

O Paradoxo da Ampliação de Arenas Decisórias: é possível o equilíbrio entre decisões majoritárias e minoritárias na democracia?

Sandra Gomes (UFRN)

RESUMO: *O artigo discute os efeitos que a combinação entre regras institucionais e distribuição de preferências exerce nas escolhas de uma coletividade em cenários institucionais onde coexistem duas ou mais arenas decisórias. A proposição teórica é derivada do modelo proposto por Shepsle (1987) e adições de Krehbiel (1989) que, a partir do teorema do eleitor mediano e de premissas da escolha racional, chegam a três possíveis resultados finais. Uma das principais implicações extraídas desse modelo formal é que, em cenários de decisão desse tipo, as regras institucionais serão centrais para definir o escopo das escolhas disponíveis a uma coletividade. A única forma de proteger as decisões tomadas nas instâncias deliberativas iniciais é restringindo o poder de modificação pela arena representativa responsável pela decisão final. Se, ao contrário, não houver restrições, o resultado final será a escolha majoritária da instância deliberativa final, anulando, portanto, qualquer alternativa escolhida nas arenas iniciais de deliberação. O caso da Assembléia Nacional Constituinte Brasileira (1987-1988) pode ser tomado como um caso exemplar de organização descentralizada do processo decisório com a interação de arenas decisórias de diferentes tamanhos e representação, resultado de uma demanda pela ampliação dos espaços deliberativos e de participação.*

PALAVRAS-CHAVE: *decisão coletiva, eleitor mediano, descentralização, processo decisório, assembléia nacional constituinte.*

O desenho institucional das democracias modernas tem tornado-se cada vez mais complexo e um dos efeitos desse fenômeno é a expansão das arenas decisórias ou de representação de interesses coletivos. Na ciência política, há destacado interesse em compreender, sob diferentes perspectivas, como atores políticos chegam a uma decisão. No campo específico dos estudos legislativos e da relação executivo-legislativo, teorias tentam explicar a interação entre os interesses de indivíduos, instituições e resultado coletivo. Um desenvolvimento ainda mais específico dentro deste campo é a abordagem da chamada escolha racional de vertente neo-institucionalista, que se propõe a construir modelos explicativos abstratos, ou seja, com a pretensão de aplicação universal (em qualquer cenário de decisão) e preditivo.

O objetivo deste artigo é apresentar uma discussão específica desenvolvida por autores dessa corrente analítica e que se refere às possíveis racionalidades que poderiam emergir em cenários políticos em que há mais de uma arena responsável pela decisão de uma coletividade. O suposto é verificar em que medida estes instrumentais lançam novas luzes na interpretação de determinados eventos políticos reais. Para isto, faço uso de modelos formais (unidimensionais) que simulam os potenciais conflitos de interesse em situações em que a decisão final depende da interação de dois *lócus* decisórios.

Tomo como referência o modelo explicativo desenvolvido por SHEPSLE (1989; SHEPSLE & BONCHECK, 1997) e algumas das correções e adições feitas por KREHBIEL (1987). Este modelo tem no teorema do eleitor mediano (BLACK, 1948) a base de seu desenvolvimento. O eleitor mediano, neste caso, é central para explicar tanto o comportamento quanto as escolhas de uma coletividade.

Antes de prosseguir, entretanto, é preciso destacar os limites explicativos desse tipo de abordagem. Trata-se de modelos muito abstratos, que não conseguem captar a complexidade dos fatores relevantes nas escolhas de uma coletividade. As críticas a esta vertente analítica, seus modelos e às premissas necessárias para a sua operacionalização são muitas e conhecidas: assume-se que os incentivos ao comportamento seriam os mesmos (universais) sem levar em conta as peculiaridades culturais ou sociais de um determinado contexto político na formação das racionalidades individuais (PETERS, 2005, p. 65; IMMERGUT, 1998); ignora que o comportamento ‘irracional’ dos indivíduos pode ser explicado como ‘racional’ ao se incorporar o papel das ideias (dos valores de uma coletividade) e do ‘peso’ das decisões anteriores na formação das preferências e na escolha final de uma coletividade (PIERSON & SCKOPOL, 2002); a simplificação dos fatores que influenciam as escolhas a uma dimensão unidimensional, quando a realidade é multidimensional (SARTORI, 1982, p. 363) dentre outras. Efetivamente esse modelo de análise tem se mostrado menos útil para explicar as escolhas feitas em cenários políticos reais (e, conseqüentemente, não atinge a pretensão de prever resultados) do que permitir o exercício lógico e abstrato, que produz alguns *insights* para o entendimento dos fenômenos políticos (PETERS, 2005, p. 64).

Dito isto, foi possível explorar a utilização desse arsenal analítico num caso empírico específico, que reúne o desenho institucional e as premissas contidas no modelo. O caso da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) brasileira de 1987-88 pode ser tomado como ilustrativo deste formato organizacional que gera incentivos ao comportamento de atores coletivos em cenários descentralizados de decisão. Tomando como base análises desenvolvidas por outros autores

sobre a ANC, esse pequeno exercício reitera os efeitos que a combinação entre distribuição de preferências, regras do processo decisório e voto por maioria geram nas escolhas disponíveis aos atores em cenários de decisão coletiva.

A mesma lógica poderia ser utilizada em outros contextos decisórios. Ainda que o modelo de Shepsle tenha sido pensado para a relação entre comissões e plenário no Congresso Nacional, formatos similares podem ser encontrados em diferentes cenários políticos reais. Tome-se, por exemplo, a forma adotada em algumas conferências ou fóruns recentes no Brasil, como o Fórum da Segurança Pública. Neste caso, a proposição da agenda nacional de segurança pública é elaborada a partir de propostas descentralizadas do processo decisório, construídos por meio de plenárias desde a base até o topo, de baixo para cima, ou seja, a partir de conferências municipais, estaduais e, por fim, a nacional. Outro espaço que poderia ser entendido como um cenário de decisão descentralizada, com interação de duas arenas, é o caso dos conselhos gestores deliberativos no Brasil e sua relação com o órgão legalmente responsável pela adoção de políticas como, por exemplo, o caso do Conselho Nacional de Saúde e o Ministro da Saúde, no executivo federal.

Em todos esses casos, trata-se de mais de uma arena com poder decisório, responsáveis, de forma conjunta, pela apresentação de uma proposta que será a escolha final dessa coletividade. Porém, em contextos políticos em que a distribuição das preferências dos atores envolvidos são divergentes - causando um potencial conflito com relação à proposta a ser aprovada -, as regras de organização do processo decisório irão influenciar o comportamento estratégico dos atores, tornando-se,

portanto, centrais para explicar a viabilidade de aprovação das propostas existentes. Este aspecto é o elemento central de discussão deste artigo.

