UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DANILO BUSCATTO MEDEIROS

# ORGANIZANDO MAIORIAS, AGREGANDO PREFERÊNCIAS: A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-88

VERSÃO CORRIGIDA

SÃO PAULO
2013

DANILO BUSCATTO MEDEIROS

# ORGANIZANDO MAIORIAS, AGREGANDO PREFERÊNCIAS: A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-88

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi

De acordo com a revisão

VERSÃO CORRIGIDA

SÃO PAULO
2013

Nome: MEDEIROS, Danilo Buscatto

Título: Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Instituição:

Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr. Instituição:

Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr. Instituição:

Julgamento: Assinatura:

À Ana Flávia, com amor.

**AGRADECIMENTOS**

Não há palavras que possam expressar com justeza a gratidão que sinto para com tantas pessoas que participaram de alguma forma da elaboração da presente dissertação. No entanto, fico tranquilo quanto à tarefa de agradecê-los, pois sei que todos receberão com carinho as palavras que lhes enderecei.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, professor Fernando Limongi, por ter introduzido em minha trajetória acadêmica o interesse pelos processos constituintes. Seu incentivo foi essencial para que eu abandonasse a análise da tramitação das Propostas de Emenda à Constituição (o tema de minha iniciação científica) pelo estudo da misteriosa Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Nossas discussões foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa, tanto quanto a paciência e a liberdade com que me orientou.

À Andréa Freitas, quem me abriu as portas da pesquisa científica e me apresentou aos estudos legislativos. A dedicação contínua à formação de pesquisadores faz de Andréa uma pessoa tão inspiradora. A preocupação em colaborar com o trabalho de todos a seu redor faz dela uma pessoa tão querida.

No subsolo do CEBRAP – instituição da qual muito me orgulha participar – aprendi que o trabalho coletivo produz os melhores resultados: amigos. Os intermináveis dias produzindo bancos de dados foram prazerosos e instigantes especialmente pela companhia de Samuel e Rafael. Agradeço pela disposição com que me receberam e pelo amadurecimento resultante de nossos debates. O que a sala de aula muitas vezes não ensina, é possível aprender no café do CEBRAP. Junto dessa dupla dei os primeiros passos no estudo da Constituinte.

Entre os mais antigos cebrapianos ainda agradeço à Jaqueline, pesquisadora exemplar, pela troca de experiências e pela doce convivência em um período de trabalho tão intenso. À Andreza, amiga dedicada, por ter me dirigido as palavras certas nos momentos mais críticos e nos mais divertidos. Ao Maurício, meu companheiro na estimação de pontos ideais. Sem ele esta dissertação seria menos colorida. Agradeço sua plena disposição em ajudar com *scripts*, gráficos e metodologia – desde que, é claro, utilizássemos a linguagem R.

Agradeço também à nova e à novíssima geração de pesquisadores que se aglutinaram em torno dos grupos de estudos legislativos e eleitorais do CEBRAP e, recentemente, do NECI-USP. Ao meu *brow* Samir, essencial na revisão dos dados de votações nominais. Fico muito feliz em vê-lo hoje também estudando a ANC. À Fernanda, por sempre contribuir, com todo seu encanto, para que os longos dias de trabalho fossem mais leves. À Carla, Joyce e Graziele, com quem aprendi que ensinar é um excelente aprendizado. Ao Patrick, pelas tantas

conversas sobre os enigmas da Constituinte. O apoio que recebi de todos não pode ser mensurado.

Agradeço a todos pela leitura atenta de versões desta dissertação e acrescento na lista Lara, Andréa J.M. e Guilherme, bem como os colegas do grupo de estudos dos orientandos dos professores Fernando Limongi e Paolo Ricci. Este último também merece destaque neste espaço por ter assumido a orientação no início do mestrado enquanto o professor Fernando estava fora do país. Ao Fernando Guarnieri, com quem aprendi a estimar pontos ideais.

Aos professores Rogério Arantes e Sérgio Praça por terem participado do meu exame de qualificação com importantes críticas, apontamentos e sugestões. À professora Simone Diniz, por ter debatido o meu trabalho em eventos científicos contribuindo para o desenvolvimento do mesmo.

Às queridas Bruna e Anouch, e aos queridos Edu e Bruno, pela saudável companhia e pelo apreço pessoal. À Constância, com quem dividi as angústias e as alegrias em diversas fases do mestrado – do processo de seleção ao de depósito. À Jana, amiga de longuíssima data, pela convivência agradável e risonha na república sem nome e pelo apoio nos últimos três anos.

À minha mãe e ao meu pai, Vera e Roberto, e ao meu irmão Murilo. Se, por um lado, nunca entenderam o que de fato eu tanto estudava, por outro sempre me incentivaram a seguir em frente. À Sylvia, ao Nairton e à Ana Laura, por me receberem de braços abertos em incontáveis domingos.

À Ana Flávia, coautora desta dissertação e da minha vida, pelo companheirismo e incentivo.

Por fim, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de mestrado e pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

*[T]he constitution-making process may bring to the forefront divisive issues that might otherwise have been accommodated by less conflictual means.*

Elster, Offe & Preuss (1998)

## RESUMO

MEDEIROS, D. B. (2013). Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Reza a literatura neo-institucionalista que as normas que regem um processo decisório terão grande influência sobre o resultado final. Isto vale também para Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Não fosse assim um agrupamento de parlamentares descontentes com o andamento dos trabalhos constituintes não teria insurgido com uma proposta para a reformulação do Regimento Interno após quase um ano de funcionamento. Entender a importância do arcabouço institucional para as disputas políticas e o resultado final da ANC é a questão central desta dissertação. Desta forma, pretende-se responder a seguinte pergunta: quais os efeitos tanto das normas que regularam o processo de formação/convocação da ANC, quanto do seu regimento – que foi alterado ao longo dos trabalhos – sobre o resultado final? O modelo de constituinte aprovado na convocação (congressual e não exclusiva) e o formato dos trabalhos constituintes (descentralização em subcomissões e comissões temáticas) foram amplamente contestados e disputados pelas consequências que os atores políticos antecipavam ou projetavam sobre elas. Os atores políticos sempre sabem que regras afetam resultados. Resta saber se eles sempre anteciparam corretamente e, para tanto, é possível atentar para como eles se comportaram. Com o intuito de aprofundar o debate sobre a interação estratégica no processo constituinte, são analisadas as votações nominais no plenário da Constituinte para compreender como atores coletivos organizam preferências, reunindo maiorias em disputas políticas radicalizadas.



Palavras-chave: Assembleia Nacional Constituinte. Centrão. Pontos ideais. Preferências. Maiorias.

## ABSTRACT

MEDEIROS, D. B. (2013). Organizing Majorities, Aggregating Preferences: the 1987-88 National Constituent Assembly. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

According to the new institutionalist literature, the rules regulating a decision making process play great influence on its final result. This assumption applies to the 1987-1988 National Constituent Assembly (NCA). Otherwise, a group of legislators dissatisfied with the works' course would not have risen with a proposal to reform the Internal Rules after two years of Assembly. The main goal of this work is to comprehend the importance of the institutional structure for the political contests and the final result of the NCA. Thus, I aim to answer the following question: what are the effects of the rules regulating the convocation of the NCA, as well as the rules regulating its works – which have changed during the process – on the final results? The constitution-making design approved at the beginning (a congressional one instead of an exclusive one) and the organization form of the works (decentralized in thematic commissions) were largely contested because of the consequences political actors were anticipating and looking forward to, since they are always aware of the rule´s impact. The question is whether or not they anticipated it correctly, and for such it is possible to watch how they have behaved. Attempting to deepen the debate about strategic interaction on the constitutional process, the roll calls will be analyzed in order to understand how collective actors organize their preferences, building majorities in radicalized political contests.


Keywords: National Constituent Assembly. Centrão. Ideal points. Preferences. Majorities.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Bancadas partidárias no Congresso Nacional*, 1983-87 ..... 35

Gráfico 2 - Distribuição partidária das presidências e relatorias das comissões e subcomissões ..... 48

Gráfico 3 - Composição partidária na abertura da ANC e na Comissão de Sistematização .... 51

Gráfico 4 - Distribuição dos pontos ideais (1ª dimensão) dos relatores e dos demais constituintes, por partido ..... 53

Gráfico 5 - Curvas de densidade dos pontos ideais (1ª dimensão) segundo filiação ao PMDB e participação na Comissão de Sistematização ..... 55

Gráfico 6 - Dimensionalidade para três diferentes conjuntos de votações ..... 65

Gráfico 7 - Histograma dos pontos ideais (1ª Dimensão) estimados a partir de todas as votações válidas, por partido ..... 69

Gráfico 8 - Histograma dos pontos ideais dos deputados constituintes segundo sua autoclassificação ..... 71

Gráfico 9 - Histograma dos pontos ideais dos deputados constituintes segundo a classificação de Lima ..... 71

Gráfico 10 - Relação entre o nº de votos em plenário e o nº de constituintes do PMDB presentes ..... 76

Gráfico 11 - Histograma dos pontos ideais (1ª dimensão) por partido e assinatura da proposta de mudança regimental ..... 80

Gráfico 12 - Pontos ideais associados ao seu intervalo de confiança ..... 82

Gráfico 13 - Histograma dos pontos ideais (estimados a partir de votações conflituosas) por partido e assinatura da proposta de mudança regimental ..... 83

Gráfico 14 - Histograma dos pontos ideais (estimados a partir de votações em que o líder do PMDB liberou a bancada) por partido e assinatura da proposta de mudança regimental 83

Gráfico 15 - Histogramas dos pontos ideais (1ª dimensão) segundo as votações separadas por Títulos ..... 86

Gráfico 16 - Dimensionalidade para as votações dos Títulos ..... 86

Gráfico 17 - Comparação dos pontos ideais (1ª dimensão) dos constituintes estimados com o W-Nominate e o Optimal Classification ..... 111

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - *Correct Classification* (CC) e APRE ..... 66
Tabela 2 - *Roll rate* por partido ou grupo ..... 78
Tabela 3 - Relação entre assinatura da mudança regimental e voto com o Centrão, segundo o DIAP ..... 79
Tabela 4 - Votações e Constituintes incluídos, por Título a que se referia a votação ..... 85
Tabela 5 - *Correct Classification* (CC) e APRE, por votações dos Títulos ..... 87
Tabela 6 - Votações do Preâmbulo, segundo assinatura da proposta de alteração regimental . 88
Tabela 7 - Votações do direito de propriedade ..... 91
Tabela 8 - Votações da Reforma Agrária ..... 95
Tabela 9 - Votações do Sistema de Governo e do mandato presidencial futuro e do Sarney ... 96

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| ANC | Assembleia Nacional Constituinte |
| Arena | Aliança Renovadora Nacional |
| CNBB | Confederação Nacional dos Bispos do Brasil |
| CS | Comissão de Sistematização |
| CONTAG | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DANC | Diários da Assembleia Nacional Constituinte |
| DCN | Diário do Congresso Nacional |
| DIAP | Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| PCB | Partido Comunista Brasileiro |
| PCdoB | Partido Comunista do Brasil |
| PDC | Partido Democrata Cristão |
| PDS | Partido Democrático Social |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PFL | Partido da Frente Liberal |
| PL | Partido Liberal |
| PMB | Partido Municipalista Brasileiro |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| RI | Regimento Interno |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| UDR | União Democrática Ruralista |

**SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO ..... 12
2. TRANSIÇÃO, RUPTURA E SOBERANIA: A CONVOCAÇÃO ..... 17
2.1. A Constituinte ótima ..... 18
2.2. Breve histórico ..... 22
2.3. A convocação da Constituinte: aprovação da Emenda 26 ..... 25
2.4. Considerações ..... 35
3. DA APROVAÇÃO DO RI À SUA REFORMULAÇÃO: O SURGIMENTO DO CENTRÃO ..... 38
3.1. A aprovação do primeiro Regimento Interno ..... 40
3.2. A estratégia progressista e a resposta conservadora ..... 46
3.3. Considerações ..... 60
4. O PLENÁRIO: DIMENSIONALIDADE, IDEOLOGIA E LIDERANÇAS ..... 62
4.1. A dimensionalidade do espaço político ..... 63
4.2. Comportamento partidário? ..... 72
4.3. Centrão: a dificuldade de formar maiorias ..... 79
4.4. Considerações ..... 98
5. CONCLUSÃO ..... 99
REFERÊNCIAS ..... 102
APÊNDICE A – METODOLOGIA ..... 108

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira promulgada em 1988 recebeu a alcunha de "Constituição Cidadã". Tal título faz referência aos ganhos em matéria de direitos civis, políticos e sociais, bem como à participação política garantida. E, de fato, a promulgação da Carta demarcava o rompimento com o recente passado autoritário. Isto não foi suficiente para que o texto fosse poupado de críticas. Disseminou-se a visão de que esta criara entraves à governabilidade e ao progresso econômico tão logo a Constituição foi promulgada. Nem os próprios autores, Deputados e Senadores constituintes, se contentaram com o resultado final. A esquerda, por exemplo, afirmou sua insatisfação com os parcos avanços progressistas na sessão de promulgação. O discurso do próprio Ulysses Guimarães resume a situação e a sensação: "A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais" (Diários da Assembleia Nacional Constituinte, 5 de outubro de 1988, p. 14380).

Mas o que motivou tanta reclamação depois de quase dois anos de trabalho? Está difundido no debate político que dois fatores foram de extrema importância para um resultado insatisfatório: o modelo de constituinte congressual e o formato descentralizado do processo constituinte. Há, então, a percepção de que as normas que regem um processo decisório terão grande influência sobre o resultado final e este poderia ser diferente fossem outras as regras. Mas não é possível construir o contrafactual para esse caso. No entanto, é possível entender a importância do arcabouço institucional para as disputas políticas e para o resultado final da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC). Eis a questão central desta dissertação. Desta forma, pretende-se responder a seguinte pergunta: quais os efeitos das normas que regularam o processo sobre o resultado final?

Importantes decisões foram tomadas pelas forças políticas no processo constituinte – aqui entendido como um movimento mais amplo do que a ANC – que levou à promulgação da Constituição brasileira de 1988. A presente dissertação apresenta e analisa três delas: a aprovação, por meio de emenda constitucional convocatória, de um modelo de constituinte congressual, a adoção de um Regimento Interno (RI) que descentralizava o trabalho em subcomissões e comissões, e a alteração desse mesmo regimento quando o anteprojeto estava prestes a ser enviado ao plenário. Todas estas decisões foram amplamente contestadas e disputadas pelas consequências que os atores políticos antecipavam ou projetavam sobre elas. Os atores políticos sempre sabem que regras afetam resultados. Resta saber se eles sempre anteciparam corretamente e, para tanto, é preciso atentar para como eles se comportaram, o que também será analisado.

A primeira decisão foi tomada na etapa de convocação. Estavam em debate duas propostas. A primeira visava convocar uma assembleia constituinte em que os deputados e os senadores a serem eleitos ordinariamente em 1986 também recebessem a função constituinte. Este modelo ficou conhecido como constituinte congressual e se contrapunha à proposta da constituinte exclusiva. Esta, por sua vez, pretendia que seria eleita uma assembleia com o único fim de escrever a Constituição, se dissolvendo ao fim dos trabalhos.

As audiências públicas da tramitação da Emenda Constitucional nº 26/1985, responsável pela convocação, contaram praticamente apenas com convidados defensores do segundo modelo. A ideia era que somente a constituinte exclusiva tinha capacidade de demarcar uma ruptura com o passado e isolar a assembleia dos interesses particulares e institucionais, garantindo a soberania da ANC e trazendo ao seu seio os interesses populares. O modelo congressual, por sua vez, manteria fortes laços com o regime que se pretendia suplantar. A perspectiva quanto à composição do corpo constituinte a partir de uma eleição legislativa ordinária organizada sob o poder vigente era de que venceriam os interesses particulares e institucionais[1].

Em seu modelo ideal de assembleia constituinte, definido como aquele que maximiza a razão e minimiza os interesses, Elster (2012) apresenta argumentos na mesma direção e defende a constituinte exclusiva como a que melhor afasta os interesses institucionais. A opção exclusiva ganha, por assim dizer, o debate normativo. Contudo, não conseguiu responder o problema básico: qual a regra pela qual seriam eleitos os representantes e como estas regras assegurariam que as vantagens prometidas pelo modelo fossem obtidas? Basta dizer que foi aprovada a constituinte congressual. É o que discuto no capítulo 2.

Esta decisão deixou pendente o problema de fundo, a saber, a convivência complicada com o regime que se pretende encerrar. Como produzir a lei maior convivendo com a velha ordem e com o Presidente da República José Sarney? Isto nos leva à segunda decisão crucial do processo constituinte, a aprovação do Regimento Interno. A questão da soberania da ANC dominou os debates nesta etapa uma vez que se apresentou a possibilidade de dispor a assembleia de mecanismos legais para alterar a Constituição em vigor.

Este debate dominou as sessões de tramitação do primeiro RI. O modelo de elaboração constitucional estruturado em subcomissões e comissões foi bem aceito e propostas alternativas não chegaram ao plenário. No entanto, a descentralização apregoada por tal

[1] Lessa (2008, p. 364) ressalta que, à época, a expectativa era que o modelo congressual inibiria inovações e imprimiria um caráter conservador e governista aos trabalhos constituintes. O fato da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC) não ter sido exclusiva explicaria seus problemas, afinal teria sido capturada pelos interesses particulares e da classe política – e não pelos interesses populares.

engenharia falseava a centralização representada pela Comissão de Sistematização, a qual produziria um texto de difícil alteração em plenário (pela exigência de maioria absoluta). Alguns constituintes notaram este artifício e se manifestaram duramente, mas o regimento foi aprovado com esse modelo.

Os procedimentos de elaboração constitucional adotados ainda padeceriam de um formato permissivo à captura por interesses particulares. A descentralização se encaixa no modelo clássico do sistema dos Estados Unidos: comissões fortes levam a *logrolling* em plenário (Mayhew, 1974). As disputas seriam individualizadas e os interesses tomariam conta do processo. Um sistema baseado em comissões fortalecidas ampliaria as oportunidades de participação autônoma dos legisladores na produção das políticas.

Devemos, então, investigar como se consagrou o modelo descentralizado no primeiro Regimento Interno da ANC. Por que não adotar o sistema da constituinte de 1946 em que foi formada uma comissão com o objetivo de escrever o anteprojeto e submetê-lo ao crivo do plenário? Esta opção era plausível naquele momento? Cabe frisar que não houve questionamentos a respeito da descentralização, mas sim do poder concentrado na Comissão de Sistematização.

E afirma-se que a composição desta estaria enviesada, com uma sobrerrepresentação da esquerda, na medida em que Mário Covas, o líder do PMDB na constituinte, teria indicado parlamentares da ala mais progressista de seu partido para ocupar postos-chaves nas comissões e subcomissões, os quais garantiam vagas na Sistematização. Esta estratégia teria levado à produção de um anteprojeto a ser votado em plenário que não refletia as preferências dos constituintes. Este descompasso teria contribuído para o surgimento do Centrão, um agrupamento conservador suprapartidário que se insurgiu contra o RI e apresentou uma nova proposta para os trabalhos em plenário. Esta hipótese, que se encontra disseminada amplamente na literatura, pode ser recolocada em termos neo-institucionalistas da seguinte forma: Covas teria antecipado as consequências do modelo adotado e, sabendo da importância da Comissão de Sistematização, agiu estrategicamente compondo-a com parlamentares mais próximos de sua posição. Mas o problema desta interpretação é óbvio: por que Covas teria sido o único a antecipar aos efeitos do RI? Não seriam os demais líderes igualmente capazes de antecipar as consequências?

Estes pontos são analisados no capítulo 3. Bem como a terceira decisão da assembleia constituinte: a alteração do regimento quando a Sistematização já se preparava para submeter o anteprojeto de Constituição para o plenário. O levante do Centrão promoveu mudanças significativas na organização da disputa que se desenrolaria em plenário. A principal delas

disciplinava a possibilidade de conseguir preferência para votação de títulos e capítulos. Isto é, recolhendo um maior número de assinaturas o substitutivo passaria a votação em detrimento do texto advindo da Sistematização – o qual só iria à votação caso o primeiro fosse rejeitado. Mas não há nenhuma garantia de que esta e as outras mudanças regimentais alteraram a correlação de forças ou fizeram do Centrão uma maioria propositiva. Por isso, analiso como as novas regras influenciaram os resultados. O que implica examinar o comportamento dos constituintes em plenário – tema do capítulo 4.

Devido às comemorações de 20 anos de nossa Constituição Federal, celebrados em 2008, avolumou-se o número de publicações e pesquisas sobre a assembleia que a elaborou. No entanto, ainda são poucos os estudos que se dedicaram a explicar como se comportaram os Deputados e Senadores constituintes em todo o processo. Existem alguns estudos de área com enfoque em alguma política pública ou normatização específica[2]. A principal razão talvez seja a dificuldade em analisar o jogo de interesses voltando os olhos ao plano geral. Para enfrentar este desafio, sugiro uma alternativa: a estimação dos pontos ideiais dos parlamentares a partir das votações nominais.

Lanço mão, então, do *Optimal Classification* (Poole, 2000, 2005), método não-paramétrico para estimação de pontos ideais a partir de votações nominais que utiliza o mesmo modelo espacial do *W-Nominate* (Poole & Rosenthal, 1985, 1991, 1997, 2001), método estatístico paramétrico que recupera as dimensões relevantes da estrutura das votações e estima as coordenadas espaciais para os legisladores[3]. A diferença primordial entre eles é que o *Optimal Classification* (ou simplesmente OC), ao invés de maximizar a verossimilhança da escolhas dos legisladores, maximiza as classificações corretas daquelas mesmas escolhas. De acordo com Rosenthal e Voeten (2004) esta técnica é mais adequada do que o tradicional *W-Nominate* para contextos em que as instituições políticas produzem incentivos para o comportamento estratégico, pois não viola pressupostos de erro tal qual os métodos paramétricos. O OC é ideal para espaços políticos com variação da disciplina entre partidos, migrações partidárias e voto estratégico – exatamente o caso da Constituinte brasileira.

Não há dúvidas que regras afetam resultados. Não foi diferente na ANC de 1988 e muitas das principais lutas no decorrer do processo de convocação e elaboração do texto constitucional giraram em torno das regras, fossem elas as relativas à forma de compor a

---

[2] Sobre a reforma agrária, o SUS, a distribuição de recursos tributários, o sistema eleitoral, o sistema de governo, o STF, o Ministério Público e o processo orçamentário, conferir, respectivamente, Buttò (2009), Marques(2010), Leme (1992), Simoni, Silva e Souza (2009), Limongi (2008), Carvalho(2008), Kerche (2008) e Praça (2008).

[3] Detalho a metodologia empregada no apêndice.

própria Constituinte, fossem as relativas às regras internas que distribuíam direitos e prerrogativas de apresentar propostas e emendas ao texto. Contudo, a importância das regras e seus efeitos não podem ser exagerados. Ao longo deste trabalho revelo duas limitações. Primeiro, como o debate relativo à qual constituinte seria convocada revela, há limites que são dados pela própria oferta de modelos institucionais. Os que apostam na importância de uma constituinte exclusiva precisam responder a uma questão prévia: qual o modelo institucional pelo qual esta exclusividade será obtida? Como serão eleitos os representantes? Mais, se a pretensão era que a ANC fosse eleita por representação proporcional, então não haveria como evitar a participação dos partidos. Mas a segunda limitação referida acima falou mais alto em todo o processo estudado. Em certa medida, tal limitação é óbvia a ponto de parecer banal. O fato é que os efeitos das instituições não podem negar o imperativo majoritário. Não apenas porque a maioria é necessária para aprovar as regras, como também porque está ao seu alcance revisar as regras caso os resultados obtidos sejam contrários a seus interesses. A coalizão que ditou os rumos da transição elegendo Tancredo Neves se revelou fundamental em todos os momentos chave do processo constitucional. Sem a cooperação entre o PMDB e o PFL não se formava maioria consistente e forte o suficiente para aprovar uma nova Constituição.

## 2. TRANSIÇÃO, RUPTURA E SOBERANIA: A CONVOCAÇÃO

A convocação de uma assembleia constituinte é feita dentro de um processo de transição e marca o reconhecimento de que a ordem legal vigente precisa ser superada. Via de regra, a constituinte que se instala coexistirá com uma Constituição tida como inadequada para regular as relações políticas do presente. No entanto, por forte que seja a suspeição e rejeição ao texto em vigor, a reunião da constituinte não inaugura, por si só, uma nova ordem legal. O passado simplesmente não desaparece. O processo constituinte pode então ser definido como a criação de normas cujo procedimento é regulado pelo poder que tem a capacidade de iniciá-lo (Fortes, 2009, p. 25).

Ainda que suas decisões sejam soberanas, a constituinte é gestada no interior da velha ordem e suas primeiras decisões serão, necessariamente, marcadas pelos regulamentos que levaram à sua convocação. E enquanto seus trabalhos não forem concluídos, os sinais de vida do regime anterior estarão por toda parte. A criação de uma nova ordem legal é seu último ato. Em outras palavras, a promulgação da nova Constituição encerrará a ruptura entre o passado autoritário e o regime democrático que se instaura (Bonime-Blanc, 1987).

Ainda que não se possa escapar de construir a nova ordem legal sob os ditames do regime que se pretende encerrar, alguns atos possuem grande efeito simbólico e outros servem para firmar a soberania do poder transitório. O caso brasileiro em análise é exemplar. Derrotados no movimento conhecido como "Diretas já!" cuja pretensão era aprovar a proposta de emenda constitucional (PEC) que visava transformar o pleito presidencial de 1985 em eleições diretas, os opositores ao regime autoritário enxergaram na PEC enviada pelo Presidente da República José Sarney convocando a Constituinte uma nova chance para demarcar a ruptura[4]. Para tanto, era preciso aprovar um modelo de constituinte dotado de soberania popular e distante das bases do regime vigente. A opção que melhor se adaptou a estas pretensões foi a de uma constituinte convocada especialmente para escrever uma nova Constituição, ou seja, seriam eleitos representantes para este fim e a assembleia se dissolveria quando da conclusão dos trabalhos.

O modelo concorrente era a constituinte congressual, em que os deputados e senadores a serem eleitos em 1986 também seriam imbuídos do poder constituinte. As principais críticas que este modelo sofreu por parte das forças políticas de oposição residiam na falta de

[4] Citando o ex-deputado Flavio Bierrenbach (1986, p. 64) "Esse processo de transição apenas começou. Daí a razão determinante da luta pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte que, sendo livre e soberana, deveria estabelecer um novo pacto sócio-político e teria a grande tarefa de restaurar a res publica, onde a livre manifestação do pensamento, a administração racional das divergências e o espaço público, aberto pela palavra e pela ação, pudessem condicionar a atividade política como uma grande dimensão da dignidade humana.".

soberania que implicava e na expectativa (negativa) quanto à composição do corpo constituinte a ser eleito a partir das normas consagradas pela ordem legal vigente.

A opção por uma constituinte exclusiva demarcaria mais nitidamente a ruptura com o passado autoritário. Criaria, no entanto, o problema de como fazê-la representativa apenas da nova ordem tendo em vista que as regras eleitorais vigentes haviam sido editadas durante o regime que estava sendo negado, que se pretendia derrubar[5]. Em termos práticos, a questão que se colocava era como eleger seus membros com esse espírito. A falta de uma resposta – e de uma proposta concreta de constituinte exclusiva – levou à aprovação da opção congressual. Mas esta decisão implicava de fato a ausência de ruptura? É preciso, então, entender a fundo as razões e as consequências da adoção deste modelo.

Para avaliar o que motivou a escolha do modelo congressual e o que poderia resultar daí, é possível levar em consideração as disposições normativas de Jon Elster sobre o processo constituinte ótimo. Em suas assertivas, Elster propõe uma organização de constituinte que maximiza a razão ao tempo que minimiza a influência dos interesses em sua elaboração. As decisões sobre a não convocação de uma constituinte exclusiva e a seleção dos seus membros não teria agradado ao autor, crítico do modelo congressual, cujo pecado maior seria justamente o de aumentar a abrangência dos interesses (especialmente os institucionais).

O objetivo deste capítulo é discutir a convocação da ANC, enfatizando como se relacionaram a assembleia constituinte e os poderes instituídos. Na primeira seção, apresento resumidamente as assertivas de Elster sobre a organização da constituinte ideal com o objetivo de dar suporte à interpretação sobre o processo que culminou na convocação da ANC. Detalho os debates convocatórios na terceira seção, não sem antes resgatar brevemente os acontecimentos prévios – o que ajudará a entender como as forças políticas se relacionavam, quais eram suas estratégias e como chegaram à constituinte. Finalizo com considerações sobre a análise empreendida.

## 2.1. A Constituinte ótima

Em diversos trabalhos Elster (1995, 1998, 2000) destaca algumas características institucionais para que um processo constituinte se aproxime do ideal, de forma que a Constituição seja produto de uma decisão racional; isto é, para que o bem comum prepondere sobre os interesses. Recentemente, Elster (2012) consolidou suas considerações do que seria o desenho ótimo de uma assembleia constituinte. Os interesses privados (dos próprios

[5] A análise dos processos de transição do Leste Europeu conduzida por Elster, Offe e Preuss (1998) mostra a importância da escolha do sistema eleitoral.

constituintes), partidários e institucionais devem ser neutralizados ou minorados. Minimizar a influência do interesse de grupos e de indivíduos, insulando os constituintes da influência das paixões (de cada um e também dos em posição potencial de pressão), eis o ideal perseguido. Isto é, Constituições deveriam ser escritas sob o império da imparcialidade, afinal são documentos que visam regular as gerações futuras. A questão está em saber se é possível encontrar o modelo organizacional em que os interesses sejam suspensos, neutralizados ou pelo menos minimizados. A resposta de Elster é positiva. Ainda que o resultado tenda a ser sub-ótimo mesmo quando adotados os melhores procedimentos possíveis, há sim um modelo de elaboração constitucional capaz de eliminar o enviesamento que pode ser previsto *ex ante*.

Totalizariam seis as etapas de um processo constituinte, a saber: (1) convocação, (2) seleção dos membros, (3) definição do mandato da assembleia e dos membros, (4) validação e verificação das credenciais dos eleitos, (5) especificação dos procedimentos decisórios internos à constituinte e, por fim, (6) definição do modo de ratificação do marco legal produzido. Para cada uma destas fases, é possível identificar as alternativas e seus efeitos sobre a prevalência da razão/imparcialidade ou dos interesses/paixões. Em função do recorte deste trabalho, atenção será dedicada às duas primeiras e à definição das regras internas.

Na convocação é esperada a existência uma fonte de autoridade externa, sendo seu desejo constranger àqueles que receberão o mandato no sentido de ter suas demandas atendidas[6]. Ao pensar na situação ótima, Elster sugere que a assembleia seja exclusiva, isto é, não seja convocada para escrever a Constituição enquanto atua como casa legisladora. Com isso, os interesses institucionais perderiam espaço e impactariam menos sobre o texto final. Indivíduos que se responsabilizam pela dupla tarefa de escrever uma constituição e produzir legislação ordinária têm maior tendência em atuar em prol do interesse institucional que representam. Ou seja, imagina-se que esse tipo de arranjo criará legislativos poderosos, tanto porque os constituintes almejam permanecer no poder no momento pós-constitucional, quanto porque tendem a valorizar seu próprio papel. Pelos mesmos motivos devem estar excluídos do momento constituinte as instituições que serão regulamentadas pela nova carta constitucional (Elster, 1998). Nessa linha, Elkins, Ginsburg e Blount (2008) indicam que o modelo de exclusividade é o que parece melhor solucionar o conflito de interesses.

Assim como na convocação, na seleção dos membros também há uma autoridade externa. A decisão fundamental refere-se ao modelo eleitoral a ser adotado apara eleger os

[6] Preferências e interesses institucionais explicam o fato de a maioria dos países que alcançaram a democracia na segunda metade do século XX ter aprovado a sua Constituição sem convocar uma assembleia constituinte. Só quando não é capaz de impor um novo texto constitucional é que aceita abrir o controle do processo e corresponsabiliza os outros atores (Fortes, 2009).

constituintes. Neste momento pode ser definido o número de membros eleitos. No que diz respeito ao número ótimo de membros da Assembleia Constituinte há que se levar em conta a homogeneidade do país em questão. Quanto maior e mais heterogêneo o país, maior deverá ser o número de delgados eleitos, permitindo o máximo de representatividade. Deve-se chegar a um equilíbrio entre o bloqueio de acordos muito fáceis (impróprios muitas vezes) característicos do baixo número de representantes e o impedimento de confusão e intemperança típico das multidões. A ideia, derivada de Bentham, é que em grandes assembleias será baixo o incentivo para o indivíduo informar a si mesmo, sendo alto o incentivo para "pegar carona". Já assembleias muito diminutas são vulneráveis ao comportamento estratégico.

Estas assertivas combinam com o modo de eleição que Elster assinalara outrora (1993, 1995): os membros a compor uma assembleia constituinte devem ser eleitos pelo sistema proporcional, uma vez que não é o objetivo do processo fomentar governabilidade, mas sim garantir a representatividade[7].

É na etapa de estabelecimento das regras internas que se define a organização mais ampla dos trabalhos, isto é, se haverá centralização ou descentralização da construção dos debates e do texto constitucional – a decisão tende a ser entre adotar uma comissão que escreve um anteprojeto e submete-o ao plenário ou uma série de subcomissões temáticas para, senão construir o texto, ao menos debater as propostas na área sob sua jurisdição. Uma opção é a adoção da divisão do trabalho entre comissões que se reúnem a portas fechadas e discussões públicas em plenário. Nesses casos, os possíveis acordos firmados nas comissões que tenham por base interesses privados serão postos a prova (e constrangidos) no plenário, onde deverão ser defendidos nos termos do interesse público.

Se por um lado o segredo total encoraja interesses partidários, a publicidade total produz muita retórica e demagogia. Mais do que isso, a publicidade pode levar os indivíduos a não alterar suas posições firmadas anteriormente mesmo depois de convencidos. Por outro lado, uma maior abertura refreia barganhas autointeressadas e constrange os constituintes a defenderem suas propostas nos termos do bem público, dificultando também o *logrolling*. A discussão pública, afirma Arato (1997, p. 34),

> socializa os atores principais, que devem, assim, conduzir e defender posições para as quais argumentos normativamente convincentes podem ser pensados. Além disso, ela permite que pontos de vista sub-representados sejam expressados e ouvidos. Mas

[7] Na visão de Arato (1997, p. 35), "mesmo antes do encontro dos órgãos formuladores constitucionais, pode-se elaborar normas eleitorais, como representação proporcional, incorporando a preferência ao consenso sobre a democracia majoritária ao menos no nível de políticas constitucionais".

> os formuladores de constituições necessitam a liberdade plena de deliberação. Portanto, as duas dimensões de publicidade – deliberação e abertura – devem estar ligadas em um único quadro organizacional.

Ainda na etapa de formulação regimental, os constituintes precisam resolver quais serão o quórum e o método de votação, enfim, como transformar votos em decisões. Como bem lembra Elster (2000, p. 367), o processo de agregação de preferências dadas para se chegar a um resultado é influenciado largamente pelos procedimentos adotados. Votações secretas podem gerar o duplo efeito de minar a troca de votos baseada no interesse e permitir que os constituintes não cumpram compromissos firmados anteriormente ou tenham a liberdade de votar a despeito da pressão popular. Como bem sintetiza Elster (2000, p. 369), "não querendo ser contrariados, eles [os constituintes] anteciparão e se sentirão constrangidos pela censura possível".

Em suma, as proposições ótimas de Elster visam dar soluções institucionais para reclames normativos do processo de elaboração constitucional. O objetivo é promover o interesse público através de decisões racionais. O modelo prevê algumas saídas institucionais para dirimir os conflitos. A deliberação secreta e um tamanho reduzido promovem a expressão fiel das preferências e a possibilidade de que compromissos firmados anteriormente à constituinte sejam revistos em prol de decisões consensuais. Ao analisar a constituinte espanhola, Gunther e Blough (1980, p. 87, tradução minha) afirmaram que

> [a]s negociações sobre temas potencialmente explosivos devem ser levadas a cabo reservadamente – não em um fórum público – por representantes de partidos que ficam autorizados a estabelecer compromissos vinculantes para os membros de seus respectivos grupos políticos. O qual ordinariamente requer a observância de uma estrita disciplina partidária.

A Assembleia Nacional Constituinte brasileira instalada em 1987 não agradaria a Elster. O Congresso Nacional eleito em novembro de 1986 (somados os senadores cujo mandato se iniciara em 1982) foi engajado na tarefa de escrever a nova Constituição, transformando-se em assembleia constituinte, sem, no entanto, perder sua função legislativa. Isto é, os parlamentares constituintes eram também legisladores ordinários. Além disso, a ANC não se dissolveu ao fim de seus trabalhos, ou seja, com a promulgação da Constituição. Se, por um lado, as eleições foram proporcionais, como desejava Elster, por outro, não era a nação o distrito eleitoral. Além disso, como foram as eleições para o Congresso Nacional que definiram os membros da ANC, mais de 500 parlamentares receberam a tarefa de elaborar a nova carta; número muito acima do recomendado por Elster. Para completar, o primeiro regimento da ANC previa um sistema descentralizado no início (subcomissões e comissões) e

centralizado no fim (Sistematização e plenário), sempre com reuniões abertas (deliberações e votações públicas).

Mas como se chegou a esse modelo tão malfadado de assembleia constituinte? Entender o processo que produziu tais disposições é o objetivo primeiro deste capítulo. Lembrando que a Constituinte foi convocada por meio da aprovação de uma emenda constitucional proposta pelo Presidente da República, José Sarney àquela altura, e submetida à apreciação do Congresso Nacional, resta saber como as forças políticas se enfrentaram, cotejando o que se passou com os argumentos que Elster refinaria anos depois. Se existiam defensores da constituinte exclusiva, também existiam ferrenhos defensores da opção congressual. Os atores políticos pareciam só concordar com a necessidade de elaborar uma nova Constituição para por um ponto final na longa transição democrática – ainda mais após as intensas mobilizações do movimento "Diretas já!", que ao menos teve sucesso em animar politicamente a sociedade.

A ideia da constituinte exclusiva é defendida, entre outras coisas, pela garantia de que seja popular. Somente assim o processo de elaboração de uma nova Constituição seria representativo e responderia aos anseios populares depois de anos de repressão. Discutirei como esse argumento não pode vir descolado de uma proposta de como escolher os membros da assembleia. Isto porque os defensores da constituinte exclusiva eram favoráveis à fórmula das candidaturas avulsas, a qual tem potencial justamente para eleger uma representação dominada pelo poder econômico. A questão é, como já afirmara Manin (1997), que temos que olhar para os dois lados da equação: quem pode votar e quem pode ser votado. Ainda que não se defenda nenhuma restrição à apresentação de candidaturas, a probabilidade de candidatos realmente populares, que não detenham o poder econômico vencerem é pequena. A elite econômica se imporia[8]. A intenção poderia ser popularizar a representação, mas o resultado poderia ser apenas trazer para a assembleia uma elite econômica que ainda não havia entrado na política institucional.

## 2.2. Breve histórico

Não há consenso sobre qual a data precisa em que começou a transição democrática brasileira[9], mas pode-se dizer que os primeiros passos foram dados no governo do General Geisel (Kinzo, 1990; Sallum Jr., 1996). A distensão foi um processo lento que se iniciou em

[8] Vale frisar que quanto maior o distrito, maior a força do princípio da distinção.

[9] Muitos menos sobre quando, no interior desta transição, se consolidou a ideia de convocação de uma assembleia constituinte.

meados dos anos 1970 e se encerrou com a promulgação da nova Constituição e a eleição direta para Presidente em 1989. No entanto, a Emenda Dante de Oliveira ensejava a possibilidade de encerrar – com ruptura – a controlada transição ao propor a realização de eleições diretas para Presidente já em 1985. Para que uma mudança se efetivasse, a Constituição precisava ser alterada por um Congresso no qual o PDS (ex-Arena), partido governista, controlava cerca de 50% das cadeiras da Câmara dos Deputados e mais de 60% do Senado Federal. Portanto, para aprovar uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que visasse à alteração das regras da eleição presidencial era necessário contar com adesões de membros do partido do governo.

O PMDB, principal partido de oposição ao regime autoritário e que até então mantinha uma posição moderada, se uniu para a aprovação da medida, promovendo uma das maiores mobilizações populares da história brasileira. O ambiente político deixava evidente que, em caso de alteração da Constituição, o PDS dificilmente emplacaria o novo presidente – o que comprometia o ideário arenista da transição lenta e gradual; isto é, o partido perdia a possibilidade de exigir garantias para sua sobrevivência na nova ordem. Frente à grande mobilização nacional, nenhum partido votou maciçamente contra a emenda, à exceção do PDS. E mesmo este se dividiu: foram 55 votos favoráveis, 65 contrários, 3 abstenções e 112 ausências (Bierrenbach, 1986, p. 61). Estas defecções podem ser explicadas pelo dilema enfrentado pelos deputados pedessistas: votar contra os interesses do partido ou contra os interesses dos eleitores? Não era claro, ao que tudo indica, qual seria a melhor estratégia de sobrevivência dos filiados àquela legenda em uma nova ordem.

Faltaram apenas 22 votos para a emenda ser aprovada na Câmara dos Deputados. É impossível prever com qualquer grau de certeza o que teria ocorrido no Senado Federal, mas a distribuição de forças indica que, muito provavelmente, também seria recusada.

Porém, mesmo rejeitada, a proposta foi decisiva para a definição do quadro político nacional. A “velha direita” esfacelava-se. A vitória apertada apontava suas divisões internas e projetava, inequivocamente, as dificuldades que o grupo, associado de forma direta ao autoritarismo, enfrentaria em pleitos futuros. Já ao PMDB restavam duas opções: ou o partido se fazia valer da mobilização popular e continuava a investir na luta pelas eleições diretas – deslegitimando, assim, um processo eleitoral via Colégio Eleitoral, mas incorrendo no risco de, ao encurralar os militares, ameaçar o processo de descompressão política que estava em marcha – ou aceitava a derrota e tentava chegar ao poder sem subverter a ordem.

Apesar de muitos peemedebistas defenderem a manutenção da campanha das “Diretas já!”, o grupo capitaneado por Tancredo Neves, então governador de Minas Gerais, articulou-

se para que o partido lançasse candidato às eleições no Colégio Eleitoral. A "velha esquerda" também saía dividida do processo. Sobretudo, a estratégia de forçar uma ruptura encontrara seu limite.

Tendo vencido na manutenção das eleições presidenciais indiretas, cabia ao PDS promover a união interna para vencer no Colégio Eleitoral e, assim, manter-se no poder e controlar a última etapa no processo de distensão do regime. A definição da forte candidatura de Tancredo Neves pelo PMDB já cumpriu, por si só, um papel estabilizador nas pretensões do partido da ordem. Soma-se a isso o fato do grupo capitaneado pelo então vice-presidente e pré-candidato Aureliano Chaves ter saído do PDS antes mesmo da convenção do partido. Nesta, Paulo Maluf ganha a indicação em detrimento do Ministro do Interior Mário Andreazza por 493 votos a 350. A candidatura do último era conduzida por Antônio Carlos Magalhães, o qual sela uma aliança com Tancredo após a derrota na convenção do PDS.

A candidatura "tancredista" crescia em ritmo acelerado. Os dissidentes do PDS formaram a "Frente Liberal", encabeçada por Aureliano Chaves e Marco Maciel. José Sarney abandonou a presidência do partido de Maluf e migrou para o PMDB. Apoiador da "Frente Liberal", Sarney foi escolhido para ser o candidato à vice-presidência na chapa de Tancredo. Formou-se, assim, a "Aliança Democrática", responsável por viabilizar a chegada do PMDB ao poder após anos de oposição[10]. Esta, porém, está claro, não foi uma vitória da esquerda.

A "Aliança Democrática" chegava ao poder desta forma, com a missão de, enfim, concluir a longa transição. A convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte foi o substituto funcional da ruptura não ocorrida. A ideia da convocação de uma constituinte que inaugurasse, de fato e de direito, o novo período democrático rondava a agenda política há algum tempo. Era uma demanda de parte da sociedade civil organizada e Tancredo prometeu convoca-la. O seu comprometimento com a formalização da constituinte servia para apresentar uma garantia de que haveria, de fato, uma transição real – acalmando, assim, os ânimos dos seus partidários que não aceitaram a decisão de que o PMDB participaria doas eleições via Colégio Eleitoral.

Entretanto, não era sabido se a promessa seria cumprida e nem o que se entendia por constituinte (qual seria o modelo de elaboração constitucional que Tancredo promoveria). Após a morte do Presidente recém-eleito, seu vice empossado, José Sarney, apresentou mensagem ao Congresso convocando a constituinte.

---

[10] Com a derrota de Maluf, a velha direita se dividiu entre apoiadores da vitoriosa "Aliança Democrática" e opositores ao governo recém-eleito. A ditadura e o seu partido estavam isolados.

Naquele momento histórico, entendia-se que a promulgação de uma nova Constituição era a melhor opção para romper com o autoritarismo e promover um completo retorno à democracia. Vale lembrar que a tese da necessidade de uma Constituinte já rondava o MDB desde os anos 1970 e tinha muitos adeptos, como, por exemplo, a OAB (Lima, 2009, pp. 56–7). A ânsia está descrita nas palavras de Bierrenbach (1986, p. 64):

> Esse processo de transição apenas começou. Daí a razão determinante da luta pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte que, sendo livre e soberana, deveria estabelecer um novo pacto sócio-político e teria grande tarefa de restaurar a res publica, onde a livre manifestação do pensamento, a administração racional das divergências e o espaço público, aberto pela palavra e pela ação, pudessem condicionar a atividade política como uma grande dimensão da dignidade humana.

Enfim, a classe política e muitos segmentos organizados da sociedade enxergavam na ANC uma espécie de Emplastro Brás Cubas, uma panaceia. Já em 1985 passou-se a discutir a convocação da Constituinte em primeiro plano. A literatura tende a destacar dois modelos que se enfrentaram no debate político: de um lado a ANC exclusiva (convocada apenas para elaborar a nova carta, se dissolvendo na sequência), pretendida pela maioria das entidades representativas, pela ala mais à esquerda da oposição e por parte dos "autênticos" do MDB; de outro lado a opção tecnocrática aspirada pela direita, isto é, atribuir ao Congresso Nacional a ser eleito em 1986 poderes para elaborar a Constituição (Bierrenbach, 1986; Lima, 2009; Lopes, 2008; Martínez-Lara, 1996).

### 2.3. A convocação da Constituinte: aprovação da Emenda 26

O embate entre esses dois modelos tem como pano de fundo a preocupação em defender uma fórmula ou uma série de disposições que melhor traduzirá para a lei maior os interesses gerais, vedando os interesses particulares. O objetivo é promover normas que produzirão o melhor resultado final. É possível apontar qual modelo fará essa operação? As expectativas dos atores políticos quanto aos efeitos de determinada regras podem não se sustentar. Além disso, a argumentação de algum grupo pode ser meramente instrumental. A defesa da constituinte exclusiva e com candidaturas avulsas, por exemplo, pode vir revestida pelo ideal da participação popular, mas com o objetivo de conseguir a própria eleição. Há que se levar em consideração também que a escolha de um modelo de assembleia implica também na formatação de um sistema para a seleção de seus membros. E, como veremos a seguir, é nessa passagem que a conexão entre regras e efeitos pode ser desmontada. Por esses motivos, faz-se necessário retomar e analisar o debate na convocação da constituinte.

Em meio à campanha do *Movimento Nacional Pró-Constituinte* – cuja petição pública de abril de 1985, pleiteava, entre outras coisas, uma Constituinte exclusiva, a escolha de uma data independente para a eleição de seus membros e a admissão de candidaturas avulsas (independente de partidos) – o Executivo Federal enviou uma mensagem para o Congresso Nacional convocando a Constituinte. A mensagem, transformada em PEC (Proposta de Emenda à Constituição), estabelecia a opção congressual, em que deputados e senadores a serem eleitos em 1986 receberiam a incumbência de escrever a Constituição. De acordo com a mensagem, a Constituinte deveria se pautar pela ordem jurídica vigente.

Vale lembrar, no entanto, que Sarney também instituiu a *Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Era o seu dever preparar um anteprojeto de Constituição, mas não havia garantias de que o texto produzido seria base para as deliberações da futura Constituinte. Foram selecionados 51 especialistas de diversas áreas de conhecimento, o que levou à alcunha pejorativa de Comissão de Notáveis. Sua existência foi criticada – principalmente pelos representantes da OAB, da CUT e da CONTAG – pelo fato de conceber a negação da participação popular na elaboração constitucional e a limitação da soberania da Constituinte.

Para a apreciação da emenda constitucional convocatória, o Congresso Nacional formou uma Comissão Mista e o deputado Flávio Bierrenbach (PMDB/SP) foi designado o seu relator. Ele mesmo afirma que sua indicação foi um equívoco da liderança de seu partido, que esperava um colaborador dócil e/ou compreensivo. Sua primeira ação como relator foi propor uma agenda de trabalhos que contava com audiências públicas em que diversas personalidades do mundo jurídico, acadêmico, sindical e associativo manifestariam suas aspirações para a convocação da Constituinte.

Iniciadas às audiências, ficou evidente a divisão naquelas duas correntes sobre o modelo de Constituinte. De um lado, os apoiadores da proposta de Sarney, o *establishment* governamental, a maioria do Legislativo e os partidos políticos majoritários. Para esses não haveria nenhuma incongruência no fato de o poder constituído se tornar poder constituinte e, para além disso, não haveria outra saída prática para se convocar uma Assembleia Constituinte. Do outro lado, os representantes de segmentos da sociedade civil reivindicando participação popular – o que, na prática, significava eleições para a ANC que não passassem necessariamente pelos partidos, facilitando o ingresso de representantes dos setores organizados da sociedade, tais como associações, sindicatos, igreja. Junto deles estavam os juristas crentes do absurdo jurídico que seria uma Constituinte Congressual em que os parlamentares seriam imbuídos de uma dupla tarefa. Os argumentos dessa segunda vertente

estão organizados na "Carta aos Brasileiros, ao Presidente da República e ao Congresso Nacional" elaborada pelo *Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte*:

> Partimos da afirmação de que o Poder Constituinte não é poder Legislativo. [...] Em consequência, sustentamos que o Poder Legislativo não pode ser promovido a Poder Constituinte. Em outras palavras: não pode o Congresso Nacional ser convertido em Assembleia Nacional Constituinte. O ato que o fizer é arbitrário e ilegítimo. [...] Os poderes constituintes do Congresso são somente aqueles que a Assembleia Constituinte lhes delega por meio da Constituição, e se limita ao poder de emendar a Constituição em vigor. São, pois, poderes constituintes derivados, e nunca o Poder Constituinte originário.

Entre os apoiadores dessa tese se encontravam parte dos "autênticos" do PMDB. E o apoio que prestavam não se dava apenas pela convergência de ideias, mas também por um cálculo político. Afinal, uma Constituinte composta pelos Deputados e Senadores, provavelmente, manteria o aspecto conservador do Legislativo e, assim, as propostas progressistas teriam suas chances minimizadas na futura assembleia. Cabe frisar que nessa ala do PMDB estavam muitos daqueles deputados contrários à aceitação da eleição indireta mesmo após a derrota da Emenda Dante de Oliveira. Eram os mesmos que se opuseram a uma aliança com desertores do partido da ordem ditatorial.

Expositor na primeira audiência pública, Afonso Arinos de Mello Franco, presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, tratou logo de defender que o problema não seria de ordem jurídica, mas sim política. Para ele não haveria incompatibilidade entre o poder constituinte e o poder congressional: esta é a tradição política brasileira. Mas qual o motivo então de se discutir essa problemática? "Os pequenos grupos eleitorais não querem nada que facilite o funcionamento da Constituinte; juntos os pequenos partidos perfazem um total reduzido de eleitos."; afinal, sem um anteprojeto "fica muito mais fácil aos grupos minoritários de representação criar a atmosfera que lhes é propícia de aumentar a sua participação" (Diário do Congresso Nacional[11], 30 de novembro de 1985, p. 2651).

Não se pode atribuir o mesmo raciocínio à Prof.ª Maria Vitória Benevides, a primeira convidada a se manifestar, cujas ideias foram repetidas ao longo dos debates. Na sua visão, o Congresso não poderia ser investido de poderes constituintes, uma vez que é um poder derivado. A ANC deveria ser exclusiva, pois só assim seria soberana. O problema principal não era o fato de legisladores ordinários decidirem o formato das instituições políticas futuras – o que o fariam segundo seu próprio interesse. "O motivo principal nos parece realmente este, o absurdo, em termos jurídicos, em termos de legitimidade, de se confundir a soberania, o poder soberano acima de todos os outros poderes, como o Poder já constituído" (DCN, 23

[11] Nas próximas citações apenas DCN será utilizado para referenciar o Diário do Congresso Nacional.

de novembro de 1985, p. 2635). Falando em nome da CUT, seu presidente Jair Meneguelli também não aceitava a transformação do Congresso Nacional em Assembleia Constituinte uma vez que "o poder legislativo tem o poder de legislar em cima da Constituição em vigor. [...] Isto se tornaria arbitrário e ilegítimo" (DCN, 3 de dezembro de 1985, p. 2683).

A preocupação também está presente na fala do Prof. Raymundo Faoro, para quem a Constituinte exclusiva é a melhor opção na medida em que o órgão que faria a Constituição não seria o mesmo que a executaria e, com isso, manteria os interesses próprios à distância – aqui a linguagem é basicamente elsteriana. Henry Maksoud, representante dos empresários e dono da Revista Visão (importante veículo de comunicação naquele momento), também acreditava que a Constituição deveria ser escrita separada das instituições interessadas (parlamentares e partidos), caso contrário seria viciada nas origens. Se Benevides não entendia que a questão do autointeresse era o problema principal, Faoro e Maksoud recusavam a opção Congressual ao compartilhar a mesma preocupação de Jon Elster.

Ao interpelar o Prof. Faoro, o Dep. João Gilberto (PMDB/RS) foi categórico em afirmar que a Constituinte não seria soberana caso fosse paralela a um Congresso, pois haveria conflito e o Congresso restringiria a liberdade da Constituinte. Entretanto, isto não o levou a defender o modelo exclusivista, até porque o deputado endossou o termo "autônoma" para a Constituinte ideal. Ela deveria ser originária, e não exclusiva, eleita como dispunha a mensagem presidencial, mas sem atuar como uma casa legislativa até que a Constituição fosse aprovada. Mas vale frisar que caso esta opção fosse adotada o Presidente Sarney não teria um Congresso a fiscalizá-lo. Como se faria legislação então? Sarney governaria por decretos?

O problema do autointeresse na elaboração da Constituição não tem apenas uma vertente jurídica, normativa e moral. Também há a questão da representação. Seguindo a exposição de Don Luciano Mendes de Almeida, Secretário-Geral da CNBB, o Congresso não representaria os cidadãos e por isso não poderia compor a Constituinte, instituição que viria a contar com enorme expectativa por parte das classes populares após anos de repressão e cerceamento da liberdade de expressão. A função de constituinte é especial. A Prof.ª Benevides já havia manifestado esta preocupação:

> A atribuição de poderes constituintes ao Congresso Nacional pode ter um efeito político perverso, no sentido de que essa maneira ignora mais ampla participação popular, e se quisermos uma Assembleia Nacional Constituinte, como todos dizem, livre e soberana. Soberana ela será se for específica para essa nobre função de elaborar a nova Constituição. Livre ela será se não tiver cerceada a participação popular (DCN, 30 de novembro de 1985, p.2636).

Mas, por que então somente a opção congressual cercearia a participação popular? Para Don Luciano, "a ideia de que os atuais Deputados ou outros parecidos, na sua indicação, venham a redigir a Constituição não respondem à aspiração do povo" (DCN, 3 de dezembro de 1985, p. 2667). O problema de fundo era a representação em bases exclusivamente partidárias. Associações de representação direta deveriam alicerçar a elaboração da Constituição, pois sem tal mecanismo o distanciamento em relação à população seria abismal. Somente fora dos partidos políticos íamos encontrar os canais possíveis para o acesso da representação popular à Constituinte. Ainda segundo o Secretário-Geral da CNBB:

> Há pessoas que teriam uma altíssima sufragação eleitoral e que não querem entrar em partidos, e que, para a questão da Constituinte se sentiriam felizes em poder trazer a sua contribuição. [...] E depois eles voltariam à sua vida normal, porque não se sentem chamados a deixar outras atribuições para serem aqueles que executam essa nobre missão por mais anos (DCN, 03 de dezembro de 1985, p. 2666).

O verdadeiro entrave, então, não parece ser se a constituinte seria exclusiva ou não, mas sim como seria feita a sua composição, quem seriam os integrantes – e isto passa pelo modo como estes serão eleitos. A candidatura avulsa foi defendida por muitos expositores na Comissão Mista como uma evolução, na medida em que "seria um aprimoramento da representação na ANC" (DCN, 30 de novembro de 1985, p. 2642). Deveria manter-se aberta a possibilidade de representação de movimentos sociais via candidaturas de consenso suprapartidárias. Mas em um momento de reestruturação partidária, nenhum convidado ousou defender uma Constituinte sem nenhum membro eleito por partidos. Ao mesmo tempo em que se afirmava que partidos não seriam primordiais para o sucesso da democracia, advogava-se pelo fortalecimento dos mesmos[12].

O presidente da CUT também manifestou a adesão das entidades trabalhistas a essa causa. De acordo com Jair Meneguelli, "candidatos poderão ser eleitos para a Assembleia Nacional Constituinte sem passar por dentro dos partidos políticos, mas, que poderão ser escolhidos pelo movimento sindical e/ou popular" (DCN, 03 de dezembro de 1985, p. 2683). Antecipando-se às críticas proferidas em reuniões anteriores, o sindicalista tratou de defender a liberdade e igualdade para a eleição dos constituintes com o controle público dos gastos de campanha. Impunha-se a questão dos recursos em competição eleitoral: como garantir que não somente os mais abastados sejam eleitos? Como garantir que todos tenham condições de fazer uma campanha? Como garantir que os eleitos representem a realidade socioeconômica

---

[12] Maria Vitória Benevides chegou a afirmar: "concordo com a necessidade do fortalecimento dos partidos políticos, mas acredito que ao lado deles deve-se pensar também no fortalecimento e na legitimidade dos movimentos sociais populares, especificamente do movimento sindical" (DCN, 30 de novembro de 1985, p. 2642).

do país? A Prof.ª Benevides sugeriu que seria suficiente "a igualdade de condição a todas as correntes políticas, o acesso aos meios de comunicação de massa e [...] uma proposta legal e fiscal sobre os gastos eleitorais" (DCN, 30 de novembro de 1985, p. 2636).

Mas aí surge o problema do sistema eleitoral que deverá combinar candidatura partidária com candidaturas avulsas. A posição elsteriana é de que uma Constituinte deve ser sempre eleita pela representação proporcional, uma vez que não se almeja a governabilidade, mas, sim, o espelhamento das preferências da sociedade. Como, então, fazer uma eleição em que disputariam candidatos avulsos e partidários? O Dep. Alberto Goldman (PCB/SP) foi o primeiro a levantar essa questão na comissão: "Não dá para fazer um processo misto. Ou ele é proporcional ou ele é majoritário; se ele é avulso, tem que ser majoritário". O mesmo complementou ao interpelar a Prof.ª Benevides: "Como é que será o quociente eleitoral? Os partidos elegem o número de deputados em função do quociente eleitoral. Então, o avulso teria que chegar ao quociente eleitoral" (DCN, 30 de novembro de 1985, p. 2643). Uma das soluções apresentadas seria a cota de avulsos, mas o problema da imposição do poder econômico reaparece uma vez que candidatos mais abastados se destacariam. Os apoiadores de tal solução argumentaram que essas personalidades seriam cooptadas pelos partidos, mas os parlamentares não acreditavam em tal hipótese, pois não seria vantajoso para esse candidato ter que passar pela máquina partidária se houvesse a possibilidade de ser avulso.

O Dep. João Gilberto (PMDB/RS) fez a crítica mais contundente à proposta dos candidatos avulsos:

> me preocupa muito o caráter democrático e representativo da constituinte, se o avulso fosse regra geral. Ele terminaria significando a substituição do sistema proporcional da eleição da Assembleia Constituinte pelo sistema majoritário, que, a meu ver, ao contrário do que talvez pensem muitas lideranças populares, o que está reconheço e na boca do povo, é contra os interesses populares. Uma eleição majoritária para a Constituinte, seria a eleição do candidato do "eu sozinho", seria a eleição do candidato mais forte economicamente (DCN, 3 de dezembro de 1985, p. 2670).

Raymundo Faoro, o interpelado na ocasião, concordou com o deputado e definiu a candidatura avulsa como a evocação ao carisma – o que seria caótico e perigoso. Um problema que viria aí embutido, como bem ressaltou o Sen. Alcides Saldanha (PMDB/RS), seria o corporativismo e a assembleia de notabilidades. Isto ocorreria na medida em que os avulsos, ou autônomos, para serem eleitos teriam que conseguir a indicação de alguma instituição representativa da sociedade. Repare que esta era justamente a intenção daqueles que defendiam uma constituinte popular. Afinal, a defesa da candidatura avulsa estava sempre atrelada à ideia do respaldo de alguma entidade associativa – seja da igreja, dos sindicatos ou

dos movimentos sociais instituídos. Aqui, no limite, advogavam em interesse próprio. Uma espécie de defesa do corporativismo vestida de argumentos democráticos.

Interessante notar que os defensores das candidaturas avulsas atribuíam aos partidos o problema do domínio do poder econômico nas eleições. Ainda mais quando domínio econômico vincula-se ao controle dos meios de comunicação. A fala de Don Luciano Mendes de Almeida é representativa:

> a pergunta é se seria possível encontrarmos formas de complementação para que pudéssemos fugir da vinculação que hoje há entre o partido e o poder econômico [...]. Tendo dinheiro se elege; não tendo, não se elege. Democraticamente não é sadio. [...] Viciados os meios de comunicação, viciados pelo atrelamento econômico, então nos perguntamos como podemos ter aquela necessária credibilidade, se ela é erodida através dessa evidente situação de homens escolhidos na base de mais recursos econômicos. Sabemos que pessoas não se elegeram porque não tinham como se eleger, porque não dispunham do capital (DCN, 3 de dezembro de 1985, p. 2668).

Uma constituinte cujos membros seriam eleitos segundo a norma constitucional vigente incorreria no erro de se pautar por um sistema que sobrerrepresenta alguns estados, desvirtuando a representação. Este argumento foi recorrente entre os expositores na Comissão Mista. Na visão de Raymundo Faoro, uma constituinte eleita nesse sistema de distritos estaduais com sobrerrepresentação dos estados menos populosos, menos urbanizados, levaria a uma oligarquização, em detrimento da democracia de massas. O resultado seria uma Constituição indesejada. A Constituinte deveria representar o povo brasileiro como um todo, por isso defende-se que o distrito eleitoral seja a nação. De acordo com o Prof. Fábio Konder Comparato,

> o Congresso Nacional, com muita justiça, não representa apenas o povo, representa também os estados da Federação. E os Estados não têm poder constituinte. Falta ao Congresso, praticamente, representatividade, todos sabem, porque a representação dos estados mais populosos é reduzida e a dos estados menos populosos é incrementada (DCN, 3 de dezembro de 1985, p. 2676).

O problema da Federação se impõe já na medida em que ela está na base da convocação e, por princípio, não poderá ser abolida – uma restrição à soberania constituinte. Como afirma o Prof. Faoro, “essa Constituinte, convocada como foi, é absolutamente inócua para liberar o poder político na sua cúpula e liberar o eleitor na sua base. Vai ser uma oligarquia tal qual está aí” (DCN, 3 de dezembro de 1985, p. 2673).

Vinculada a esta questão está a coincidência da eleição do Congresso com a eleição dos governadores. Prevalecendo o modelo de Constituinte Congressual, a eleição majoritária estadual deformaria o resultado do corpo constituinte uma vez que, pela sua importância e atratividade, alteraria os resultados da eleição de Deputados e Senadores, não espelhando a

vontade do corpo eleitoral naquela Unidade da Federação[13]. E, como Elster, se esperava uma representação perfeita da preferência da nação no *constitution-making*. Para resolver esse problema foram apresentadas diversas soluções – a grande maioria delas implicava a adoção de uma Constituinte exclusiva – destacando-se a separação e a antecipação das eleições para a Assembleia Constituinte. Convocada para o primeiro semestre de 1986 terminaria os seus trabalhos a tempo de que o novo Congresso fosse eleito com as novas regras.

A remoção do entulho autoritário também apareceu nas discussões como uma importante tarefa a ser feita antes da realização das eleições para a Constituinte. Somente após a abolição das medidas de emergência, dos dispositivos que permitem a suspensão de direitos políticos e mandatos parlamentares e a revogação da Lei de Segurança Nacional e da Lei de Imprensa é que poderiam ser realizadas eleições verdadeiramente livres para uma constituinte também livre e soberana. Este ponto foi acentuado em especial pelos representantes das entidades de classe e os parlamentares dos pequenos partidos de esquerda – preocupados em serem excluídos da Constituinte ou reprimidos por sua ação e campanha. O Presidente da OAB, Hermann Assis Baeta, apresentou como uma precondição à realização da Constituinte "a remoção de dispositivos que ainda persistem no residual autoritário da Legislação, que impedem a livre manifestação do pensamento e a livre organização partidária" (DCN, 3 de dezembro de 1985, p. 2679).

No substitutivo apresentado pelo relator Flávio Bierrenbach buscou-se uma solução intermediária a todos esses problemas, a despeito da óbvia inclinação do deputado pela opção de constituinte exclusiva e originária: caberia ao povo decidir em plebiscito qual modelo de constituinte desejava, afinal, é nele que reside toda a soberania e é quem tem o poder de delegar. O substitutivo previa também a remoção do entulho autoritário, conforme as exigências da OAB, a eleição separada de constituintes e governadores, o prazo de desincompatibilização, uma comissão representativa extraída do corpo constituinte com o objetivo de legislar ordinariamente, o referendo popular para textos destacados por ao menos 40% da assembleia (mecanismo de defesa das minorias) e a participação popular através das Câmaras Municipais que colheriam sugestões e debateriam propostas e outras disposições.

Para não ter risco de esse substitutivo ser aprovado – o que minava a opção congressual de assembleia constituinte – o governo e a cúpula da "Aliança Democrática"

---

[13] "Parece óbvio que uma Constituinte Congressual, a ser eleita simultaneamente com os governadores dos Estados, que centralizarão o debate político, deixando pouco tempo de sobra para a discussão das questões centrais do país, dificilmente preencherá as expectativas da maioria do povo. Por outro lado, será imensa a influência do dinheiro, o que deixará a Constituinte sem as condições mínimas para ser livre, soberana e democrática" (Bierrenbach, 1986, p. 71).

promoveram diversas substituições de última hora na Comissão Mista de forma a conseguir aprovar a preferência para um substitutivo concorrente, do Dep. Valmor Giavarina (PMDB/PR). Este substitutivo entoava a necessidade de convocar uma Constituinte conforme a conveniência para aquele momento, como se lê no excerto:

> A alternativa que hoje escolhemos, de uma Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, a ser eleita no dia 15 de novembro do próximo ano, não encontra óbices intransponíveis de natureza constitucional, ética, jurídica, legal e regimental. E teremos, não uma Assembleia Nacional Constituinte originária, clássica, ao preço de semelhantes crises, mas uma Assembleia Nacional Constituinte instituída, viável, possível, que o bom-senso nos impõem a realizar. [...] O que se impõe agora, diante da realidade política que vivemos é uma solução jurídica quanto à sua essência, mas política quanto à sua forma. (DCN, 22 de outubro de 1985, p. 1985.)

Se o substitutivo do Deputado Giavarina era menos lacônico do que a mensagem original da presidência, não ia muito além da inclusão de disposições sobre a anistia. A opção congressual não era o modelo mais desejado pela classe política. Apenas era o que mais facilmente encaminhava a longa transição para seu clímax. Se, como afirma Kinzo (1990, p. 113), a falta de estabilidade partidária marcava esse período, o modelo congressual fortaleceria os partidos que dominavam o cenário nacional. Vale lembrar que quem estava no poder não era o PMDB, mas sim a "Aliança Democrática" – o acordo PMDB-PFL foi ocasional e nacional com o único intento de fazer a transição.

Com a derrota do substitutivo do relator e aprovação do voto do vencido do deputado Giavarina, o Governo garantia uma transição pacífica com um procedimento eleitoral que dificilmente produziria um corpo político muito diferente daquele Legislativo. Isto é, garantia-se a previsibilidade e afastavam-se os riscos externos. O quadro partidário estava em ebulição desde o fim do bipartidarismo, haja visto o enfraquecimento do PDS e disputas internas ao PMDB. Para a direita, ainda bem representada no Congresso, era preferível uma eleição sob regras já conhecidas e experimentadas do que se aventurar em um modelo que poderia inflar a esquerda. A cúpula do PMDB, apoiadora da "Aliança Democrática", tinha expectativas de se consolidar com as eleições congressuais de 1986; afinal, o partido herdara a história oposicionista, vinha num *crescendum* e dispunha de bases eleitorais e palanques por todo o país. Atribuir ao Congresso Nacional, a ser eleito em 1986, poderes constituintes era a opção mais segura – o partido era o mais apto, naquele momento, a eleger a maior bancada e finalizar a transição sem solavancos[14].

---

[14] Devemos lembrar, no entanto, que a legislação eleitoral consagrada com a aprovação da Emenda Constitucional 25 liberava a disputa – ao invés de inibir o crescimento de forças concorrentes – e não aceitava a proposta de passar para o modelo majoritário – que, naquele momento, certamente ajudaria a cristalizar a ascensão do PMDB.

O princípio da distinção deveria operar a todo vapor. As falas de Israel Pinheiro Filho (PFL/MG) são representativas dessa ideia:

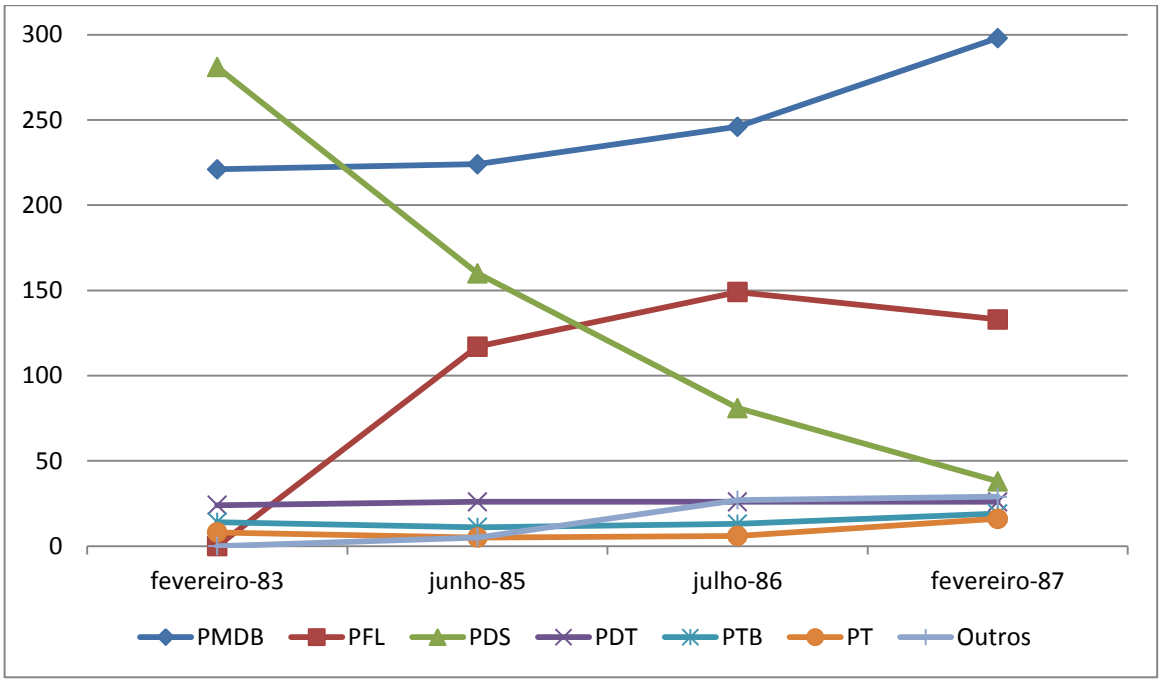
> Precisa de dinheiro para ser eleito constituinte; é muito mais fácil para os atuais parlamentares, que já são muito mais conhecidos, têm uma estrutura política maior – aí se encerra aquela argumentação da tradição política – já tem tradição, já são conhecidos, já são respaldados pelos eleitores, se eleitos, representarem com muito mais autenticidade uma assembleia constituinte do que um pouco de pessoas, de cidadãos que nunca participariam de eleições populares proporcionais (DCN, 30 de novembro de 1985, p. 2640).

> A política é feita de tradição de luta, de tradição municipal, de divergências municipais que se estratificam em nomes e em personalidades que chegam às assembleias legislativas e ao Congresso Nacional (DCN, 3 de dezembro de 1985, p. 2686).

Resta saber em que medida as previsões da classe política foram observadas na prática. Isto é, foram aqueles mesmos parlamentares que compuseram a ANC? O PMDB alcançou o crescimento esperado? Segundo o Banco de Dados Legislativos – CEBRAP, 63,5% dos deputados concorreram à reeleição em 1986. Mas somente 59,5% desses obtiveram sucesso. Ou seja, 39,4% dos deputados eleitos em 1982 também conseguiram uma cadeira no pleito de 1982. Outro dado interessante é oferecido por Fleischer (1988, p. 29): o Congresso Nacional eleito em 1986 contava com 274 novatos.

E como ficou o quadro partidário para a constituinte congressual? De acordo com a compilação de Fleischer, exposta no Gráfico 1, comparando o tamanho das bancadas no início das legislaturas de 1983 e de 1987 se percebe o brutal encolhimento do PDS – cujos dissidentes migram em massa para o PFL (criado em 1985) – e o crescimento do PMDB, o qual recebe quase 80 parlamentares. Com ajuda da legislação eleitoral aprovada em 1985 há um aumento da fragmentação partidária. De fato, os dados mostram que o PMDB se aproveitou do momento favorável para ampliar suas cadeiras no Congresso Nacional, mas não se pode deixar de considerar que metade do crescimento do partido é resultado das eleições de 1986 enquanto a outra metade ocorreu durante a legislatura de 1983 (fruto de migrações partidárias).

**Gráfico 1 -** Bancadas partidárias no Congresso Nacional*, 1983-87




*Soma de deputados e senadores.
Fonte: Fleischer (1988, p. 30) e Banco de Dados Legislativos – CEBRAP.

Mesmo com o modelo tradicional de representação (os constituintes seriam eleitos de acordo com as normas que regulavam as eleições legislativas) sendo adotado, houve uma significativa taxa de renovação. A argumentação de Israel Pinheiro Filho de que tal fórmula privilegiaria os parlamentares que concorreriam à reeleição não foi comprovada. O PMDB, por sua vez, parece ter conseguido sucesso com aquele modelo. Afinal, o partido cresceu a despeito da legislação eleitoral aprovada em 1985 ser muito permissiva ao aumento da competição. Mas é difícil mensurar o quanto do desenvolvimento do PMDB se deve à fórmula, na medida em que o partido já vinha se aproveitando do sucesso do Plano Cruzado[15] e da reconfiguração da direita.

## 2.4. Considerações

A opção pelo modelo congressual com eleições legislativas em bases já consagradas parece estar mais conectada à falta de uma alternativa exequível do que à esperança das elites

[15] "É certo que o Plano Cruzado, lançado por Dílson Funaro, ministro da Fazenda, e José Sarney, presidente da República, a 28 de fevereiro de 1986, criou um ambiente ultrafavorável aos candidatos do PMDB [...]. Tudo somado, o PMDB ficou com 306 constituintes num universo de 559." (Silva, 2011, p. 138). Conferir também Lessa (2008) e Souza (2001). O crescimento do PMDB, no entanto, é menor do que essa tese deixa entrever. Um fator importante a ser considerado é o encolhimento de PFL e, sobretudo, PDS que perdem políticos, via migração partidária, para o PMDB. Fernando Collor, por exemplo, se mantém fiel a Paulo Maluf nas eleições indiretas, mas virá a ser eleito governador de Alagoas pelo PMDB.

políticas de fechar o mercado eleitoral. Sair desse modelo implicava a construção de uma alternativa. O remédio oferecido ou não parecia curar os males apontados, ou criaria novos problemas. Vale frisar que a Comissão Afonso Arinos, tecnicamente, pode ser considerada uma constituinte exclusiva. A escolha do modelo de constituinte congressual, portanto, está relacionada com a dificuldade de dar vazão a uma alternativa: não havia uma opção clara na agenda de como seriam selecionados os membros de uma constituinte exclusiva. Caso fosse adotado um sistema eleitoral com candidaturas avulsas ou até corporativas[16], aí sim os interesses particulares invadiriam a assembleia constituinte e o poder econômico se imporia. Cada representante encaminharia as demandas do grupo, setor ou entidade que representava. O que foi proposto por aqueles que defenderam a ANC exclusiva não podia garantir que um modelo, em tese, mais aberto à participação popular levaria à representação dos interesses gerais. Não estava disponível uma opção que promovesse a imparcialidade.

Os defensores da constituinte exclusiva adotaram duas linhas de argumentação: alguns preferiram uma linguagem elsteriana ao sugerir que tal opção restringiria o autointeresse e o interesse institucional; outros seguiram a tradição jurídica ao endossar o apelo à separação entre poder constituinte e poder constituído. Mas, de modo geral, a preocupação de fundo era formular um modelo em que representantes de setores organizados da sociedade civil poderiam se eleger sem filiação partidária. A justificativa era trazer o povo para dentro da Constituinte e demarcar alguma ruptura com a ordem vigente. Porém, faltava uma proposta clara de como viabilizar um método eleitoral que alcançasse o propósito almejado. Se por um lado a representação proporcional é o sistema ideal para espelhar a sociedade, por outro lado tal fórmula impedia o lançamento de candidaturas avulsas. Para além desse problema técnico, havia o falseamento da ideia de que só por fora dos partidos seria montada uma constituinte popular. Afinal, o candidato avulso com mandato exclusivo para escrever a lei maior não seria necessariamente popular. Além de facilitar a eleição de membros de entidades associativas já enraizadas, abriria espaço para a elite econômica que estava fora do Congresso. O poder econômico se imporia. Toda tentativa de criar uma igualdade, cria outra desigualdade. O debate não forneceu garantias de que a opção pela constituinte exclusiva promoveria o interesse geral em detrimento do interesse particular. Isto levou à aprovação do modelo congressual – em grande parte por que a seleção dos constituintes seguiria a fórmula tradicional de eleições legislativas. A previsibilidade foi a grande vencedora.

[16] A Assembleia Nacional Constituinte de 1933-34 contou com representação corporativa: dos 254 membros, 40 eram sindicalistas indicados pelo governo (“Assembleia Nacional Constituinte 1933,” n.d.).

O modelo adotado foi criticado tanto durante os debates que levaram à sua escolha quanto após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isto é, primeiro se imaginou que tal fórmula não levaria a um resultado ideal ou satisfatório e depois se atribui ao modelo vencedor possíveis falhas no texto final. Não há como saber se isto é fato. Afinal, não há como garantir que (1) propostas alternativas eram exequíveis e (2) se aplicadas teriam promovido um resultado diferente.

A etapa de convocação acabou por não prever um modelo de convivência entre poder legislativo ordinário e poder constituinte. Isto se deveu à relação entre a assembleia constituinte e o poder instituído, representado fundamentalmente por José Sarney. Neste caso particular, o poder vigente representava duplamente a velha ordem: legal e simbolicamente. O problema da soberania estava pendente e caberia à própria assembleia constituinte resolver. E, de fato, já na instalação da assembleia desnudou-se a dificuldade de convivência entre ordem legal vigente e Constituinte – especialmente pela adoção do modelo congressual. O próximo capítulo discute o modo como foram resolvidos estes conflitos e qual a importância do passado e do presente para aprovação do primeiro Regimento Interno, o qual teria sido usado como subsídio para o levante conservador. Avalio também a estratégia adotada pelos progressistas na organização do processo e testo a validade do argumento presente na literatura de que o líder do PMDB teria enviesado a poderosa Comissão de Sistematização.

## 3. DA APROVAÇÃO DO RI À SUA REFORMULAÇÃO: O SURGIMENTO DO CENTRÃO

Adotado o modelo congressual e eleitos os membros, a Assembleia Nacional Constituinte era instalada no dia 1º de fevereiro de 1987. O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro José Carlos Moreira Alves, conduziu as duas primeiras sessões até que fosse escolhido o presidente da ANC, conforme disciplinava a emenda constitucional convocatória (EC 26-1985). As reivindicações por soberania e ruptura com o passado foram ouvidos logos após o término das solenidades, em sinal claro de que a aprovação do modelo congressual deixara sem resolução uma série de conflitos com a ordem vigente. A solução momentânea para o caráter dual da Constituinte foi a de separar as atividades da Constituinte do Congresso, tendo Ulysses Guimarães, presidente do PMDB, sido eleito para presidir a Câmara dos Deputados e a ANC.

No entanto, tal saída não resolvia todas as pendências e o assunto da soberania do poder constituinte retornou com força na importante fase de aprovação dos procedimentos internos. As disputas travadas privilegiaram a discussão da possibilidade da ANC dispor de mecanismos e legitimidade para alterar a Constituição de 1967 enquanto não se aprovava a nova carta. Mais do que simbólica, os defensores desta medida almejavam dotar a Constituinte de capacidade para reestruturar a relação com o poder instituído, sobretudo no tangente ao mandato do Presidente Sarney – questão latente àquela altura.

O sistema que organizaria a produção da carta magna teve menor destaque durante a tramitação do projeto de regimento[17]. Desde seu primeiro esboço o Regimento Interno (RI) já descartava a centralização do processo em uma comissão que submeteria o anteprojeto de Constituição para votação e emendamento em plenário, modelo adotado na assembleia constituinte de 1946. A organização descentralizada em subcomissões e comissões foi um refinamento do primeiro projeto de RI escrito pelo relator Fernando Henrique Cardoso (Bonavides & Andrade, 1991). Aprovou-se a fórmula em que a construção se daria de baixo para cima, das partes para o todo.

Mas a quem caberia juntar e dar coerência a tudo isso? As normas aprovadas criavam uma Comissão de Sistematização (CS), composta de 93 membros, cuja função era organizar os textos produzidos pelas comissões, receber e incorporar (ou não) emendas e preparar o anteprojeto a ser submetido ao crivo do plenário. Haveria, então, uma fase constituinte centralizadora e poderosa – ainda mais considerando que o RI determinava que alterações ao

[17] "As tensões ocasionadas pelas divergentes propostas a respeito da soberania e do funcionamento exclusivo ou congressual da Constituinte parecem ter contribuído para desviar as atenções conservadoras e as pressões do sistema dominante sobre a última e importante questão: esta, do modo de elaborar a futura Constituição" (J. G. L. Coelho, 1989, p. 20).

anteprojeto enviado pela CS só seriam feitas caso atingissem 280 votos (maioria absoluta) em plenário. Isto não passou despercebido e alguns parlamentares, sobretudo Gastone Righi (PTB/SP), denunciaram a falsa descentralização do RI. O mesmo argumento seria ativado pelos próceres do Centrão (Righi incluso) meses mais tarde, quando do levante conservador.

Este modo de organizar os trabalhos, concebido pela esquerda do PMDB, teria sido aproveitado estrategicamente pelo líder peemedebista Mario Covas. A interpretação corrente na literatura é a de que, consciente do poder e da importância da Sistematização, Covas teria indicado os partidários mais próximos de sua posição para os principais postos – a saber, relatorias de comissões e subcomissões - de modo a enviesar o processo. Afinal, teria constituído uma comissão esquerdista que não refletiria a distribuição de preferências do plenário. Uma CS enviesada à esquerda teria levado o anteprojeto para longe do ponto ideal do legislador mediano. Isto teria impulsionado o surgimento do Centrão.

O objetivo principal deste capítulo é demonstrar que esta assertiva da literatura – embasada nos discursos dos parlamentares e na interpretação da imprensa – não se sustenta. Mario Covas não fora capaz de enviesar completamente a Comissão de Sistematização, principalmente por que ele não controlava a alocação de todos os membros. As indicações foram negociadas pelas lideranças partidárias.

Para mostrar que o enviesamento da Sistematização foi muito menor do que o sugerido pela literatura: (1) apresento sua composição partidária ressaltando a proporcionalidade em relação ao tamanho das bancadas e analiso as filiações partidárias prévias; (2) estimo os pontos ideais dos constituintes com o *Optimal Classification* (OC)[18]. Para saber se o Centrão foi, de fato, uma reação conservadora ao viés da CS, preciso conhecer as preferências dos constituintes. A partir daí é possível descrever, ou ter uma melhor compreensão, de como os conflitos tomaram corpo na constituinte.

Sobre esta segunda estratégia, é preciso fazer uma ressalva: os pontos ideais são estimados a partir do comportamento manifesto em plenário, isto é, trabalho com votações nominais que ocorreram após a reformulação regimental. Para recuperar pontos ideais espera-se que os votos indiquem preferências sinceras. Poder-se-ia objetar que as votações em plenário ocorreram sob o véu de acordos de liderança. Todavia, isto não é tão preocupante, pois, além do OC ser um método adaptado a arenas com comportamento estratégico (ao contrário do *W-Nominate*), estimo preferências manifestas no interior do conflito que desejo estudar e caracterizar.

[18] Para mais sobre o método conferir o apêndice.

Na primeira seção deste capítulo discuto a etapa de definição dos procedimentos internos. Com isso, pretendo mostrar como a convivência do poder constituinte com a ordenação legal em vigor define os debates revela a distribuição ou a correlação de forças. Os procedimentos que organizaram os trabalhos receberam menos atenção dos constituintes e o modelo adotado era conveniente para a esquerda e para a direita diante da incerteza sobre como as forças estavam de fato representadas e, sobretudo, como estas se comportaram frente aos temas mais polêmicos. Elaboradas as regras, os atores políticos as usam estrategicamente. A segunda seção indica que os atores com posições institucionais de poder as interpretaram estrategicamente. A partir daí é possível entender o levante do Centrão, não sem antes levar em conta a ordem dos trabalhos na Sistematização. Concluo com breves considerações.

### 3.1. A aprovação do primeiro Regimento Interno

As primeiras sessões da ANC não contaram apenas com solenidades. Uma questão de ordem levantada por Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP), apoiado pelos líderes partidários de PCB, PC do B e PDT, questionava a participação dos senadores eleitos em 1982, uma vez que não teriam recebido das urnas autorização para atuarem como constituintes[19]. Arguiu-se também a competência do presidente do STF em julgar as questões de ordem, já que seu papel deveria se restringir a instalar a ANC e eleger o seu presidente definitivo. Este impasse resultou na primeira votação da assembleia, sendo os senadores eleitos em 1982 aceitos como constituintes legítimos com o apoio das lideranças de PMDB, PFL, PDS e PTB (J. G. L. Coelho, 1988, p. 41; Pilatti, 2008, pp. 25–26).

O que estava em jogo era a influência da ordem anterior sobre a organização dos trabalhos – sendo mais específico, disputava-se simbolicamente a condição dos senadores eleitos previamente à convocação da própria constituinte. O objetivo da questão de ordem era estabelecer uma ruptura com o passado. A sua aprovação representaria um ato de soberania da constituinte.

O duplo caráter imposto pelo modelo congressual de constituinte parece ter paralisado o início dos trabalhos. Ainda na legislatura anterior, cogitou-se formar uma comissão legislativa que tomaria as decisões ordinárias durante a realização da constituinte, reunindo-se o Congresso apenas em situações urgentes. O Senado não aceitou tal proposta pelo receio de que o sistema se tornasse unicameral. Em reunião da bancada do PMDB dias antes da

[19] "O povo é o titular do poder constituinte e não pode haver, portanto, membro da ANC que não haja recebido mandato expresso do povo. Convocada apenas no ano de 1985, não pode a Constituinte contar com a participação de membros que não receberam a delegação expressa do povo para elaborar a nova Constituição do Brasil" (DANC, 3 de janeiro de 1987, p. 10)

instalação da constituinte, aprovou-se uma proposta para colocar em prática um simulacro de Constituinte exclusiva: a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional entrariam em recesso, ao menos na etapa inicial. O presidente do PMDB, Ulysses Guimarães, afirmou que "a bíblia nos ensina que não se pode servir a dois senhores ao mesmo tempo. [...] Nem a quatro: a Câmara, o Senado, a Constituinte e a Constituição de 1967." (*Veja*, 11 de fevereiro de 1987). No entanto, o plano não foi levado a cabo – nem sequer foi discutido em plenário. A solução para o duplo caráter foi fazer de Ulysses o presidente das mesas diretoras da Câmara dos Deputados e da ANC.

No mesmo dia em que a Constituinte foi instalada, Ulysses foi eleito presidente da Câmara vencendo Fernando Lyra, que, de acordo com algumas interpretações, buscava representar a insatisfação de alas mais esquerdistas do PMDB. A vitória de Ulysses não foi tranquila, recebendo 299 contra 155 de seu adversário. Ainda que vitória não tenha sido apertada, houve disputa e a imprensa da época registrara temores porte do grupo de Ulysses. O fato é que àquela altura não se sabia qual seria a importância da Câmara dos Deputados ao longo do processo constituinte. É sintomático que Lyra desafie a liderança do PMDB na votação para a presidência da Câmara e não da Constituinte.

No dia seguinte, a vitória de Ulysses foi muito mais tranquila: com 425 votos (contra 69 de seu oponente Lysâneas Maciel, do PDT) o deputado foi conduzido à presidência da ANC. Mas isto resolvia apenas parte dos problemas. A questão da soberania ainda estava latente e reapareceu com grande destaque na aprovação do Regimento Interno. Como afirma Coelho (1988, p. 42),

> [o] problema da soberania constituía uma discussão política fundamental sobre o caráter da Constituinte, seus limites ou não e a transição política. Duas correntes principais travavam na opinião pública e no plenário, uma radicalizada luta: os que achavam que a Constituinte era plenamente soberana e devia assumir desde logo o controle sobre a situação política do País, confirmar ou não o Presidente da República e estabelecer um calendário da transição, além de adotar decisões que revogassem institutos autoritários ainda vigentes; e os que limitavam a soberania do corpo constituinte ao exercício da função de elaborar a nova Constituição, ou seja, não feria força institucional anterior à promulgação e a integralidade de seu poder somente haveria de se manifestar com a vigência da futura carta.

O embate entre esses dois grupos e suas propostas dominou as discussões e votações que culminaram na aprovação do RI. A principal disputa não teve como objeto a fórmula para os trabalhos de elaboração constitucional, mas sim a soberania da Assembleia. Isto é, poderia ela alterar a Constituição que estava em vigor e sob a qual Sarney governava? O conflito se deu em torno da possibilidade da ANC reduzir o tempo de mandato de Sarney antes mesmo da promulgação da nova Constituição (Martínez-Lara, 1996; Pilatti, 2008). Os progressistas

do PMDB, em aliança com os partidos de esquerda, foram os grandes derrotados. Um grupo pró-Sarney – capitaneado pelo deputado peemedebista Carlos Sant'Anna, autonomeado líder do governo na ANC (Silva, 2011, p. 143) – conseguiu moderar o ímpeto dos que queriam uma ANC soberana na chamada "Guerra no parágrafo 7" (*Veja*, 4 de março de 1987): foram aprovados os Projetos de Decisão em uma versão negociada pelo relator do RI, Fernando Henrique Cardoso (PMDB), após manifestação de força da ala conservadora. Ficou determinado que "Projetos de Decisão seriam introduzidos apenas contra qualquer ação que poderia ameaçar a soberania das decisões da assembleia" (Martínez-Lara, 1996, tradução minha). Ou seja, a ANC estava impedida de alterar a Constituição no que dizia respeito ao tempo de mandato presidencial. Isto é um claro indicativo de que, quando se tratava de questões substantivas latentes, o plenário conseguia se organizar e demonstrar força suficiente para barrar a esquerda

Esta peleja dominou o primeiro mês dos trabalhos. Já a estrutura organizacional proposta pelo substitutivo de Regimento Interno recebeu menos atenção. A hipótese de centralizar o processo constituinte – em um modelo próximo ao adotado na ANC de 1946 – nunca foi aventada como uma possibilidade real. A solução foi o sistema descentralizado, em que a Constituição seria escrita de baixo para cima sem um texto base.

O argumento recorrente na literatura é que na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 adotou-se uma organização descentralizada, inclusiva e aberta dos trabalhos pela impossibilidade de negar aos atores participação efetiva na construção dos marcos legais em um ambiente animado pela redemocratização e pela liberalização política (Gomes, 2006; Jobim, 1994; Martínez-Lara, 1996; Pilatti, 2008; C. Souza, 2001; M. T. de Souza, 2003). Este tipo de análise toma por base os discursos que fundamentavam as disputas que já estavam na convocação da assembleia constituinte. Como o resultado foi a rejeição do modelo que adota um texto base (o anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, por exemplo), a literatura assumiu a versão da impossibilidade da centralização decisória. Em trabalho recente, mostro que as forças políticas centrais optaram por, estrategicamente, tentar maximizar seus interesses a partir de tais disposições:

> Mesmo que em algum grau responsivo às demandas por inclusão da sociedade civil e dos próprios constituintes no processo, a engenharia constitucional empregada era de interesse da parte, em certa medida, mais coesa e organizada dos constituintes, ou seja, a ala à esquerda do PMDB. [... Esta] forçou a aprovação de um arranjo que favoreceria a incorporação de suas demandas. [...] A direita, por sua vez, também poderia lucrar com esse modo de organização. Isto porque, estando desarticulada no início dos trabalhos, poderia configurar uma estratégia interessante postergar as etapas mais decisivas do *constitution-making* para ganhar tempo visando à união e a promoção de um projeto conservador (R. Freitas, Moura, & Medeiros, 2009, p. 109).

A ala progressista do PMDB unida aos partidos de esquerda jogou para abrir o processo de elaboração constitucional. Se os reclames por participação precisavam ser atendidos, o formato adotado também serviu para se eximir da responsabilidade de definir imediatamente os temas mais polêmicos. Centralizar em uma comissão que escreveria o anteprojeto criaria também o problema do modo de designação de seus membros. A decisão de adotar um modelo descentralizado implicou a renúncia do PMDB em assumir a direção dos trabalhos.

Apesar de concordar com Lopes (2008, p. 199) quando este afirma que no início da ANC as lideranças partidárias estavam incapacitadas de definir um arcabouço constitucional prévio, enfatizo que esquerda e direita atuaram estrategicamente. Esse argumento ganha força se considerarmos que a direita ainda não atuava com unidade e coesão no início da constituinte. A esquerda aproveitou a desorganização do lado conservador para amarrar o processo de modo a lhe favorecer[20]. A direita, carente de um projeto comum, já apresentava traços de seu esfacelamento desde a votação da "Emenda Dante de Oliveira", a qual tencionava eleições diretas para Presidente da República já em 1985 e proporcionara a histórica mobilização popular. A agonia da direita só aumentou após a definição do PDS de seu candidato à presidência, Paulo Maluf, produzindo a divisão entre aqueles que, buscando desvincular-se da imagem do regime autoritário, rumaram à "Frente Liberal", e os que preferiram manter-se em oposição à "Aliança Democrática" (Bierrenbach, 1986; Bonavides & Andrade, 1991; R. Freitas et al., 2009).

Naquela altura ainda não estava evidente qual seria a distribuição de forças que disputaria a hegemonia da ANC. Realizada em período marcado pelo sucesso do Plano Cruzado, a eleição garantiu ao PMDB uma maioria de cerca de 55% dos membros da Assembleia Constituinte. O PFL também obteve sucesso. Reunidos, os partidos que formavam a "Aliança Democrática" detinham quase 80% das cadeiras. Os partidos considerados de esquerda (PDT, PT, PCdoB, PCB e PSB) mal alcançavam 10% da representação. PDS, PTB e outros partidos pequenos somavam pouco mais de 10%.

Se, por um lado, os maiores partidos obtiveram sucesso eleitoral com a opção congressual de constituinte, por outro lado, não conseguiram se valer do tamanho de suas bancadas para impor um projeto de Constituição. Isto se deu, em parte, pelo fato do PMDB, a despeito de ser majoritário na ANC, estar muito dividido internamente. O concerto entre

[20] Reich (2007, p. 187) também concluiu que as forças conservadoras estavam desorganizadas no início da ANC, mas entende que um grupo da esquerda tomou as rédeas do processo de consolidação das regras internas e a direita ficou refém. Argumento, diferentemente, que a direita também agiu estrategicamente naquele momento.

PMDB e PFL foi ocasional e com o único objetivo de emplacar um candidato à presidência no Colégio Eleitoral. A falta de sinergia entre as duas legendas na ANC, e também internamente a cada uma delas, pôde ser comprovada logo nas votações do primeiro regimento interno.

O sistema de múltiplas comissões e subcomissões com a participação de todos os parlamentares foi bem aceito, ao contrário da existência da poderosa Sistematização. Mas por que estavam todos preocupados com a Comissão de Sistematização? Na prática, segundo Gomes (2006), os trabalhos constituintes foram organizados sob duas lógicas divergentes: enquanto a elaboração da matéria constitucional foi realizada de maneira descentralizada, seu processo final de votação, ao contrário, foi bastante centralizado. O relator da Sistematização, por exemplo, "dispunha do poder de anular as decisões tomadas nas comissões e subcomissões que não fossem de seu agrado, substituindo-as no seu Anteprojeto de Constituição pelas emendas de sua preferência" (R. C. Coelho, 1999, p. 134). Essa centralização deveria continuar em plenário, uma vez que o texto aprovado pela CS, progressista segundo a literatura, seria o *status quo*, cabendo aos que pretendiam modificá-lo formar maiorias de 280 votos (Bonavides & Andrade, 1991; R. C. Coelho, 1999; Gomes, 2006; Jobim, 1994; Pilatti, 2008; M. T. de Souza, 2003). Dessa forma, era essencial chegar à Sistematização com alguma vantagem. E ter o texto base, ou ao menos impedir que outro grupo o tivesse, constituía um enorme benefício, pois seria a partir daí que as negociações ocorreriam.

Como destaca Pilatti (2008), os problemas de representação que o arranjo institucional escolhido iria ocasionar já eram conhecidos pelos constituintes. Algumas lideranças conservadoras já estavam cientes do fato de que essa inclusividade nos estágios iniciais de deliberação escamoteava, na verdade, a força que a Comissão de Sistematização concentraria na fase final do processo. Isto está claro no pronunciamento de Gastone Righi (PTB/SP), um dos próceres do Centrão, quando da votação do primeiro RI:

> Estão permitindo a aprovação de um substitutivo [de Regimento Interno] que impede às minorias se manifestarem, que corta e cassa a palavra aos pequenos partidos. E o que é pior: se verificarem o substitutivo, verão que as subcomissões - e é um engodo, um embuste que impuseram aos Srs. constituintes e do qual todos participarão - não decidem nada. As subcomissões farão um autêntico teatro. Irão decidir e deliberar apenas tecnicamente. No entanto, a Comissão, que já tem o controle das lideranças, principalmente do partido majoritário, poderá transformar e modificar tudo. Nós, do PTB, que tínhamos emenda a apresentar, não queríamos que esta Comissão nem a seguinte, da Sistematização, pudessem obliterar o trabalho das subcomissões, que constituem a essência da participação direta dos Constituintes. (Diários da Assembleia Nacional Constituinte[21], 26 de fevereiro de 1987, p. 598)

[21] Nas próximas citações, será empregado apenas a sigla DANC.

Como se nota, o problema era de conhecimento do plenário desde o início dos trabalhos. Isto é, os parlamentares estavam cientes de que a Comissão de Sistematização concentraria muito poder e que as vitórias lá obtidas dificilmente seriam revertidas. O discurso do líder do PTB é muito pessimista quanto ao papel das subcomissões na elaboração constitucional, mas seu exagero não passa de mera retórica contra o poder da CS, onde seu partido não teria forças para influenciar o resultado. Se não estava garantido que os textos aprovados pelas subcomissões seriam inteiramente aproveitados na "grande comissão", ao menos serviriam como prerrogativas para as negociações. Dois pronunciamentos de Virgildásio de Senna (PMDB/BA), relator da *Subcomissão de Princípios Gerais*, evidenciam tal preocupação:

> Eu quero ser inclusive, na Comissão de Sistematização, a pessoa que leve o contraditório desta subcomissão. A visão, por exemplo, que têm companheiros sobre a própria constituição da Comissão de Sistematização, que não estarão ali presentes para levar o seu pensamento. O contraditório é preciso que lá exista, que possa aparecer como repercussão das discussões nesta subcomissão.
> O Relator da Comissão Temática não é obrigado, sequer, a levar em conta os resultados do que aqui decidimos; quem é obrigado a tanto é o Relator da Comissão de Sistematização [...].

Se um grupo de opositores da ala progressista estava preocupado com o poder da Comissão de Sistematização ainda na fase de elaboração do RI, por que não se organizaram para aprovar uma fórmula que valorizasse o plenário ou que esvaziasse a CS? A declaração de Righi foi proferida em fevereiro de 1987. E, neste momento, não se pode afirmar que não havia nenhuma articulação capaz de fazer frente à esquerda do PMDB: basta lembrar da vitória dos "amigos do Sarney" nos Projetos de Decisão.

No dia 24 de março o Projeto de Resolução nº 2 foi promulgado. Naquela mesma sessão o presidente da Assembleia, Ulysses Guimarães (PMDB/SP), resumiu como o Regimento Interno organizaria os trabalhos:

> Sem texto preexistente, repito, a Constituição será constituinte e societária. Sua feitura transitará por cinco crivos e cadinhos: 24 subcomissões, 8 comissões temáticas, uma comissão de sistematização, discussão e votação plenária em dois turnos. Semelhantes e sucessivas instâncias de meditação e reforma são janelas abertas para a sociedade, para receber os ventos, senão a ventania, da oxigenação, das mudanças e da interação. (DANC, 25 de março de 1987, p. 911-2)

De fato, a estrutura consagrada pelo RI era mais aberta do que, por exemplo, aquela vigente na ANC de 1946 – onde uma comissão elaborou um anteprojeto e submeteu ao crivo do plenário. Porém, não parece ter sido apenas a ânsia democrática e popular que levaram a tais disposições. O modelo de elaboração constitucional caracterizado pela dupla lógica (descentralização no início e centralização no fim) serviu às estratégias de progressistas e

conservadores. Se, por um lado, os primeiros sabiam que não tinham a maioria necessária para emplacar um rolo compressor, por outro, os últimos tinham consciência de que seria difícil organizar os membros da direita nas mais variadas temáticas.

Os conflitos na etapa de definição regimental antecipam os conflitos que serão vistos nas fases seguintes, porém, mais do que isso, a escolha dos procedimentos engendrará a organização do mosaico de interesses que caracterizam assembleias constituintes. Como asseveram Shepsle e Bonchek (1997, p. 301), a definição das regras organizacionais é inexoravelmente política na medida em que os atores têm claro que as decisões desse momento fundador impactarão em todo o processo decisório. O objetivo é promover o quadro institucional que maximize os interesses[22] – o que, note-se, destoa daquilo defendido por Elster (2012), para quem as normas internas devem minimizar os interesses.

Se o momento constituinte é o ápice de um processo revolucionário ou transitório e o contexto é de informação inadequada, nada mais racional que os envolvidos tentem garantir através da Constituição a sua sobrevivência – e, se possível, alguns benefícios – no momento pós-constitucional. O argumento é o inverso daquele de Buchanan e Tullock, segundo o qual o indivíduo racional em uma constituinte

> não achará vantajoso votar por normas que poderão promover interesses seccionais, de classe ou de grupo, porque, por pressuposição, ele é incapaz de prever o papel que jogará no processo coletivo real de *decision-making* em qualquer tempo particular no futuro (Buchanan & Tullock, 1962, p. 78).

Entretanto, é justamente pela indefinição da posição futura que se busca inscrever na carta magna dispositivos que promovam seus interesses (Knight, 2001). É uma janela de oportunidade. Os atores compreendem que definir as regras que pautarão a elaboração constitucional ajuda nessa tarefa. Então, por que não tentar fazê-lo? No caso brasileiro tudo indica que os Constituintes aproveitaram, na media do possível, tal oportunidade.

### 3.2. A estratégia progressista e a resposta conservadora

Tendo sido eleita a Mesa Diretora, confirmados os líderes partidários[23] e aprovado o RI, ainda faltava uma tarefa para começar a feitura da carta constitucional: a indicação dos

---

[22] Ao analisar as escolhas e as mudanças dos procedimentos internos do Senado dos EUA, Binder e Smith (1998) concluem que as respostas devem ser buscadas nas motivações estratégicas e não nos valores.

[23] Logo nas primeiras sessões surgiu a figura do líder partidário, ainda que não houvesse nenhum dispositivo que regulamentasse a existência do mesmo. Alguns parlamentares que tiveram acesso ao microfone se pronunciaram como líderes de suas bancadas. O presidente da ANC, Ulysses Guimarães, chegou a convocar as bancadas e indicarem seus líderes. O indicado do PMDB foi Luiz Henrique, parlamentar próximo a Ulysses. Posteriormente, em eleição interna à bancada peemedebista, Mario Covas derrotou Luiz Henrique, então líder do partido na Câmara dos Deputados, e assumiu a liderança do partido majoritário na ANC.

membros de cada comissão e subcomissão. Esse processo, centrado nos líderes, envolvia organizar as bancadas internamente e definir, via acordos multilaterais, o número de membros de cada partido em cada colegiado e a ocupação dos cargos de destaque (presidente e relator). O prazo para a designação foi curtíssimo e muitos parlamentares ficaram descontentes com a comissão em que foram instalados[24].

As subcomissões, responsáveis por apresentar esboços preliminares, cada uma em sua área temática específica, dispunham de ampla autonomia e trabalhavam de maneira independente umas das outras. A deliberação se baseava em sugestões encaminhadas a cada uma delas por constituintes e pela sociedade civil, ocorrendo em reuniões e audiências públicas, como determinava o Regimento Interno. Recolhidas as sugestões, cabia ao relator de cada subcomissão elaborar um anteprojeto que deveria ser aprovado por maioria simples. As mesmas regras determinavam o processo decisório nas Comissões Temáticas.

Em cada uma das subcomissões deveriam ser eleitos um presidente e dois vice-presidentes, sendo o primeiro responsável pela escolha do relator. Mera formalidade. Como assinala Pilatti (2008, p. 58),

> dentro de cada bancada, o respectivo líder precisava compor as diferentes pretensões individuais, grupais, regionais, ideológicas e corporativas em jogo, inclusive as suas próprias. Já nas negociações com os demais líderes, precisava alcançar a maior e a melhor distribuição proporcional possíveis de seus membros pelas comissões e subcomissões e de cargos no conjunto delas, sobretudo os de presidente e relator.

Vale lembrar que o presidente controla a agenda da (sub)comissão ao deter, por exemplo, o poder de interpretar o RI, conceder e cassar a palavra, convocar ou suspender uma reunião. O relator, por sua vez, é o responsável por formular o anteprojeto, aceitar ou rejeitar emendas e propor substitutivos. Não se pode esquecer que ao final do processo havia a Comissão de Sistematização, da qual participariam, além de 49 parlamentares segundo a representação partidária, os presidentes das comissões e os relatores de subcomissões e comissões. Ou seja, emplacar um partidário seu nesses cargos-chave significava ganhar força para a disputa na CS.

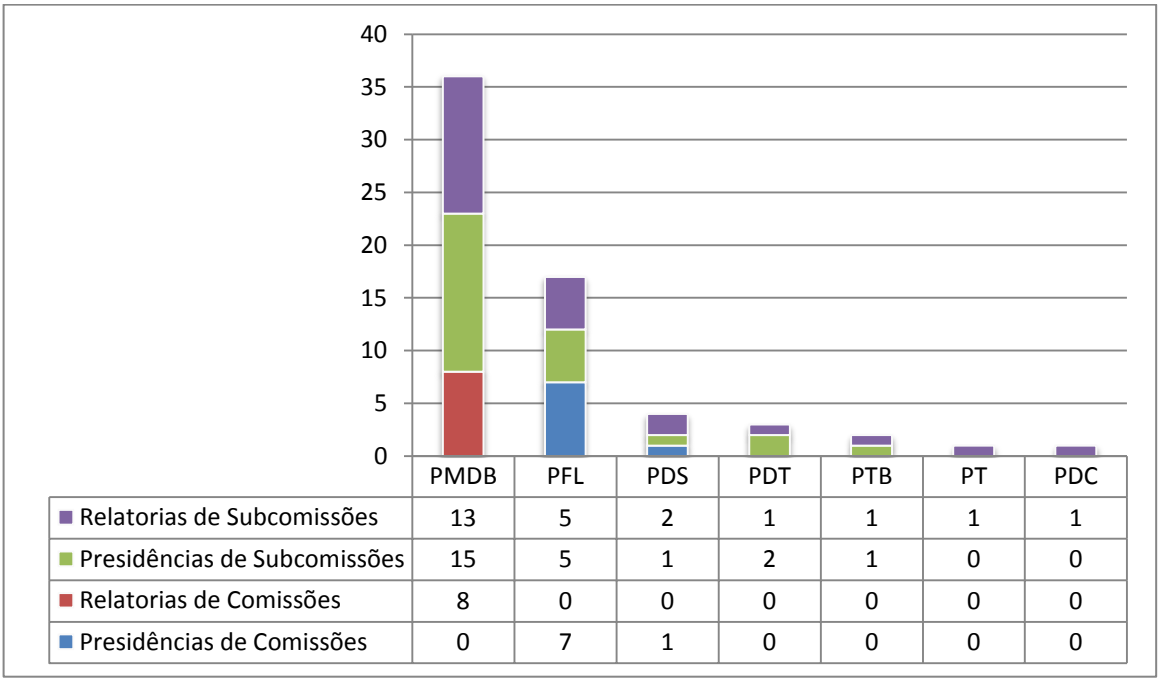
O processo de nomeação dos membros, na verdade, foi uma negociação entre lideranças visando o controle das presidências e relatorias. A esse respeito, por exemplo, afirmava o constituinte Jairo Carneiro (PFL/BA):

---

[24] Vide o caso do constituinte Doreto Campanari (PMDB/SP) que externou seu desagrado durante audiência pública realizada pela *Subcomissão de Questão Urbana e Transporte*: **“**Sou médico e [...] esperava ser designado para desenvolver um trabalho junto à Comissão ou Subcomissão de Saúde, no entanto fui designado para esta Subcomissão, que é importantíssima”.

> Só tenho um reparo a fazer em relação ao meu partido: quanto à indicação de membros da mesa das comissões. Nisso estou de acordo com o que levantaram alguns constituintes do PMDB: não se atendeu ao critério democrático para indicação de candidatos. E cito meu caso em particular: coloquei à apreciação do meu nobre líder e amigo, deputado José Lourenço, a possibilidade de o meu modesto nome ser considerado para ocupar um cargo na comissão ou na subcomissão [...]. Mas, lamentavelmente, já havia compromissos assumidos pela nossa liderança com outros nomes – o que respeito, e não contesto. Entendo, porém, que, democraticamente, esse não é o melhor caminho, nem o mais acertado (Suplemento ao DANC nº 66, p. 199).

**Gráfico 2** - Distribuição partidária das presidências e relatorias das comissões e subcomissões




| | PMDB | PFL | PDS | PDT | PTB | PT | PDC |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Relatorias de Subcomissões | 13 | 5 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Presidências de Subcomissões | 15 | 5 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 |
| Relatorias de Comissões | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Presidências de Comissões | 0 | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

O "grande acordo", como ficou conhecida a distribuição dos cargos de presidente, vice-presidente e relator nas comissões e subcomissões, foi organizado pela liderança do PMDB e secundado pela liderança do PFL, a qual não quis correr o risco de perder espaço por não participar de uma negociação como ocorrera na eleição da Mesa Diretora da ANC. Não houve modéstia por parte do maior partido: o PMDB, dono de 55% das cadeiras da constituinte, ficou com todas as relatorias de comissões, abrindo mão das presidências, e 58% dos postos de destaques das subcomissões. De acordo com Coelho (1999, p. 155),

> as relatorias das Comissões temáticas foram ocupadas por parlamentares próximos a liderança do PMDB, o que aumentava o controle do partido sobre o processo de elaboração do texto constitucional.

Mas o que seria esse critério de proximidade (em relação ao líder do partido) a que se refere Coelho? José Serra (PMDB/SP), por exemplo, não era do mesmo grupo de Covas e a

despeito disso foi designado relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Na visão de Silva (2011, p. 153), “tinha ele [Mario Covas] que compor a engrenagem de modo que predominassem nas instâncias de decisão homens de formação progressista e parlamentarista”. Destaca-se também o fato do PMDB ter se preocupado em controlar as comissões e subcomissões da área econômica.

Já o PFL, segundo maior partido da assembleia com 24% das cadeiras, recebeu 20% dos cargos-chave nas subcomissões e sete presidências de comissões, de um total de oito. Pode-se avaliar que, tendo em vista sua ampla bancada, o PFL não foi capaz de empreender uma negociação vantajosa ao não receber nenhuma relatoria de comissão. Àquela altura o partido estava fragilizado frente à facilidade com que o PMDB o massacrara na eleição da Mesa Diretora da ANC após retirar-se das negociações, apostando em concessões, por entender que estava sendo prejudicado. Como resultado o PFL ficou sem nenhum cargo na Mesa. A importância do episódio residia na derrota do PFL quando foi para o confronto sem o apoio de Sarney. A preocupação do líder José Lourenço era que tal imbróglio não se repetisse.

O PDS, terceiro maior partido, recebeu uma presidência de comissão e outra de subcomissão, além de duas relatorias em subcomissões do seu interesse, quais sejam a questão da propriedade produtiva e da gestão econômica privada. Os demais partidos, devido ao tamanho diminuto de suas bancadas, não tinham trunfos para grandes negociações, mas receberam cargos nas subcomissões em acordo com a regra da proporcionalidade e bem próximo de suas preferências. Os partidos trabalhistas

> conseguiram alocar seu parlamentares nas subcomissões atuantes nas áreas de seu maior interesse, isto é, nas áreas sociais e do trabalho, relegando a um segundo plano sua participação nas subcomissões encarregadas da regulação territorial do poder do Estado (R. C. Coelho, 1999, p. 162).

Para garantir que o acordo fosse cumprido, Covas, líder do PMDB, discursou na reunião de seis comissões no ato de eleição das presidências e vice-presidências. Em suma, ele escancarou os termos do acordo: os cargos de menor importância foram sendo distribuídos aos menores partidos até que sobrassem os cargos mais disputados para o PFL e o PMDB – sendo privilegiado o partido majoritário. Cabe frisar que o acordo entre as lideranças funcionou com apenas uma exceção: na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas estava previsto que o presidente seria do PDS do Ceará e este indicaria um relator do PMDB do Rio Grande do Sul, mas alguns parlamentares do Nordeste se rebelaram contra o predomínio do Sul e Sudeste nos cargos diretivos da subcomissão e lançaram uma chapa alternativa. A chapa do acordo perdeu por 11 a 10 e Benito Gama (PFL/BA) foi eleito presidente. Fazendo uso de suas prerrogativas regimentais, ele indicou o ex-arenista Fernando

Bezerra Coelho (PMDB/PE) para a relatoria, pois a construção da chapa alternativa passava por escolher para o cargo um peemedebista do Nordeste (Leme, 1992).

O líder peemedebista, visando estrategicamente a sobrerrepresentação dos progressistas na Comissão de Sistematização, teria negociado os cargos de relatoria para seus partidários mais à esquerda (Gomes, 2006; Jobim, 1994; Lima, 2009; Martínez-Lara, 1996; Pilatti, 2008; Silva, 2011; C. Souza, 2001) Esta era também a visão da imprensa:

> Covas acertou a divisão dos cargos com o deputado José Lourenço [...] e acabou uma escultura que não se encaixa no perfil de centro exibido por cada uma das comissões [...], nem espelha o Plenário da Constituinte [...] o PMDB ficou com os oito postos de relator – e o senador colocou em sete deles parlamentares da esquerda do partido, como o deputado Egídio Ferreira Lima, barulhento membro do grupo pró-soberania e defensor do mandato de quatro anos para o presidente Sarney, indicado para a Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo e o senador Severo Gomes, ministro dos governos Castelo Branco e Geisel, hoje defensor de posições extremamente audaciosas contra o capital estrangeiro (*Veja*, "Jogo de Trocas – Esquerda do PMDB ganha os cargos de relator", 08 de abril de 1987, p. 30).

As atenções estavam voltadas para as disputas na Sistematização e, por isso, era importante garantir uma distribuição de forças favorável. Pensando nas subcomissões e comissões, por que o PMDB, mais especificamente o seu líder, focou as relatorias e não as presidências? São os relatores que controlam o conteúdo do anteprojeto, acatam emendas e propõem substitutivos. Trata-se de posição privilegiada e estratégica. Feito o projeto, estava estabelecido o *status quo* da próxima etapa.

No dia 25 de maio, terminava a primeira fase dos trabalhos da Constituinte, com a entrega dos relatórios das 24 subcomissões aos relatores das oito Comissões Temáticas e, em 26 de junho de 1987, os sete relatórios parciais das Comissões Temáticas[25] foram encaminhados à Comissão de Sistematização, responsável por organizar os relatórios, sem a introdução de novos conteúdos, e propor um Anteprojeto de Constituição. Este seria, então, encaminhado ao plenário da ANC para uma primeira rodada de recebimento de emendas e voltaria novamente à CS para receber parecer do relator ao projeto de Constituição (ou a um Substitutivo), o que ocorreu em 23 de agosto de 1987 (Bonavides & Andrade, 1991). A proposição aprovada na CS seria, então, encaminhada à Mesa Diretora da ANC para discussão e votação em 1º turno em plenário.

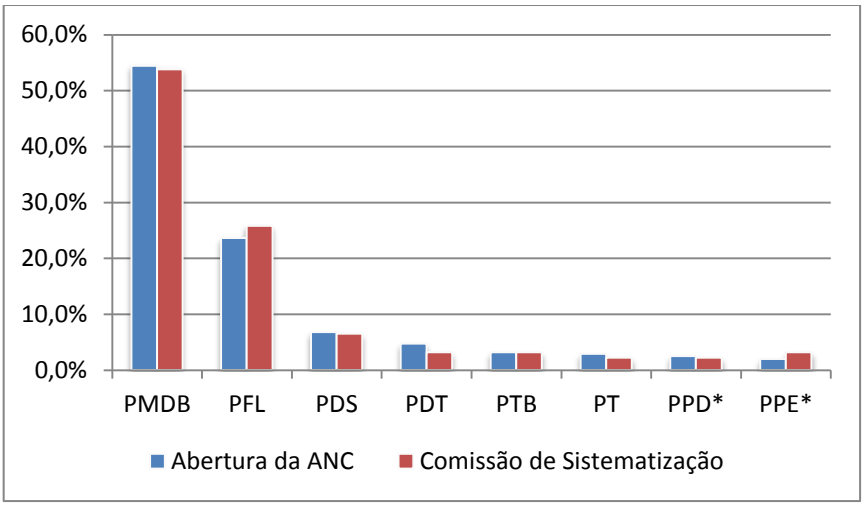
Com 93 membros, a CS configurou um estágio crucial do processo constituinte. Todos os partidos estavam ali representados, estando assegurada, inclusive, a representação das minorias, de acordo com os princípios pluralistas e consociativos que guiaram a Constituinte.

---

[25] A *Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação* não concluiu seus trabalhos, ficando a tarefa a cargo do relator da Sistematização.

A representação partidária na CS, como foi dito, refletia a composição da ANC, conferindo, portanto, ampla maioria ao PMDB, seguido pelo PFL. Por este motivo os dois partidos dividiram entre si os principais cargos, ficando a presidência com o pefelista Afonso Arinos e a relatoria com o peemedebista Bernardo Cabral, que venceu Pimenta da Veiga, e Fernando Henrique Cardoso na disputa pelo cargo. Aos demais partidos coube uma participação apenas residual.

**Gráfico 3** - Composição partidária na abertura da ANC e na Comissão de Sistematização




* PPD = Pequenos partidos de direita: PL, PDC e PMB.
PPE = Pequenos partidos de esquerda: PCdoB, PCB e PSB.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Embora a representação partidária na Comissão de Sistematização fosse bastante proporcional à composição da abertura dos trabalhos, é unanimidade na literatura que as preferências do plenário não estavam de fato representadas (Bonavides & Andrade, 1991; Gomes, 2006; Jobim, 1994; Martínez-Lara, 1996; Pilatti, 2008; C. Souza, 2001). Isto porque o líder do PMDB, Mário Covas, teria indicado os membros mais progressistas do seu partido como relatores nas subcomissões e comissões. E estes compunham mais de um terço da CS.

A heterogeneidade do PMDB permitiu esse trunfo a Covas. Segundo o perfil socioeconômico da ANC organizado por Fleischer (1988), o PMDB da Constituinte continha menos "autênticos" do que outrora – vale lembrar que este grupo nunca foi majoritário. A bancada de empresários e proprietários rurais, por exemplo, era grande no interior do partido. No tocante à carreira política prévia dos peemedebistas, eram 72 os filiados à Arena, em 1979, e 40 ao PDS, em 1983. Além disso, 28 dos constituintes eleitos pelo PMDB haviam se filiado pela primeira vez para o pleito de 1986 e 47 entraram diretamente no PMDB, sem filiações prévias. Segundo a aferição do autor, apenas 137 dos constituintes do PMDB já eram do

MDB em 1979 e do PMDB em 1983. Para resumir, "o PMDB mais histórico/autêntico não contou com mais de uns 190 a 200 constituintes, e mesmo este grupo é bastante heterogêneo" (Fleischer, 1988, p. 38).

De acordo com a interpretação corrente, Mario Covas teria excluído da Comissão de Sistematização o PMDB mais conservador, aquele de ex-arenistas. De fato, entre os seus 21 partidários que assumiram uma cadeira na CS devido à indicação para cargos-chave nas comissões e subcomissões, apenas três deles haviam sido filiados à Arena: Fernando Bezerra Coelho, João Calmon e Prisco Viana. Isto é, 15% desses peemedebistas indicados eram ex-arenistas, enquanto girava em torno de 20% o total de constituintes do PMDB com passagem pelo partido de sustentação ao regime militar. Na prática, significa dizer que Covas pouco distorceu a representação de seu partido naquelas ocupações que garantiam a participação na poderosa Sistematização.

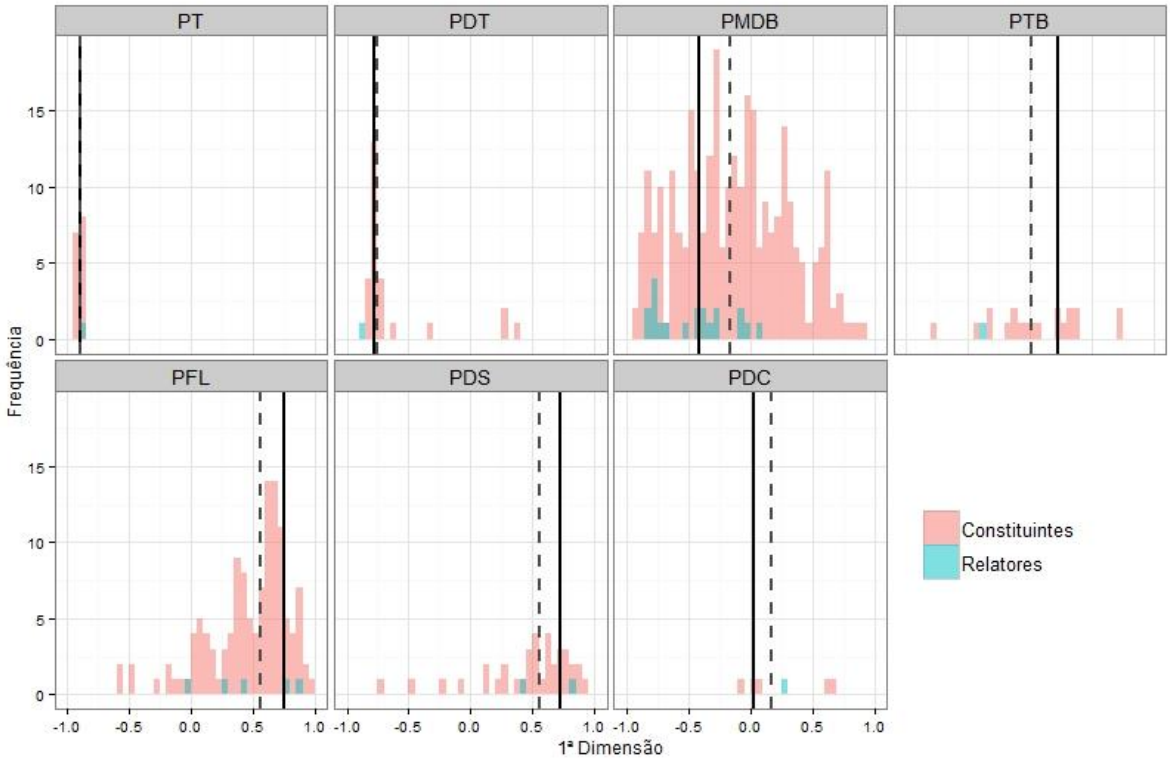
Mas esta conclusão só tem validade quando analisamos o passado partidário dos peemedebistas indicados aos postos centrais nas comissões e subcomissões. Lançando mão das notas atribuídas pelo DIAP (1988) à atuação dos parlamentares, Praça e Noronha (2012, pp. 137–139) mostram que 18 (dos 24) relatores das subcomissões e seis (dos oito)[26] relatores das comissões estavam à esquerda da posição média dos membros dos seus respectivos partidos.

É possível repetir o teste utilizando dados mais apurados sobre as preferências manifestas dos constituintes, isto é, os pontos ideais estimados com o *Optimal Classification*. No Gráfico 4 o eixo *x* representa a dispersão dos pontos ideais na primeira dimensão (que vai de -1 a 1)[27] dos constituintes que participaram de pelo menos 20 votações nominais em plenário. Os relatores estão destacados, pois o objetivo desta figura é avaliar em que medida Covas teria enviesado o processo. Mas, como todas as lideranças participaram das negociações que alocaram os constituintes nas relatorias, apresento a distribuição de todos os partidos que receberam no mínimo uma relatoria de subcomissão ou comissão. Isto permite a comparação. As linhas tracejadas e contínuas destacam, respectivamente, as medianas dos partidos e a posição dos líderes.

[26] O deputado Prisco Viana (PMDB/BA), relator da Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, não recebeu nota, pois ele faltou às votações plenário justificadamente (assumiu como ministro durante o mandato do Presidente Sarney).

[27] A interpretação do conteúdo substantivo da dimensionalidade é feita no próximo capítulo. Por ora, assumo que a primeira dimensão expressa o *continuum* esquerda-direita.

**Gráfico 4 -** Distribuição dos pontos ideais (1ª dimensão) dos relatores e dos demais constituintes, por partido




Nota: Linhas tracejadas equivalem às medianas. Linhas contínuas equivalem à posição do líder do partido.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Nota-se que a posição dos relatores do PT, do PDT e do PDC está muita próxima à mediana dos pontos ideais dos seus partidos – são casos em que é difícil avaliar se o relator estava à esquerda ou não de seu partido, principalmente se atentarmos para a distribuição dos pontos ideais na primeira dimensão. No PDS um relator está mais próximo da centro-direita e o outro está na extrema direita, de forma a refletir a distribuição de seus parlamentares pelo espectro. O PTB é um caso claro em que o relator está à esquerda do partido. Os relatores do PFL se espalham do centro à extrema direita – constatação que causa alguma surpresa pois se esperaria uma maior concentração na direita uma vez que as posições dos membros desse partido se concentram nesse quadrante. O PMDB deve ser analisado com muito cuidado, devido ao espalhamento pela 1ª dimensão. Covas alocou na maioria das relatorias parlamentares que estavam à esquerda da posição mediana do partido, mas acompanhando a distribuição de preferências do partido na centro-esquerda. Sua estratégia parece ter sido não promover a direita do partido, levemente minoritária no quadro geral. Ainda que três relatores ocupem o centro, não há nenhum na direita.

De modo geral, é possível afirmar que o líder do PMDB enviesou os postos de relatoria ocupados por seus partidários em menor grau do que o defendido pela literatura, ao mesmo tempo em que as indicações dos demais partidos (especialmente PFL e PTB) também valorizaram parlamentares com posições à esquerda da mediana do partido e do ponto ideal do próprio líder. Isto é um forte indicativo de como as indicações para os postos mais importantes das fases iniciais da ANC foram amplamente negociadas pelo colégio de líderes, sob a batuta de Mario Covas.

No entanto, a principal preocupação não parece ser a composição da Sistematização, mas sim tomar as rédeas da escrita do anteprojeto de Constituição. Conforme disciplinava o primeiro RI, o relator, especialmente o de comissão, controlava grande parte do processo de elaboração da Constituição dentro da sua jurisprudência. Era responsabilidade do relator produzir o *status quo* a partir do qual a Comissão de Sistematização formataria o anteprojeto a ser submetido ao plenário[28].

Mas não somente os relatores compunham a Comissão de Sistematização. Ao líder do partido também cabia a indicação para as demais vagas. A literatura parece não dar a devida importância a este ponto. O enviesamento poderia ser feito por esta via. Além dos 21 peemedebistas que ingressaram na CS por terem sido relatores de comissões e subcomissões, outros 25 foram escolhidos como titulares, dos quais 16% haviam sido filiados à Arena. Para simplificar, dos 46 peemedebistas titulares originais da CS, 15,2% eram ex-arenistas. Tomando este dado, o tal enviesamento orquestrado por Covas parece singelo. Além disso, não podemos nos esquecer de que o líder do PMDB não controlava toda a composição da Sistematização.

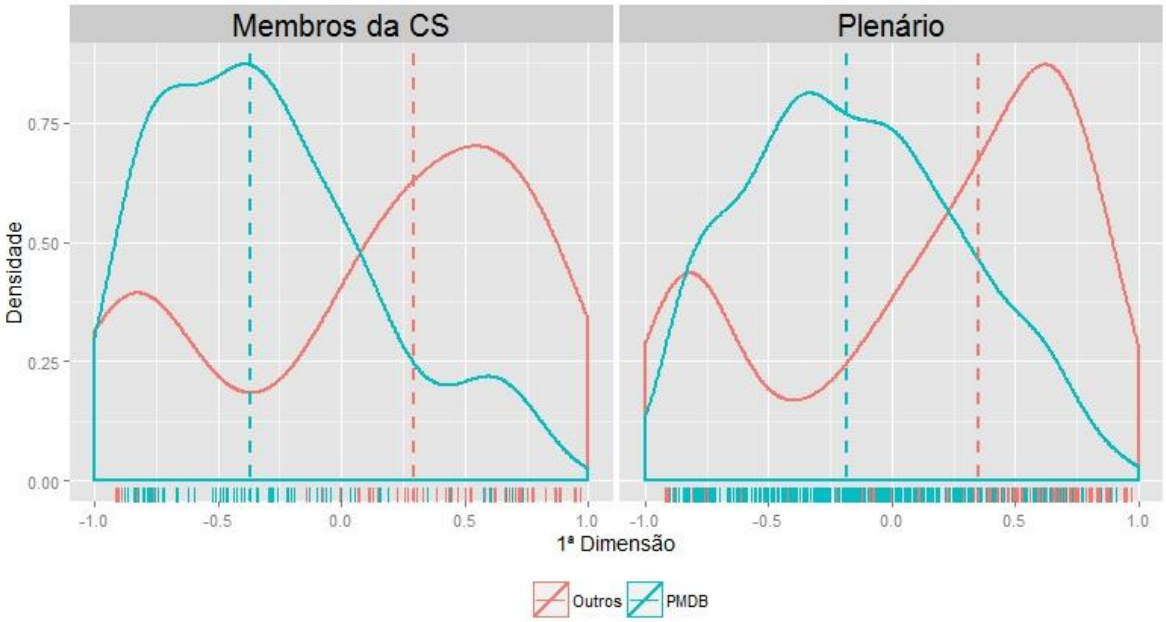
Mas será mesmo que, como afirma a literatura, as preferências dos membros da CS não espelhavam aquelas encontradas no plenário? Estava a grande comissão enviesada à esquerda? Os dados sobre a participação de ex-arenistas indicam que não, mas é preciso um teste que mensure a manifestação de preferências com maior precisão. Nesse sentido, novamente lanço mão dos pontos ideais dos membros da Sistematização em relação ao plenário (todos os constituintes) – reitero que foram utilizadas as votações nominais em plenário em que todos os parlamentares foram chamados a se manifestar. A despeito da Sistematização ter 93 membros, houve alta rotatividade entre titulares e suplentes durante as votações. Considerei como membro da CS todo constituinte designado como titular ou

[28] Como mostram Praça e Noronha (2012), as comissões temáticas foram responsáveis por 42% dos dispositivos que foram promulgados em 5 de outubro de 1988.

suplente que tenha participado em ao menos 10% das votações da própria comissão: 146 parlamentares cumpririam esses requisitos.

O Gráfico 5 compara a dispersão dos pontos ideais na primeira dimensão segundo a filiação ao PMDB nos dois cenários (apenas membros da CS e todo o plenário). Nota-se que as curvas de densidade nos dois gráficos seguem a mesma tendência. As curvas para os outros partidos juntos (excluindo-se o PMDB) são praticamente idênticas: se espalham pelo espectro, mas apresentam pico à direita e alguma concentração à esquerda. Na imagem do plenário, comparativamente, a concentração na centro-direita é mais marcante e o valor da mediana (representado pela linha tracejada) se desloca levemente para a esquerda. O PMDB, por sua vez, se distribui por todo o *continuum* com forte presença no centro – especialmente na centro-esquerda. Apesar das semelhanças, destaca-se que no gráfico que conta apenas com os membros da Comissão de Sistematização há um menor número de peemedebistas de centro, inflacionando a presença da centro-esquerda. Neste caso a mediana é alterada em 0,2 pontos na escala, indicando o perfil levemente mais esquerdista dos peemedebistas da Sistematização (em relação a todos os membros do partido).

**Gráfico 5** - Curvas de densidade dos pontos ideais (1ª dimensão) segundo filiação ao PMDB e participação na Comissão de Sistematização




Nota: Linhas tracejadas equivalem às medianas.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Tudo somado é possível concluir que o enviesamento da Comissão de Sistematização é muito menor do que o defendido pela literatura supracitada. É correto afirmar que a poderosa Sistematização tem um desvio à esquerda, mas é pequeno e se manifesta em todos os partidos e não apenas no PMDB. Se Covas controlou a indicação de sua bancada na composição da CS – especialmente por via da nomeação para cargos-chave nas comissões e subcomissões – privilegiando a esquerda do PMDB, isto foi mais singelo do que se acredita. O fato do líder do partido majoritário ter selecionado alguns ex-arenistas ao invés de garantir apenas a participação dos autênticos/históricos já indica o caráter múltiplo da Comissão de Sistematização. Afinal, forjar o espelhamento perfeito das preferências do plenário era uma tarefa hercúlea. Vale lembrar que fizemos este exercício já conhecendo a posição dos constituintes (face às manifestações nas votações em plenário), enquanto Covas e os demais líderes tiveram que formar a CS baseando-se apenas no desempenho de seus liderados nas subcomissões e comissões da ANC e no histórico político de cada um.

O argumento de que o enviesamento da Sistematização levou a atuações muito esquerdistas na produção do anteprojeto de Constituição, de tal forma a impulsionar o surgimento do Centrão, parece não se sustentar ao menos quando considerada a distribuição dos pontos ideais dos membros da CS. O que teria, então, motivado o levante conservador? A resposta está nas regras do jogo e em como os atores mobilizaram as mesmas. Dessa forma, é preciso levar em conta a ordem dos trabalhos na CS para entender o impulso do Centrão.

Na Sistematização a centralização deu a tônica do jogo. Organizados todos os relatórios, a Sistematização apresentou um documento de 501 artigos. Este, chamado de Anteprojeto de Constituição, foi então discutido, emendado e votado pela CS e, assim, chegou-se, em 9 de julho de 1987, ao Projeto A, com 496 artigos. Extremamente longo, detalhista e inconsistente, "simplesmente terrível" (Veja, 15/7/1987), o Projeto A recebeu inúmeras críticas, tanto dos constituintes quanto da sociedade civil. A discussão em plenário girou em torno do tamanho e da abrangência do projeto, bem como de seu caráter esquerdista. O projeto precisava ser refeito, de modo que pudesse receber apoio majoritário na ANC, tarefa que coube ao relator-geral Bernardo Cabral.

Dois grupos moderados que congregavam parlamentares de centro e até de centro-esquerda aproveitaram a janela de oportunidade e apresentaram propostas alternativas à Comissão de Sistematização (J. G. L. Coelho, 1988). O propósito era “encontrar soluções de consenso para os temas polêmicos, além da óbvia intenção de partilhar influência com os líderes partidários, o relator e seus auxiliares” (Pilatti, 2008, p. 157). O “projeto Hércules” foi entregue pelo *Grupo dos 32*, o qual era composto pelos autodefinidos moderados do PMDB e

*modernos* dos partidos conservadores. O grupo conhecido como *Comissão Interpartidária* ou *Grupo do Consenso* contava com progressistas do PMDB, *modernos* do PFL e membros dos partidos de esquerda e teve muita influência nas modificações perpetradas pelo relator.

Emendas propostas nesta etapa foram apreciadas pelo relator, o que resultou na apresentação de um substitutivo (Cabral I) mais enxuto, com 305 artigos. Após nova rodada de proposição de emendas, e depois de muitas negociações e pressão de alguns grupos organizados, um novo substitutivo (conhecido como Cabral II), com 264 artigos, não previsto regimentalmente, foi apresentado em 5 de setembro. Segundo Martínez-Lara (1996, p. 111, tradução minha),

> os *lobbies*, incluindo os militares, empresas, sindicatos, trabalhadores rurais, as igrejas, e assim por diante, também foram muito ativos na tentativa de imprimir sua influência sobre o texto do relator. Como o relator era livre para adotar ou rejeitar qualquer uma das emendas propostas, Cabral tornou-se a figura central durante a preparação do novo anteprojeto. Pressões de todos os lados eram agora intensas, particularmente sobre as questões do mandato presidencial, do sistema de governo, da reforma agrária, da segurança do emprego e de alguns outros direitos trabalhistas.

O Cabral II era uma tentativa de conciliar as demandas das forças conservadoras e progressistas, além das demandas do presidente Sarney (Gomes, 2006). A conciliação parecia próxima. Porém, o resultado final dos trabalhos da Sistematização em 18 de novembro de 1987 foi um substitutivo distante do conciliador Cabral II nas temáticas cruciais. O processo de votação foi organizado da seguinte forma: votava-se cada título do Cabral II e em caso de rejeição era colocada em votação a alternativa do Cabral I; os destaques eram considerados na sequência. Assim, o longo processo de negociação consubstanciado no Cabral II foi rejeitado pela Sistematização, sobretudo via destaques.

O que se pode ressaltar da Sistematização é o baixo nível de radicalização dos debates e das disputas, o que foi possível em face de (1) uma condução regimental menos polêmica, (2) da falta de uma força política majoritária, (3) da possibilidade de apresentação de mais de um substitutivo pelo relator, (4) da moderação da proposta colocada em votação, (5) dos acordos feitos a portas fechadas firmados entre as lideranças partidárias e a Mesa Diretora da Comissão de Sistematização e (6) do cumprimento dos acordos por parte dos constituintes de todos os partidos (Buttò, 2009; Pilatti, 2008).

O texto que seria enviado para o plenário, especialmente em alguns tópicos cruciais, não agradou as forças mais conservadoras dentro da ANC que, antecipando esse resultado, em 11 de novembro de 1987 já se organizavam para articular a mudança do Regimento Interno (Gomes, 2006; Pilatti, 2008). O discurso em plenário do constituinte Bezerra de Melo

(PMDB-CE), no dia 3 de dezembro daquele ano, é esclarecedor quanto aos sentimentos desse grupo:

> Já não concordávamos com os rumos tomados pela Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte Nacional. E para tanto formou-se o 'Centrão', cuja missão dentro do Parlamento é salvar a nova Constituição das graves ameaças por que está passando [...]. Inspirado nestas razões, o 'Centrão' recorreu ao Presidente da Assembleia Nacional Constituinte para que o Regimento fosse alterado, possibilitando emendas de plenário de títulos, capítulos, seções, etc., ao Substitutivo da Comissão de Sistematização, a fim de que prevaleça a vontade da maioria dos Constituintes que compõem o nosso movimento, que se designou 'Centrão' ou 'Projeto Brasil' (DANC, 03 de dezembro de 1987, p. 44 e 45).

Apenas esse aspecto regimental, no entanto, não é capaz de explicar sozinho o levante do Centrão. O problema já era de conhecimento do plenário desde as manifestações do conservador Righi quando da votação do primeiro RI. Porque então se rebelar contra um mecanismo que já vigia há sete meses? Por que as forças conservadoras aglutinaram-se apenas neste momento, e não anteriormente? Em trabalho recente Freitas, Moura e Medeiros (2009, p. 132) sugerem que

> o Centrão só se viabilizou pela junção de dois elementos: um institucional (as dificuldades que o Regimento Interno impunha a alterações de plenário sobre o texto advindo da Comissão de Sistematização) e outro substantivo (as decisões sobre o sistema de governo e o tempo do mandato presidencial). Se o arranjo institucional foi a justificativa para o levante, a disputa substantiva foi o combustível, o fator de agregação que possibilitou a formação do grupo.

A mobilização de setores conservadores da ANC era um problema desde a sua instalação. Era alardeado que a esquerda estaria sobrerrepresentada na Sistematização, porém, negociações ocorreram até o momento da votação de um projeto intermediário capaz de congregar as demandas principais dos dois grupos. A rejeição do Cabral II[29] é que transformou o argumento da impossibilidade de reversão em plenário palatável para o grupo de conservadores e "amigos do Sarney".

A insatisfação com um mandato de quatro anos já se evidenciava com as vitórias da coalizão orquestrada por Sarney na subcomissão do Poder Executivo e na Comissão de Poderes e Sistema de Governo, na qual a proposta foi derrotada. Como afirma Limongi (2008, p. 45), "as votações relativas à forma de governo e à extensão do mandato do presidente Sarney foram sempre conturbadas e marcadas por forte polarização e as decisões alcançadas foram sempre tidas como provisórias e passíveis de redefinição no futuro".

---

[29] Cabral I e Cabral II representaram tentativas de consenso: Cabral II, por exemplo, previa a adoção de parlamentarismo (cap. III seção I do Segundo Substitutivo à Constituição Federal) e de mandato de 6 anos para Sarney (art. 89 cap. II seção I do Segundo Substitutivo à Constituição Federal).

Os conservadores conseguiram reunir 319 assinaturas favoráveis à proposta regimental do Centrão, cooptando constituintes de todos os partidos de direita e de centro (e alguns do PDT). O *Manifesto à Nação*, carta aberta dos líderes do Centrão para justificar a "rebelião regimental", caracterizou-se pelo apelo ao resgate do poder majoritário na Constituinte, o qual deveria respeitar a moderação e o empreendedorismo da sociedade brasileira:

> É necessário prover o país de um texto constitucional claro e flexível que reduza os tentáculos do Estado, [...] enseje meios de ampliação das oportunidades de bem-estar social, através da liberdade de empreender pessoalmente e investir empresarialmente, gerando frutos para os trabalhadores. Assim, visando tranquilizar a nação, a maioria absoluta dos Constituintes, [...] sem pretender a substituição global do projeto, ora em votação na Comissão de Sistematização, propõe, *como meio de realizar seus propósitos*, a reforma do Regimento Interno, única maneira de fazer respeitar e cumprir o mandato que o povo lhe conferiu. (DANC, 10 de novembro de 1987, p. 5697).

O manifesto é uma convocação aos Constituintes que não estavam contentes com os rumos progressistas que a Constituição parecia tomar. Mais do que isso, a reforma regimental seria a única saída disponível para aqueles que quisessem inscrever na Lei Maior os interesses que defendiam perante o eleitorado.

O substitutivo que alterava o Regimento Interno foi aprovado em 3 de dezembro de 1987, com 290 votos favoráveis e 16 contrários, além de 4 abstenções. O baixo número de votos contrários é explicado pela obstrução comandada por Mário Covas. Entre os que votaram pela aprovação do substitutivo, apenas 260 haviam assinado proposta original do Centrão. Aqui começava o enxugamento do Centrão. Vale lembrar que na votação anterior, a que definiu preferência ao substitutivo do Centrão, o número de dissidências havia sido ainda maior (57), o que impediu a formação de uma maioria absoluta (mas não impediu a vitória). Era um prelúdio às votações do primeiro turno em plenário.

Àquela altura o Presidente da ANC, Ulysses Guimarães, já avisara que a Mesa apresentaria um novo projeto para ser votado no lugar dos destaques. Houve muito conflito e muita negociação para a aprovação da mudança regimental definitiva (R. Freitas et al., 2009). O substitutivo da Mesa foi aprovado com 435 votos após o líder do PMDB manifestar seu voto favorável. Os poucos votos contrários vieram basicamente dos partidos de esquerda. A Resolução nº 3, de 5 de janeiro de 1988, estabelecia novas regras para o prosseguimento da Constituinte.

Destacar matérias para votação em separado – o famigerado DVS – tornou-se importante estratégia para transferir o custo de formar maioria para aqueles que pretendiam manter o texto como viera da Sistematização. Não seria exagero imaginar que muitos parlamentares tenham se animado com tal inovação e, por isso, assinado a proposta de

alteração regimental. A declaração da Deputada Rita Camata (PMDB/ES) quando em dúvida sobre se assinaria ou não o pedido do Centrão, ilustra a situação: “eu ainda vou pensar, apesar de ter o direito de assinar logo, porque jogaram fora dois destaques meus [na Sistematização] sem sequer me consultar”.

Mas, ao contrário do que argumenta Jobim (1994), o DVS não seria o principal mecanismo a reorganizar a disputa no plenário. As principais modificações no RI foram: (1) a possibilidade de apresentar substitutivo para títulos e capítulos inteiros; (2) a preferência para votação em caso de substitutivo alternativo à proposta da CS, que seria decidida pelo número de assinaturas coletadas. Com isso, o Centrão garante que seu anteprojeto, capítulo a capítulo, título a título, tenha preferência. Entretanto, maior número de assinaturas não significa ter os 280 votos. Até por isso na batalha do regimento o Centrão sempre defendeu o sistema de assinaturas para conseguir preferência para votação: seus líderes sabiam que a atribuição de preferência por número de votos, como defendia Covas, deixaria o jogo mais equilibrado. Era mais fácil garantir assinaturas do que votos, especialmente para o Centrão.

### 3.3. Considerações

A definição do primeiro regimento não foi objeto de grande discussão por parte dos constituintes. Diante das incertezas, tanto a respeito da distribuição de preferências em plenário, como também dos possíveis efeitos das regras sobre o comportamento dos parlamentares, a direita e a esquerda optaram por um modelo conveniente, a saber: o falsamente descentralizado.

Os líderes certamente usaram de forma estratégica seu poder de selecionar os deputados e senadores que iriam compor as comissões. No entanto, não é possível afirmar que Covas tenha sido responsável por enviesar (à esquerda) a Comissão de Sistematização. Vale ressaltar que a distribuição de preferências dos membros da Sistematização e do plenário é semelhante o suficiente para afirmar que a comissão espelhou as preferências do segundo.

O levante conservador não teve relação, portanto, com a imposição de um texto esquerdista. Mas, sim, com a dificuldade de se alterar o projeto constitucional da Sistematização, bem como pela insatisfação com partes do texto que endossavam o parlamentarismo e reduziam o mandato de Sarney. O Centrão, assim, pode ser explicado por dois fatores: um institucional e outro substantivo.

Alterado o RI, as novas regras fizeram com que não houvesse mais um texto-base a ser votado em plenário. Isto é, com a possibilidade de apresentar substitutivos a títulos e capítulos inteiros, o trabalho dos líderes do Centrão passou a ser a coleta de assinaturas para obter

preferência. As votações em plenário, em geral, seguiram o seguinte roteiro: o substitutivo do Centrão ao título ou ao capítulo era votado e aprovado, mas já estando acordada a aprovação de emendas e destaques específicos. O trâmite se deu dessa forma em função de um empate no choque de forças – só a cooperação entre PMDB e PFL seria capaz de escrever o texto. É o que discuto a no próximo capítulo.

## 4. O PLENÁRIO: DIMENSIONALIDADE, IDEOLOGIA E LIDERANÇAS

A dinâmica constituinte analisada por Buttò (2009, p. 18) nas questões agrárias aponta a complexidade da relação entre os atores políticos: "os constituintes estão em posição de conflito potencial entre as orientações da liderança que representam a unidade do partido, e a influência de grupos civis que representam interesses particulares e de setor". Em geral, as arenas decisórias democráticas estão abertas a estímulos e pressões de fatores internos e externos. Mas em assembleias constituintes, e não foi diferente na brasileira, a mobilização de interesses tende a ser mais intensa na medida em que a Carta resultante engendrará um futuro indefinido. Como ressalta Kinzo (1990, p. 116, grifos meus):

> o jogo de pressões que acompanhou todo o trabalho de elaboração constitucional, com a presença ativa no Congresso Nacional dos mais diversificados grupos de interesse tentando influir nas negociações das lideranças partidárias ou nas votações, foi algo jamais visto na experiência constitucional brasileira. [... Este mosaico de interesses em disputa, sobretudo] em torno das questões fundamentais e controversas iriam *necessariamente* criar dissensões internas nos partidos, provocar indisciplina partidária, levar a cisões e à criação de blocos suprapartidários.

As dissensões já eram previstas pelos estudos de Rodrigues (1987) e Fleischer (1988), cujos levantamentos dos perfis socioeconômicos dos membros da Constituinte sugerem elevada heterogeneidade não só pela variedade de ocupações, de carreiras parlamentares e partidárias, mas também pelos posicionamentos ideológicos globais e específicos para uma série de políticas latentes. Soma-se a isso o fato de diversos setores da sociedade estarem representados diretamente na ANC, enquanto outros grupos se organizaram para pressionar os parlamentares. O resultado deveria ser uma multiplicidade de demandas e as decisões em plenário dificilmente poderiam ser reconstruídas por uma lógica unidimensional das preferências – e seria impensável afirmar que são as posições ideológicas que recuperam esta dimensão.

Vale frisar que trocas ou acordos, em arenas decisórias, são viabilizados pelos partidos que impõem perdas e ganhos diferenciados aos grupos de interesse. Na Constituinte, dada a sua estrutura organizacional, partidos teriam perdido esta condição. Há uma interpretação de que, em função do modelo descentralizado, os interesses emergiram como atores de veto.

Esta interpretação, próxima das assertivas do trabalho clássico de Mayhew (1974) sobre como comissões fortalecidas levam a troca de votos em plenário, se esquece de que as alterações empreendidas no regimento antes de serem iniciadas as votações em plenário reorganizaram os termos do conflito. A criação da possibilidade de apresentar substitutivos a Títulos e Capítulos do anteprojeto e ainda conseguir preferência para votação, levou à reconfiguração das estratégias em plenário. O mesmo pode se dizer do mecanismo que

permitia destacar partes do texto – o DVS – e obrigar aqueles que querem mantê-lo a reunir a maioria absoluta.

Mas, uma vez refeitas as regras do jogo, quem passou a conduzir o processo em plenário? Teriam os partidos ficado alijados desta condição? Mais do que isso, é preciso saber se há indícios de que as novas regras teriam sido suficientes para alterar o resultado final. Para tanto, faz-se necessário analisar o comportamento dos constituintes nas votações nominais. Assim, será possível entender se foram os partidos que deram a tônica do jogo ou se este papel coube ao agrupamento suprapartidário.

Sobre este ponto, vale frisar que há na literatura a interpretação de que o Centrão representava a direita, através do fio condutor da lógica de mercado, e daí seria possível inferir que a ascensão do grupo significava a vitória da direita. Em outras palavras, as regras que impôs com a mudança regimental teriam atendido a seus interesses. Cabe testar tal interpretação.

Neste capítulo, então, avalio a dimensionalidade das preferências conforme expressas nas votações nominais em plenário. Além de aferir o número de dimensões que recupera o comportamento dos constituintes, analiso o seu significado substantivo. Isto feito, demonstro que houve estabilidade e coerência. Sabendo o que estruturou o voto dos constituintes é possível analisar mais a fundo o comportamento dos mesmos. Tal tarefa é conduzida voltando os olhos tanto para a atuação dos partidos quanto do Centrão. A partir da estimação de pontos ideais se evidencia que o Centrão de fato congregou a direita dispondo de algum grau de coesão. Contudo, o agrupamento perdeu fôlego após suas vitórias iniciais. Ou seja, a capacidade de comandar o processo foi deveras limitada, restando ao Centrão a possibilidade de atuar como um importante ator de veto. Como nenhuma força política dispunha de meios de formar maiorias sem apoios, a lógica que imperou foi a da negociação de lideranças.

## 4.1. A dimensionalidade do espaço político

O problema da dimensionalidade do espaço político não é novo. Um de seus maiores precursores foi sem dúvidas Duncan Black (1948, 1958). Segundo o autor, em contextos unidimensionais existe um equilíbrio único que se dá na posição mediana[30]. Ou seja, em decisões tomadas pela regra da maioria, aquele que está nesta posição nunca perde. Nos modelos teóricos de decisão legislativa baseados na idéia de *median-voter*, as preferências dos legisladores e as propostas (ou emendas) em votação podem ser representadas por pontos em

[30] A primeira formulação foi de Harold Hotelling (1929) com aplicações na economia. Posteriormente, Anthony Downs (1999) o utilizou para estudar a competição eleitoral.

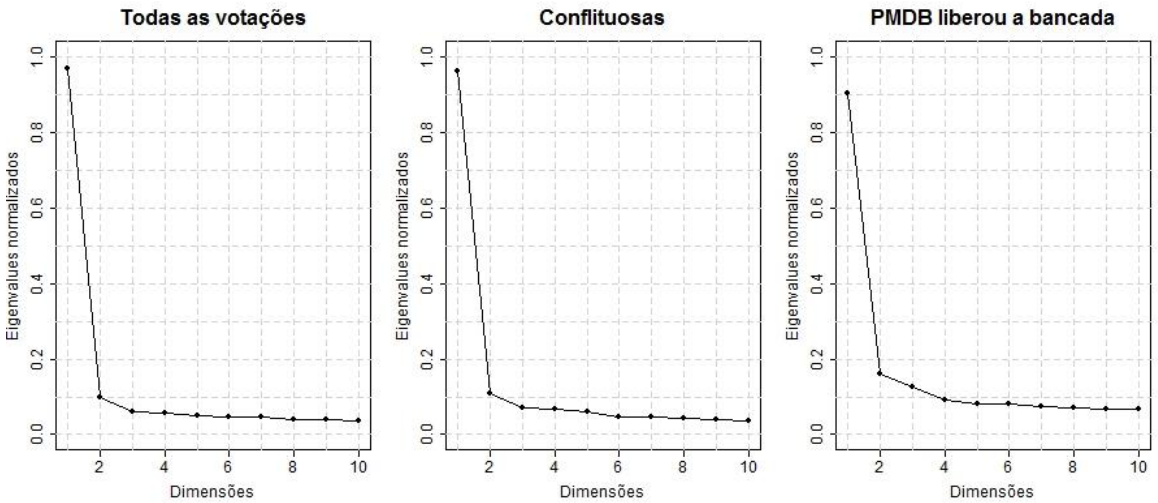
um espaço euclideano. Para decidir o seu voto, cada parlamentar calcula a distância entre o seu ponto ideal e a localização tanto da propsta como do *status quo*. Como sua preferência é de pico único, ele escolherá a opção que está mais próxima de seu ponto ideal (Krehbiel, 1998). Se a votação for de maioria simples, haverá equilíbrio na posição mediana. Esse modelo assume que o partido não é capaz de forçar ou constranger o voto do indivíuo. Se parlamentares de mesmo partido votam de forma semelhante isto se dá por que eles possuem preferências semelhantes (Krehbiel, 1993)[31].

No entanto, estas assertivas só são válidas em espaços políticos unidmensionais. Diante de um plano com mais de uma dimensão, o caos se instaura e tudo pode acontecer (McKelvey, 1976). Em se tratando da Constituinte, esperava-se exatamente isto: instabilidade ou ausência de maioria nas votações frente aos múltiplos interesses em jogo, à perda de capacidade decisória, à fragmentação das forças políticas, à debilidade das lideranças partidárias e à timidez de um quadro partidário que ainda estava em desenvolvimento (Kinzo, 1990; Lamounier & Souza, 1990; Lamounier, 1990; Mainwaring & Pérez-Liñàn, 1997; Samuels, 1996). Deveríamos, então, encontrar multidimensionalidade a representar as preferências dos legisladores.

Nesse momento, a questão do número de dimensões passa a ser relevante. Mas como determinar o número de dimensões a ser estimado? Na visão de Poole (2005, p. 141), isso é mais uma questão substantiva do que estatística. Não há nenhuma técnica que seja crucial na escolha entre um modelo unidimensional ou multidimensional. Uma sugestão, porém, é analisar o gráfico dos *eigenvalues* ou autovalores normalizados por dimensão[32] (Poole, 2005, p. 144). No momento em que os dados fizerem um "cotovelo", ou seja, quando houver uma queda repentina de uma dimensão para outra, podemos sugerir o seu número. Isto é, a mudança brusca no valor quando se passa à próxima dimensão indica que o número de dimensões importantes se encerrou.

[31] Vale frisar que, nesse modelo, o voto do legislador não é necessariamente sincero. É estratégico: o votante sempre optará pela opção mais próxima do seu ponto ideal.
[32] Somente quando normalizados os gráficos dos *eigenvaleus* podem ser comparados.

**Gráfico 6** - Dimensionalidade para três diferentes conjuntos de votações




Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

No Gráfico 6 constam os *eigenvalues* normalizados por dimensão para três conjuntos de votações: (1) todas as 715 votações que cumprem os requisitos do *Optimal Classification*[33]; (2) as conflituosas, 146 votações em que o lado vencedor alcançou no máximo 60% dos votos; (3) as 82 votações em que o líder do PMDB liberou a bancada ao invés de indicar SIM ou NÃO, quando se trata, em geral, de uma situação limite em que o partido não consegue chegar a uma posição mínima ou em que a derrota da liderança é eminente. Nota-se que especialmente nos dois primeiros casos temos o "cotovelo" apontando a unidimensionalidade como nos casos exemplares de Poole. Mesmo em se tratando das votações em que o líder do PMDB liberou a bancada, a distância é muito ampla para se definir a bidimensionalidade do espaço político. Vale lembrar que o menor número de votações interfere nos erros e com isso no cálculo dos autovalores.

A avaliação é subjetiva. Para complementar o diagnóstico devemos voltar os olhos para o ajuste do modelo. A Tabela 1 sintetiza as classificações corretas e a APRE (redução proporcional do erro agregado)[34] para os três blocos de votações. Quando consideradas todas as votações, foram classificadas corretamente 86% dos votos com apenas uma dimensão – o que não é pouco se levarmos em conta outras experiências de estimação de pontos ideais (Poole & Rosenthal, 2001; Rosenthal & Voeten, 2004). Já nos casos da seleção das votações

[33] O banco de dados contam com 922 votações substantivas (excluídas as procedimentais), mas somente 715 delas cumprem os requisitos de número mínimo de votantes e de porcentagem mínima de 2,5% de contestação de uma minoria – o valor em que é ideal o *tradeoff* entre a qualidade das coordenadas do legislador e as das votações

[34] Na tradução de Leoni (2002: p. 368-9), a APRE é o somatório da seguinte fórmula para cada votação:
(% erros ingênuos – % erros com o modelo)/% erros ingênuos.

conflituosas e das votações em que o líder do PMDB liberou a bancada as classificações corretas caem para 81,31% e 83,33%, respectivamente – o que não surpreende levando em consideração a forte redução no número de votações incluídas. Todavia, o mais importante é notar que se for adicionada uma segunda dimensão, cerca de 3% dos votos será corretamente classificado na situação mais otimista.

**Tabela 1** - *Correct Classification* (CC) e APRE

| Votações | Dimensões | CC | APRE |
|---|---|---|---|
| Todas | 1 | 85,99% | 0,456 |
| | 2 | 87,48% | 0,514 |
| Conflituosas | 1 | 81,31% | 0,580 |
| | 2 | 84,21% | 0,645 |
| Líder do PMDB liberou | 1 | 83,33% | 0,479 |
| | 2 | 86,48% | 0,577 |

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

A APRE é mais um recurso para avaliar a dimensionalidade do espaço político. Insistir apenas no *Correct Classification* pode ser perigoso, afinal "essa medida [...] tende a superestimar a capacidade preditiva do modelo, especialmente quando existem muitos votos em que a maioria supera em larga escala a minoria" (Leoni, 2002, p. 368). As estimativas devem ser relativizadas. A APRE varia de zero (poder explicativo do modelo é nulo) a 1 (poder explicativo do modelo é perfeito). As seleções testadas alcançaram valores razoáveis para a primeira dimensão, mas a inclusão de uma segunda dimensão pouco acrescenta.

Tudo somado, é possível asseverar que apenas uma dimensão é capaz de dar conta do comportamento dos constituintes brasileiros e de grande parte das votações. As preferências dos parlamentares podem ser adequadamente expressas por uma única dimensão nas três seleções testadas. Isto é, mesmo quando o líder do maior partido libera a sua bancada é possível encontrar um padrão para as decisões de cada indivíduo. Não há instabilidade. O mesmo é válido para as votações conflituosas, em que os líderes mais precisam de suas bancadas.

Apenas uma dimensão serve para indicar o posicionamento dos parlamentares. Mas qual seria ela? As análises de Poole e Rosenthal (Poole & Rosenthal, 1985, 1991, 1997, 2001) permitem concluir que, no caso dos Estados Unidos, os comportamentos manifestos pelas votações podem ser explicados basicamente por uma dimensão, a qual escalona liberais e conservadores. Isto ocorre ainda que não se possa negar a existência de *issues* multidimensionais. Os autores sustentam que até a aprovação dos direitos civis nos anos

1960, questões de raça e de distribuição definiam as preferências, mas desde então se tornaram altamente correlatas de modo a se colapsarem em um espaço unidimensional (Poole & Rosenthal, 2001, p. 7).

Outras pesquisas sobre os congressos latino-americanos utilizaram o *W-Nominate*. Alemán e Saiegh (2007) e Alemán (2008) analisam o Congresso chileno no período recente e confirmam a forte divisão entre as duas principais coalizões políticas do país, *Concertación* e *Alianza*, e também suas estabilidades e coerêncis partidárias internas. As preferências podem ser resgatadas unidimesionalmente. O estudo de Onuki, Ribeiro e Oliveira (2009) confirma os resultados para as votações de política externa no Chile, mas mostra que no caso argentino as preferências não estão polarizadas, sendo difícil distinguir os partidos. Ao menos na apreciação de política externa, os legisladores tendem ao centro. Para os casos argentino (Jones, Hwang, & Micozzi, 2008; Jones & Hwang, 2005) e uruguaio (Altman, 2000; Zucco Jr., 2013), a despeito das afinidades ideológicas dos parlamentares, observamos uma clara divisão entre governistas e oposicionistas.

Em estudo (em andamento) comparando 16 países baseado na estimação de pontos ideais, Hix e Noury (2012) sustentam que em quase todos os contextos institucionais o conflito governo-oposição, e não posições sobre políticas (*policy positions*), impulsionam o comportamento legislativo. As exceções seriam os sistemas onde as coalizões legislativas são construídas *issue-by-issue*: regimes presidencialistas com formação de coalizões de governo (notadamente o Brasil) e sistemas parlamentaristas de governo minoritário. Nestes casos, a diferenciação entre esquerda e direita (preferências sobre políticas) ditaria o comportamento dos parlamentares. Neste caso, e pensando exclusivamente as conclusões dos autores sobre o Brasil, as suposições que fazem os autores acabam por contaminar os resultados, basta dizer que ao analisar os regimes presidencialistas os autores juntam na categoria presidencialismo de coalizão Brasil, Chile, o Parlamento Europeu, e República Tcheca, esse último um parlamentarismo minoritário.

No caso brasileiro, o estudo pioneiro foi de Leoni (2002). O nível de 85% de predição dos votos analisados aponta para a unidimensionalidade. Com a aferição da posição do Presidente da República, através do voto da liderança do governo no plenário da Câmara dos Deputados, é possível afirmar que as posições dos parlamentares na primeira dimensão estão amplamente associadas à oposição ou ao apoio dados às propostas do Executivo e ao fato como este se posiciona.

Nessa linha, Zucco Jr. (2009) analisa um número maior de legislaturas da Câmara de Deputados e conclui enfaticamente que, sendo o significado substantivo da dimensionalidade

totalmente subjetivo, a primeira dimensão refletiria o conflito entre governo e oposição. Isto ocorreria porque o governo tenta ganhar apoio legislativo lançando mão de diferentes recursos disponíveis. O autor sustenta que há que se avançar quanto ao entendimento de que o comportamento legislativo é um indicador direto de ideologia, enquanto, em especial para o caso brasileiro, "comportamento é o produto de inclinações ideológicas pré-existentes e de trocas políticas entre governo e congresso" (Zucco Jr., 2009, p. 1081). Voltando ao trabalho de Hix e Noury (2012), ainda que discordem da assertiva de Zucco Jr. de que há unidimensionalidade do espaço político brasileiro e que essa reflete o conflito entre governo e oposição, os autores vão na mesma direção quando afirmam que os votos são conquistados no varejo e que as preferências sobre políticas importam para os parlamentares individualmente[35].

Enfim, a literatura que vem utilizando a estimação de pontos ideais de legisladores tem atribuído à primeira dimensão o espectro ideológico ou a divisão entre governo e oposição – muitas vezes, trata-se da combinação dos dois fatores (Zucco Jr. & Lauderdale, 2011). Plotar os resultados obtidos pelo *Optimal Classification* agregando por partido é uma saída para verificar se a ordenação se encontra dentro do esperado.

A migração partidária é um complicador. Os métodos de estimação de pontos ideais foram desenvolvidos para estudar o Congresso dos Estados Unidos, onde as trocas de legenda são mínimas, e por isso não dão a devida atenção ao impacto desse fator sobre os resultados. Resumidamente, o problema está na unidade de análise. Na maioria dos estudos que estimam pontos ideais, a unidade é o legislador por partido, isto é, se um legislador migra uma vez de partido ele contará como dois indivíduos diferentes. Como a estimação parte de uma matriz de concordância indivíduo-indivíduo, sendo muitos os migrantes serão muitas as casas da matriz com valores nulos[36]. Isto aumenta significativamente o número de parâmetros, melhorando o ajuste do modelo. Mas como o ganho tende a ser pequeno e o modelo menos parcimonioso, a melhor estratégia é trabalhar com o legislador individual, ou seja, desconsiderando as migrações (Rosenthal & Voeten, 2004).

A decisão aqui foi seguir essa última estratégia. Isto implica um problema estético: como apresentar os resultados atribuindo partido aos constituintes? A solução adotada foi considerar como partido do parlamentar aquele pelo qual ele votou em plenário com maior

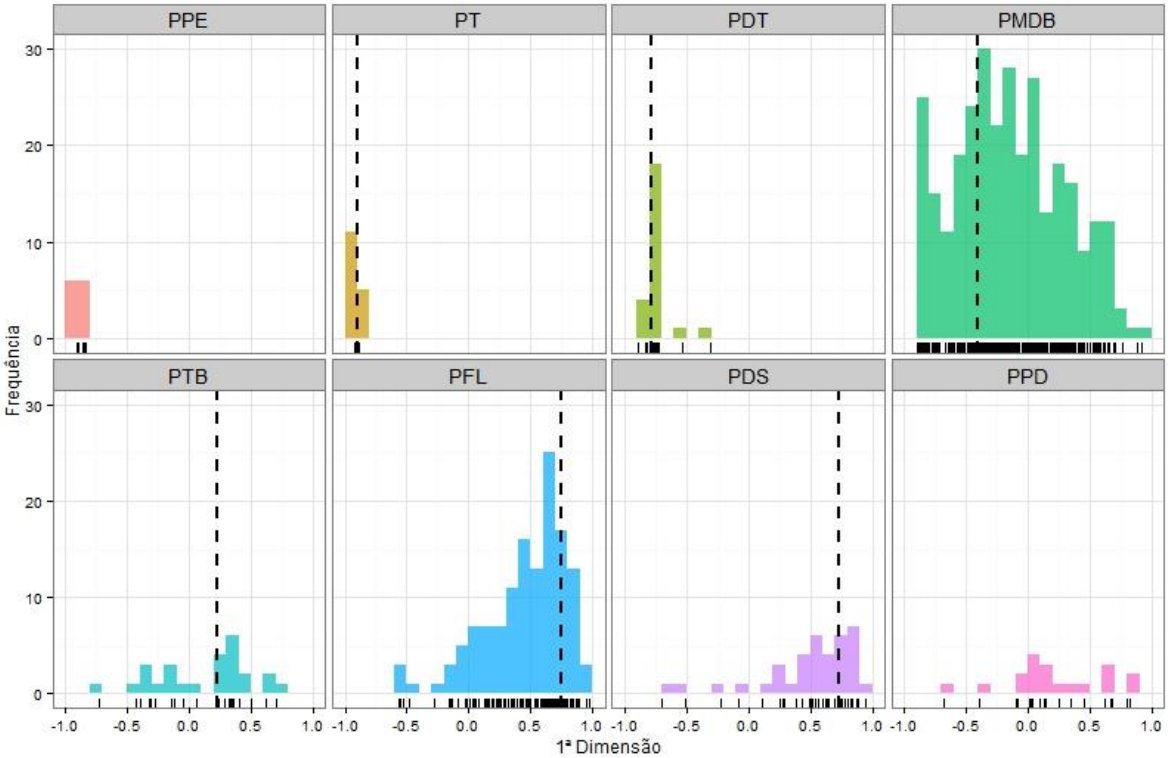
---

[35] Vale frisar que as conclusões de Hix e Noury estendidas ao Brasil são muito influenciadas pela escolha de apenas uma legislatura (primeiro mandato de Cardoso) e por analisar os resultados de regimes muito diferentes em conjunto (Brasil, Chile, República Tcheca e Parlamento da União Europeia).

[36] Para a explicação completa conferir Freitas, Izumi e Medeiros (2012).

frequência. Por exemplo, um parlamentar que migrou do PMDB para o PSDB, tendo votado 500 vezes pelo primeiro e 200 pelo segundo aparecerá apenas como membro do PMDB.

**Gráfico 7** - Histograma dos pontos ideais (1ª Dimensão) estimados a partir de todas as votações válidas, por partido




Linhas tracejadas equivalem à posição do líder do partido.
PPD = Pequenos partidos de direita: PL, PDC e PMB.
PPE = Pequenos partidos de esquerda: PCdoB, PCB e PSB.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

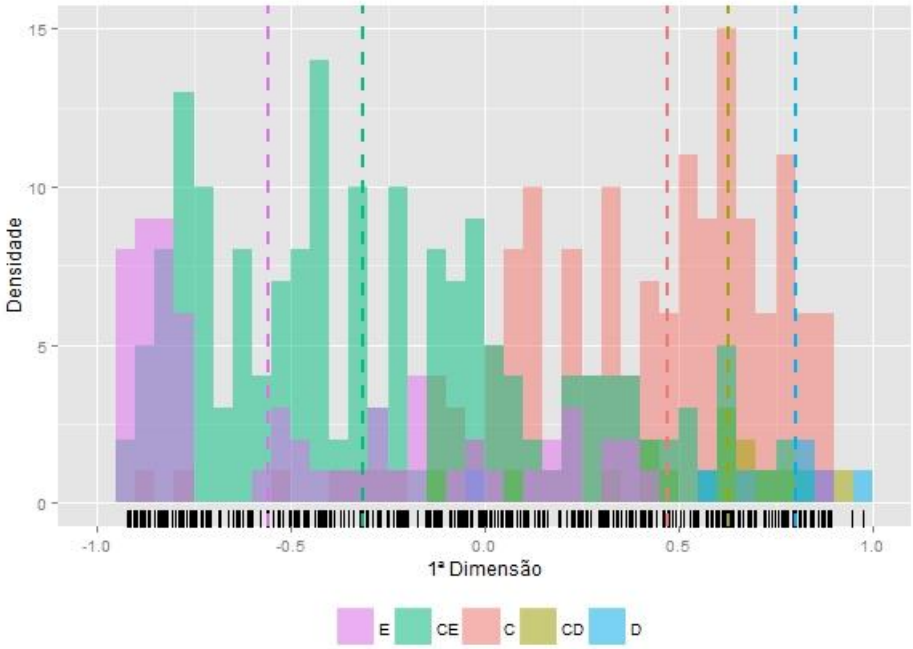
E, de fato, no Gráfico 7 os partidos parecem estar alinhados seguindo uma classificação ideológica esperada; isto é, partidos com bandeiras progressistas na Constituinte aparecem na esquerda e partidos considerados conservadores aparecem na direita. Se, por um lado, os resultados parecem corroborar os resultados que surpreenderam Kinzo (1990) quando seus dados indicaram que na ANC os partidos detinham coerência ideológica e era possível diferenciá-los, por outro lado, existe dispersão interna aos partidos – alguns mais, outros menos. O PFL, por exemplo, se concentra na direita, mas tem membros localizados no centro. O PTB se distribui da centro-esquerda à centro-direita, ainda que com uma tendência à última. Pode-se afirmar que o PDT se concentra na esquerda, mas alguns filiados se apresentam no centro. Já o PMDB, como era de se esperar devido a sua heterogeneidade, ocupa todo o espectro.

A coerência no alinhamento dos partidos é uma indicação de que os pontos ideais encontrados para a primeira dimensão refletem o *continuum* ideológico. Entretanto, é possível realizar alguns testes para confirmar esta percepção. Para tanto lançarei mão de indicadores criados por outros pesquisadores. Comparo, então, os resultados obtidos com o *Optimal Classification* com as escalas criadas por Rodrigues (1987) e Lima (2009). A primeira deriva de um *survey* em que 428 deputados constituintes se autodefiniram politicamente, de tal forma a termos nove classificações, algumas delas com menos de três parlamentares. Para facilitar a análise agrupamos a autoclassificação criando uma escala de cinco pontos: esquerda (englobando esquerda moderada, esquerda, esquerda radical, esquerda verdadeiramente socialista), centro-esquerda, centro, centro-direita, e direita (englobando direita moderada e liberal).

Os resultados do cruzamento encontram-se no Gráfico 8. Há de se destacar que o ordenamento das posições é coerente com a expectativa de que a primeira dimensão reflita ideologia – como é possível asseverar levando em conta o mediano de cada categoria (linha tracejada). Entretanto, algumas constatações poderiam minar esta conclusão: (1) as posições de esquerda estão mais próximas do centro do que o esperado, (2) o próprio centro está deslocado à direita e (3) a distância entre centro-direita e direita é muito próxima. Vale lembrar, por outro lado, que há uma tendência nítida dos entrevistados não se classificarem nas posições mais extremadas, inflacionando o centro. Esta autoclassificação é um caso exemplar do que ficou conhecido como “direita envergonhada” (M. do C. C. de Souza, 1988), isto é, no período da transição democrática os políticos conservadores (muitos ligados ao regime militar) passaram a não se identificar (publicamente) como tais – e este comportamento se perpetuou. Isto ficou evidente nas entrevistas organizadas por Rodrigues (1987), em que nenhum parlamentar se classificou como “direita radical”. Cabe frisar que parte da esquerda também parece estar envergonhada, preferindo se autoclassificar como centro-esquerda.

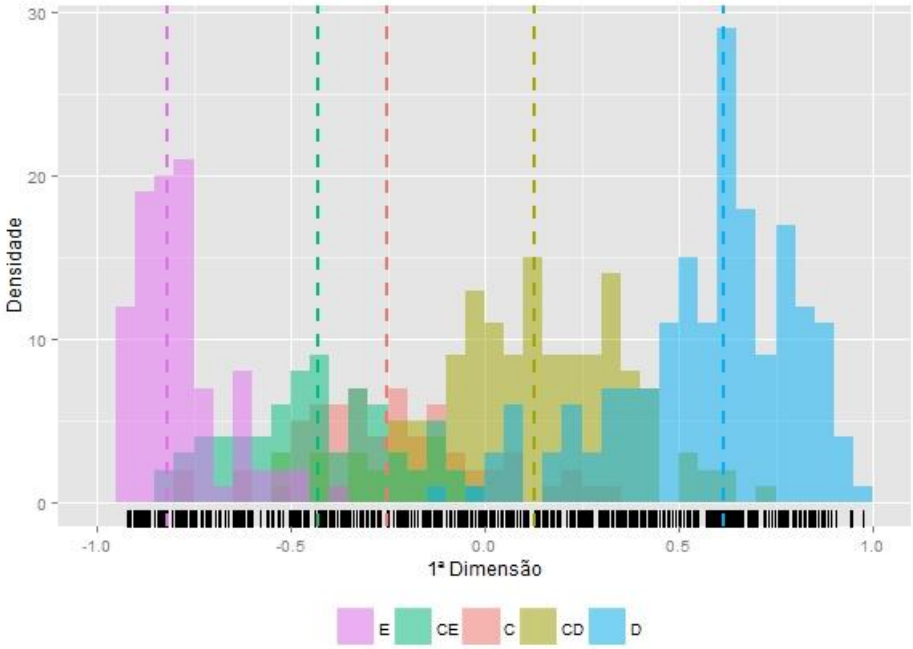
No entanto, o mais importante a ressaltar do cruzamento entre a autoclassificação e a estimação dos pontos ideais é que mesmo com o fenômeno da “direita envergonha” há uma significativa coerência no ordenamento das categorias ideológicas – os parlamentares extremistas, por exemplo, se concentram em valores esperados e o mesmo pode ser dito sobre a centro-esquerda e a centro-direita.

**Gráfico 8 -** Histograma dos pontos ideais dos deputados constituintes segundo sua autoclassificação




Nota: Linhas tracejadas equivalem às medianas.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

**Gráfico 9 -** Histograma dos pontos ideais dos deputados constituintes segundo a classificação de Lima




Nota: Linhas tracejadas equivalem às medianas.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Para ter uma alternativa a esses dados de autoclassificação, segui a escala de cinco pontos proposta por Lima (2009, pp. 90–1), em que é considerado de esquerda quem "votou favoravelmente a todas as reivindicações de interesse dos trabalhadores, dos movimentos populares, entre outras" e é de direita o "constituinte que votou contrário à maioria absoluta, isto é, acima de 90%, das propostas votadas e/ou pleiteadas pela esquerda"[37]. Se considerarmos que a classificação de Lima expressa razoavelmente o posicionamento dos constituintes no *continuum* ideológico, o Gráfico 9 indica que a primeira dimensão extraída com o OC representa adequadamente o eixo esquerda-direita. Há uma boa diferenciação entre as medianas e uma distribuição mais consistente no interior das categorias. Cabe ressaltar que a medida gerada pelo OC para a primeira dimensão cumpre o quesito da validade (*validity*) e confiabilidade (*reliability*), isto é, ela mede aquilo a que se propõe e apresenta consistência. É possível fazer tal afirmação uma vez que Lima montou a escala sem ter acesso aos valores produzidos via OC e a comparação trouxe resultados bastante coerentes – a despeito da classificação do autor ter problemas.

O conflito está distribuído ideologicamente. Isto é, para explicar como os constituintes brasileiros se comportaram nas votações nominais em plenário basta apenas uma dimensão e esta, ao que tudo indica, é passível de ser interpretada como a escala ideológica. Esta constatação é, de certa forma, contra intuitiva. O sistema partidário brasileiro estava se reestruturando e dos partidos não se esperava coerência e, muito menos, coesão (Kinzo, 1990; Lamounier & Souza, 1990; Lamounier, 1990; Mainwaring & Pérez-Liñàn, 1997; Samuels, 1996). Deles só se esperava o pior. O resultado deveria ser a instabilidade e a falta de consistência, especialmente em se tratando de uma assembleia formada para produzir o novo texto constitucional. No entanto, a realidade mostrou que a unidimensionalidade do espaço político prevaleceu. E qual foi o papel dos partidos nesse jogo? Aproveitemos, então, para revisar o que foi escrito sobre comportamento partidário na ANC.

### 4.2. Comportamento partidário?

Estudos de brasilianistas lançaram mão da clássica mensuração da coesão partidária[38] e constataram que dissensões ocorreram em plenário. Para tanto, Mainwaring e Pérez-Liñàn

[37] Essa classificação é muito imprecisa e por vezes, subjetiva – o que fica patente na definição das categorias intermediárias: "Os constituintes que votaram mais favoravelmente, aproximadamente entre 60% e 90% das reivindicações dos interesses dos trabalhadores, formarão a posição de *centro–esquerda*; os que votaram em menos da metade das reivindicações dos trabalhadores, isto é, entre 11% e 40% aproximadamente, formarão a posição de *centro–direita*; as posições de *centro* serão formadas pelos constituintes que votaram favoravelmente em aproximadamente 50% das propostas, isto é, um pouco para mais ou para menos" (Lima, 2009: p. 91).

[38] Mainwaring e Pérez-Liñàn (1997) entendem disciplina e coesão como sinônimas, calculando apenas a última.

(1997) e Samuels (1996) analisaram os dados das 1021 votações nominais dos dois turnos da ANC obtidos por Ames e Power (1990). A despeito de divergirem nas disposições metodológicas, ambos concluíram que, no geral, os partidos não eram coesos, atestando sua fraqueza – e aí se extrapolou a conclusão para todo o sistema político brasileiro.

Para explicar tal assertiva os autores resgataram as críticas às legislações eleitorais e partidárias, responsáveis pela personalização das disputas e pelo clientelismo na política brasileira. De acordo com Samuels, a importância das lideranças estaduais, em detrimento das nacionais, e o fato dos parlamentares construírem suas carreias no nível local explicariam a falta de coesão partidária; em seu lugar encontrar-se-iam bancadas arregimentadas pelos governadores, os quais controlariam o sistema de punições e recompensas responsáveis pela indução à cooperação dos parlamentares.

Como o arcabouço institucional não estimularia o respeito às indicações das lideranças partidárias, conforme argumento de Mainwaring e Pérez-Liñàn, não seria possível esperar níveis "britânicos" de disciplina. Os autores sustentam que, na ANC, mecanismos regimentais específicos favoreceriam a indisciplina, tais como a falta de controle das lideranças partidárias sobre o processo de emendamento em plenário. Os líderes controlariam poucos recursos e os indivíduos teriam fácil acesso ao plenário; a autonomia dos constituintes seria muito grande.

De acordo com Coelho (1999) a inconsistência partidária encontrada por Mainwaring e Pérez-Liñàn (1997) e Samuels (1996) está relacionada à inadequação de seus tratamentos empíricos. Quando os autores analisam as votações nominais da ANC, recorrem a um critério típico dos estudos sobre processos legislativos ordinários: a exclusão das chamadas votações consensuais, cujo critério varia para cada autor. O pressuposto genérico é que votações consensuais pouco importariam para a interpretação do grau de disciplina, dado que a falta de discordâncias, expressariam a ausência de conflito em torno de um tema, ou porque o mesmo foi previamente acordado, por meio de concessões e patronagem, ou ainda porque seria uma temática menos importante [39].

Por sua vez, Coelho atentou para o problema de analisar a ANC tomando por referência processos legislativos ordinários. Por mais que a Constituinte tenha adotado o modelo Congressual, isto é, foram eleitos deputados e senadores que continuariam em suas

[39] Essa ideia já se encontra na sugestão de Ames e Power (1990) para que sejam incluídas apenas as votações em que ao menos 50 constituintes apoiaram o lado derrotado. O critério de Mainwaring e Pérez-Liñàn (1997, p. 454) é mais radical: "votações nominais altamente conflituosas [são] aquelas em que um mínimo de 25% dos parlamentares votam contra a proposta vencedora". Samuels (1996), por sua vez, defende um patamar de oposição mínimo de 10%, já que o critério de 25% não produziria análises condizentes com legislativos multipartidários, de forma a excluir votações em que partidos minoritários, mas representativos, se opuseram ferrenhamente à maioria vencedora.

atribuições legislativas após a promulgação da nova Carta, implicando na manutenção de certas características do processo decisório normal, restaram mecanismos próprios e decisivos para o resultado final. O mais importante deles seria que o habitual referencial *status quo* não existe na Constituinte, pois o trabalho constitucional reside justamente em estabelecê-lo. No entanto, relatores de subcomissões e comissões (incluindo a Sistematização) foram os responsáveis por definir o *status quo* com o qual o plenário trabalhou.

Com o intuito de dar conta daquilo que teve importância conjuntural e daquilo que era estrutural na ANC, Coelho sugere que, caso a intenção seja mensurar disciplina e coesão na ANC, é necessário voltar os olhos para as votações em que as lideranças de fato se envolveram. O seu critério de seleção das votações nominais implica na exclusão de todas as votações em que não se alcançou a maioria absoluta, bem como das que foram aprovadas pela maioria dos sete grandes partidos e apoiadas por todas as lideranças dessas legendas. Este critério está em acordo com o pressuposto de Coelho (1999, p. 208) de que "a maior ou menor força dos partidos na Constituinte deve ser aferida a partir dos graus de coesão e disciplina obtidos pelos partidos justamente nas votações que decidiram o conteúdo da Constituição". Isto o levou a trabalhar com apenas 98 votações, de um total de 1021.

Na avaliação do autor são duas as vantagens e um o inconveniente da sua proposta. A primeira vantagem em relação aos procedimentos dos brasilianistas é a não diluição das votações decisivas em uma série de outras votações que nada acrescentaram ao texto constitucional. A segunda é a exclusão de todas as votações que não levaram a nenhuma decisão. O inconveniente assumido reside na exclusão de "votações não decisivas em torno das quais as lideranças de alguns partidos poderiam ter mobilizado suas bancadas por imaginá-las passíveis de formar maioria" (R. C. Coelho, 1999, p. 212).

Ao radicalizar o entendimento de que na ANC o voto contrário de uma minoria não implica na expressão de preferência, Coelho esquece que muitos dispositivos só foram aprovados porque, em momento anterior, determinados grupos forçaram votações nominais e, mesmo perdendo, reuniram número suficiente para mostrar que nenhum grupo arregimentaria uma maioria de 280 votos – o que, note-se, implicou na necessidade de acordos entre os líderes. A partir de seus restritivos critérios, Coelho (1999, p. 226) afirma que

> no agregado foram os partidos, e não os grupos de pressão ou quaisquer autodeterminadas 'organizações suprapartidárias' como o Centrão, a Bancada Ruralista ou a Frente Evangélica, que articularam as maiorias necessárias à aprovação do texto constitucional.

O que vimos até agora permite dizer que a alta dispersão dos pontos ideais do PMDB põe em xeque a afirmação de Coelho. Afinal, trata-se do partido com mais de 50% das

cadeiras – durante todo o primeiro turno ou até a criação do PSDB – e nenhuma conclusão a respeito do comportamento em plenário pode ser tomada se não se aplicar ao PMDB. A questão principal é entender o conflito e não a formação de maiorias. É o conflito que nos permite explicar as razões pelas quais as preferências manifestas pelos constituintes podem ser resgatadas com apenas uma dimensão, a qual representa o *continuum* esquerda-direita.

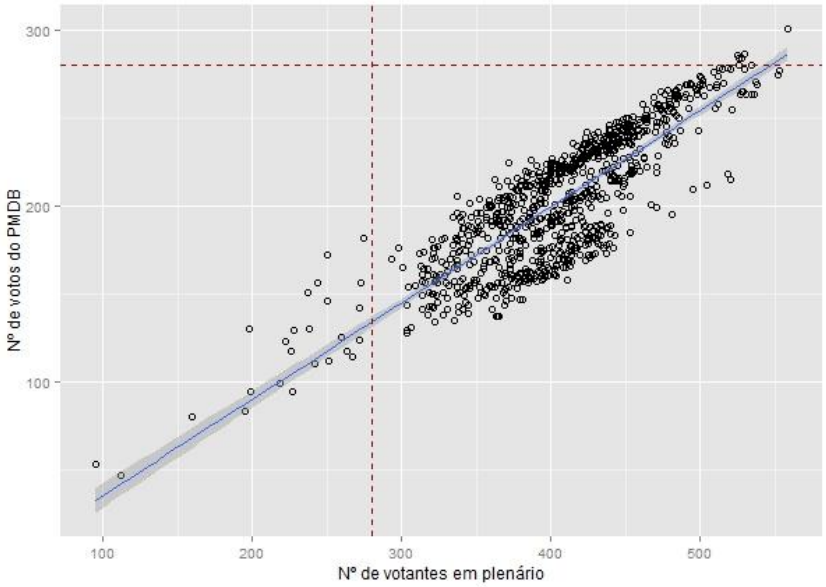
Fosse exclusivamente partidário o padrão das decisões bastaria ao PMDB colocar os seus membros em plenário para aprovar o que desejasse e retirar os mesmos quando o objetivo fosse rejeitar alguma medida. É sabido que o partido majoritário da ANC é heterogêneo e se divide em um grande número de votações, especialmente nas principais. Sabemos também que a Constituinte não foi marcada pela disputa PMDB *versus* todos os demais partidos. Mas qual é o tamanho dessa divisão? A posição da maioria dos membros do PMDB estava do lado que se sagrou vencedor em uma determinada votação?

Para responder a estas perguntas é preciso dar um passo atrás e analisar como o plenário participou das decisões. A importância e o peso do PMDB, e dos maiores partidos, só podem ser avaliados levando em consideração a assiduidade dos constituintes nas votações. Cabe lembrar que o quórum para aprovar qualquer medida substantiva – isto é, excetuando-se às votações de requerimentos e resoluções – era de 280 votos (maioria absoluta). Até o fim do primeiro turno, quando houve um grande movimento migratório por conta da fundação do PSDB, a bancada do PMDB girou em torno de 300 parlamentares. Na prática, isto significa que o PMDB só conseguiria aprovar alguma medida apenas com suas próprias forças se fosse residual o total de peemedebistas faltantes.

O Gráfico 10 mostra a relação entre o total de parlamentares que compareceram a uma determinada votação (eixo *x*) e o nº de peemedebistas que votaram (eixo *y*). Nota-se que poucas foram as votações nominais que não atingiram o quórum mínimo (de 280 votos). Nos casos em que isso não aconteceu, a votação foi considerada inválida, obrigando o adiamento e a repetição da votação. Mais do que isso, a presença manteve-se alta, concentrando-se entre 350 e 450 votantes. E o PMDB contribuiu extraordinariamente para esta contagem – há uma forte correlação entre as duas variáveis. O quadrante superior direito, formado pelo cruzamento das linhas que demarcam o quórum de 280 votos, aponta que foram raras as votações em que o PMDB poderia ter aprovado uma proposta sem contar com o apoio de outros partidos: de fato, foram apenas sete em um universo de 922. Somente em uma ocasião, bastaram os votos do PMDB para que a emenda em votação fosse aprovada[40].

[40] Com 284 votos "sim" do PMDB, foi aprovada a emenda do Deputado Carlos Alberto Caó (PDT/RJ) que adicionava a seguinte expressão ao art. 6º do Título II da Constituição: "A prática do racismo constitui crime

**Gráfico 10 -** Relação entre o nº de votos em plenário e o nº de constituintes do PMDB presentes




Nota: Linhas tracejadas (horizontal e vertical) marcam os 280 votos necessários para aprovar uma proposta.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Estes números, no entanto, mascaram a realidade. Afinal, em grande parte das votações o PMDB não pretendia aprovar, mas sim rejeitar aquilo que estava em escrutínio. E como o regime era de maioria absoluta, nesses casos bastava garantir que aqueles que pretendiam aprovar o dispositivo não alcançassem os 280 votos. Duas estratégias eram possíveis: esvaziar o plenário ou votar maciçamente "não". Como vimos no Gráfico 10 a primeira opção não parece ter sido muito utilizada; a presença nas votações foi, em geral, alta. A segunda estratégia foi empregada em muitas situações, mas em apenas 5% das vezes o PMDB conseguiu, somente com suas próprias forças, rejeitar algum dispositivo em votação.

Está evidente que o PMDB, tanto por divisões internas quanto por número de parlamentares ausentes nas votações, pouco conseguiu fazer sem depender do apoio de constituintes de outras agremiações. Apenas mais um grupo detinha, ao menos formalmente, capacidade para solitariamente ultrapassar o quórum: o Centrão. E, de fato, este grupo obteve um sucesso ligeiramente superior em relação ao do partido majoritário. O Centrão só dependeu dos signatários da proposta de mudança regimental para aprovar algum dispositivo em votação em oito ocasiões. Todos estes casos tratavam ou de matérias com baixa saliência ou de emendas e substitutivos frutos de amplos acordos entre as lideranças partidárias – com destaque para as votações do substitutivo do próprio Centrão para o capítulo dos princípios

inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei". Somando os votos de todos os partidos, foram 526 "sim", 3 "não" e uma abstenção.

gerais do Título VII (Da Ordem econômica e Financeira) e do substitutivo do relator da Sistematização para o capítulo da política agrícola e fundiária e da reforma agrária. O Centrão, no entanto, se destacou pelo poder de veto: o grupo conseguiu rejeitar o dispositivo em votação somente com o voto dos signatários em 23% das votações[41].

A grande questão no momento de fazer esses cálculos é decidir qual é a posição do partido. Para facilitar a análise agregada dos dados, é possível lançar mão de uma medida conhecida como *roll rate*[42]. Trata-se de um índice que computa a porcentagem de vezes que a vontade majoritária de um partido foi derrotada pela maioria do plenário. Por exemplo, se 60% dos membros de determinado partido votaram "sim", mas o "não" foi anunciado como vencedor para aquela votação, o partido é considerado *rolled*. Por outro lado, se o "sim" tivesse se consagrado vencedor nesta mesma votação, o partido não seria classificado com *rolled*. Para construir o *roll rate*, basta dividir o nº de vezes que a posição majoritária do partido não coincidiu com a do plenário pelo total de votações. No caso da ANC, é preciso notar uma particularidade: no momento de calcular se o partido foi *rolled* ou não é preciso levar em consideração não apenas os votos "sim" e "não", mas também as abstenções e ausências. Isto se deve a exigência de maioria absoluta para aprovar uma proposta. Dessa forma, faltas e abstenções precisam ser incluídas na medida em que tem o mesmo peso que um voto "não"[43].

Os índices calculados para a ANC se encontram na Tabela 2. O *roll rate* do PMDB é muito baixo: em menos de 5% das vezes a posição vencedora no interior do partido não foi idêntica àquela sufragada pela maioria em plenário. É um dado impressionante se lembrarmos que o PMDB é a legenda de maior heterogeneidade e a que mais se divide nas votações. Uma interpretação possível é a de que o grupo que se sagra majoritário no interior do partido quase sempre consegue ver a sua posição ser referendada pela maioria dos membros da assembleia. A força do PMDB é evidente: o seu *roll rate* é muito inferior aos dos demais partidos. Mesmo com uma bancada que se divide em muitas votações. De modo geral, são dois os retratos mais

---

[41] O poder de veto do Centrão é explorado com maior nível de detalhamento na próxima seção.

[42] Segundo Krehbiel, o *roll rate* nasceu nas pesquisas dos anos 60 para estudar a relação entre comissões e plenário no Congresso americano. O autor oferece uma definição: "Ser *rolled* é ser excluído de uma coalizão vitoriosa ou, mais concretamente, estar no lado opositor de uma moção vitoriosa" (Krehbiel, 2007, p. 2, tradução minha).

[43] Exemplifico com um caso real: a votação da emenda substitutiva que dava nova redação aos incisos V e VI do art. 32º, o qual tratava da participação de organizações comunitárias no planejamento municipal e na fiscalização, e ainda da iniciativa popular no processo legislativo. Na data desta votação a bancada do PMDB era de 300 constituintes, sendo que 147 votaram "sim", 57 votaram "não", 12 se abstiveram e 84 faltaram. O resultado em plenário decretou a rejeição da emenda. Considerando apenas os votos "sim" e "não", a posição majoritária do PMDB será classificada como favorável à aprovação, logo *rolled*. No entanto, as faltas e abstenções contribuíram para que a emenda fosse rejeitada pelo plenário. Contando esses casos como votos pela rejeição, a posição do PMDB inverte de lado e o partido deixa de ser considerado como *rolled* nesse caso.

comuns das votações em que a maioria do PMDB foi vencida em plenário: (1) casos em que a bancada do partido já estava reduzida por conta das migrações partidárias; (2) casos em que a divisão do partido beirou o empate técnico e o lado perdedor (no interior da bancada) ou se juntou aos membros do Centrão de outras legendas ou se juntou com os não-signatários.

**Tabela 2 -** *Roll rate* por partido ou grupo

| Partido | Roll rate |
|---|---|
| PMDB | 4,7% |
| PTB | 13,8% |
| PDS | 14,7% |
| PFL | 16,2% |
| PSDB | 22,4% |
| PDT | 26,4% |
| PT | 30,6% |
| Centrão | 11,6% |
| Não-Signatários | 14,7% |

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

É possível destacar da Tabela 2 que os partidos de esquerda apresentam índices que, se não são exatamente baixos, são menores do que o esperado. Para se ter uma comparação, o *roll rate* do PT se aproxima dos 90% durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (Amorim Neto, Cox, & McCubbins, 2003). Os números encontrados transmitem a perspectiva de que as votações, em sua grande maioria, contaram com o apoio da posição majoritária de todos os partidos – inclusive os pequenos, como é o caso do PT. Isto é reforçado pelos dados de *roll rate* dos grupos não partidários: tanto o Centrão quanto os não-signatários, considerando suas posições majoritárias, foram poucas vezes atropelados em plenário.

Todavia, uma coalizão teve grande sucesso nas votações: a "Aliança democrática". A maioria do PMDB votou em consonância com a maioria do PFL em 715 situações e só saíram derrotados em seis delas. Mais do que isso, quando as posições majoritárias de ambos os partidos confluíram, a aliança venceu somente com suas próprias forças (isto é, sem precisar de votos de parlamentares de outras bancadas) em 543 votações.

Este quadro enseja que nenhuma daquelas perspectivas de análise do comportamento legislativo na Constituinte está totalmente correta. A afirmação, feita pelos brasilianistas, de que os partidos não foram importantes na estruturação da manifestação de preferências dos constituintes não se sustenta nos dados apresentados. Há coerência e estabilidade. Por outro

lado, a lógica que se impôs foi a da negociação. Nenhum partido, nem o majoritário PMDB, conseguiu vencer votações sem o apoio de membros de outros partidos, tanto por divisões internas quanto pela importância do Centrão. Este grupo suprapartidário, no entanto, também não parece ter dominado o processo. A próxima seção aprofunda este tópico.

### 4.3. Centrão: a dificuldade de formar maiorias

Teria o Centrão assumido o papel de condutor do processo em face das dificuldades dos partidos? Se calcularmos o Índice de Rice para os signatários da mudança regimental proposta pelo bloco conservador – considerando todas as votações nominais válidas em que a maioria não ultrapasse 90% dos votos – encontramos um valor baixo: 0,48. Seguimos com outras mensurações.

A dificuldade do Centrão atuar como maioria positiva é patente se contabilizarmos o apoio dos Constituintes ao Centrão pelos critérios do DIAP (1988). Votar com o Centrão, neste caso, significa acompahar ou não as lideranças do grupo em um amplo leque de temas salientes. Como vemos na Tabela 3, pouco mais de 50% dos signatários da mudança regimental não votaram com o Centrão. Isto é um indicativo de que cerca de 160 constituintes assinaram a proposta de um novo RI sem compartilhar com os interesses anti-estatal e pró-mercado expressos no *Manifesto à Nação*.

**Tabela 3 -** Relação entre assinatura da mudança regimental e voto com o Centrão, segundo o DIAP

| Votou com o Centrão? | Não-signatários | Signatários |
|---|---|---|
| Não | 94,6% | **53,0%** |
| Sim, com divergências | 1,9% | 8,6% |
| Sim, sempre | 3,5% | 38,4% |

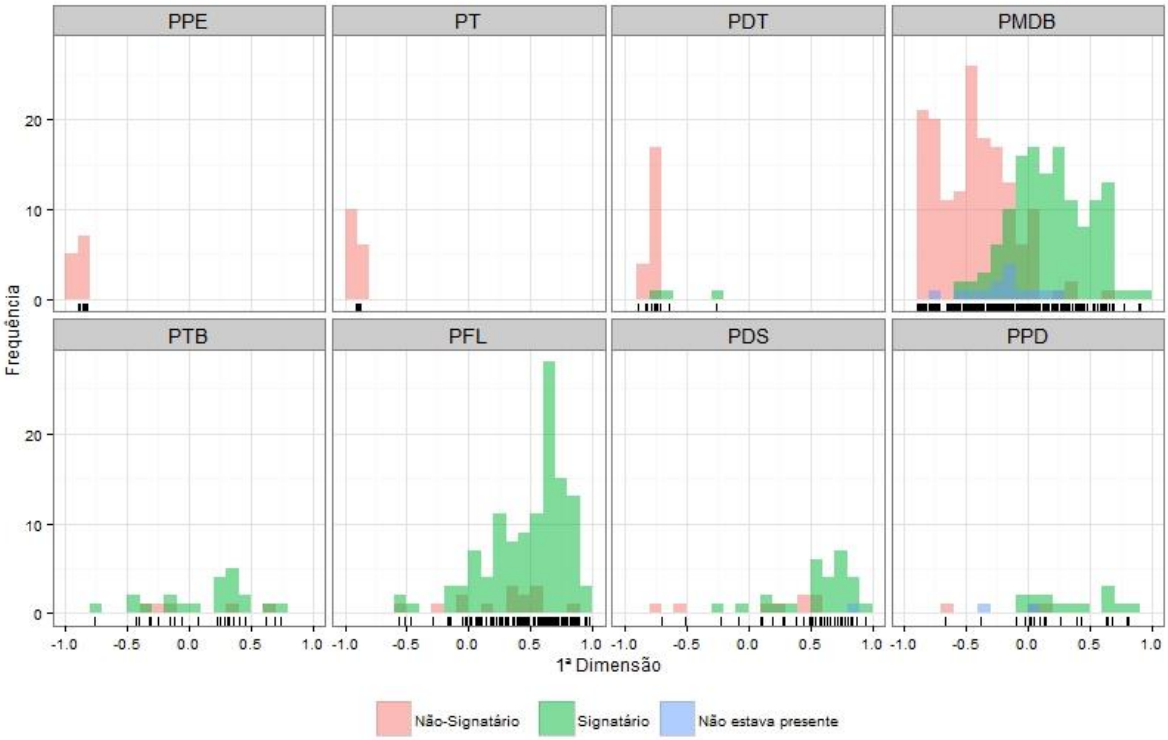
Fonte: DIAP (1988) e Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Estes dados são apenas indicativos. Precisamos de uma informação mais precisa sobre o comportamento dos constituintes e assim analisar a hetrogeneidade do Centrão. O próximo passo é retomar as estimativas dos pontos ideais geradas pelo *Optimal Classification*. Selecionei todas as votações em que estava em pauta um texto constitucional. Descartadas as votações em que houve contestação de uma minoria de pelo menos 2,5% – o valor em que é ideal o *tradeoff* entre a qualidade das coordenadas do legislador e as das votações – passei a analisar 715 votações (de um total de 922). Com o crítério de que um constituinte deve ter

votado ao menos em 20 ocasiões, foi possível estimar ponto ideais para 571 (de um total de 576) legisladores. No entanto, são plotados apenas os resultados daqueles que estiveram presentes quando da coleta de assinaturas para a proposta de alteração regimetal do Centrão. Afinal, não faz sentido afirmar que um constituinte não era signatário se não lhe foi dada essa opção.

E como é possível notar no Gráfico 11, produzido com o *OC* a partir dessa seleção, os que optaram por assinar a proposta do Centrão, tiveram, de modo geral, um comportamento nas votações em plenário compatível com o conservadorismo patente no manifesto. Se interpretarmos a primeira dimensão (eixo *x*) como o *continuum* esquerda-direita, é possível afirmar que há uma distribuição consistente dos pontos ideais: o Centrão congrega a direita. Os parlamentares do PDS e do PFL quase em sua totalidade assinaram a proposta de mudança regimental, diferentemente dos constituintes filiados aos partidos de esquerda.

**Gráfico 11 -** Histograma dos pontos ideais (1ª dimensão) por partido e assinatura da proposta de mudança regimental




PPD = Pequenos partidos de direita: PL, PDC e PMB.
PPE = Pequenos partidos de esquerda: PCdoB, PCB e PSB.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

A despeito de parecer haver uma linha divisória que indica que os signatários da mudança do Regimento ocupavam majoritariamente a direita do espectro, o Centrão

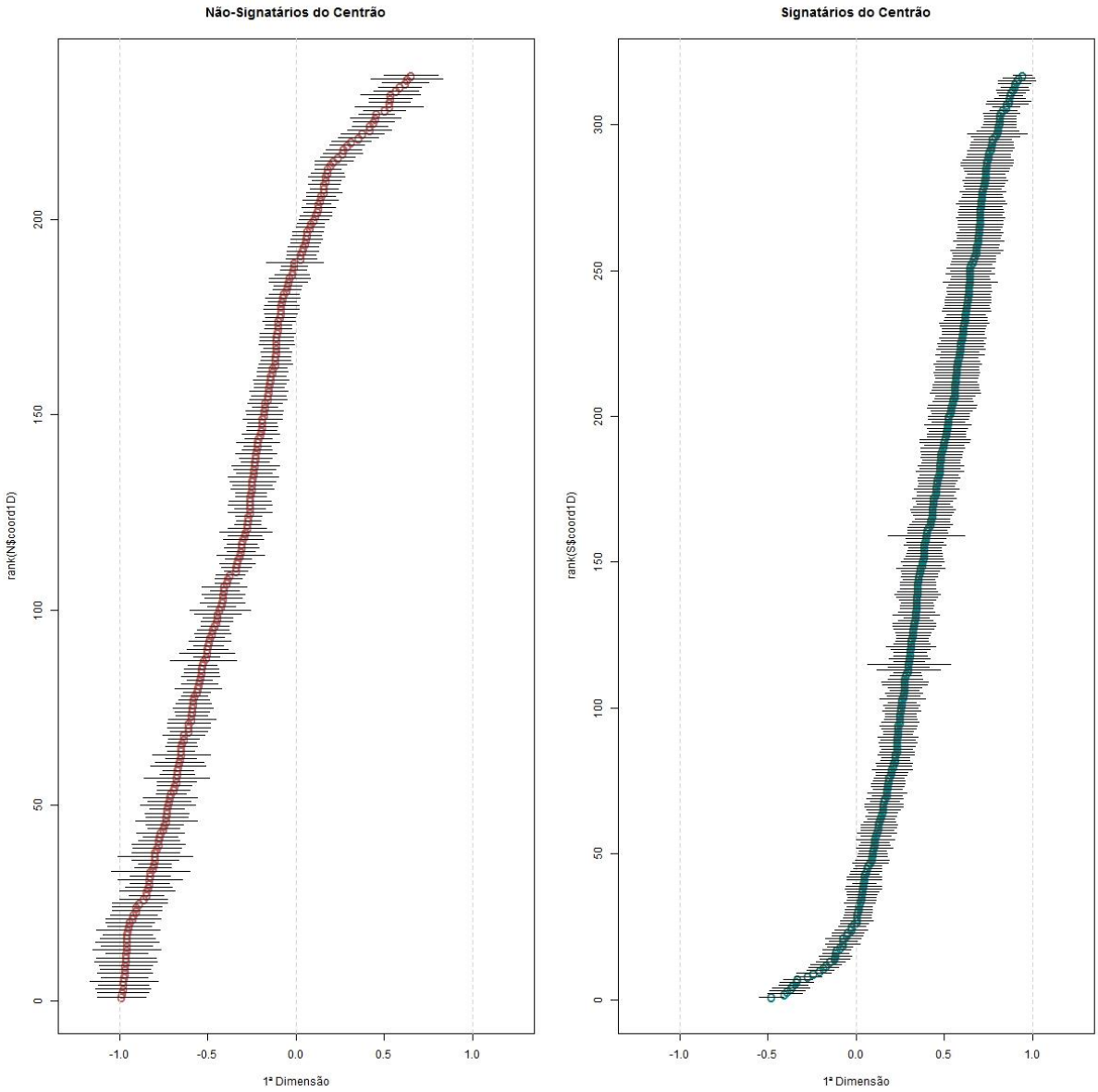
conquistou o apoio de muitos parlamentares do centro e alguns da centro-esquerda e esquerda. Fica evidente que o Centrão não conseguiu se tornar um grupo homogêneo em plenário quando consideradas todas as votações. A dispersão entre as posições de todos que assinaram é muito alta, uma vez que abrange, no geral, constituintes do centro à extrema-direita. Os líderes do Centrão não parecem ter conseguido formar a mesma maioria no plenário. Por fim, vale notar que os peemedebistas se dividem entre signatários e não-signatários. Esta divisão possui alguma coerência ideológica. Ainda que espalhados por todo o espectro, os pemedebistas que apoiaram a proposta de mudança regimental estão concentrados na direita, enquanto os não-signatários ocupam a esquerda.

Antes de seguir com a análise, é preciso testar se os resultados da primeira dimensão são críveis. Isto é, o ponto ideal do parlamentar foi estimado com precisão ou o erro padrão da coordenada é tão alto que ele poderia estar em quase qualquer lugar do gráfico? O Gráfico 12 apresenta o ponto ideal de cada indivíduo na primeira dimensão com o seu respectivo intervalo de confiança ao nível de 95%, conduzido por meio de um *bootstrap* (Lewis e Poole, 2004). O *bootstrap* produz amostras a partir de um conjunto de dados permitindo a avaliação da acuidade da mensuração[44]. Os parlamentares são ordenados segundo o valor na primeira coordenado e estão separados entre não-signatários da proposta do Centrão e signatários.

As estimativas estão muito precisas – erro padrão baixo – tanto para os que não assinaram a proposta de mudança regimental do Centrão (gráfico esquerdo) quanto para os que assinaram (gráfico direito). Vale notar também que os parlamentares do primeiro grupo estão em sua maioria posicionados entre o -1 (esquerda) e 0 (zero – centro), enquanto os do segundo grupo estão invertidos. Ainda que em ambos a dispersão seja grande, a área em que se embaralham é pequena e com um número de constituintes que não chega a 100.

[44] Os gráficos da primeira coordenada com o *bootstrapped standard error* é uma saída do *W-Nominate* para lidar com críticas de autores que utilizam o método bayesiano para estimar os pontos ideais. Clinton, Jackman e Rivers (2004: p. 358) afirmam que no método de Poole e Rosenthal as avaliações de incerteza (erro padrão) são aproximadas. Já no modelo por eles proposto as avaliações incerteza são arbitrariamente exatas: podem ser aproximadas a qualquer grau desejado de precisão através de amostragem repetida da densidade posterior conjunta dos parâmetros do modelo. Outra diferença, por exemplo, diz respeito ao componente determinístico, a utilidade dos legisladores: enquanto o *W-Nominate* utiliza o modelo Gaussiano, com parâmetro de escala fixa, Clinton, Jackman e Rivers lançam mão do modelo quadrático normal via estimação bayesiana.

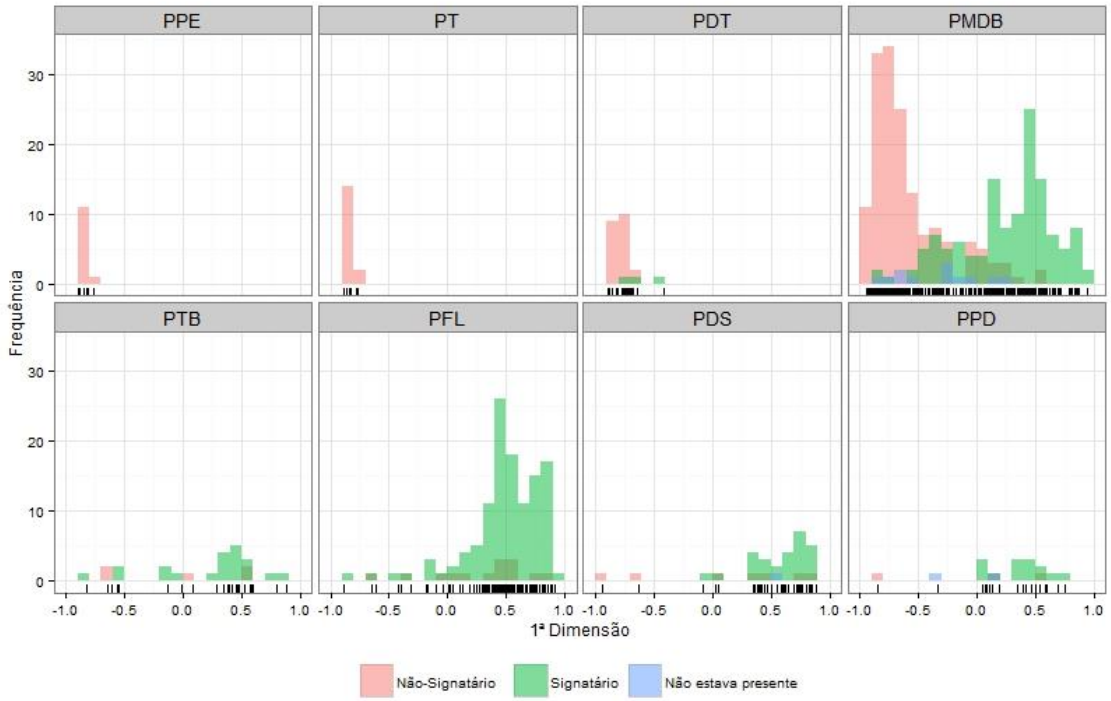
**Gráfico 12** - Pontos ideais associados ao seu intervalo de confiança




Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

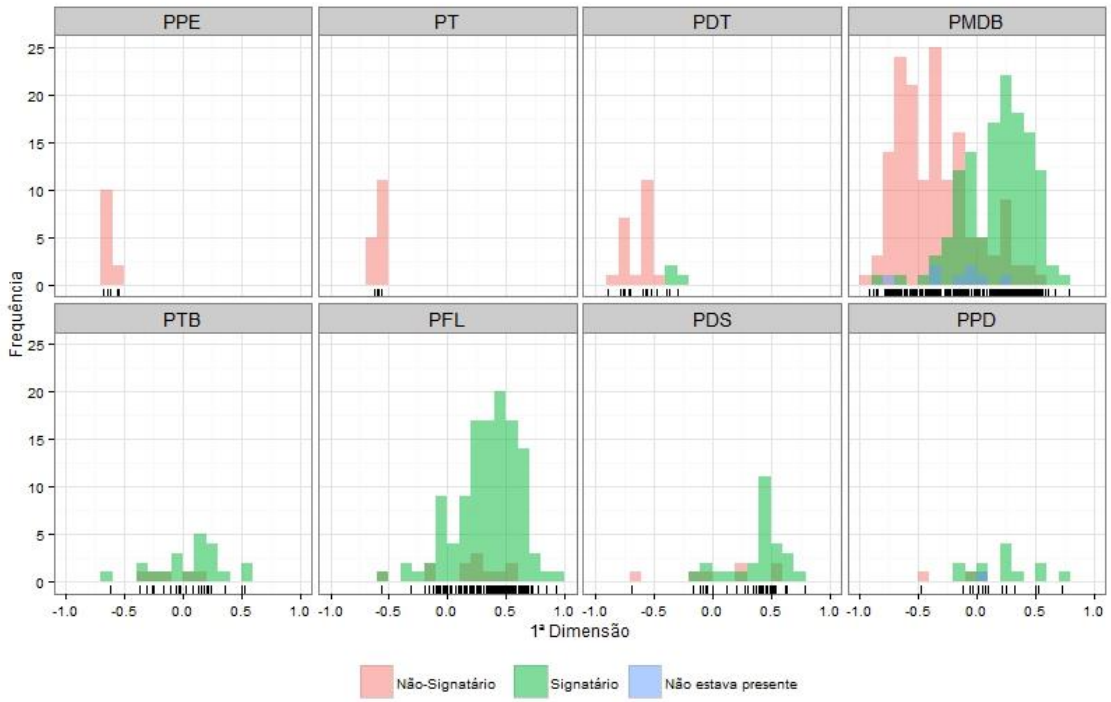
Após esse parêntese metodológico, voltemos a análise de outros blocos de votações. Será que o mesmo padrão do Gráfico 11 (pontos ideais estimados para todas as votações) é válido quando analisamos apenas as votações altamente conflituosas (aquelas em que os líderes mais precisam de suas bancadas)? Rodei o *Optimal Classification* só com as votações em que o lado vencedor alcançou no máximo 60% dos votos, totalizando 147 votações analisadas e pontos ideais estimados para 567 constituintes.

**Gráfico 13 -** Histograma dos pontos ideais (estimados a partir de votações conflituosas) por partido e assinatura da proposta de mudança regimental




Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

**Gráfico 14 -** Histograma dos pontos ideais (estimados a partir de votações em que o líder do PMDB liberou a bancada) por partido e assinatura da proposta de mudança regimental




Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

É possível notar no Gráfico 13 que há uma maior concentração no centro e a dispersão entre os não-signatários reduz. Os parlamentares do PMDB, em particular, se posicionam mais no extremos, estando separados pelo apoio ou não à proposta regimental. Mas vale lembrar que Poole (2005) ressalta que os resultados extraídos de seleções de votações diferentes por meio do *OC* não podem ser comparados. Para efeito de ilustração apresento mais uma recuperação das preferências dos constituintes, agora selecionando apenas as votações em que o líder do PMDB liberou a bancada ao invés de indicar "sim" ou "não". Trata-se, em geral, de uma situação limite em que o partido não consegue chegar a uma posição mínima ou em que a derrota da liderança é eminente. São analisadas 82 votações e 550 legisladores. O resultado é o Gráfico 14.

As três seleções indicam que os parlamentares que assinaram a proposta do Centrão se dispersaram entre o centro e a extrema-direita. Isto é, ainda que haja diferenciação entre signatários e não-signatários a variação de posições internas é alta. Gomes (2006: p. 212) resume: "o Centrão era um grupo bem heterogêneo quando se tratava de alterar aspectos substantivos do Projeto de Constituição". No entanto a literatura entende que a formação do agrupamento conservador foi formada por parlamentares que compartilhavam alguns valores na medida que eram empresários, anti-esquerdistas, "amigos do Sarney", ex-apoiadores do regime autoritário precedente ou anti-parlamentaristas (Bonavides e Andrade, 1991; Coelho, 1988; Fleischer, 1988; Lopes, 2008 e 2009; Pilatti, 2008).

Como ressaltam Marcelino, Braga e Costa (2009: p. 275),

> embora razões de ordem político-institucional (defesa do presidencialismo e do mandato presidencial de 5 anos) tenham sido os causadores imediatos e primários da formação e unidade do "Centrão", essas preferências institucionais estiveram associadas a um certo grau de conservadorismo em questões sociais e econômicofinanceiras, motivo pelo qual levar em conta essa dimensão "societal" das escolhas institucionais também é importante para uma compreensão mais abrangente da atividade política de um agrupamento como o "Centrão".

O Centrão não se manteve coeso no âmbito geral das votações, mas teria sido uma força coesa e oposta aos progressistas quando da apreciação dos direitos sociais e dos trabalhadores, da reforma agrária e, sobretudo, do modelo econômico-financeiro (Lopes, 2008; Marcelino, Braga e Domingos, 2009; Martínez-Lara, 1996). Lopes (2008: p. 222) vai além e sustenta que o Centrão possuía um fio programático e que conseguiu inserir contribuições privatistas no texto constitucional. Texto, a seguir, tais assertivas. A alternativa sugerida é que nas votações, quando as preferências são expressas, o Centrão não se sustentou. O objetivo não é diminuir a importância do Centrão como ator a pautar o conteúdo

das votações, mas sim indicar que o bloco conservador não conseguiu impor seu projeto, apenas forçar a negociação nos pontos críticos.

O primeiro exercício é uma análise da distribuição das preferências segundo os títulos da Constituição. Como cada título trata de assuntos específicos é possível analisar o comportamento dos parlamentares em grandes áreas. Na Tabela 4 apresento o número de votações analisada e o número de constituintes que tiveram seus pontos ideais estimados. Os Títulos I (Princípios Fundamentais) e V (Defesa do Estado e das Instituições)[45] não detinham o número mínimo de votações nominais válidas para serem incluídos na análise.

**Tabela 4** - Votações e Constituintes incluídos, por Título a que se referia a votação

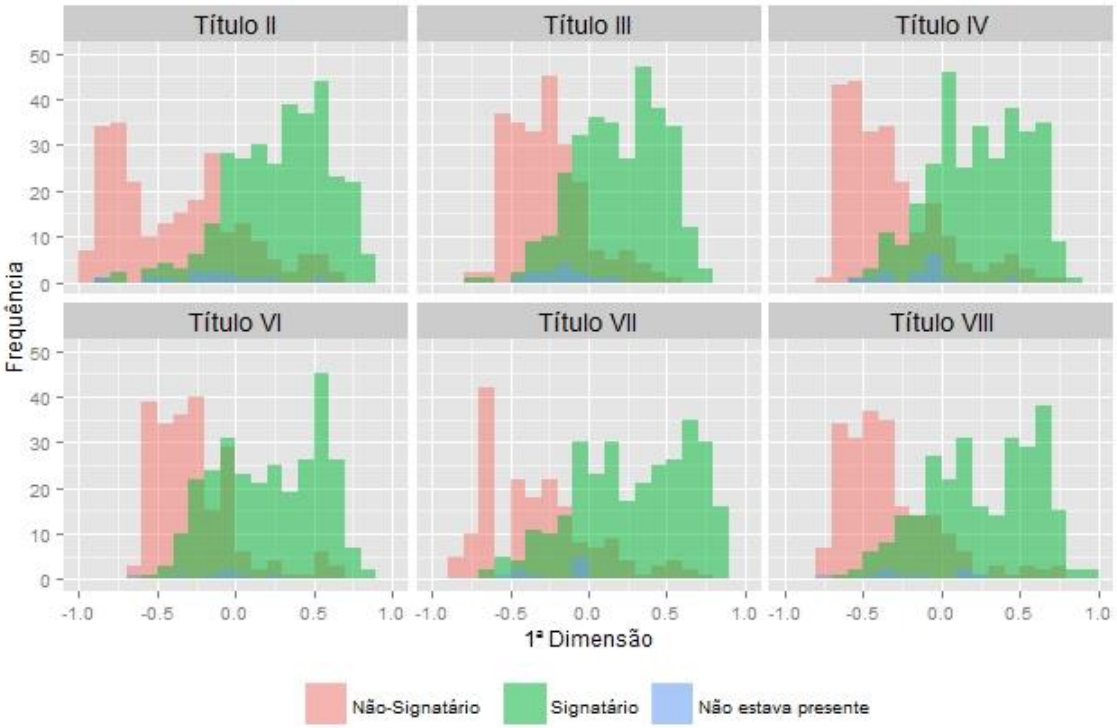
| **Título** | **Votações** | **Votações incluídas** | **Constituintes votantes** | **Constituintes incluídos** |
|---|---|---|---|---|
| I - Princípios Fundamentais | 14 | - | 573 | - |
| II - Direitos e Garantias Fundamentais | 209 | 158 (75,6%) | 573 | 563 (98,2%) |
| III - Organização do Estado | 147 | 115 (78,3%) | 573 | 556 (97%) |
| IV - Organização dos Poderes | 181 | 148 (81,7%) | 571 | 564 (98,7%) |
| V - Defesa do Estado e das Instituições | 19 | - | 571 | - |
| VI - Tributação e Orçamento | 82 | 72 (87,8%) | 563 | 511 (90,7%) |
| VII - Ordem Econômica e Financeira | 79 | 61 (77,2%) | 571 | 536 (93,8%) |
| VIII – Ordem Social | 79 | 50 (63,3%) | 567 | 498 (87,8%) |

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

A distribuição dos pontos ideais, conforme resultados da Gráfico 15, parece muito próxima da que foi vista nos gráficos anteriores. No Título VII (Ordem Econômica e Financeira), entretanto, os signatários do Centrão se espalham mais pelo espectro, com uma concentração na centro-direita. Ora, mas deveria ser justamente nas votações desse título que o Centrão deveria estar unido caso o fio programático privatista e mercadológico operasse a todo vapor. Novamente a questão é saber se a estrutura das preferências é unidimensional – é o que apresento no Gráfico 16.

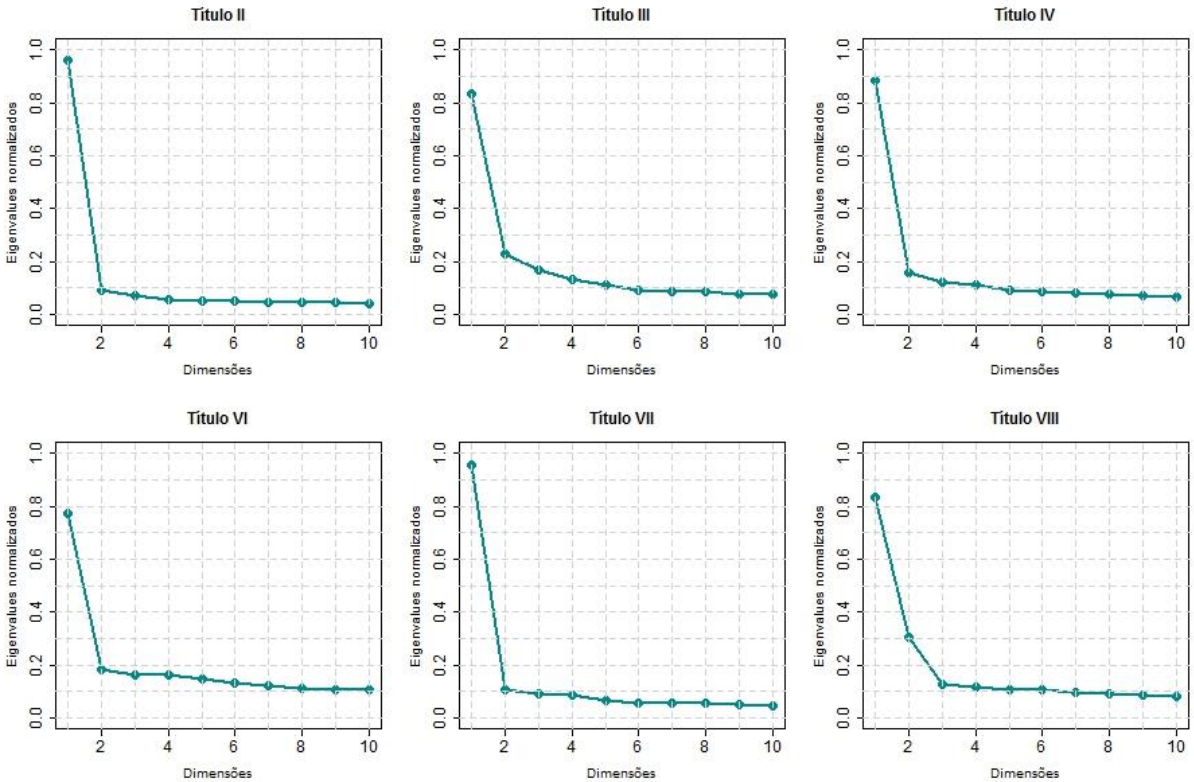
[45] As votações relacionadas ao Título I disciplinam princípios gerais do Estado brasileiro, como, por exemplo, o destaque ao artigo 2º ("São os poderes da União Legislativo, o Executivo e o Judiciário") ou a emenda que "acrescenta ao art. 4º o parágrafo único 'O Brasil não manterá relações diplomáticas e nem firmará tratados, acordos ou pactos com países que adotem políticas oficiais de discriminação racial.'". Já as votações relacionadas ao Título V tratam de assuntos diversos na temática da Defesa Nacional, tais como a emeda que "dá nova redação ao art. que trata da subordinação das Forças Armadas ao Presidente" ou a que "retira das competências das Forças Armadas proteger a lei e a ordem".

**Gráfico 15** - Histogramas dos pontos ideais (1ª dimensão) segundo as votações separadas por Títulos




Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

**Gráfico 16** - Dimensionalidade para as votações dos Títulos




Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

**Tabela 5** - *Correct Classification* (CC) e APRE, por votações dos Títulos

| **Títulos** | **Dimensões** | **CC** | **APRE** |
|---|---|---|---|
| II - Direitos e Garantias Fundamentais | 1 | 88,1% | 0,554 |
| | 2 | 89,7% | 0,615 |
| III - Organização do Estado | 1 | 86,1% | 0,424 |
| | 2 | 88,9% | 0,543 |
| IV - Organização dos Poderes | 1 | 86,8% | 0,465 |
| | 2 | 88,9% | 0,550 |
| VI - Tributação e Orçamento | 1 | 87,0% | 0,434 |
| | 2 | 90,0% | 0,565 |
| VII - Ordem Econômica e Financeira | 1 | 91,7% | 0,698 |
| | 2 | 93,6% | 0,768 |
| VIII - Ordem Social | 1 | 85,4% | 0,491 |
| | 2 | 89,5% | 0,635 |

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

A tendência é a unidimensionalidade em todos os títulos. Mas enquanto nos Títulos II (Direitos e Garantias Fundamentais) e VII (Ordem Econômica e Financeira) o "cotovelo" é perfeito, no Título VIII (Ordem Social) uma segunda dimensão desponta. De fato, o Título VIII apresenta o pior valor de classificações corretas quando se considera apenas a primeira dimensão. Mas o acréscimo de uma dimensão implica em apenas 4% a mais de votos corretamente classificados. Novamente, é nas votações desse Título que a inclusão da segunda dimensão provoca maior efeito sobre o APRE. Pode-se concluir que nas votações da Ordem Social a primeira dimensão recupera com precisão as preferências dos legisladores, no entanto, uma segunda dimensão ganha alguma importância. Isto é plausível se levarmos em conta que nesse Título foram votadas as mais diferentes políticas – do SUS à Previdência Social, passando pelos capítulos sobre família, educação, minorias, esporte e cultura. Muitos parlamentares representavam interesses de temáticas muito específicas contempladas nessa parte da Constituição. O jogo de interesses setoriais também se fez valer.

Mas quais são as questões que acionam a segunda dimensão para o título da ordem social? Poole (2005) desenvolveu um teste simples: selecionar aquelas votações em que a diferença entre a redução proporcional do erro (PRE) com duas dimensões e com apenas uma seja maior que 20%. Nesses casos a adição da segunda dimensão melhora consideravelemente a predição. Cumpriram tal critério 12 votações (de um total de 50). Em oito o dispoitisivo em

votação tratava de disciplinar aposentadorias, pensões ou seguridade social para alguma categoria em particular. Não há, no entanto, como definir qual seria o conteúdo substantivo da segunda dimensão que desponta. No geral, dessas votações não desponta um padrão nem partidário, nem regional/federativo, nem fedrrativo. Foram votações com maiorias vencedoras amplas e defecções nos maiores partidos.

Da Tabela 5 ainda se destaca a forte unidimensionalidade do espaço político do Título da Ordem Econômica e Financeira. Para a primeira dimensão a classificação correta está em 91,7% e o poder explicativo do modelo (APRE) é de 0,698 – destoando dos demais. A segunda dimensão pouco acrescenta. A posição no espectro ideológico – ou como se utilizou durante a ANC, a separação entre progressistas e conservadores – explicaria com grande precisão os votos das temáticas econômico-financeiras. Isto se deu por que o Centrão atuou compactamente neste tema? Não. Ocorreu justamente o oposto: os signatários da mudança regimental se espalharam pelo *continuum* ocupando, especialmente, toda a direita. O fio programático do Centrão parece não ter operado na prática. O derretimento foi grande. Só para se ter uma idéia, o Índice de Rice dos signatários para o Título VII fica no baixo valor de 0,42. Isto num cálculo que só compara "Sim" e "Não" e deixa de contabilizar os dissidentes que faltaram ou se abstiveram.

**Tabela 6** - Votações do Preâmbulo, segundo assinatura da proposta de alteração regimental

| | **Substitutivo do Centrão** | | | **Texto do acordo** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Sim** | **Não** | **Abstenção** | **Sim** | **Não** | **Abstenção** |
| **Signatários** | 218 | 48 | 4 | 278 | 6 | 1 |
| **Não-Signatários** | 28 | 176 | 4 | 203 | 9 | 1 |
| **Outros*** | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| **Total** | 248 | 227 | 10 | 481 | 15 | 6 |

* Estão inclusos os parlamentares que não estavam presentes no período de coleta de assinaturas.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Para compreender melhor a heterogeneidade do Centrão em plenário, acompanho algumas votações consideradas cruciais e que seriam aglutinadoras do Centrão. O que, de fato, traz dificuldades para interpretar a relação entre constituintes e interesses, sobretudo quando se trata de voltar os olhos para o plenário, é a lógica de negociação que se impôs – resultado da reformulação do RI e também da falta de uma maioria sólida. A primeira votação, a do preâmbulo da Constituição, exemplifica o problema: a não formação da maioria necessária, 251 votos favoráveis e 226 contrários à emenda substitutiva do Centrão, criou a necessidade de costurar um acordo entre as lideranças. Isto é, logo na primeira disputa ficou

claro que o Centrão não tinha mais aqueles 319 parlamentares que assinaram sua proposta de alteração regimental. Da Tabela 6 depreende-se que cerca de 20% dos signatários presentes em plenário votaram contra o substitutivo do Centrão e mesmo que não o tivessem feito a aprovação só viria com os votos favoráveis dos não-signatários.

O resultado foi uma votação subsequente sufragada amplamente por todos os partidos (e também pelo Centrão). Mário Covas (PMDB) informou aos seus liderados:

> participamos da elaboração de um acordo, pelo qual votaremos o Preâmbulo apresentado no substitutivo, contrapartida será votada uma fusão de emendas que dará nova redação ao § 1º do art. 1º, já que no Título I só consolida a ideia de participação popular (...). Vamos votar o Preâmbulo exatamente porque houve um acordo que envolveu não apenas o mesmo, como todo Título I. (Diários da Assembleia Nacional Constituinte, 29 de Janeiro de 1988: p. 410).

Pronunciando-se em nome do Centrão, Bonifácio Andrada (PDS) assevera que os termos do acordo "constituem um conjunto de entendimentos que não fogem à filosofia e aos pontos de vista básicos de nosso agrupamento constituinte-parlamentar" (DANC, 29 de Janeiro de 1988: p. 410). Eis que em todas as votações inclusas no acordo, a ampla maioria dos constituintes seguiu a indicação de suas lideranças. Então porque os que no dia anterior haviam votado contra o substitutivo do Centrão, mudaram seus votos? E por que os que haviam votado com o Centrão agora aceitaram um acordo que incluía termos progressistas no Preâmbulo? Considerando o conteúdo substantivo dessas votações – ideologizado, já que envolviam os princípios fundamentais da Constituição e o conclame a Deus ou ao povo no Preâmbulo –, o que parece estar em jogo é o abandono dos interesses que cada parlamentar representava. O líder petista, José Genoíno, apresenta à sua bancada o acordo que, mesmo não sendo o ideal, era o possível para aquele momento e para que o primeiro turno não travasse logo em seu início:

> No parágrafo único, teremos o compromisso de aprovação, que é o núcleo central da participação popular. Melhor seria que o *caput* do art. 1º fosse destacado, mas não vamos prejudicar o acordo em função de não existir esse destaque. (...) Em seguida, vamos ter as emendas e teremos a oportunidade, na segunda fase da votação, no segundo turno, de suprimir do *caput* do art. 1º aquelas expressões que não representam um avanço para a futura Constituição. (Diários da Assembleia Nacional Constituinte, 29 de Janeiro de 1988: p. 410).

Vale frisar que até o PT, partido com uma bancada de meros 16 constituintes, participou do acordo. