso brasileiro, a lista partidária é caracterizada por múltiplas possibilidades de voto do eleitor, que tem a possibilidade de votar no partido ou escolher, nominalmente, seu candidato preferido. O partido que atingir o quociente eleitoral tem seus candidatos mais votados como vitoriosos. Por um ângulo, este mecanismo incentiva a

³³ Em decisão do Supremo Tribunal Federal, as coligações nessas eleições tinham que ser “verticais”, isto é, não haver conflito entre as alianças federais e estaduais.

competição intrapartidária, uma vez que os candidatos disputam votos com seus correligionários, acarretando, em muitos casos, conflitos entre candidatos pelos recursos escassos disponíveis no partido. Por outro lado, este dispositivo eleitoral favorece o surgimento de candidaturas personalistas, incentivando campanhas eleitorais que desvinculam o candidato de suas legendas partidárias. Diante de um contexto onde os esforços individuais suplantam os vínculos partidários, o sistema eleitoral brasileiro torna a institucionalização dos partidos políticos uma tarefa de difícil solução.

No caso chileno, a lista preferencial é caracterizada pelo número fixo de dois nomes por lista partidária. Nesse caso, a disputa pela candidatura é mais acirrada, mas o resultado para o conflito intrapartidário e para o incentivo ao personalismo é semelhante. A própria escassez de vagas a serem disputadas em cada distrito eleitoral condiciona lutas partidárias e, mais especificamente, as disputas no interior das coligações. A definição de quem será o candidato em cada distrito eleitoral, decidida a partir de pactos informais entre os partidos coligados, é motivo para intensos combates. Ademais, a despeito da necessidade das coligações para o sucesso eleitoral, a possibilidade de escolha aberta dos eleitores entre os dois nomes disponíveis acarreta a necessidade de esforços individuais dos candidatos para a vitória eleitoral, de forma similar ao que ocorre no Brasil. Não obstante, assim como ocorre no Brasil, o sistema eleitoral chileno também não favorece a institucionalização e o enraizamento dos partidos políticos junto à população chilena.

Finalmente, em ambos os casos, sistemas proporcionais servem como incentivo eleitoral para a conformação de sistemas multipartidários. No caso brasileiro, a magnitude dos distritos eleitorais varia entre oito e setenta vagas disponíveis para cada distrito eleitoral, dependendo do número de habitantes geograficamente alocados. Nesse sentido, e isso não é novidade para a ciência política desde o inovador estudo de Maurice Duverger (1987), o sistema proporcional induz a formação de um sistema de múltiplos partidos. No caso brasileiro, onde alguns distritos eleitorais possuem altíssimas magnitudes, como observamos em São Paulo (70), o multipartidarismo é fundamentalmente reforçado. Como resultado, o sistema partidário brasileiro abre oportunidades eleitorais para partidos com pouca representatividade junto ao eleitorado, os quais freqüentemente devem suas existências ao fisiologismo e à negociação de recursos eleitorais públicos.

Já no Chile, como já é sabido, a magnitude distrital igual a dois do sistema binomial era fixa, o que, teoricamente, influenciaria a redução do número de partidos políticos na competição eleitoral. Apesar disso, o sistema partidário chileno pós-autoritário é multipartidário, contando com mais de vinte partidos entre os anos de 1989 e 2016, quando o

sistema binomial era vigente. O que ocorre é que, se por um lado a baixa magnitude distrital pouco incentiva a proliferação de partidos, a existência de sessenta distritos eleitorais acarretava possibilidades de vitória eleitoral a partidos menores. Como resultado, o sistema de pactos e sub-pactos produziu um efeito multiplicador, o que da perspectiva da governabilidade poderia significar a necessidade de significativos esforços dos atores para a formação de maiorias estáveis.

Portanto, os sistemas eleitorais adotados por ambos os países investigados não contribuem, em alguns aspectos, para a consolidação de regimes democráticos. Pelo contrário, considerando as semelhanças destacadas, é possível afirmar que, tanto em Brasil quanto em Chile, suas respectivas regras eleitorais possuem elementos que podem dificultar a institucionalização de suas democracias.

3.2. Os Elementos Divergentes

Para tratar as divergências entre os dois processos de formulação das regras eleitorais e suas respectivas consequências não há como evitar a análise do binômio representação-governabilidade. Em que medida instituições que privilegiam a pluralidade devem ceder lugar a regras que preconizam a agilidade na tomada de decisões? Obviamente esta não é uma questão recente para os estudiosos dos sistemas políticos. Se, no Brasil, o desejo de participação política suplantou as preocupações sobre a formação de governos estáveis, no Chile autoritário a tendência, ao menos aquelas presentes nos debates oficiais, era oposta. O discurso oficial que defendia uma democracia tecnificada, protegida e de uma supostamente autêntica participação política condenava o “partidarismo” ocorrido na época de Allende.

A partir desses apontamentos, é possível destacar três conjuntos de fatores que influenciaram decisivamente as diferenças entre os processos de elaboração dos sistemas eleitorais chileno e brasileiro. O primeiro, relacionado a questões conjunturais, diz respeito à diferença entre as características dos regimes democrático brasileiro e autocrático chileno. O desafio de se alcançar o consenso na ANC brasileira e o consenso forjado no processo legislativo chileno têm um impacto marcante no processo decisório desses dois países. Além disso, Brasil e Chile enfrentavam situações econômicas diversas. Os brasileiros herdaram uma profunda crise fiscal, enquanto os chilenos observam uma situação de estabilidade econômica (apesar de uma crítica desigualdade social). O segundo conjunto de fatores que diferencia os dois casos relaciona-se à substância dos discursos defendidos. No Brasil, a ênfase dada a aspectos como o pluralismo e a questão da presença do poder econômico difere do conteúdo de defesa da ordem social e “desideologizante” presente no caso chileno. Os riscos a serem

combatidos eram divergentes para os atores políticos dos dois países. Por fim, o terceiro conjunto de fatores que diferencia os dois processos diz respeito às características particulares da representação proporcional brasileira e do sistema binomial chileno. Em um caso, a inclusividade decorrente da regra proporcional se transforma em instrumento político de oligarquias conservadoras e, em outro, o desejo de governabilidade se torna um empecilho à representatividade. Abaixo, segue um quadro resumo com os assuntos principais dessa seção.

Comparabilidade	Categorias	Subcategoria	Resultado
Divergências: Pluralismo VS Governabilidade	1. Conjunturas	1.1 Democracia vs Autocracia	Regras inclusivas se transformam em instrumentos de oligarquias políticas vs Em nome da governabilidade e, menos pluralismo
		1.2 Desenvolvimentismo vs Neoliberalismo	
		1.3 Crise econômica vs Estabilidade econômica	
	2. Atores e discursos	2.1 Conflito partidário vs Cooperação partidária	
		2.2 Pluralismo vs Oficialismo	
		2.3 Risco do poder econômico vs Risco da politização radical	
	3. Regras eleitorais	3.1 Listas plurinomiais vs Listas binomiais	
		3.2 Quociente eleitoral vs Necessidade de dobrar	
		3.3 Alta magnitude distrital vs Baixa magnitude distrital	

Quadro 6. Elementos Gerais de Divergências entre os casos de Brasil e Chile

Fonte: Autor.

3.2.1. Democracia e autocracia enquanto contextos Constituintes

Segundo Sartori (1994), a autocracia é um regime que contém as características opostas ao regime democrático. Assim, definir os componentes essenciais da democracia é delimitar, por oposição, o que é autocracia. Para Dahl (2015), a democracia (poliarquia) pode ser considerada como um limite teórico que, enquanto recurso de análise, permite avaliar o grau com que vários sistemas podem se situar dentro de uma escala conceitual. Assim, dois pressupostos são imprescindíveis para que um regime possa ser classificado como democrático: possibilidades de participação política e de oposição pública. Para mensurar o “grau de democracia” em determinado regime, três componentes se fazem importantes. Numa democracia, os cidadãos plenos devem ter oportunidades de formular preferências, de expressá-las através de ação individual ou coletiva e, finalmente, de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo.

Sem dúvida, uma das variáveis explicativas para condicionar a forma como estas três garantias se acomodam num contexto específico é a experiência histórica que envolve a constituição de determinado sistema político. Quando observamos as características

conjunturais vividas no Brasil e Chile à época em que formulavam suas respectivas regras eleitorais, verificamos experiências sensivelmente diferentes. No Brasil da década de 1980, constata-se um regime democrático recém instaurado que buscava, a partir do modelo nacional-desenvolvimentista, superar uma aguda crise econômica. No Chile das décadas de 1970 e 1980, havia um regime autoritário, autocrático, que conquistara uma relativa estabilidade econômica ³⁴ que, a despeito do agravamento das desigualdades sociais, fora conduzida por uma diretriz neoliberal. Com efeito, os desafios desses dois países em relação à conquista de consenso, às possibilidades de oposição pública e aos fatores econômicos ocorreram de forma significativamente diferentes, como é possível observar na síntese presente no quadro abaixo.

Categorias	Subcategoria	Aspectos descritivos		Resultado
		Brasil	Chile	
1. Conjunturas	1.1 Democracia vs Autocracia	Processo constituinte marcado pela pluralidade e permeabilidade de diferentes atores políticos: subcomissões, comissões e plenário multipartidários	Processo constituinte marcado pela oficialidade e por restrição: comissão de estudos, Junta de Governo e Conselho de Estado designados pelo governo	Dificuldade em se conquistar o consenso e possibilidades de alteração das regras regimentais no caso brasileiro; consensos forjados e impossibilidade de alteração de regras regimentais no caso chileno
	1.2 Desenvolvimentismo vs Neoliberalismo	Estado como promotor direto do desenvolvimento econômico	Estado como garantidor da livre iniciativa econômica	Ação estatal para demandas sociais e caráter político no caso brasileiro; ação estatal na repressão dos movimentos oposicionistas e tecnocracia conduzindo caso chileno
	1.3 Crise econômica vs Estabilidade econômica	Crise fiscal e crise da dívida pública	Estabilidade fiscal e crescimento econômico	Instabilidade econômica fragiliza tomada de decisão no caso brasileiro; índices econômicos positivos fortalecem tomada de decisão no caso chileno

Quadro 7. Diferenças Conjunturais entre os casos de Brasil e Chile

Fonte: Autor.

³⁴ Houve um breve período de instabilidade econômica que, como vimos, deu origem a movimentos de contestação ao regime (ARCAYA, 1999).

O processo de conquista de consenso e as possibilidades de alterar as regras do processo decisório são pontos de divergência entre os dois casos. No Brasil, havia o difícil desafio de se conquistar consenso em um ambiente onde múltiplos atores participaram e em que a alteração das regras do jogo era algo possível. No autoritarismo chileno, consensos foram forjados por atores “oficiais” que, por sua vez, dificilmente poderiam alterar regras regimentais inerentes ao processo decisório.

Como foi possível observar, a tramitação do Artigo 45 da Constituição Federal brasileira foi marcada pelo dissenso. A partir da análise das votações nominais acerca da regra para eleição de Deputados Federais, podemos observar que a representação proporcional tornou-se uma opção majoritária apenas na última instância do processo decisório.

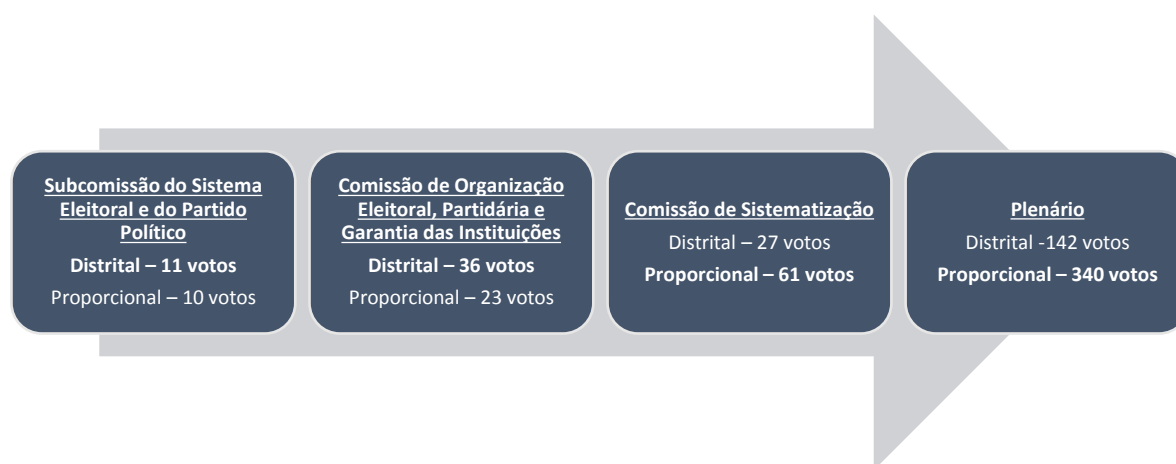


Figura 4. Trâmite e Votações Nominais Referentes à Definição Do Sistema Proporcional

Fonte: Autor.

No encaminhamento das propostas, durante os trabalhos da Subcomissão do Sistema Eleitoral e do Partido Político e da Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, o voto distrital misto foi vitorioso. Mesmo assim, em nenhuma das duas instâncias o sistema distrital possuía unanimidade. Pelo contrário, por exemplo, na Subcomissão a vitória do voto distrital foi um apertado 11 a 10. Diante de uma multiplicidade de atores participantes do processo decisório, o consenso pela representação proporcional só seria conquistado com imensos esforços dos líderes partidários e, de acordo com Simoni, Silva e Souza (2009), a partir das barganhas que envolvia a decisão sobre o sistema de governo. Assim, é possível observar que a conquista do consenso não foi uma tarefa fácil. Outra evidência a ser destacada é a substituição do regimento interno da ANC, que ocorreu após meses de trabalho. Como apontam Souza (2003) e Gomes (2006), a mudança de

regimento foi resultado do dissenso entre setores conservadores e representantes da Comissão de Sistematização.

No caso chileno, o sistema binomial foi criado sob o manto do autoritarismo. Isso significa que as motivações oficialistas não sofriam oposição efetiva, pelo simples fato das decisões terem ocorrido em um ambiente pouquíssimo permeável à participação política. Isso pode ser verificado na convergência substancial dos discursos contidos nas Atas Oficiais. Os conteúdos dos argumentos são repetitivos, variando um pouco apenas nas alternativas que pretendiam à solução dos problemas. Assim, num ambiente marcado pela restrição, o consenso entre os atores participantes das decisões não era uma tarefa desafiadora como ocorrera no Brasil. A Comissão de Estudos (ou Comissão Ortúzar) era formada por um seleto grupo de, em seus períodos mais plurais, onze membros; a Junta de Governo, por sua vez, era integrada por doze membros; por fim, o Conselho de Estado que, apesar de não constar com um número fixo de integrantes, dificilmente passou de algumas dezenas de participantes. Todos ligados a oficialidade ou a setores burocráticos submissos a ela. Como não é difícil imaginar, qualquer possibilidade de alteração regimental ou de estrutura decisória era praticamente nula. Portanto, em um regime pouquíssimo plural e quase impermeável às oposições, o sistema binomial foi fruto de um consenso forjado pela impossibilidade do dissenso.

Outro ponto de destaque em relação às diferenças conjunturais diz respeito à visão dos atores acerca da ação do Estado. No caso brasileiro, boa parte dos atores via o Estado como o principal promotor do bem-estar social e das transformações necessárias a sociedade brasileira. No Chile, a ação do Estado, conduzida pelos tecnocratas oficialistas, deveria manter a ordem e garantir o livre desenvolvimento dos indivíduos.

O modelo nacional-desenvolvimentista de Estado, que há tempos vigorava no Brasil, pressupunha um caráter social e político do processo decisório. Em muitos aspectos perpetuador do clientelismo político, era um modelo de atenção direta do Estado frente às demandas sociais. O impacto da tradição desenvolvimentista na interpretação dos participantes da ANC se faz sensível no momento da escolha das regras eleitorais. Havia uma demanda de participação popular na recente democracia brasileira que deveria ser atendida. Nesse sentido, a oposição às influências dos agentes econômicos no processo eleitoral e a preferência na adoção de um sistema eleitoral inclusivo se fazia coerentes com as demandas sociais.

De forma diferente, o modelo de Estado adotado pelos militares chilenos previa a criação de condições para desenvolvimento individual dos seus cidadãos. Nesse sentido, as

decisões do governo deveriam ser orientadas por decisões puramente (ou supostamente) técnicas, garantindo aos entes privados a condução do bem-estar social. O Estado, nesse modelo, deveria manter a ordem e reprimir a desordem. As manifestações de caráter político eram enquadradas sob o prisma do “extremismo” e, por isso, deveriam ser evitadas para que o Estado subsidiasse a ação individual e a busca pelo pleno desenvolvimento das potencialidades de cada um. Com efeito, a participação política “autêntica”, como é possível observar nos discursos dos tomadores de decisão, era aquela que respeitasse o limite do que era considerado moderado. O sistema binomial, nesse sentido, era uma resposta jurídica às orientações que o modelo de Estado neoliberal entronizava.

Finalmente, as situações econômicas dos dois países tornavam suas conjunturas significativamente diferentes. No Brasil, uma aguda crise econômica agravava o ambiente conturbado verificado durante as sessões da ANC entre 1987 e 1988. No Chile, entre 1985 e 1989, a relativa estabilidade econômica reforçava o caráter excludente do processo decisório.

Tabela 11. Índices econômicos - Brasil e Chile (1978-1990)

Ano	Brasil			Chile		
	PIB	PIB per capita	Crescimento econômico %	PIB	PIB per capita	Crescimento econômico %
1978	548.342	4.678	0,81	53.914	5.011	6,08
1979	587.289	4.890	4,27	58.379	5.345	6,79
1980	639.093	5.195	6,57	63.017	5.680	6,36
1981	611.007	4.850	-6,6	66.932	5.932	4,91
1982	614.538	4.763	-1,73	57.837	5.035	-12,36
1983	593.575	4.498	-5,59	56.216	4.810	-6,48
1984	625.438	4.643	2,95	59.525	5.011	2,46
1985	675.090	4.914	5,65	60.697	5.030	2,34
1986	729.252	5.202	5,78	64.093	5.227	3,64
1987	753.685	5.270	1,56	68.311	5.480	4,68
1988	751.910	5.155	-1,99	73.290	5.780	5,54
1989	776.547	5.224	1,38	81.062	6.283	8,09
1990	743.765	4.920	-4,82	84.038	6.401	1,64

Fonte: Autor, a partir de dados World Bank Open Data disponível em: <https://data.worldbank.org>. Acesso em: 11 de Julho de 2018.

A crise vivida pelo Brasil durante a década de 1980 marcou profundamente o processo constituinte. Como aponta Bresser-Pereira (2003), o Brasil vivia uma grave crise fiscal influenciada, sobretudo, pela precária situação da dívida pública. O crescimento econômico negativo e a hiperinflação caracterizavam o período, sobretudo em 1988. Como foi apontado

em capítulo anterior, a perda de apoio do governo frente ao Congresso condicionou medidas populistas e o agravamento do fisiologismo político por parte do Executivo, tornando ainda mais severa a situação que não era favorável. Diante disso, as tensões entre os atores políticos tornaram-se mais profundas, fragilizando o processo de tomada de decisões.

Já no caso chileno, a situação econômica a partir de meados da década de 1980 era mais estável se comparada à brasileira. Desde o ano de 1985, o Chile vivia uma sequência histórica de crescimento econômico que durou até o fim do regime autoritário, em 1989. Vivendo um período de crescimento econômico, os tomadores de decisão envolvidos tanto no processo constituinte quanto na definição das Leis Orgânicas Constitucionais que criariam o sistema binomial, eram fortalecidos. Do ponto de vista econômico, os atores políticos chilenos viviam uma situação de relativa tranquilidade se comparada à situação econômica vivida no Brasil.

Portanto, os diferentes fatores conjunturais vividos nos dois países foram significativamente impactantes no processo de definição das regras eleitorais no Brasil e Chile. No recente regime democrático brasileiro, os conflitos e a narrativa nacional-desenvolvimentista estiveram presentes, e, sobretudo, reforçados pela instabilidade econômica verificada durante a segunda metade da década de 1980. A manutenção de um sistema eleitoral já adotado nas constituições anteriores parece ter sido uma resposta coerente a esta situação. No Chile, as instituições restritivas à participação e à oposição tornaram o dissenso algo pouco provável. Ademais, a situação econômica relativamente estável, vivida a partir de 1985, tornou-se um alicerce à legitimidade dos tomadores de decisão que, assim, conseguiram implementar o peculiar sistema eleitoral binomial.

3.2.2. Atores e discursos

De acordo com Negretto (2015), a partir de 1978, as reformas constitucionais ocorridas na América Latina têm obedecido a um duplo movimento. O primeiro relaciona-se a um desenvolvimento institucional prévio, de longo prazo, que deve ser analisado dentro de uma perspectiva histórica. O segundo refere-se a fatores contingenciais. Neste caso, mais do que as tradições institucionais, os interesses partidários e de curto prazo teriam um grande peso interpretativo. Diante destas duas possibilidades teóricas, Negretto (2013) propõe um modelo explicativo que transita por ambas. Isto é, para o autor, a seleção das regras constitucionais na América Latina obedece tanto às lógicas históricas, e às suas estruturas constitucionais precedentes, como às lógicas político-partidárias presentes nos momentos de elaboração e reformulação das constituições. Em outras palavras, as escolhas dos desenhos

institucionais obedeceriam tanto a objetivos sociais compartilhados e ao desejo de estabilidade dos governos quanto aos desejos dos atores políticos envolvidos em obter vantagens competitivas e poder de influência sobre o Estado. Nesse sentido, a compreensão de algumas diferenças entre os atores participantes e os discursos proferidos nos casos brasileiro e chileno pode se mostrar reveladora. Assim, características como a composição dos atores envolvidos em cada processo e as principais narrativas que motivaram a seleção dos respectivos sistemas eleitorais marcam diferenças significativas que podem explicar, de alguma forma, as opções pelo sistema proporcional brasileiro e pelo sistema binomial chileno. Abaixo, segue um quadro resumo daquilo que será tratado nessa seção.

Categorias	Subcategoria	Aspectos descritivos		Resultado
		Brasil	Chile	
2. Atores e discursos	2.1 Conflito vs Cooperação	. Contexto multipartidário e institucional que possibilita o dissenso e estimula a fragmentação dos arranjos políticos	. Contexto autoritário e restritivo que estimula a cooperação dos opositores e possibilita a formação de amplas coalizões	. Alto grau de dissenso causa pulverização de arranjos partidários no caso brasileiro; necessidade de consenso e coesão causa cooperação e formação de amplas e sólidas coalizões políticas no caso chileno
	2.2 Pluralismo vs Oficialismo	. Heterogeneidade dos atores políticos e estímulo ao surgimento de <i>veto players</i>	. Homogeneidade dos atores políticos e pouca possibilidade de interferência de atores externos ao governo	. Fragmentação dos atores políticos condiciona rearranjo entre partidos e surgimento de coalizões de veto, como o "centrão", no caso brasileiro; coesão oficialista condiciona ação cooperativa para proposições legislativas
	2.3 Risco do poder econômico vs Risco da politização radical	. Poder econômico como ameaça virtual à soberania nacional, entendida como participação ampla em eleições livres	. Politização dos atores e extremismos como ameaças virtuais à soberania nacional, entendida como domínio protegido da iniciativa privada	. Posição consensual dos tomadores de decisão sobre as influências negativas do poder econômico no processo eleitoral no caso brasileiro; posição consensual dos tomadores de decisão sobre as influências negativas dos partidarismos e extremismos políticos na democracia no caso chileno

Quadro 8. Diferenças entre os Atores e Discursos entre os casos de Brasil e Chile

Fonte: Autor.

Em relação aos atores envolvidos, o grau de cooperação entre os agentes participantes dos processos legislativos de Brasil e Chile evidencia uma divergência básica. No caso brasileiro, o alto grau de dissenso reforçou uma tendência de pulverização de arranjos

partidários participantes da Assembleia Nacional Constituinte. No caso chileno, a necessidade de consenso e coesão condicionou a cooperação e formação de amplas e sólidas coalizões.

Vivenciando um regime democrático recente, o processo constituinte brasileiro contou com uma multiplicidade de partidos políticos, a despeito de uma franca maioria de parlamentares provenientes do PMDB e PFL. No total, eram doze partidos políticos originados durante o processo de liberalização do regime autoritário. De acordo com Souza (2001), foi um processo caracterizado pelo alto grau de heterogeneidade dos atores envolvidos, não só pela multiplicidade partidária, mas também pelas diversas origens regionais dos parlamentares, típica de um sistema federalista. Com efeito, o contexto multipartidário e institucional brasileiro condicionou o dissenso e estimulou ainda mais a fragmentação dos arranjos políticos presentes na ANC. Resultados óbvios disso, como já foram tratados, foram a dissidência de membros do PMDB e a conseqüente formação de um novo partido - o PSDB, a formação do bloco suprapartidário do PMDB e a substituição do regimento interno da ANC em 1988.

Diferentemente, o regime autocrático vivido no Chile da década de 1980 condicionou a formação de pactos cooperativos entre os atores de oposição ao regime. Como vimos em Valenzuela (1997) e Arcaya (1999), as restrições estabelecidas pelo regime autoritário abriu possibilidade para o surgimento da Aliança Democrática e, posteriormente, da *Concertación de partidos por La Democracia*. Nesse sentido, o contexto autoritário e restritivo estimulou a cooperação dos opositores e possibilitou a formação de amplas coalizões, que se perpetuaram no regime pós-autoritário. Assim, mesmo havendo diferenças entre os posicionamentos dos atores participantes da coalizão opositora, como era o caso mais evidente da RN, a situação contingencial vivida pelos partidos, à época, tornou a cooperação necessária. Como resultado, apesar de não ter conseguido a alteração do sistema eleitoral binomial, o processo de cooperação entre os atores envolvidos condicionou o surgimento de arranjos partidários relativamente sólidos que atuaram na competição democrática chilena durante os anos de 1990 e 2000.

Com efeito, a fragmentação dos atores políticos brasileiros condicionou um rearranjo entre os partidos envolvidos na ANC e o surgimento de uma coalizão de veto, o "centrão", enquanto a coesão oficialista chilena condicionou a ação cooperativa para proposições legislativas. No caso brasileiro, como observam Souza (2003) e Gomes (2006), os conflitos ocorridos no processo legislativo da constituinte potencializaram a formação de *veto players*, sobretudo após a alteração do regimento interno, com o dispositivo do Destaque de Votação em Separado (DVS). Com esse mecanismo, as proposições formuladas nas Comissões e

Subcomissões necessitariam de maioria absoluta (252 votos) para serem aprovadas no plenário, o que tornava a conquista do consenso uma tarefa árdua e demorada. No caso chileno, a homogeneidade dos atores políticos legisladores e a pouca possibilidade de interferência de atores externos ao governo tornavam a ação efetiva das oposições quase nula no processo legislativo. Evidenciando isso, constatamos que, a despeito dos movimentos de oposição ao sistema eleitoral consagrado pelas Leis Orgânicas Constitucionais 18.700 e 18.799, alterações ao sistema binomial sequer entraram nas reformas constitucionais propostas em 1989.

Por fim, as narrativas presentes nas sustentações dos legisladores nos casos brasileiro e chileno foram significativamente diferentes, sobretudo no que diz respeito às interpretações distintas sobre o conceito de “soberania nacional”. No Brasil, havia uma posição consensual dos tomadores de decisão sobre as influências negativas do poder econômico no processo eleitoral. No Chile, havia uma posição consensual sobre as influências negativas dos partidarismos e extremismos políticos na democracia.

Como já foi abordado, o modelo nacional-desenvolvimentista de relação entre Estado e sociedade impactou de forma sensível os formuladores do sistema eleitoral brasileiro. De forma geral, percebe-se que o conceito de “soberania nacional” embutido nos discursos dos parlamentares brasileiros era caracterizado pela oposição à presença do poder econômico no processo de tomada de decisões. Nessa visão, o poder popular é exaltado por meio da ênfase que os atores atribuíam à necessidade de eleições livres dos tomadores de decisão que, eleitos, conduziriam as demandas sociais a partir de ações diretas do Estado brasileiro. Nesse sentido, como pode ser observado nas escolhas das palavras e na recorrência de argumentos que destacavam o pluralismo e a necessidade de se evitar a ação de atores privados na vida pública do país, é possível verificar que o conceito de “soberania nacional” presente na constituinte brasileira, ao menos nos discursos dos parlamentares, era caracterizado pela capacidade de atuação do Estado frente aos problemas sociais a serem enfrentados, a partir de uma representação plural dos partidos políticos na qual agentes econômicos não deveriam interferir.

No Chile, o modelo de Estado neoliberal adotado pelo regime autoritário influenciou as posições no seletivo grupo de legisladores. Nesse caso, o conceito de “soberania nacional” provinha de um escopo doutrinário que sustentava a subordinação do Estado ao corpo social chileno. Nessa perspectiva, o objetivo principal do Estado seria a proteção da propriedade privada e a garantia do desenvolvimento autônomo dos indivíduos na busca da plenitude de suas potencialidades. Assim, o Estado era visto como um subsídio ao desenvolvimento dos

indivíduos agrupados em organizações intermediárias (Igreja, família, empresas, por exemplo) hierarquicamente configuradas. Nesse sentido, as sustentações dos atores privilegiam a conquista de uma “autêntica participação social”, por meio da despolitização das ações do Estado. Nesse contexto, os partidos políticos são vistos com desconfiança, como é possível verificar, sobretudo, nas sustentações que afirmam ser necessária a possibilidade de candidatos independentes na competição eleitoral. A narrativa oficialista, consubstanciada no sistema eleitoral, buscava reduzir a margem dos debates ideológicos e proteger o domínio da iniciativa privada na atenção às demandas sociais.

Portanto, a multiplicidade de atores envolvidos no caso brasileiro e os conflitos entre eles tornaram a definição da nova institucionalidade democrática um processo significativamente truncado. Nesse contexto, a constituinte brasileira torna ainda mais fragmentado um sistema de partidos que já era marcado pela pluralidade. Com efeito, a narrativa nacional-desenvolvimentista reforça a opção por instituições eleitorais inclusivas, uma vez que, nessa perspectiva, as demandas sociais deveriam ser atendidas pela pluralidade da sociedade brasileira representada no Estado, e não pelas ações privadas dos indivíduos. No Chile, a restrição condicionou a cooperação dos atores, sejam eles oficialistas ou oposicionistas. De um lado, a cooperação do oficialismo deu origem ao sistema binomial, numa tentativa de conter os setores extremistas da política chilena, de outro, a união dos oposicionistas garantiriam a formação de uma coalizão que, nos anos posteriores, conduziriam a competição eleitoral após o autoritarismo.

3.2.3. As divergências dos sistemas eleitorais

De acordo com Negretto (2015), as reformas constitucionais na América Latina apresentam uma tendência à criação de regras que propiciam maior inclusão dos atores políticos nas arenas decisórias. Para Colomer (2004), dentro de um equilíbrio organizativo institucional, os atores políticos elegem regras eleitorais que, por sua vez, reforçam e cristalizam o sistema partidário prévio. Assim, partindo do pressuposto de que os atores políticos buscam ganhar eleições e de que estão pouco propensos a riscos, haveria uma tendência de sistemas multipartidários elegerem regras eleitorais proporcionais enquanto que, por outro lado, contextos com menor pluralidade política tendem a selecionar regras majoritárias para eleições. Ademais, contextos onde há pouca pluralidade, as assembleias pequenas e a baixa magnitude dos distritos eleitorais seriam preferidas, enquanto contextos com muitos partidos tenderiam a eleger assembleias numerosas e alta magnitude dos distritos eleitorais. Ao comparar os casos chileno e brasileiro, verificamos que os diferentes contextos

políticos e institucionais presentes à época da formulação das regras eleitorais condicionaram a criação de sistemas eleitorais significativamente divergentes. Como resultado, as legislações eleitorais de ambos os casos produziram conseqüências distintas em relação à formação de coligações eleitorais, à estabilidade das coalizões de governo e à pluralidade representativa no Legislativo no regime pós-autoritário. Nesse sentido, o quadro abaixo sintetiza algumas dessas diferenças e suas conseqüências para o jogo político.

Categorias	Subcategoria	Aspectos descritivos		Resultado
		Brasil	Chile	
3. Regras eleitorais	3.1 Listas plurinomiais vs Listas binomiais	. Possibilidade de lançar listas múltiplas incentiva candidatos minoritários na competição eleitoral	. Limitação de dois candidatos por lista desestimula possibilidades de candidatos minoritários na competição eleitoral	. Processo eleitoral brasileiro condiciona surgimento de coligações eleitorais frágeis e pouco duradouras; processo eleitoral chileno estimula surgimento de coligações coesas e duradouras
	3.2 Quociente eleitoral vs Necessidade de dobrar	. Amplas possibilidades de se conquistar uma vaga em disputa condicionam representação plural de diferentes segmentos sociais	. Dificuldade em conquistar as duas vagas em disputa condiciona sobre representação da segunda lista mais votada	. Processo eleitoral brasileiro incentiva a criação de maiorias legislativas voláteis; processo eleitoral chileno induz a formação de maiorias parlamentares, apesar de não serem amplas
	3.3 Alta magnitude distrital vs Baixa magnitude distrital	. Elevado número de vagas disponíveis por distrito (8-70) diminui barreiras ao surgimento de partidos minoritários	. Número restrito de vagas por distrito (2) aumenta barreiras para surgimento de partidos minoritários	. A alta magnitude dos distritos brasileiros incentiva representação plural de diferentes segmentos sociais; a baixa magnitude dos distritos eleitorais chilenos incentiva a formação de apenas dois blocos partidários competitivos

Quadro 9. Diferenças dos Sistemas Eleitorais entre os casos de Brasil e Chile

Fonte: Autor.

Uma diferença notória diz respeito ao número de candidaturas que as legislações permitem contabilizar em relação às listas eleitorais. O processo eleitoral brasileiro condiciona surgimento de coligações eleitorais frágeis e pouco duradouras. Por outro lado, o processo eleitoral chileno estimula surgimento de coalizões coesas e duradouras.

O atual sistema eleitoral brasileiro para seleção de Deputados Federais determina que partidos ou coligações partidárias possam apresentar listas preferenciais plurinominais. Nesse sistema, a permissão de lançar listas múltiplas incentiva possibilidades de candidatos

minoritários na competição eleitoral. De forma sistemática, isso ocorre pelo fato de que candidatos com poucos votos que pertencem à mesma legenda ou coligação de candidatos com grande potencial eleitoral são eleitos por participarem, de forma conjunta, da mesma lista eleitoral. A existência muitas vezes de listas com dezenas de nomes potencializa este fenômeno. As eleições de 2014 para Deputados Federais em São Paulo podem evidenciar esta tendência. Isso porque candidatos como Tiririca (PR) e Celso Russomano (PRB), que receberam cada um montante superior a um milhão de votos, elegeram consigo mais seis Deputados, que contavam com menos de 15% dos votos necessários para se atingir o quociente eleitoral. Nesse caso, o pragmatismo eleitoral de partidos políticos com menor representatividade muitas vezes dá origem a coligações partidárias oportunistas que, ao longo do tempo, tendem a se desfazer.

Já no Chile, o sistema eleitoral binomial prevê que os partidos ou coligações eleitorais possam apresentar listas eleitorais com apenas dois nomes. Nesse contexto, a limitação de dois candidatos por lista desestimula a presença de candidatos minoritários na competição eleitoral. Como é lógico, este dispositivo condiciona a candidatura apenas de atores com alto potencial eleitoral, uma vez que o lançamento de candidaturas fracas eleitoralmente pode significar uma provável derrota. Como já foi salientado, isso não significa, necessariamente, a eliminação definitiva de candidatos menos populares dos processos eleitorais, pois uma série de acordos informais entre partidos coligados podem determinar uma complexa rede de negociações para a definição dos candidatos em cada um dos sessenta distritos eleitorais estipulados por lei. Entretanto, diante dessas negociações, coligações eleitorais relativamente sólidas são formadas e, ao longo do tempo, se perpetuam em diferentes disputas.

Outra diferença impactante refere-se à forma como é calculado o umbral de votos necessário para a eleição de um candidato. O sistema de quociente eleitoral brasileiro incentiva a criação de maiorias legislativas voláteis enquanto o sistema de dobragem chileno induz a formação de maiorias parlamentares sólidas, apesar de dificilmente serem amplas.

No caso brasileiro, as amplas possibilidades de se conquistar uma vaga em disputa condicionam a representação plural de diferentes segmentos sociais. Isso ocorre, como mencionado acima, como decorrência da fórmula de conversão de votos em cargos, determinada pelos quocientes eleitoral e partidário. A atuação dos “puxadores de votos”, como os supracitados Celso Russomano (PRB) e Tiririca (PR), abrem possibilidades para que candidatos que representam grupos minoritários se elegerem de forma pragmática (ou oportunista). Para dar um exemplo, apenas 36 Deputados Federais conquistaram votos que atingiriam o umbral determinado pelo quociente eleitoral em 2014. Isso significa que 467

integrantes da Câmara dos Deputados, sozinhos, não se elegeriam. Esta pulverização da representação política, com efeito, dificulta a formação de maiorias parlamentares sólidas, uma vez que, após a eleição, nem sempre as coligações eleitorais se consubstanciam em coalizões de governo.

No Chile, a dificuldade em conquistar as duas vagas em disputa em cada distrito influencia a sobre representação da segunda lista mais votada. Como foi mostrado em seção anterior, dificilmente um partido ou coligação consegue atingir o dobro dos votos da segunda lista mais votada. Com isso, o sistema eleitoral binomial induz a formação de dois grandes blocos partidários que, na maioria das vezes, se tornam coalizões de governo, dados os pactos e recompensas determinados pela estrutura institucional chilena. No entanto, ao condicionar a uma sobre representação da segunda lista mais votada, é improvável que os parlamentares que compõem a coalizão mais votada atinjam amplas maiorias. Nesse sentido, a aprovação de leis que demandam maiorias qualificadas (3/5 ou 4/7) se torna difícil, uma vez que devem contar com o apoio da oposição.

Por fim, a diferença na configuração da magnitude dos distritos eleitorais entre Brasil e Chile. A alta magnitude dos distritos brasileiros incentiva representação plural de diferentes segmentos sociais; a baixa magnitude dos distritos eleitorais chilenos incentiva a formação de apenas dois blocos partidários competitivos.

No caso brasileiro, o elevado número de vagas disponíveis por distrito (8-70) diminui barreiras ao surgimento de partidos minoritários. Nesse sentido, a elevada probabilidade de um candidato conquistar uma das numerosas vagas em cada distrito eleitoral abre a possibilidade de competitividade eleitoral a partidos que representam segmentos minoritários da sociedade. Assim, se, por um lado, o sistema proporcional de alta magnitude distrital adotado no Brasil acarreta desafios à formação de governos estáveis, por outro, abre amplas possibilidades para a representação plural da sociedade.

De forma oposta, no Chile, o número restrito de vagas por distrito (2) aumenta barreiras para surgimento de partidos minoritários. Dessa forma, a difícil tarefa de conquistar ao menos uma das duas vagas em disputa em um distrito eleitoral dificulta a competitividade eleitoral de pequenos partidos, sobretudo se não celebrarem pactos ou participarem de coligações eleitorais. Portanto, se, sob um ângulo, o sistema eleitoral chileno contribui para a formação de coalizões de governo sólidas, sob outro ângulo, proporciona poucas possibilidades para a representação da pluralidade e de segmentos sociais minoritários.

Concluindo, é possível observar que ambos os países adotam regras que, de alguma maneira, podem ser classificadas como inclusivas, confirmando a tendência latino-americana

verificada por Negretto (2015). Nesse sentido, nenhum dos dois sistemas pode ser classificado como majoritário. No entanto, o sistema eleitoral brasileiro é significativamente mais inclusivo do que o sistema chileno. Dessa forma, as premissas de Colomer (2004) são, em alguma medida, confirmadas. O contexto político brasileiro, marcado pela multiplicidade partidária, produziu regras mais inclusivas do que o contexto pouco plural vivido pelo Chile na década de 1980. Portanto, enquanto a regra proporcional brasileira adotou, por exemplo, altíssimas magnitudes distritais, o sistema chileno adotou a mais baixa magnitude distrital possível, isto é, igual a dois. Assim, se a maior preocupação dos legisladores brasileiros foi a de liberar o máximo possível as oportunidades para a representação plural de setores minoritários, no Chile, a preocupação foi a de moderar o sistema partidário, de maneira a tornar o país mais governável. Para finalizar, propomos uma verificação dessas conclusões a partir de dados que se referem às características do regime democrático de ambos os países, no período imediatamente após suas respectivas transições.

3.3. Democracia no Brasil e no Chile: possíveis explicações a partir da perspectiva comparada

Não há nenhuma novidade em afirmar que as regras eleitorais podem produzir impactos significativos na configuração dos sistemas partidários e nas características da democracia (DUVERGER, 1987; SARTORI, 1986; LIJPHART, 1994; TAAGEPERA & SHUGART, 1989; NICOLAU, 1995; KINZO, 2006; SIAVELIS, 1997). No entanto, como tem sido evidenciado, as regras eleitorais, os arranjos entre os atores políticos e inúmeras outras instituições das quais a democracia depende são fruto de condições históricas de longo prazo e curto prazo. Como foi demonstrado, os casos de Brasil e Chile podem ser reveladores sobre como os processos de transição democrática podem produzir resultados distintos, dependendo da estrutura institucional e das relações entre os atores. Mas como verificar estes impactos? Quais as características das democracias brasileira e chilena que podem mostrar alguns desses resultados? Quais as possíveis explicações, a partir dos processos constituintes de ambos os casos, para algumas diferenças entre as democracias chilena e brasileira? Considerando os limites e o escopo do presente estudo, esta seção buscará algumas respostas para estas perguntas.

Para respondê-las, será necessário, primeiro, delimitar algumas tendências gerais acerca das reformas constitucionais e eleitorais ocorridas na América Latina contemporânea. Após isso, se faz importante revisitar o conceito de institucionalização dos sistemas partidários proposto por Mainwaring e Torcal (2005). Enfim, serão tratados alguns aspectos

da democracia chilena e brasileira, tais como a volatilidade eleitoral, os vínculos dos eleitores com os partidos políticos, o número efetivo de partidos políticos e alguns apontamentos acerca dos padrões de competição eleitoral. Nesse sentido, algumas explicações serão esboçadas à luz dos casos investigados nas seções anteriores.

Para Gabriel Negretto (2009 e 2010), as reformas constitucionais e eleitorais ocorridas na América Latina durante as últimas décadas apresentam uma tendência paradoxal. De forma geral, observa-se uma orientação dos tomadores de decisão em ampliar as regras que proporcionam maior participação e inclusividade dos diferentes segmentos sociais no processo decisório, de modo a reforçar tendências multipartidárias. Isso pode ser evidenciado ao observarmos a adoção de sistemas de representação proporcional e sistemas de votação em dois turnos. No entanto, também é verificada uma tendência de seleção de regras que possibilitam o personalismo das candidaturas e o fortalecimento dos poderes presidenciais. Nesse sentido, as listas partidárias abertas e mecanismos que garantem exclusividade presidencial na proposição legislativa têm sido preferências dos tomadores de decisão. Assim, se as transformações buscam permitir maior permissividade e compartilhamento de poder, também reforçam a concentração de poderes no Executivo e a personificação das decisões políticas. E as mudanças constitucionais não são poucas. Durante a curta história dos países latino-americanos, 192 constituições foram elaboradas. Se a estabilidade política for considerada um critério para a consolidação das democracias, as mudanças frequentes podem ser um risco. Com efeito, em um contexto como esse, a institucionalização da democracia pode ser um desafio.

Nessa perspectiva, as formas como os atores políticos interagem, sobretudo sob a mediação das organizações partidárias, revelam aspectos fundamentais das condições democráticas de diferentes países. Nas democracias onde os partidos políticos são pouco institucionalizados, as incertezas são grandes (MAINWARING & TORCAL, 2005). As transferências de votos entre um partido e outro são potencializadas, muitas vezes independentemente das orientações ideológicas e programáticas. Mais que isso, a fraca institucionalização partidária prejudica o processo de *accountability* eleitoral, uma vez que aos eleitores poucos elementos efetivos de informação são proporcionados. A escolha eleitoral, nessa via, torna-se mais emocional e menos racional. Como afirmam Mainwaring e Torcal (2005, p. 276): “Se a história da democracia moderna está alicerçada sobre os partidos políticos, então podemos esperar que a democracia apresente algumas deficiências onde os partidos são mecanismos menos estáveis de representação, *accountability* e estruturação do que foram nas democracias industriais avançadas”. Diante dessas premissas, surge uma

questão essencial. Como verificar a efetividade dos partidos políticos enquanto mecanismos de representação?

Buscando responder à questão, Mainwaring e Torcal (2005) identificam duas características que podem indicar o estado de institucionalização de um sistema partidário. Trata-se da volatilidade eleitoral e dos vínculos entre eleitores e partidos. A volatilidade eleitoral mede a oscilação das preferências eleitorais agregadas em ao menos dois conjuntos de eleições consecutivas. Ela permite verificar, ainda que parcialmente, até que ponto o apoio a um partido se mantém estável. Os vínculos entre eleitores e partidos, apesar de ser uma medida relativamente subjetiva, pode revelar o enraizamento do sistema partidário na sociedade. Eles podem esclarecer não só sobre a confiança dos eleitores nas instituições partidárias, mas também mostram, ainda que com alguma imprecisão, em que medida os partidos são a base da escolha eleitoral dos cidadãos.

Ao compararmos a volatilidade eleitoral média de Brasil e Chile entre si, e com a verificada em outras democracias mundiais, podemos perceber, de forma bastante sistemática, a situação na qual os casos estudados se encontram. Na tabela abaixo, foram selecionados os dados referentes ao período imediatamente pós-autoritário dos países estudados.

Tabela 12. Volatilidade Eleitoral Média, Câmara Baixa (1979-2003)

País	Volatilidade eleitoral %	Eleições incluídas
Índia	25,0	1983-2001
Argentina	24,9	1980-1999
Brasil	24,1	1986-2002
México	22,7	1988-2000
Colômbia	22,1	1978-2001
Chile	17,5	1989-2000
Holanda	16,6	1981-2003
Espanha	16,5	1979-2000
Portugal	14,1	1979-2002
Suécia	13,5	1979-2002
Suíça	9,4	1973-2003
Alemanha	8,7	1980-2002
Reino Unido	8,2	1979-2001

Fonte: Mainwaring e Torcal, 2005

A primeira observação possível é que a volatilidade eleitoral brasileira e chilena são significativamente maiores do que a dos países com democracias consideradas consolidadas,

como a do Reino Unido, Alemanha ou Suíça. Ademais, a volatilidade brasileira aproxima-se mais daquelas observadas em Colômbia, México, Argentina e Índia, enquanto o índice chileno o aproxima mais de democracias consolidadas, como Suécia, Portugal e Holanda. Se compararmos os números de Brasil e Chile, veremos que a volatilidade chilena é 6,6% mais baixa que a verificada no Brasil. Dessa forma, é possível concluir que, primeiro, ambos os casos estudados estão relativamente distantes dos patamares observados nas democracias mais sólidas, e, segundo, que o caso chileno mostra uma situação mais favorável, se tomarmos como referência o conceito de institucionalização dos sistemas partidários proposto por Mainwaring e Torcal (2005).

É possível identificar ao menos duas explicações para esse fenômeno. A primeira refere-se a fatores institucionais. O sistema binomial chileno, ao induzir a formação de dois blocos partidários, torna a lista de opções aos eleitores relativamente menores do que o que se observa no Brasil, com o sistema proporcional plurinominal. Se as opções são mais restritas, a volatilidade tende a ser menor. No entanto, ao atentar aos fatores históricos, como vimos em Scully (1992), o sistema partidário chileno tem sido estável ao longo do tempo. Nesse sentido, é como se o regime autoritário, ao banir os partidos da vida política, tivesse criado uma espécie de congelamento do sistema partidário. Diferentemente, as sucessivas rupturas ocorridas no sistema de partidos brasileiro ao longo do tempo pode ser um dos fatores explicativos à alta volatilidade eleitoral verificada no país.

Em relação aos vínculos entre eleitores e partidos políticos, comparação de resultados de *surveys*, publicados por Nicolau (2006) e Luna e Altman (2006), aplicados junto a eleitores brasileiros e chilenos, pode nos esclarecer sobre alguns aspectos. Abaixo, segue dados referentes à explicação dos entrevistados acerca do motivo da escolha do candidato.

Tabela 13. Explicação dos Eleitores sobre o Motivo da Escolha de Candidato (Dados de 2006).

País	Razões		
	Característica do candidato	Característica do partido	Outra
Brasil*	89,8	6,4	3,8
Chile	90,9	8,8	0,3

Fontes: Adaptado de Nicolau, 2006 e Luna & Altman, 2011

Nota: * Foram excluídos os que "não souberam responder", que somaram 4,5%

A despeito das limitações metodológicas, uma vez que os dados referem-se a questionários aplicados em dois *surveys* diferentes, podemos chegar a alguns apontamentos. O primeiro e mais óbvio é que os eleitores de ambos os países consideram as características do

candidato o fator decisivo para a escolha eleitoral. Dois elementos podem explicar essa semelhança. O fato de ambos os sistemas eleitorais para seleção de deputados serem de lista aberta é um elemento, mas também é uma influência a tradição presidencialista, muito comum na América Latina. Assim, há uma explicação institucional, que aponta para o fato dos eleitores poderem influenciar na lista de candidatos das legendas, e outra que se relaciona a uma tradição de escolha de sistema de governo. O segundo apontamento é que os partidos influenciam menos a escolha dos eleitores brasileiros do que dos chilenos. Como mostra Kinzo (1988 e 1993), ao longo do tempo, os partidos brasileiros foram pouco efetivos na mediação sociedade-Estado, enquanto, no Chile, a situação é oposta. Como vimos em Scully (1992), os partidos chilenos foram progressivamente estabelecendo vinculados a amplos setores sociais. Os dados abaixo reforçam este argumento, com um resultado de *surveys* aplicados no Brasil e no Chile pelo instituto Latinobarómetro:

Tabela 14. Simpatia dos Eleitores pelos Partidos Políticos Brasileiros e Chilenos (dados de 2016).

Simpatia	Total	País	
		Brasil	Chile
Muita	0,90%	0,60%	1,30%
Alguma	7,70%	4,70%	10,80%
Pouca	28,70%	28,20%	29,20%
Nenhuma	61,00%	65,40%	56,60%
Não Responde	0,70%	0,20%	1,10%
Não sabe	1,00%	1,00%	0,90%
(N)	2.404	1.204	1.200

Fonte: Latinobarómetro, disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 1 de Julho de 2018.

Claramente verificamos que os partidos políticos não gozam de grandes simpatias pelos eleitores brasileiros e chilenos. No entanto, como mostra Manin (1997), esse não é um fenômeno peculiar aos países latinos, uma vez que a desconfiança em relação aos partidos é um fenômeno global. Entretanto, considerando os cidadãos que têm alguma ou muita simpatia junto aos partidos políticos, verificamos que o eleitor chileno confia aproximadamente duas vezes mais que o cidadão brasileiro. Novamente, esse dado reforça o destacado papel dos partidos chilenos, se comparado ao caso brasileiro. Indica, implicitamente, a estabilidade gozada pelo sistema de partidos, se comparado ao brasileiro. Os dados mostrados abaixo sobre o número efetivo de partidos reforçam isso.

Tabela 15. Número efetivo de partidos (NEP) - quatro eleições após democratização (câmara baixa)

País	NEP	Ano de referência	NEP	Ano de referência	NEP	Ano de referência	NEP	Ano de referência
Brasil	9	1990	8,2	1994	7,2	1998	8,5	2002
Chile	3,9	1989	3,7	1993	3,9	1997	3,7	2001

Fonte: Kinzo, 2004 e Cabezas e Navia, 2005.

Nas quatro eleições posteriores a democratização, o sistema partidário brasileiro foi significativamente mais numeroso do que o chileno. Entre as eleições para a Câmara dos Deputados de 1990 e 2002, a variação do número efetivo de partidos foi entre 7,2 e 9, enquanto o número de partidos chilenos varia, de uma forma notadamente estável, entre 3,7 e 3,9. Isso significa que, aproximadamente, o número de partidos efetivos no Brasil é entre 2 e 3 vezes o número de partidos chilenos. Se retomarmos o que foi investigado sobre o processo de transição ocorrido no Chile e Brasil, é possível apontar que a cooperação verificada entre as oposições chilenas, a formação dos pactos, e os conflitos presentes na Assembleia Constituinte brasileira, foram fatores causais, apesar de não determinantes, dessas diferentes situações. Ademais, as peculiaridades das duas regras eleitorais adotadas nos dois países não podem ser descartadas como explicações viáveis. O sistema eleitoral brasileiro é notoriamente mais permissivo que o chileno.

Diante das diferentes situações esboçadas até agora em relação à volatilidade eleitoral, ao enraizamento e à fragmentação partidária, a competição e as alianças eleitorais mostram padrões distintos no Brasil e Chile. Sobre isso, a figura abaixo representa a evolução das coligações partidárias para disputa da presidência no Brasil.

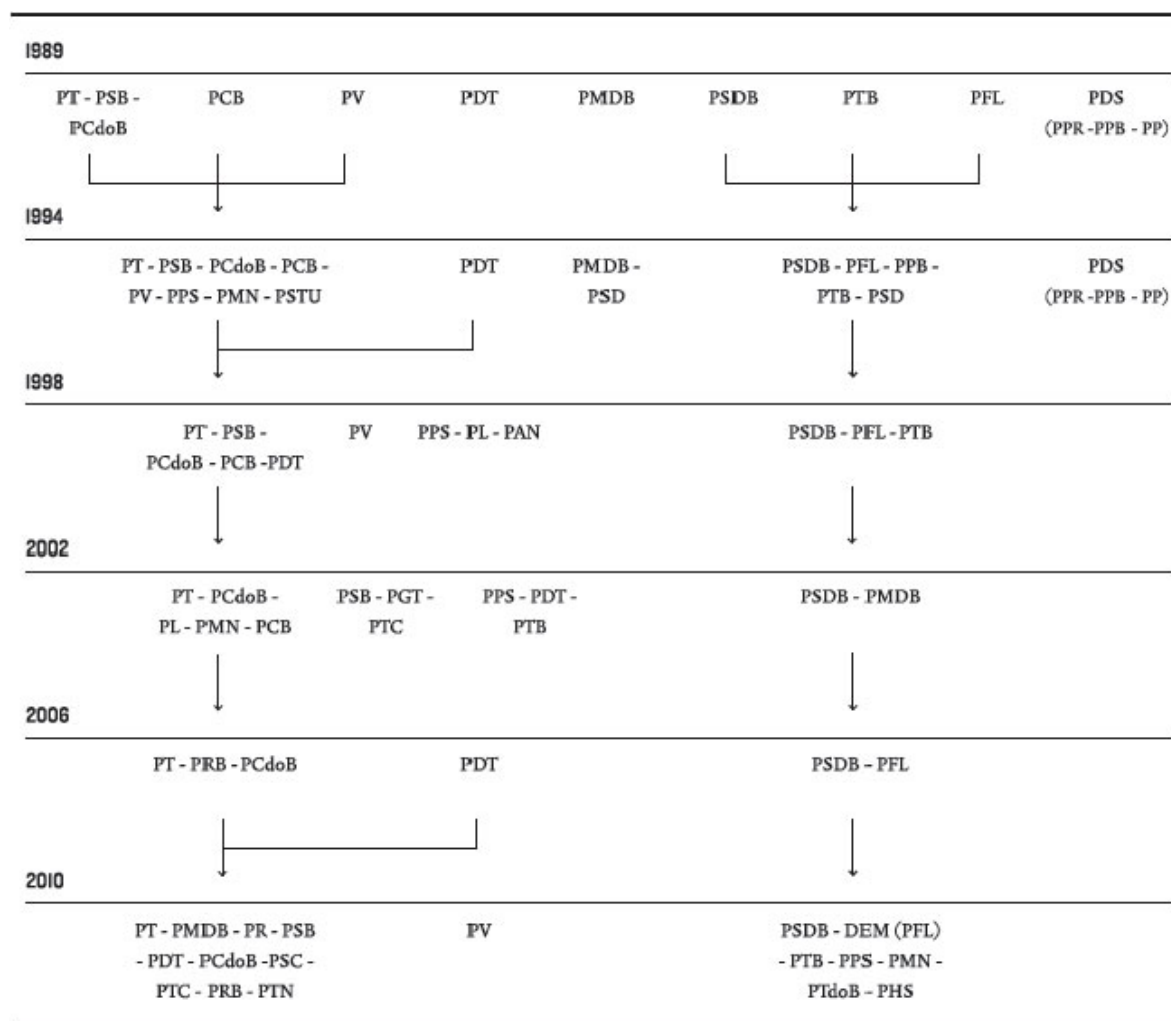


Figura 5. Evolução das coligações partidárias no Brasil – eleições presidenciais (1989-2010)

Fonte: Banco de Dados Eleitorais do CEBRAP/CEM.

Ao longo de vinte e um anos, as coligações brasileiras foram feitas e desfeitas. O padrão de competição verificado no Brasil, tomando como evidência apenas as eleições presidenciais, apresenta um padrão que, apesar de não inexistente, é bastante complexo. Para Melo e Câmara (2012), até as eleições de 1994, a competição eleitoral brasileira é caracterizado pela “fluidez e quase ausência de características sistêmicas” (p. 101). Dessa eleição em diante, é possível identificar três grandes blocos partidários que competem entre si. Um bloco é progressista e encabeçado pelo PT; o segundo, de centro-direita, é liderado pelo PSDB; e o terceiro, o “bloco governista”, é composto PMDB, PTB, PP (ou PPB) e alguns outros, dependendo do período. O padrão chileno de competição e formação de alianças eleitorais é distinto, como observamos na figura abaixo.

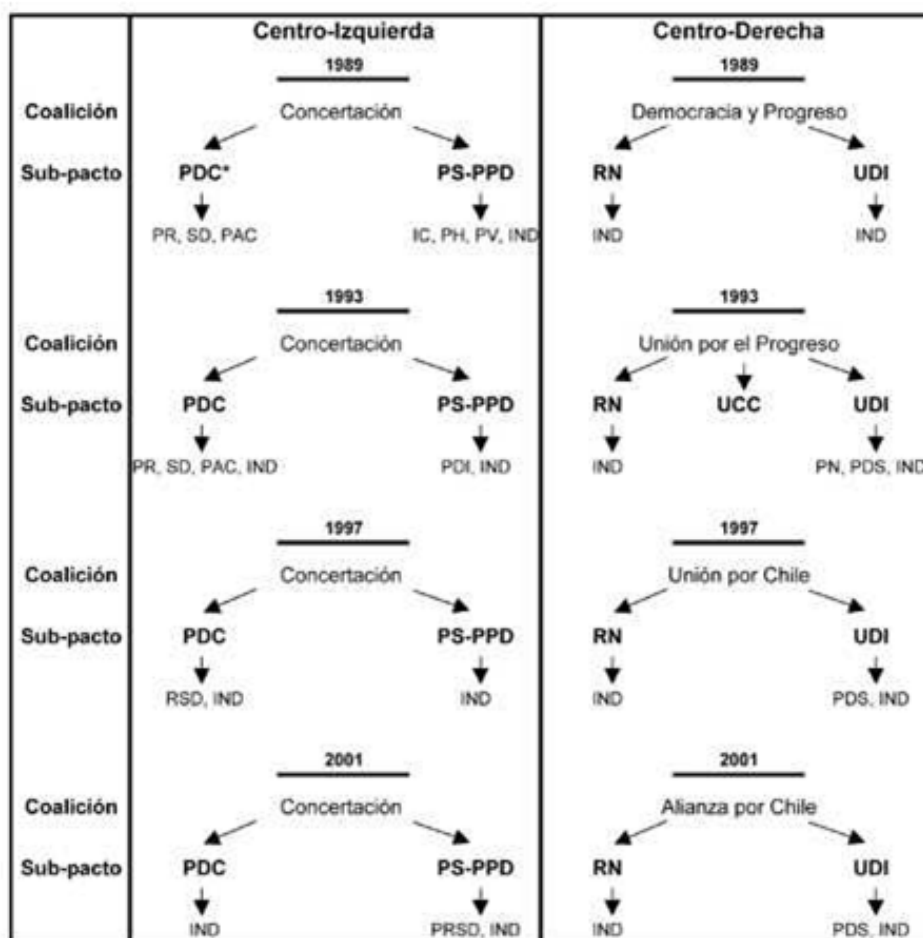


Figura 6. Evolução das coligações partidárias no Chile – eleições presidenciais (1989-2001)

Fonte: Siavelis, 2004.

O padrão de alianças eleitorais chileno, comparado ao brasileiro, é notoriamente mais estável e previsível. Organizado na disputa entre uma coalizão de centro-esquerda e uma de centro-direita, as alianças permaneceram pouco alteradas durante o período de 1989 a 2001. A competição opõe dois blocos: de um lado, a *Concertación*, contando com três partidos principais, o PDC, PS e PPD, e de outro, a coalizão formada pela RN e UDI. É notório que as variações observáveis não ocorrem nos pactos formais, mas nas alianças informais, ou seja, nos sub-pactos.

Estas diferenças verificadas nos dois padrões competitivos, como já foi colocado, é um resultado das regras eleitorais, mas não só delas. No caso chileno, o abandono de partidos políticos de suas respectivas coalizões pode significar derrotas eleitorais quase certas, dadas a baixa magnitude distrital e a necessidade de dobragem dos votos. Dentro das regras brasileiras, as punições advindas das regras eleitorais são escassas. No entanto, os diferentes padrões são produto e produtores do processo histórico e social, sobretudo das relações dos

chilenos com as organizações partidárias e de uma construção histórica de alianças políticas frente às demandas comuns. Assim, o pragmatismo dos atores políticos chilenos, longe de ser inexistente, parece dividir espaço com um processo orgânico e de longo termo de construção social. Nesse sentido, a combinação do multipartidarismo e presidencialismo, vista por muitos estudiosos como problemática (MAINWARING, 1992; ABRANCHES, 1988), tem se mostrado relativamente estável.

Sistematicamente os sistemas políticos multipartidários presidencialistas têm sido alvo de críticas. Essa combinação, de acordo com essa corrente interpretativa, tem resultado em ambientes políticos marcados pela fragmentação partidária, polarização dos atores e, conseqüentemente, pela instabilidade. Isso porque, presidencialismo e multipartidarismo, quando combinados, resultariam em dificuldades para a conformação de coalizões de governo, comportamentos individualistas dos atores políticos e, portanto, dificuldades dos governos em formar alianças e governos majoritários. No entanto, o sistema político chileno não parece se enquadrar totalmente nessa tendência. Uma óbvia evidência disso é o fato de que todos os presidentes chilenos, após a redemocratização, cumpriram integralmente seus mandatos. Esse não é o caso do Brasil que, em trinta anos de vigor da Constituição de 1988, dois presidentes foram depostos pelo Legislativo: Fernando Collor, em 1992, e Dilma Rousseff, em 2016.

De acordo com Chasquetti (2001), as explicações para o sucesso dos presidencialismos multipartidários da América Latina dependem, basicamente, de três variáveis: a capacidade dos governos na formação de coalizões estáveis, as características do multipartidarismo (extremo ou moderado) e a existência de regras que incentivem a formação de coalizões. Dessa forma, no caso chileno, diferente do que se observa no Brasil, as coalizões têm se mostrado estáveis ao longo do tempo, devido aos incentivos presentes na regra binomial e ao processo histórico de cooperação dos partidos ao longo do processo de transição. Ademais, o número efetivo de partidos chileno é significativamente menor do que o brasileiro, o que facilita a formação de coalizões estáveis. No sistema brasileiro, o sistema eleitoral proporcional impõe poucas barreiras para o surgimento de partidos, tornando a tarefa dos governos em formar coalizões relativamente difíceis. Assim, a formação de maiorias parlamentares depende, sobretudo, da capacidade individual do presidente de distribuir recompensas e punições. É, assim, um contexto marcado por alguma instabilidade. Dessa forma, a tendência brasileira à inclusividade se consubstancia em um jogo democrático marcado pelo desafio da governabilidade. Por outro lado, a previsibilidade eleitoral chilena tem sido questionada pelos cidadãos chilenos. Isso porque a própria estabilidade chilena,

influenciada pelo sistema binomial, dificultou a busca por um sistema que proporcione maior pluralidade. Nesse jogo em que não há vencedores absolutos, a aprovação de leis constitucionais que exigem maiorias amplas, como é o caso da LOC 18.799, se tornou um grande desafio. Como foi mencionado anteriormente, apenas nas eleições de 2017 o sistema binomial foi efetivamente substituído.

Portanto, entre o pluralismo brasileiro e a estabilidade chilena a reflexão sobre as potencialidades e limitações sobre os modelos democráticos se aprofundam. A experiência brasileira nos mostra que a contingência marcada pela multiplicidade de atores que definiram a seleção de regras eleitorais, na ausência de um ator claramente hegemônico, condicionou a manutenção de sistemas inclusivos e à fragmentação partidária. O processo chileno, entretanto, nos mostra que um contexto restritivo à participação política, marcado pela homogeneidade entre os atores, contribuiu para a formatação de um sistema eleitoral que torna a competição eleitoral estável, mas distorce significativamente a representatividade dos governos, de forma a torná-lo de difícil revogação. Com efeito, os caminhos que se abrem entre a opção de pluralidade e governabilidade não são claros e tampouco de fácil transposição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que as regras eleitorais produzem impactos significativos nas possibilidades de consolidação democrática, o presente estudo analisou de forma qualitativa os contextos que deram origem aos sistemas eleitorais brasileiro e chileno. Não obstante, se há um consenso de que os procedimentos adotados para a conversão de votos em cargos de governo delimitam possibilidades e limites da competição eleitoral, o entendimento do processo de criação destes procedimentos pode ser esclarecedor sobre como os regimes democráticos se institucionalizam. Nesse sentido, a interpretação das conjunturas sociais e políticas, assim como os arranjos políticos e as motivações dos atores envolvidos na definição de regras eleitorais, aprofundam nossa reflexão sobre as condicionalidades da democracia e os modelos que dela dependem.

Nessa perspectiva, os processos de transição democrática ocorridos na América Latina, entre as décadas de 1970 e 1980, se mostram como momentos fundadores na definição dos desafios a serem transpostos às atuais democracias da região. Não só pela conformação de um aparato jurídico que serviria de base institucional para a seleção de governos, mas também para a formatação dos atores políticos que constantemente reformariam as estruturas da competição democrática. Com efeito, ao comparar o processo de elaboração das regras eleitorais para seleção de membros do Congresso Nacional brasileiro e chileno, é possível interpretar como, apesar de terem passado por processos distintos, em ambos os casos a estrutura de competição política foram reforçadas, mais do que substituídas. No Brasil, a frágil estrutura partidária se manteve, a despeito de todos os esforços dos constituintes brasileiros que atuaram sob um regime democrático recém instaurado. No Chile, o autoritarismo de Pinochet não foi suficiente para o total desmantelamento da estrutura de competição partidária anterior a 1973. Dessa forma, se retomarmos as hipóteses apresentadas no início do texto, é possível apresentar algumas ponderações. Seguem, portanto, as hipóteses e alguns comentários sobre elas à luz do que foi investigado.

1. Sobre o processo constituinte e seus impactos na correlação de forças políticas deles decorrentes:

- a. O processo constituinte chileno ocorreu em um ambiente político autocrático (1973-89), produzindo e sendo produzido por um **contexto político restritivo**, resultando na **necessidade de acordos entre os atores políticos**.

A partir da interpretação dos aspectos conjunturais que envolveram a definição do sistema binomial chileno (SCULLY, 1992; VALENZUELA, 1997; ARCAYA 1999; HANEEUS, 1998), dois apontamentos podem ser explicitados. Primeiro, se tomarmos o processo histórico da formação do sistema partidário chileno, é possível refutar esta hipótese. Isso porque, como afirma Scully (idem), se considerarmos a presença dos três grandes blocos ideológicos partidários – direita, centro e esquerda – assumiríamos que a coesão partidária chilena remonta origens longínquas, do século XIX. Assim, a cooperação dos arranjos partidários e sua importância para o jogo político não deveria ser atribuída ao período situado entre 1973 e 1989. Por outro lado, se tomarmos como base os apontamentos de Valenzuela (1997) e Arcaya (1999), é possível identificar nos entraves presentes no regime militar a organização do principal arranjo partidário do Chile até o momento: a *Concertación*. Forjada principalmente para fazer frente aos partidários do regime militar, com forte atuação de lideranças ligadas ao PDC, foi esta coalizão que, inicialmente formada durante o plebiscito de 1988, criou possibilidades de cooperação entre partidos políticos de diferentes setores do espectro ideológico chileno atual.

b. O processo constituinte brasileiro ocorreu em um ambiente político democrático (1987-88), produzindo e sendo produzido por uma **multiplicidade de atores (e conflitos)**, resultando na manutenção da **fragmentação partidária**.

Como foi possível verificar, 12 partidos políticos, centenas de parlamentares e a forte presença do PMDB marcaram o processo constituinte brasileiro. Isto é, o único partido hegemônico, o PMDB, era caracterizado muito mais como uma confederação de interesses regionais do que propriamente um partido coeso. Como observa Souza (2004), as decisões da Assembleia Nacional Constituinte foram muito mais marcadas pelos regionalismos e pela defesa de interesses particulares do que pela visão acerca das políticas públicas em longo prazo. Nesse sentido, o processo constituinte brasileiro parece ter muito mais incentivado a fragmentação daquilo que já era plural do que incentivado acordos e cooperação. Evidência disso é a fragmentação do PMDB, que deu origem ao PSDB em pleno processo constituinte. Ademais, a manutenção do sistema proporcional, por exemplo, ocorreu muito mais como uma escolha “reativa” do que “propositiva”, usando os termos de Colomer (2004), como foi mostrado no estudo de Simoni, Silva e Souza (2009). Entretanto, como coloca Kinzo (1988), apesar da manutenção de um fragmentado sistema partidário preexistente, o processo constituinte foi essencialmente importante para a conformação de novos arranjos dentro da

estrutura multipartidária brasileira, servindo, por isso, como um momento crucial para a definição da competição eleitoral que seria instaurada a partir daquele momento.

2. Sobre o resultado do processo Constituinte, as regras eleitorais, e seus impactos na correlação de forças políticas delas decorrentes:

a. A Constituição chilena de 1980 e as Leis Orgânicas Constitucionais (LOC's), elaboradas no regime autocrático de Pinochet, produziram **regras eleitorais pouco inclusivas**, o que **reforçou a tendência histórica de solidez dos arranjos políticos**.

Como foi observado (RIBEIRO, 2008; PASQUARELI, 2010 e 2011; SIAVELIS, 1997 e 2004), apesar de não determinar a estrutura partidária chilena, o sistema binomial impactou significativamente na competição eleitoral. Como vimos, a significativa dificuldade de uma coalizão ou partido político em conquistar as duas cadeiras em disputa em um distrito eleitoral e as poucas chances que os partidos independentes possuem na disputa incentivaram uma tendência histórica de cooperação partidária e a formação de coalizões sólidas. Baseado na necessidade de estabelecimento de pactos e sub-pactos, a competição eleitoral chilena, sob a regra binomial não gera, mas reforça, a tendência de cooperação dos partidos chilenos. Nesse sentido, o sistema eleitoral chileno, ao ser incorporado no contexto de tomada de decisões dos atores políticos, consolidou uma estrutura competitiva cuja volatilidade eleitoral é relativamente baixa, com coalizões duradouras e com algum vínculo dos partidos políticos junto à sociedade.

b. A constituição de 1988, elaborada no regime democrático brasileiro, produziu **regras eleitorais permissivas e inclusivas**, **reforçando a tendência histórica de fragilidade e efemeridade dos arranjos políticos**.

O sistema eleitoral brasileiro de representação proporcional incentivou a fragmentação e efemeridade dos partidos políticos brasileiros. Nesse sentido, a alta magnitude de boa parte dos distritos eleitorais brasileiros, somada a relativa facilidade de atingir o umbral determinado pelos quocientes eleitorais, cria poucas barreiras institucionais para a fragmentação partidária e pouco incentiva a cooperação partidária em períodos mais longos de tempo. Nesse sentido, ao manter a representação proporcional, o processo constituinte brasileiro reforçou uma tendência histórica, observada desde a década de 1940, de multiplicidade e efemeridade dos arranjos político-partidários no Brasil. A alta volatilidade eleitoral, o padrão de competição eleitoral pouco estável e os fracos vínculos entre partidos e sociedade brasileira são alguns indicadores que evidenciam esta tendência.

Dito isto, é perceptível que, se no caso brasileiro o processo constituinte e a definição da representação proporcional para a seleção de membros da câmara baixa optou-se por uma fórmula que privilegiasse a pluralidade, o sistema binomial chileno, formulado em um ambiente político sensivelmente mais cerceado, privilegiou a estabilidade do sistema político e uma “democracia protegida”. Portanto, o contexto de criação das constituições brasileira e chilena deve ser considerado para entender o resultado das decisões: se, do lado brasileiro, havia um contexto significativamente plural, heterogêneo e permeável a diferentes possibilidades de negociações e conflitos, por outro lado, o processo constituinte chileno foi pouquíssimo plural e impermeável a demandas externas. Com efeito, se o caso brasileiro representa um contexto em que a pluralidade e a representação de diferentes setores da sociedade deu origem a regras eleitorais que tornam a governabilidade do Estado em algo realmente desafiador, o caso chileno mostra como um ambiente de restrições deu origem a uma fórmula eleitoral que dificulta o surgimento de novos atores políticos e torna a sua própria revisão um desafio a ser superado. Enfim, uma questão clássica para os estudiosos da política se coloca novamente: até que ponto a saúde da democracia deve se pautar numa institucionalidade que preserva a governabilidade em detrimento da pluralidade da representação das múltiplas vertentes sociais? Talvez esta fosse a questão normativa, de fundamental importância, que o presente estudo se deparou.

BILIOGRAFIA

ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: **Dados-Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: vol. 31, n. 1, 1988, p.5-14.

ABRUCIO, L. F. **Os da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2 ed., 2002.

ALTMAN, David. *CONTINUIDADES, CAMBIOS Y DESAFÍOS democráticos en Chile (2006-2009)*. In: **Colômbia Internacional**. Bogotá: n. 64, p. 12-33, Dec. 2006. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122006000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de Julho de 2018.

ARCAYA, Óscar Godoy. *La transición chilena a la democracia: pactada*. In: Revista **Estudios Públicos**, Santiago/Chile: n° 74, pp.79-106, 1999. Disponível em: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183720/rev74_godoy.pdf. Acesso em: 11 de Julho de 2018.

BOHN, Simone R. PAIVA, Denise. *A Volatilidade Eleitoral nos Estados: Sistema Partidário e Democracia no Brasil*. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: v. 17, no. 33, p. 187-208, junho de 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n33/v17n33a14.pdf>. Acesso em: 11 de Julho de 2018.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Comissão de Sistematização: Atas das Reuniões**. Volume 1, 2 e 3. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Anais da ANC. Brasília: 1987. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/copy_of_comissao-de-sistematizacao. Acesso em: 11 de Julho de 2018.

BRASIL. **Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos: Atas das Reuniões**. Publicação no Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4a. Acesso em: 11 de Julho de 2018.

BRASIL. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições: Atas das Reuniões**. Publicação no Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/comissao4. Acesso em: 11 de Julho de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Ed. 34, 2003.

CABEZAS, José Miguel. NAVIA, *Patricio*. *Efecto del Sistema Binominal en el Número de Candidatos y de Partidos en Elecciones Legislativas en Chile, 1989-2001*. In: **Documentos de Trabajo Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO)**. Chile: n.3, Año 1, Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales, Septiembre 2005. Disponível em: <http://www.icsoc.cl/images/Papers/decimoquinto.pdf>. Acesso em: 11 de Julho de 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CHILE. **Constitución Política de la República de Chile**. Aprueba Nueva Constitución Política y la Somete a Ratificación Por Plebiscito. Núm. 3.464. Santiago, 8 de Agosto de 1980.

CHILE. **Actas da Comision de Estudios de La Nueva Constitución Política de Chile**. Tomos, I-IX. Publicado pela Câmara dos Deputados de Chile. 1977. Disponível em: https://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas_oficiales-r. Acesso em: 11 de Julho de 2018.

CHASQUETTI, Daniel. *Democracia, multipartidarismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. In: LANZARO, Jorge (Org). **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, agosto de 2001.

COLOMER, Josep M. *Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)*. In: **Revista Española de Ciencia Política**, n. 9. Espanha: p. 39-63, 2003.

COLOMER, Josep M. **Cómo votamos – los sistemas electorales del mundo: pasado, presente e futuro**. 2 ed. Barcelona: Ed.Gedisa, 2004.

CRISTI, Renato. *Claves conceptuales de la síntesis conservadora liberal de Jaime Guzmán: Bien común, subsidiariedad y propiedad privada*. In: CRISTI, Renato e RUIZ, Carlos. **El Pensamiento conservador en Chile: seis ensayos**. 2 ed. Santiago/Chile: Universitaria, 2016.

DAHL, Robert Alan. **Análise política moderna**. Brasília: Ed. Universidade de Brasilia, 1988.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DATAFOLHA, Pesquisa. Opinião Pública. **Reprovação ao governo Dilma atinge 62% e é mais alta desde Collor**. Publicada em 18/03/2015. Acessado em: 21/09/2016, Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/03/1604505-reprovacao-ao-governo-dilma-atinge-62-e-e-mais-alta-desde-collor.shtml>

CASTRO, Sergio de. **El Ladrillo. Bases de la política económica del Gobierno Militar chileno**. Santiago/Chile: Centro de Estudios Públicos, 1992.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Guanabara, 2ed., 1987.

FARELL, David. **Electoral Systems: a Comparative Introduction**. Nueva York: Palgrave, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina. LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. In: **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**. São Paulo: 44, p.81-106, 1998.

GOMES, Sandra. *O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)*. In: **Dados-Revista de Ciências Sociais** 49, no. , p. 193-224, 2006.

HUNEEUS, C. *Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario: los "Odeplan Boys" y los "Gremialistas" en el Chile de Pinochet*. In: **Revista Ciencia Política**. Santiago/Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Ciencia Política, Volumen XIX, 1998.

HUNEEUS, C. *Los cambios institucionales al sistema económico durante la transición a la democracia en Chile: del neoliberalismo a la economía social de mercado*. In: **Revista Ciencia Política**. Santiago/Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Ciencia Política, Volumen XIX, n.2, 2000.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio. 18^a. ed., 1984

KINZO, Maria D.'Alva Gil. **O quadro partidário e a Constituinte**. São Paulo/SP: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, Série Textos IDESP, texto no. 28, 1988.

KINZO, Maria D.'Alva Gil. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo/SP: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

KINZO, Maria D.'Alva Gil. *Partidos, eleições e democracia no Brasil*. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo/SP: 54 (19), p.23-40, 2004.

LAMOUNIER, Bolívar. *Antecedentes, Riscos e Possibilidades do Governo Collor*. In: LAMOUNIER, B (ed.), **De Geisel a Collor: O Balanço da Transição**. São Paulo: Editora Sumaré/IDESP, 1990.

LATINOBAROMETRO. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 10 de novembro de 2017.

LIJPHART, A. **Electoral Systems and Party Systems**. London/UK: Cambridge University Press, 1994.

LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. In: **Novos estudos-CEBRAP**. São Paulo: CEBRAP, n. 76, p.17-41, 2006.

LUNA, Juan Pablo. ALTMAN, David. *Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization*. In: **Latin American Politics and Society**. Miami/USA: Cambridge University Press, Center for Latin American Studies at the University of Miami, vol. 53, no 2, pp. 1-28, 2011.

MAINWARING, Scott. BRINKS, Daniel. LIÑÁN, Aníbal Pérez. **Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.

MAINWARING, Scott. TORCAL, Mariano. *Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização*. In: **Opinião pública**. Campinas/SP: v. 11, n. 2, p. 249-286, Oct. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 Julho de 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000200001>.

MAINWARING, Scott. SHUGART, Matthew Soberg. **Presidentialism and democracy in Latin America**. London/UK: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. PEREIRA, Vera (Trad.). Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge/UK: Cambridge University Press. 1997

MARENCO, André. *Reformas Eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos*. In: **Sociologias**. Porto Alegre: ano 14, n. 31, p. 238-268, set./dez. 2012.

VICUÑA, Arturo Marín. *El sistema binominal como una opción para el centro político*. In: **Política**. Santiago/Chile: n. 9, PP. 139-145, 1986.

MARTINS, Rodrigo. **O processo decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a escolha do sistema de governo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/D.8.2013.tde-11042014-101746. Acesso em: 11 de Abril de 2018.

MELO, Carlos Ranulfo; CAMARA, Rafael. *Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil*. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro/RJ: v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de Julho de 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582012000100003>.

NAVIA, Patricio. *Participación electoral en Chile, 1988-2001*. In: **Rev. cienc. polít. (Santiago)**. Santiago/Chile: v. 24, n. 1, p. 81-103, 2004. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2004000100004&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 11 de Julho de 2018. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2004000100004>.

NEGRETTO, G. *Paradojas de la reforma constitucional en América Latina*. In: **Journal of Democracy en español**, v. 1, n. 1, pp.38-54, 2009.

NEGRETTO, Gabriel L. *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso*. In: **Desarrollo Economico-Revista de Ciencias Sociales**. Buenos Aires/Argentina: n.º. 198, pp. 197-221, Maio de 2010.

NEGRETTO, Gabriel L. *Replacing and amending constitutions: The logic of constitutional change in Latin America*. In: **Law & Society Review**. v. 46, n. 4, p. 749-779, 2012.

NEGRETTO, Gabriel L. *Procesos constituyentes y refundación democrática: el caso de Chile en perspectiva comparada*. In: **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 35, n. 1, p. 201-215, 2015.

NICOLAU, Jairo. *O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil*. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: v. 49, n. 4, p. 689-718, 2006.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de Julho de 2018.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>.

NICOLAU, J. *Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil*. In: **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, pp.23-33, 2006.

NICOLAU, J. SCHIMITT, R. *Sistema eleitoral e sistema partidário*. In: **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**. São Paulo: n. 36, p. 127-147, 1995.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. In: **Política y derecho**. México: Fondo de la Cultura Económica, 1995.

O'DONNELL, Guillermo. SCHMITTER, Philippe. **Transições do Regime Autoritário — Primeiras Conclusões**. São Paulo: Vértice, 1988.

O'DONNELL, G. *Democracia delegativa*. In: **Novos estudos CEBRAP**. São Paulo: n.º. 31, pp.25-40. 1991

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. *Formación de coaliciones y apoyo partidario en el presidencialismo brasileño y chileno*. In: **XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional**. Santiago: Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, p. 2131-2152, 2010.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. *A atuação do Poder Executivo e dos Partidos Políticos no Presidencialismo Chileno (1990-2010)*. In **Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política**. São Paulo: Revista do programa de Pós-Graduação a área de Ciência Política da USP, n. 3, p. 1-28, 2011.

PINOCHET, Augusto. **Discurso de Chacarillas**. Santiago: Fundación Jaime Guzmán, Centro de Documentación, v. 11, p. 2003, 1977.

PRAÇA, Sérgio. NORONHA, Lincoln. *Políticas públicas e a descentralização legislativa da Assembleia Constituinte Brasileira, 1987-1988*. In: **Revista brasileira de ciências sociais**. São Paulo:, v. 27, n. 78, p. 131-147, fevereiro de 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-

69092012000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de Julho de 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092012000100009>.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2011.

RIBEIRO, Pedro Feliú. **Votações Nominais, Espectro Ideológico Político-Partidário e Política Externa: o caso chileno (1994-2006)**. Dissertação de Mestrado do Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

SAISI, Katia **Campanhas presidenciais na América Latina: convergências e divergências no discurso midiático**. Tese de doutorado na PUC-SP. São Paulo: 2011.

SARTORI, G. **A política: lógica e método nas ciências sociais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1981.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol 1, São Paulo: Ática. 1994.

SCULLY, Timothy R. **Los Partidos de Centro y La Evolucion Politica Chilena**. Santiago/Chile: CIEPLAN, 1ed., Maio de 1992.

SCULLY, T. *La reconstitución de la política de partidos en Chile*. In: MAINWARING, S. **La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América latina**, Santiago/Chile: CIEPLAN, pp.83-112, 1996.

SCULLY, T. *The Influence of Electoral Systems: Fault Laws or Faulty Methods?*. In: GROFMAN, Bernard. LIJPHART, Arendt (orgs). **Electoral Laws and their Political Consequences**. New York: Agathon Press, 1986.

SIAVELIS, Peter M. *Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet*. In: LANZARO, Jorge (coord.). **Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en America Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

SIAVELIS, Peter. *Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?*. In: **Rev. cienc. polít. (Santiago)**. Santiago/Chile: v. 24, n. 1, p. 58-80, 2004. Disponível em:
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2004000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 11 de Julho de 2018.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2004000100003>.

SIMONI JR., S. SILVA, P. SOUZA, R. *Sistema eleitoral na ANC 1987-1988: a manutenção da representação proporcional*. In: CARVALHO, M. ARAÚJO, C. SIMÕES, S. A **Constituição de 1988: passado e futuro**. São Paulo: Hucitec, pp. 169-201, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper Torchbook, 1962.

SOUZA, Márcia Teixeira. *O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais*. In: **Lua Nova**. São Paulo: n. 58,p. 37-59, 2003. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-

64452003000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de Julho de 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100004>

SALLUM JR., Brasílio. KUGELMAS, Eduardo. *O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80*. In: **Estudos Avançados**. São Paulo: v. 5, n. 13, p. 145-159, Dec. 1991.

SOUZA, Celina. *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças*. In: **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Vol. 44, nº 3, pp. 513-560, 2001.

TAAGEPERA, R.SHUGART, M. S. **Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems**. London: Yale University Press, New Haven and London, pp. 18-310, 1989.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. MAYER, J. P. (trad.). New York: Harper Perennial, 1969.

VALENZUELA, J.S. **La Constitución de 1980 y el Inicio de la Redemocratización en Chile**. Notre Dame: Kellogg Institute For International Studies, Working Paper #242, September 1997.

VALENZUELA, Samuel. SCULLY, Timothy. *Electoral Choices and the Party System in Chile*. In: **Comparative Politics**. New York: Vol. 29, n. 4, pp. 511-527, Jul. 1997.

VALENZUELA, Arturo. SIAVELIS, Peter. *Ley electoral y estabilidad democrática: un ejercicio de simulación para el caso de Chile*. In: **Centro de Estudios Públicos**. Santiago/Chile: n. 43, p27-87, 1991.

VALENZUELA, Arturo. VALENZUELA, Samuel. *Los orígenes de la democracia, reflexiones teóricas sobre el caso de Chile*. In: **Centro de Estudios Públicos**. Santiago/Chile: n. 12, p. 7-39, 1983.

ZAJER, M. *Chile otro año electoral definitivo*. In: **Nueva sociedad**. Santiago: 101, pp.15-22, 1989.

ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. In: **Opinião Pública**. Campinas/SP: v. 11, n. 2, p. 287-336, Oct 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de Julho de 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000200002>.