O texto está organizado da seguinte maneira. Primeiro, apresento em linhas gerais o teorema do eleitor mediano. Em seguida, uma breve contextualização do debate em que se insere a proposição de um modelo de decisão coletiva que incorpora as instituições. A parte subsequente discute os resultados esperados do modelo de interação entre duas arenas decisórias: comissões e plenário. Uma possível aplicação desse modelo ao caso da ANC é apresentada em seguida. Ao final, aponto algumas considerações finais. Procurei ilustrar as formulações discutidas com exemplos hipotéticos com o intuito de facilitar e motivar o acompanhamento da discussão.

O Teorema do Eleitor Mediano

Muitos modelos formais sobre decisões coletivas incorporam o teorema do eleitor mediano de BLACK (1948). Este se constitui, ainda hoje, como um instrumento analítico utilizado para compreender os resultados que uma coletividade alcança em contextos “sem restrições” (sem um “*agenda setter*”¹) e de regra majoritária. O teorema é importante para o entendimento do modelo que apresento à frente, pois estaremos observando quais os resultados possíveis a partir de dois eleitores medianos: o da comissão e do plenário.

¹ Um “*agenda setter*” é um agente que detém autoridade para definir a proposta que será colocada em votação por uma coletividade. Por exemplo, o presidente de uma comissão permanente do Congresso Nacional pode ser entendido como um “*agenda setter*” pois tem a prerrogativa de definir (ou selecionar) quais projetos entrarão na pauta de votações.

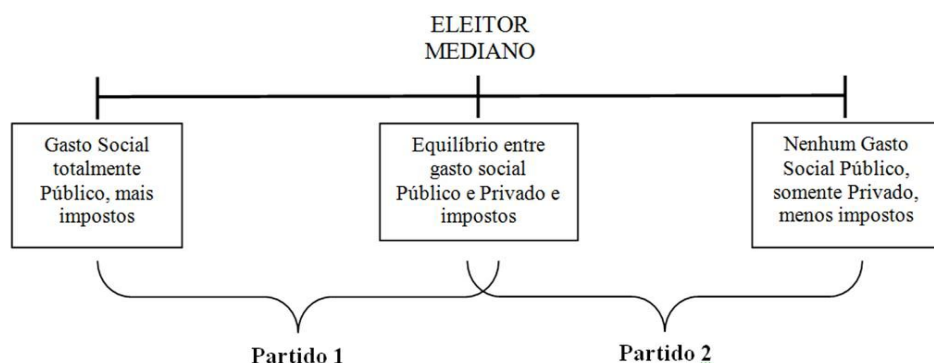
Reza o teorema que se os membros de um grupo tiverem pontos ideais (preferências) que possam ser representados em ‘picos’, o ponto ideal daquele indivíduo que se posiciona exatamente no meio da distribuição das preferências terá um ‘*winset vazio*’ (SHEPSLE & BONCHECK, 1997, p. 88; MORROW, 1994, p. 139), o que significa dizer que será a escolha majoritária daquele grupo. Uma simulação de um espaço unidimensional que demonstra a convergência dos resultados ao redor do eleitor mediano é relativamente simples de apresentar e suficiente para a compreensão dos efeitos dessa lógica para a decisão de uma coletividade.

Haveria muitas formas de exemplificar a aplicação deste teorema, mas optei aqui por uma proposição muito citada nos estudos sobre partidos e competição eleitoral (assim como uma das mais criticada): a tese da convergência das plataformas dos partidos políticos apresentada por DOWNS (1957), baseada no teorema do eleitor mediano.

Para este autor, a razão que explicaria a ausência de nítidas distinções programáticas entre dois partidos competindo numa eleição majoritária seria o simples fato de que, para chegar ao poder, os partidos, independentemente de suas orientações ideológicas, precisam da maioria dos votos e, para isso, os programas de governo têm de se adequar às preferências do eleitorado. Mais especificamente, é preciso conquistar o eleitor mediano.

Imagine que a distribuição das preferências de um eleitorado com relação à provisão de serviços sociais esteja num continuum em que há duas posições extremas (Figura 1).

FIGURA 1
Distribuição Hipotética (A) das Preferências de um Eleitorado sobre Gastos Sociais e Programas de Governos dos Partidos.



Na extrema direita da distribuição, estão aqueles eleitores que preferem que o Estado gaste muito pouco em políticas sociais, deixe a provisão dos serviços para o mercado e, com isso, seja possível pagar o mínimo de impostos. O Partido 2, neste exemplo, está mais próximo desse eleitor com sua plataforma de governo. No outro extremo, estão os eleitores que preferem que todos os serviços sociais sejam públicos e universais, mesmo que isso implique uma altíssima carga tributária. Neste caso, o Partido 1 é o que mais se aproxima desse eleitor. Todos os outros eleitores distribuem-se em algum lugar desses extremos, com posições relativamente mais moderadas. No nosso exemplo, o eleitor mediano prefere uma situação qualquer de equilíbrio entre serviços sociais prestados pelo Estado e pelo mercado e, por isso, tolera uma carga tributária média.

Este é o eleitor decisivo para vencer as eleições.

A tese da convergência das plataformas dos partidos de Downs é que, se o Partido 1, na figura 1, quiser obter 50% dos votos mais um para

se eleger, terá de flexibilizar o seu programa de governo. O mesmo se aplica ao Partido 2. Ao final, vence o partido que conquistou o eleitor mediano, ainda que, programática ou ideologicamente, os partidos tivessem preferido propostas muito distintas entre si².

Portanto, de acordo com o teorema, em cenários de decisão regidos pela regra majoritária e sem restrições, o resultado final de uma coletividade equivale à preferência do eleitor mediano.

Breve contexto da perspectiva da análise racional e sua vertente neo-institucionalista

No campo analítico da escolha racional a unidade mínima de análise é o indivíduo. Mas não se trata de qualquer indivíduo. A premissa básica é que os indivíduos são racionais. Trata-se também de uma racionalidade muito específica, qual seja, os indivíduos racionais são aqueles que detêm preferências (algo como ‘objetivos a serem alcançados’) que podem ser ordenadas³ e crenças sobre a melhor forma de se alcançar estes resultados preferidos. Este comportamento forma a base da racionalidade instrumental, que é um dos pressupostos analíticos desta abordagem para tentar entender como ocorrem as escolhas dos indivíduos. Em outras palavras, o indivíduo dito racional (ou o político/parlamentar, no caso das análises que procuram entender o

² Há muitas críticas a essa formulação de Downs questionando as premissas por ele utilizadas para explicar a dinâmica da competição eleitoral. Porém, essas não questionam a validade do teorema do eleitor mediano, apenas seu uso. Para uma crítica sistemática da tese de Downs, ver SARTORI (1982).

³ De acordo com definição em SHEPSLE & BONCHECK (1997, p. 33) para que as preferências possam ser ordenadas elas têm de apresentar duas propriedades: “comparabilidade” (serem comparáveis para se poder escolher entre elas) e “transitivity” (a ordem das preferências tem de ser consistente entre si).

comportamento dos membros do legislativo) é aquele que irá escolher os instrumentos (*'beliefs'*) que ele acredita serem os mais adequados para alcançar o resultado final preferido (SHEPSLE & BONCHECK, 1997; ELSTER, 1989).

No entanto, se esta é a premissa para o comportamento dos indivíduos, a questão se torna um pouco mais complexa quando estamos falando de um grupo de indivíduos ou uma coletividade, ou melhor, quando especulamos a respeito das preferências de uma coletividade (ELSTER, 1989, p. 25). Isto porque não se sustenta a afirmação de que a preferência de um grupo nada mais é que a soma das preferências dos indivíduos que o formam. Em outras palavras, o que pode ser entendido como racional do ponto de vista do indivíduo não necessariamente resultará na melhor escolha de um grupo (HARDIN, 1982, p. 2). Trata-se do problema da agregação das preferências.

No limite, não há razões analíticas nem mesmo para se acreditar que os indivíduos (mesmo com interesses potencialmente comuns) irão, necessariamente, ver como “racional” a formação de um grupo para avançar os seus interesses (OLSON, 1965). Em suma, o entendimento do comportamento e das escolhas que serão feitas por uma coletividade é complexo e não pode ser deduzido apenas da racionalidade (ou preferências) dos indivíduos.

Partindo dessas questões, surge o debate - na ciência política americana dos anos 1950 e 1960 -, sobre como explicar a lógica das decisões coletivas. Boa parte dessa discussão parte de premissas comportamentais onde decisões políticas são tomadas por indivíduos que agem com incentivos similares aqueles existentes nas teorias do mercado. São, portanto, proposições da economia transpostas para explicar as decisões políticas. Em boa medida, procuram demonstrar que não existe

previsibilidade possível dos resultados de uma coletividade. Assim, por exemplo, as decisões de um grupo baseadas na regra majoritária podem se tornar cíclicas (teorema de Arrow) ou então qualquer resultado é possível de ser alcançado, desde que haja um controlador da agenda (teorema de McKelvey). Em suma, para esses analistas da escolha racional, em ambientes ‘políticos’ não há estabilidade das decisões ou um ponto de equilíbrio como aquele encontrado no mercado⁴.

O que importa reter, para a discussão que faço aqui, é que essas teorias tentavam demonstrar a imprevisibilidade (e, em boa medida, a irracionalidade) das decisões coletivas. A política seria um caos.

A resposta a essas proposições faz emergir o papel das instituições como mecanismos que trazem previsibilidade (e racionalidade) às decisões políticas.

SHEPSLE (1989), ao analisar o sistema legislativo americano vai dizer que há sim equilíbrio das decisões e que a forma de organização do Congresso é o fator que leva a certas estabilidades (e também previsibilidade). Em sua análise, o fundamental é o equilíbrio induzido de forma estrutural pelas instituições (“*structure-induced-equilibrium*”). Na verdade, as instituições definem os limites das ações (ou escolhas) dos indivíduos e de uma coletividade e, nesse sentido, dão certa previsibilidade aos resultados que serão possíveis, ou seja, os indivíduos racionais continuam a maximizar suas escolhas preferidas mas dentro dos constrangimentos institucionais existentes (TSEBELIS, 1991, p. 96).

Na interpretação de Shepsle, o Congresso americano estava sim em equilíbrio porque dispunha de uma forma específica de organização dos

⁴ De acordo com a definição de HARDIN (1982, p. 27): “(...) o resultado está em equilíbrio se nenhum jogador tem um incentivo para mudar de estratégia de forma unilateral”.

trabalhos legislativos, um sistema de comissões, que tornava as decisões estáveis. Porém, ainda que em equilíbrio, esse arranjo institucional era ineficiente do ponto de vista da melhor escolha da coletividade (*'pareto optimality'*). Isto porque a forma de organização descentralizada do sistema de comissões no interior do legislativo americano acabava por gerar escolhas compartimentalizadas, sem coordenação, ou seja, inconsistentes entre si. Mais do que isto, esse desenho institucional não necessariamente produziria escolhas que seriam a preferência majoritária de todo o grupo, ou seja, do plenário. Na visão de Shepsle, as comissões tinham um poder excessivo.

Ainda que existam várias outras implicações desta discussão para as análises dos legislativos e do comportamento parlamentar, para os objetivos deste artigo esse panorama é suficiente.

Na próxima parte, apresento os modelos formais de proposição e aprovação de matérias legislativas num sistema descentralizado em comissões. Neste modelo encontramos um impasse (potencial e real) entre dois eleitores medianos: aquele membro de uma comissão e outro, membro do plenário.

O Modelo de Interação entre Comissões e Plenário

Antes de apresentar o modelo, é necessário explicitar algumas de suas premissas. Obviamente, a primeira é que os indivíduos são racionais, no sentido discutido anteriormente, e de que a regra de decisão é majoritária. Também se assume que há um número (n) de indivíduos e que este número é ímpar (para simplificar o reconhecimento do eleitor mediano). Outra premissa é de que todos os membros votam num contexto de regra da maioria em um espaço unidimensional, ou seja, as

sua preferência estarão dispostas ao longo de uma linha contínua e suas escolhas, portanto, estarão dentro de um conjunto de alternativas possíveis. Temos de assumir também que cada parlamentar tem um ponto ideal ao longo deste espaço unidimensional (o ‘pico’ da sua preferência) e que conforme nos distanciamos deste ponto ideal as preferências perdem a sua “utilidade esperada”, ou seja, perdem importância. Por fim, há um eleitor mediano com um ponto ideal e sempre há um *status quo* (x^0), que só será modificado se houver uma maioria que prefira uma proposta alternativa.

Se há um eleitor mediano em plenário o mesmo deve ser verdade para o eleitor mediano membro de uma determinada comissão. Assim, a expectativa é que a posição mediana vença em plenário e o mesmo para a posição mediana da comissão (MORROW, 1994, p. 140). O problema é que, de acordo com a distribuição das preferências nestas duas instâncias deliberativas, a posição do *status quo* (x^0) e as regras do processo decisório, os resultados possíveis de serem alcançados serão muitos diferentes. Este é o argumento central de Shepsle.

O modelo que utilizo neste exercício é aquele descrito numa versão mais recente da proposição original de 1989 - apresentada em SHEPSLE & BONCHECK (1997) - e que incorpora as críticas desenvolvidas por KREHBIEL (1987). Para a análise que faço aqui basta saber que KREHBIEL (1987, p. 399) chamou a atenção para o fato de que o modelo de Shepsle admitiam apenas o voto sincero (em oposição ao voto estratégico) e que os parlamentares em comissões, na verdade, não escolheriam simplesmente a sua preferência número 1, por assim dizer, pois teriam a capacidade de antecipar os resultados que serão (ou não) aprovados no estágio seguinte (neste caso, em plenário). Como afirma

Kreibhel, a premissa do voto sincero enfraquece o modelo pois não seria possível admitir que os atores políticos fossem “assim tão míopes” (para uma revisão deste ponto, ver LIMONGI, 2006, p. 30-32).

Esta crítica tem implicações para o desenvolvimento do modelo. Por exemplo, ao antecipar um resultado em plenário contrário aos seus interesses, os parlamentares de uma comissão podem optar por uma estratégia de obstrução, qual seja, não enviar uma determinada proposta para o plenário (“*gatekeeping power*”). Os atores políticos, portanto, levam em conta as chances que a sua proposta nº 1 (ou a preferência nº 1) terá de ser apoiada pelo restante do grupo.

Como visto anteriormente, num plenário regido pela regra da maioria, a proposição escolhida será a do eleitor mediano. Mas numa arena decisória onde há diferentes regras institucionais regulando o processo, os incentivos para propor, emendar e, finalmente, votar serão um pouco mais complexos.

De acordo com SHEPSLE & BONCHECK (1997, pp. 115-123) e adições feitas por KREHBIEL (1987), teremos três possíveis resultados, ou seja, escolhas finais de uma coletividade, a depender: 1) das regras que regulam o processo decisório, 2) da distribuição das preferências nas comissões e no plenário e 3) da posição do *status quo*.

Com relação às regras de decisão, há duas. Na primeira, o plenário não tem poder de apresentar emendas à proposta enviada pela comissão, cabe apenas aprovar ou rejeitar. Na segunda, ao contrário, o plenário pode propor emendas. Estas regras produzirão incentivos diferentes ao comportamento dos indivíduos e podem, portanto, produzir escolhas finais também diversas.

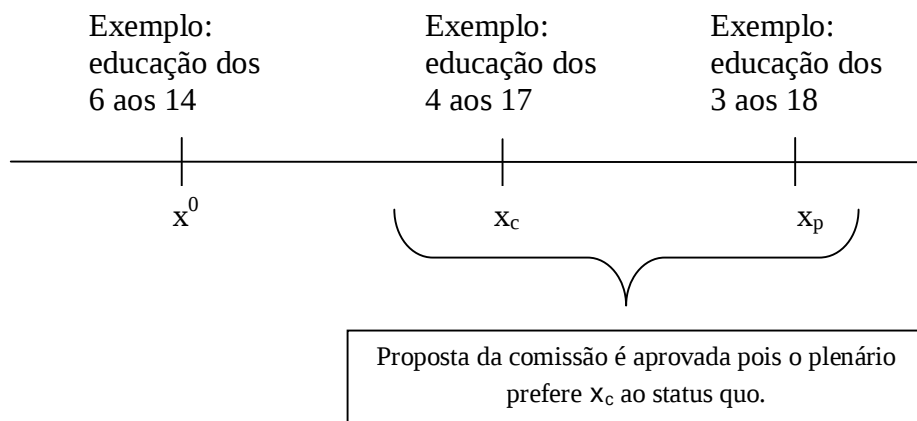
Com relação aos três resultados finais possíveis, os casos número 1 e 2 são todos regulados pela regra de restrição à emendas de plenário, ao

passo que o terceiro não apresenta restrições à emenda. Há ainda um quarto resultado, mas que não tratarei aqui pois é uma repetição do caso número 2. Vejamos, então, quais são os três resultados possíveis.

Para ilustrar o **primeiro caso** imaginemos a seguinte situação. A comissão de educação do Senado apresenta uma proposta que altera a idade de frequência obrigatória à escola. Diga-se que a proposta escolhida por esta comissão é de que a educação deve ser obrigatória dos 4 aos 17 anos. Esta alternativa, no modelo de Shepsle, reflete a posição do eleitor mediano da comissão. *O status quo*, ou seja, a regra em vigor, determina a obrigatoriedade dos 6 aos 14 anos. Agora, imagine-se que essa proposta da comissão é, na verdade, menos ‘radical’ que a preferência majoritária em plenário. O eleitor mediano em plenário prefere que a frequência escolar obrigatória seja dos 3 aos 18 anos de idade.

Neste caso (figura 2), o resultado final esperado é o da comissão (x_c). Quando a proposta da comissão é enviada ao plenário, este prefere x_c (a proposta da comissão) ao x^0 (*status quo*), ou seja, apesar da proposta do ensino obrigatório dos 3 aos 18 anos ser majoritária em plenário, de forma isolada, a introdução da proposta da comissão torna-se a alternativa majoritária deste grupo. Como, de acordo com as regras regimentais, não é possível apresentar emendas – apenas votar ‘sim’ ou ‘não’ –, a proposta mais “moderada” da Comissão arregimenta maioria. A crítica de SHEPSLE (1989) a essa forma de organização dos trabalhos é que a proposta aprovada é sub-ótima do ponto de vista do plenário.

FIGURA 2
Resultado em Plenário 1



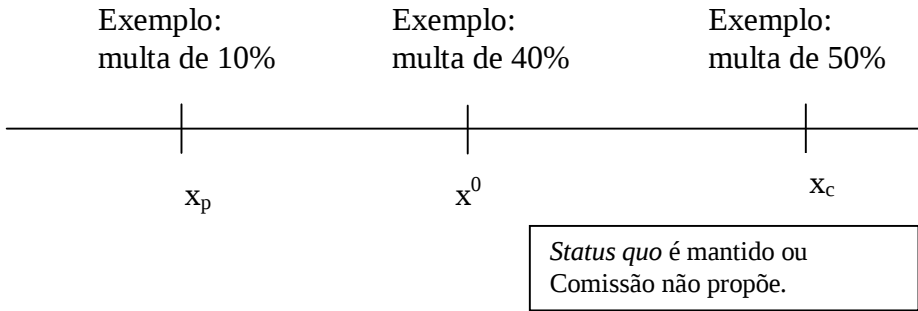
x^0 – status quo

x_c – eleitor mediano da comissão

x_p – eleitor mediano da comissão

No **segundo caso** (figura 3), imagina-se uma situação em que a distribuição das preferências em plenário posicionará os eleitores medianos da comissão e do plenário entre o *status quo*, ou seja, em posições extremas. Tome-se, por exemplo, uma proposta para modificar os direitos trabalhistas. A comissão de trabalho na Câmara propõe que a multa a ser paga pelo empregador no caso de rescisão do contrato de trabalho deve ser elevada dos atuais 40% para 50%. Esta comissão é composta por parlamentares que representam os interesses dos sindicatos de trabalhadores e sabe que a posição do plenário é oposta a sua: o eleitor mediano em plenário prefere uma redução da multa, para 10%. Neste caso, o resultado esperado é a manutenção do *status quo* uma vez que as chances de rejeição pelo plenário da proposta da comissão são altas.

FIGURA 3
Resultado em Plenário 2



x^0 – status quo

x_c – eleitor mediano da comissão

x_p – eleitor mediano da comissão

Na verdade, como corrige KREHBIEL (1987), a comissão não irá nem mesmo enviar tal proposição ao plenário, já que antecipa a rejeição. Dada a posição do eleitor mediano em plenário, a comissão mantém os ‘portões fechados’, ou seja, não propõe. A não-proposição é certamente uma forma de poder invisível, um poder de agenda negativo (KREHBIEL, 1987, p. 391).

Por outro lado, se as regras permitirem emendas de plenário, o resultado final só pode ser um: a do eleitor mediano - já que as emendas seriam votadas uma a uma até se chegar ao ponto preferido pela maioria em plenário. Este seria o **terceiro resultado possível**. Outro resultado com a vigência desta regra seria, na verdade, a repetição da situação número 2: a manutenção do *status quo* por meio do poder de agenda negativo⁵.

Vários pontos podem ser levantados a partir deste pequeno exercício de

⁵ Na verdade, a proposição de Shepsle prevê cinco resultados possíveis. No entanto, após a crítica de KREHBIEL (1987), os cenários ficam reduzidos a quatro.

abstração. O primeiro deles refere-se ao poder de agenda negativo, de não proposição, que é um poder exclusivo aos membros da comissão. Para Shepsle (1989) trata-se de um poder desmesurado já que barra a proposição de matérias que seriam aprovadas em plenário, prova de que a democracia pode se tornar o governo da minoria. Além disto, fica também subentendido que em certas circunstâncias a comissão tem a capacidade de aprovar propostas distantes da preferência majoritária do plenário. Mas esta situação só ocorreria quando 1) não é permitido ao plenário propor emendas à proposta da comissão (regras institucionais) e 2) a proposta da comissão posiciona-se entre o *status quo* e o eleitor mediano em plenário, ou seja, é uma proposta mais moderada. Nesse modelo, desta forma, a restrição às emendas é um procedimento central para explicar o comportamento dos parlamentares e o resultado final escolhido por uma coletividade.

Arenas Decisórias Concorrentes e Regras Institucionais: o caso da Assembléia Nacional Constituinte Brasileira

A Assembléia Nacional Constituinte brasileira (1987-88) talvez seja o caso mais exemplar de um formato descentralizado de organização do processo decisório, regido pela regra da maioria e de seus efeitos nas escolhas de uma coletividade. Isto porque a forma de organização dos trabalhos constituintes foi “de baixo para cima”, ou seja, assumia uma forma hierárquica em que pequenos grupos de constituintes apresentavam as proposições iniciais que eram então encaminhadas para grupos maiores, na seguinte ordem deliberativa: subcomissões, comissões temáticas, uma comissão central e, por fim, o plenário. Desta

forma, este espaço deliberativo apresentava muitas arenas decisórias concorrentes.

O processo constituinte, de acordo com as regras internas do 1º regimento interno foi organizado de tal maneira que 24 subcomissões eram responsáveis por uma versão inicial dos Capítulos da (futura) Constituição (SOUZA, 2001; GOMES, 2006). As propostas discutidas no âmbito destas subcomissões eram organizadas por um relator e votadas na própria subcomissão. As 24 propostas aprovadas (anteprojeto) eram então encaminhadas a suas respectivas comissões temáticas, que totalizavam 8 comissões, e após serem discutidas, emendadas, relatadas e votadas, o resultado final era conduzido a uma comissão que centralizava todos os anteprojeto, a Comissão de Sistematização (CS). A CS era, por sua vez, responsável por apresentar o primeiro projeto de constituição ao plenário da constituinte.

O discurso que sustentava esta forma de organização dos trabalhos constituintes (que foi considerada por muitos como inédita) é que o processo decisório deveria envolver a participação de todos os constituintes, ao contrário da forma tradicional de proposição de um anteprojeto de constituição⁶. Nas constituintes brasileiras anteriores, uma comissão ‘especial’ era responsável pela apresentação da primeira proposta de constituição a ser enviada diretamente ao plenário (BONAVIDES & ANDRADE, 1991). Como destaca GOMES (2006), um dos efeitos dessa forma de organização foi o tempo dispensado para concluir os trabalhos constituintes, tanto em comparação ao cronograma

⁶ O constituinte João Cunha (PMDB-SP) destaca que as regras internas deveriam incentivar a participação de todos os parlamentares igualmente, do contrário se criaria: “(...) deputados de 1ª e 2ª categoria. Politicamente, Senhor Presidente, a liderança se transforma em proprietária da Constituinte (...) com prerrogativas ditatoriais inaceitáveis” (DANC 05.02.87: 113).

original previsto para finalização dos trabalhos quanto com relação as constituintes anteriores.

Porém, naquele momento, ou seja, num ambiente de transição política de um regime autoritário para uma ordem regida por regras democráticas, o discurso de uma participação efetiva de todos os parlamentares conseguiu juntar uma maioria a favor de uma nova forma de organizar os trabalhos constituintes.

Assim, a vantagem de quem ‘propõe primeiro’ o conteúdo da constituição foi transferida para as subcomissões, que incorporavam as discussões e os temas considerados relevantes em suas respectivas áreas e se tornaram, portanto, a primeira arena decisória na constituinte. Neste cenário, as subcomissões poderiam também optar por não propor temas a serem constitucionalizados, ou seja, detinham também o poder de “não-decisão” ou de agenda negativo (KREHBIEL, 1987)⁷. No modelo proposto por Shepsle, como discutido anteriormente, esperaríamos que as propostas aprovadas seriam a dos eleitores medianos de cada uma das 24 subcomissões.

Mas qual seria a consequência esperada desta forma de organização dos trabalhos constituintes de acordo com o modelo teórico que estamos aqui discutindo? Se não incorporarmos, num primeiro momento, as regras que limitavam o direito à emenda, sabemos que o resultado final convergira para o eleitor mediano em plenário. Em outras palavras, a organização dita inédita e trabalhosa da constituinte teria, talvez, um custo muito elevado (especialmente em termos de tempo). Afinal, após vários ‘equilíbrios’ encontrados nas diferentes subcomissões

⁷ Agradeço esta observação ao Professor Fernando Limongi.

e comissões, a decisão final seria aquela preferida pela maioria do plenário.

Cientes deste efeito das regras institucionais ou não, o fato é que o 1º Regimento Interno da constituinte continha regras de restrição às emendas ao longo do processo ao mesmo tempo em que outorgava um poder centralizador à Comissão de Sistematização.

Não era permitida a proposição de emendas que adicionassem novos conteúdos aos anteprojetos aprovados tanto nas subcomissões quanto nas comissões temáticas. Era possível propor modificações mas não inserir novos assuntos. A mesma regra valia para a Comissão de Sistematização assim como para o projeto de constituição a ser enviado ao plenário. Note-se, desta forma, que as regras de decisão continham instrumentos que protegiam parte das escolhas feitas nos estágios iniciais do processo constituinte que, de outra maneira, convergiriam para o eleitor mediano em plenário.

Como poderíamos formar um modelo explicativo dos resultados neste primeiro momento do processo constituinte, qual seja, os resultados finais alcançados pelas subcomissões e comissões? Para que uma exploração empírica desse modelo fosse possível, seria necessário definir como as preferências dos constituintes estavam distribuídas em cada uma das arenas decisórias. E esta definição não parece ser uma tarefa simples no contexto histórico da constituinte, pois os autores que analisaram alguns de seus temas apontam, de forma consensual, a inexistência de uma clivagem comum que perpassasse todas as temáticas analisadas. A filiação partidária não parece ser suficiente para explicar o comportamento dos atores em todos os temas, por exemplo. Outras clivagens relevantes teriam emergido, como as regionais ou

“corporativas” - interesses dos sindicalistas, dos produtores rurais ou mesmo dos defensores do modelo SUS de saúde pública e universal, que não necessariamente coincidiam com o pertencimento a uma legenda específica.

Em boa medida, isto pode ser explicado dois fatores de contexto. Por um lado, trata-se de um momento de transição política, onde as identidades partidárias ou mesmo ideológicas ou programáticas ainda estavam em formação (sendo o PMDB, um partido de composição heterogênea, o mais exemplar disto) e, por outro lado, pelo fato de uma constituinte ser um momento peculiar de definição e defesa de interesses os mais diversos. Este último aspecto torna-se ainda mais intenso num contexto em que a forma de organização do processo decisório cria a oportunidade de, em tese, “constitucionalizar” qualquer questão que arregimentasse maioria nos processos iniciais de decisão.

Com base em estudos sobre temas específicos da constituinte (SOUZA, 2001; GOMES, 2006; DINIZ & NORONHA, 2008; SIMONI Jr, SILVA, & SOUZA, 2009), procuro ilustrar a lógica de interação entre os espaços decisórios a partir do modelo formal apresentado nas seções anteriores deste artigo. Como pode ser deduzido a partir dos estudos selecionados, o PMDB, enquanto partido majoritário na ANC, assumia a posição de eleitor mediano, especialmente quando o processo avança para os espaços decisórios mais amplos. Contudo, não se tratava de um partido coeso e esses estudos indicam que houve questões que dividiam o partido como, por exemplo, a escolha do sistema de governo.

Com base no modelo discutido anteriormente, podemos afirmar que se a distribuição das preferências de uma subcomissão e, portanto o seu eleitor mediano (Sub_m) for muito similar à distribuição de preferências na comissão temática responsável por analisar a proposta

enviada (ou seja, os eleitores medianos da comissão – Com_m – e da subcomissão coincidem), o resultado esperado será a manutenção da proposta encaminhada pela subcomissão.

Isto poderia ter sido o caso da escolha sobre o sistema de governo (onde a comissão manteve a proposta da subcomissão de adoção de um regime semi-presidencial) e o mandato presidencial de 5 anos (e 4 anos para Sarney), ainda que, em todos esses casos, tenham sido modificadas em etapas subseqüentes do processo, especialmente após a aprovação do 2º Regimento Interno que, como veremos à frente, retira o poder de decisão do âmbito da Comissão de Sistematização e leva diretamente ao plenário.

A interpretação de GOMES (2006) é que a ala mais à esquerda do PMDB (basicamente aqueles que, ao final da constituinte, iriam formar o PSDB) controlou, de forma estratégica, a relatoria e composição das subcomissões e comissões temáticas naqueles assuntos que interessavam esse grupo, especificamente o mandato presidencial do presidente em exercício e o sistema de governo. Se este argumento é válido, o teorema do eleitor mediano explica a manutenção das propostas aprovadas nas duas arenas decisórias: a subcomissão e comissão temática. Neste caso, a distribuição das preferências coincidiria.

DINIZ e NORONHA (2008) também destacam que a subcomissão responsável pela apresentação de uma proposta de modelo sindical rejeitou a pluralidade e autonomia sindicais e que este interesse corporativo foi mantido na comissão temática, ambas arenas decisórias com forte representação de sindicalistas. Como no caso anterior, também neste não haveria razão para a segunda arena de decisão alterar a proposta recebida para apreciação se os dois espaços decisórios

apresentavam respectivos eleitores medianos com preferências similares, ao menos no que se refere à manutenção do modelo sindical existente.

Por outro lado, naquelas comissões em que as preferências estariam distribuídas de maneira muito diferente, a comissão emendaria e traria a proposição para seu eleitor mediano.

SOUZA (2001) argumenta que nos temas sobre a organização do Estado, prevaleceu a clivagem regional. Novamente, as escolhas dos constituinte não seriam explicadas pelas identidades partidárias. De acordo com a análise da autora, isto teria ocorrido especialmente nos estágios iniciais da constituinte, onde alguns interesses regionais detinham sobre-representação, porém perdendo força nos estágios posteriores de representação ampliada. Assim, por exemplo, a sobre-representação de constituintes da região Nordeste na Subcomissão do Sistema Tributário explicaria a aprovação de medidas fiscais descentralizadoras da União para estados e municípios, basicamente por meio do aumento das transferências intergovernamentais, um assunto de interesse para as regiões menos dinâmicas economicamente. Para a autora, no entanto, quando as propostas desses temas avançaram para os espaços decisórios onde a correlação de forças entre as bancadas no Norte/Nordeste e Sudeste era mais equilibrada, inicia-se um processo de barganha em que a resolução de equilíbrio foi a garantia de aumento da base de tributação do ICMS - de interesse dos estados do Sudeste - aliada à ampliação das alíquotas dos Fundos de Participação Estadual e Municipal - de interesse dos estados do Norte e Nordeste (SOUZA, 2001, p. 537).

A escolha do sistema eleitoral, proporcional ou misto, que variou entre duas diferentes subcomissões e comissões temáticas (SIMONI Jr, SILVA, & SOUZA, 2009), também revelaria a existência de eleitores

medianos com preferências distintas nas diferentes arenas decisórias pela qual passou. O sistema proporcional, ainda de acordo com os autores, teve seu destino selado com a aprovação de um destaque na Comissão de Sistematização, aprovado por 2/3 dos parlamentares membros dessa arena decisória. Neste caso, a mudança de posição do PMDB foi decisiva para garantir a aprovação da matéria. Na subcomissão e comissão temática que tratavam do sistema eleitoral, o PMDB detinha uma ligeira maioria favorável ao sistema eleitoral misto e isto explica a aprovação desta proposta nessas arenas decisórias iniciais. Porém, na Comissão de Sistematização, com composição ampliada, a posição inverteu-se: a maioria dos constituintes do PMDB preferia a aprovação do sistema proporcional.

Se entendermos o PMDB, especialmente naquele momento, como um partido bastante heterogêneo com relação às posições ideológicas ou programáticas de seus membros, seria razoável supor que as preferências dos constituintes deste partido fossem também variadas a depender do assunto em questão e da composição em cada arena decisória. O que o levantamento de SIMONI Jr, SILVA, & SOUZA (2009) mostra é que, com relação à adoção de um sistema eleitoral misto, as escolhas dos membros do PMDB variaram nessas duas arenas decisórias. Neste caso, poderíamos dizer que o eleitor mediano da Comissão de Sistematização preferia o sistema proporcional. Posta em votação na Comissão de Sistematização, a proposta da subcomissão e comissão temática foi derrotada.

GOMES (2006) também utiliza votações nominais para mostrar que escolhas distintas foram feitas pelos membros do PMDB em duas temáticas analisadas pela autora: o mandato presidencial de cinco anos

para o presidente Sarney e aprovação do sistema presidencialista. Os dados referem-se à proporção de votos do PMDB em plenário em comparação ao mesmo comportamento do partido na Comissão de Sistematização. Em plenário, a maioria dos membros do PMDB (58%) votou pelo mandato de cinco anos ao passo que os membros da Comissão de Sistematização tiveram um comportamento oposto. Com relação ao sistema presidencialista, o PMDB em plenário ficou dividido entre esse sistema e o parlamentarista, porém, na Comissão de Sistematização a maioria do PMDB (cerca de 70%) votou favoravelmente ao sistema parlamentarista.

Estes resultados podem ser entendidos como indicativos dos efeitos da combinação entre distribuição de preferências e regras decisórias em arenas descentralizadas. Como veremos a seguir, se as regras da constituinte não tivessem sido alteradas, a proposta da Comissão de Sistematização tornar-se-ia o equivalente ao *status quo*, ou seja, qualquer item do anteprojeto teria de arregimentar maioria em plenário para alteração, do contrário, permaneceriam as escolhas feitas pela Comissão.

A mesma lógica poderia ser aplicada com relação a fase seguinte do processo constituinte, quando as propostas foram encaminhadas para a análise da Comissão de Sistematização. Podemos identificar um eleitor mediano nesta comissão e poderíamos também imaginar que naquelas questões em que a distribuição das preferências era similar a das propostas encaminhadas pelas Comissões Temáticas, estas teriam sido aprovadas (ou mantidas). Novamente, se a distribuição de preferências fosse muito diferente nestas duas instâncias, a Comissão de Sistematização trabalharia para trazer a proposta para seu eleitor mediano.

Imaginando que esse mosaico de decisões cria um projeto que não agrada a maioria dos constituintes em plenário, poderíamos esperar tentativas de alteração nesta etapa do processo, ainda que limitadas pelas regras institucionais que proibiam a introdução de novos conteúdos ou a supressão de títulos ou capítulos.

A solução encontrada pelo relator do projeto aprovado na Comissão de Sistematização (conhecido como Projeto-A), Senador Bernardo Cabral (PMDB-AM), foi incorporar as emendas de plenário que fariam uma remodelação do projeto. Utilizando o arsenal analítico aqui discutido: com o objetivo de tentar convergir a proposta para a preferência majoritária em plenário. Este novo projeto de constituição, conhecido como Cabral II, modificou pontos importantes do projeto original que havia saído da Comissão de Sistematização⁸.

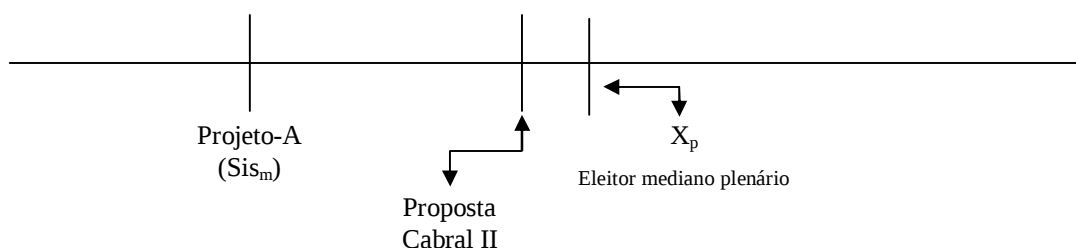
Por exemplo, no Cabral II o mandato presidencial é alterado de 5 para 6 anos (incluindo o do Presidente em exercício, Sarney), a jornada de trabalho semanal fica sem nenhum limite constitucional, a estabilidade no emprego após 90 dias de contratação é modificada, ficando apenas uma referência a uma lei complementar futura para “casos de demissão imotivada”. A própria questão da reforma agrária, muito conflituosa, foi também amenizada já que também dependeria de uma decisão (futura) a ser regulada por legislação ordinária.

Aplicando novamente o modelo de decisão discutido, neste momento, a Comissão de Sistematização tinha dois projetos de constituição para votar e aí então enviar a proposta aprovada ao plenário: o Projeto-A (modificado pela própria CS) e o Cabral II. Podemos imaginar como ficaria a distribuição das preferências sobre esses projetos se assumirmos

⁸ Para fins de simplificação, excluí um terceiro projeto, conhecido como Cabral I.

que o Projeto-A era o mais à esquerda na distribuição de preferências do plenário e o Cabral II a proposta mais à direita e mais próxima à preferência majoritária em plenário (figura 4). Como já dito, não havia a possibilidade de apresentar uma proposta alternativa que representasse a preferência do eleitor mediano do plenário.

FIGURA 4
Posição dos Eleitores Medianos da CS e do plenário em relação à Proposta alternativa do relator (Cabral II)



Dependendo das regras do processo decisório dois resultados seriam possíveis baseado no modelo de Shepsle e Krehbiel. Se as duas propostas fossem votadas diretamente em plenário, a proposta chamada Cabral II seria a preferida pela maioria em plenário (figura 4) e se tornaria o projeto de constituição aprovado. Da mesma forma, se a votação ocorresse dentro da Comissão de Sistematização e as regras para emendas de plenário não fossem restritivas, esta comissão iria antecipar a modificação em plenário e aprovaria o Cabral II. Obviamente, ela poderia também optar por marcar posição e aprovar o Projeto-A, mas sabe que este seria derrotado em plenário. Um segundo resultado possível é que a Comissão de Sistematização, sabendo que haverá restrição às emendas de plenário, aprova o Projeto-A.

Como sabemos, foi esta última alternativa que prevaleceu, dadas as regras de organização do processo decisório inscritas no 1º Regimento Interno.

Isto talvez explique a razão do descontentamento de um grupo de constituintes, que entendia ser representativo da maioria em plenário, conhecido como Centrão (KINZO, 1990) com relação à proposta enviada ao plenário pela Comissão de Sistematização. Antes mesmo do Projeto-A ser formalmente aprovado, um grupo de constituintes organiza-se para propor alterações no regimento interno, ou seja, nas regras de organização do processo decisório.

Do ponto de vista das discussões que faço aqui, o Centrão pode ser entendido como um grupo que acreditava que o eleitor mediano em plenário não preferiria a proposta encaminhada pela CS mas que, dada as regras de limitação à emenda e de proposição de novos conteúdos, o resultado final não iria convergir para aquele.

Duas das principais inovações do novo regimento que acaba por ser aprovado (2º regimento interno) são ilustrativas deste ponto: 1) trazer o projeto diretamente para apreciação do plenário (eliminou-se, portanto, a capacidade de modificação pela Comissão de Sistematização) e 2) a instituição de uma regra que exigia a aprovação por maioria de todos os itens constantes no Projeto-A que, desta forma, perdia a qualidade equivalente ao *status quo*. A partir deste momento, para se manter itens do anteprojeto de constituição da Comissão de Sistematização era preciso arregimentar maioria a favor da manutenção e não mais para sua alteração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto apresentou um modelo analítico que procura explorar as racionalidades que seriam produzidas num cenário de decisão específico: há duas arenas com poder de decisão (um grupo menor e outro maior), o processo decisório é descentralizado (ou seja, inicia-se no grupo menor e depois é apreciado pelo grupo maior) e regido pela regra da maioria. O modelo discutido parte das premissas básicas da vertente analítica da escolha racional (unidade mínima é o indivíduo, racionalidade instrumental etc) e do teorema do eleitor mediano, mas incorpora, na abordagem neo-institucionalista, os efeitos das instituições tanto no comportamento dos agentes quanto na escolha final de uma coletividade.

Ainda que tal modelo seja um exercício abstrato que não tenha a capacidade de incorporar todos os fatores que na realidade influenciam a escolha de uma coletividade, alguns aprendizados analíticos podem ser extraídos ao final deste texto.

O modelo revela que pode existir um potencial conflito de interesses quando a preferência majoritária de uma arena de decisão está muito distante de uma segunda, também responsável pela escolha coletiva. No entanto, de acordo com o modelo, este potencial conflito só se efetivará se a regra de decisão restringir a capacidade da segunda instância em trazer a decisão final para a preferência majoritária ao, por exemplo, eliminar a possibilidade de apresentar emendas.

Os cálculos dos agentes responsáveis por uma decisão coletiva levam em conta não apenas as suas preferências como também a preferência majoritária das outras instâncias envolvidas no processo decisório. No entanto, como a discussão aqui procurou enfatizar, estes

cálculos são também influenciados pelas regras que regulam o processo decisório.

O caso da Assembléia Nacional Constituinte brasileira foi utilizado como um exercício de aplicação desse arsenal analítico. O lema da “participação de todos os parlamentares”, no início da constituinte, motivou a adoção de uma forma descentralizada de organização do processo decisório. Como as subcomissões e comissões deliberavam de forma independente e as regras não permitiam introdução de novos conteúdos, o resultado não convergia para o eleitor mediano em plenário e sim para o eleitor mediano de cada instância deliberativa. Mais do que isto, o eleitor mediano com a “palavra final” era o da Comissão de Sistematização, de acordo com as regras procedimentais do 1º regimento interno. Este modelo teria produzido um resultado contraditório, na medida em que a participação de todos criou novos núcleos de poder que, em algumas temáticas, entrava em conflito com a vontade da maioria em plenário.

Esta forma de organização do processo decisório cria um paradoxo que se aplica a outros cenários e arenas: se as regras de decisão não protegerem as decisões iniciais, a preferência majoritária do grupo maior será a escolha vencedora; por outro lado, se tais regras protegerem as decisões das instâncias anteriores, a proposta com apoio minoritário pode tornar-se o resultado final.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLACK, D. (1948). On the Rationale of Group Decision-Making. *Journal of Political Economy*, vol. 56, pp. 23-34.
- BONAVIDES, P., & ANDRADE, P. (1991). *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- DANC (Diário da Assembléia Nacional Constituinte), 5 de Fevereiro de 1987.
- DINIZ, S., & NORONHA, L. (2008). Direitos Trabalhistas e Sindicais: o Conservadorismo da Constituição de 1988 e das Tentativas de Reforma nos anos 90. In: S. DINIZ, & S. PRAÇA (orgs.), Vinte anos de Constituição. São Paulo: Paulus.
- DOWNS, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Nova York, Harper.
- ELSTER, J. (1989). *Nuts and Bolts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOMES, S. (2006). O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, vol. 49, n. 1, pp. 87-118.
- HARDIN, R. (1982). *Collective Action*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- IMMERGUT, E. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, vol. 26, nº 1, pp. 5-34.
- KINZO, M. D. (1990). O Quadro Partidário e a Constituinte. In: B. Lamounier (ed.), *De Geisel a Collor: o Balanço da Transição*. São Paulo: Editora Sumaré/IDESP.
- KREHBIEL, K. (1987). Sophisticated committees and structure-induced equilibria in Congress. In: M. McCUBBINS, & T. SULLIVAN (eds.), *Congress: Structure and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIMONGI, F. (2006). A Democracia no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 76, pp. 17-40.
- MORROW, J. D. (1994). *Game Theory for Political Scientists*. Princeton: Princeton University Press.
- OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard economic Studies, vol. CXXIV.
- PETERS, G. B. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- PIERSON, P., & SCKOPOL, T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: I. KATZNELSON, & H. V. MILNER (eds.), *Political Science: State of the Discipline*. New York: Norton.
- SARTORI, G. (1982). *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Zahar Editores, Fundação Roberto Marinho.

- SHEPSLE, K. (1989). Congressional institutions and behavior: the changing textbook congress. In: J. CHUBB, & P. E. PETERSON (eds.), *Can the government govern?* Washignton, DC: Brookings Institution
- SHEPSLE, K. A., & BONCHECK, M. S. (1997). *Analysing Politics: Rationality, Behavior, amd Institutions*. New York, USA: W. W. Norton and Company.
- SIMONI Jr, S., SILVA, P. C., & SOUZA, R. d. (2009). Sistema Eleitoral na ANC 1987-88: a manutenção da representação proporcional. *Artigo Premiado no Concurso Anpocs/Ford sobre a Constituição de 1988* .
- SOUZA, C. (2001). Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. *DADOS, Revista de Ciências Sociais* , vol. 44, n. 3, pp. pp. 513-560.
- TSEBELIS, G. (1991). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.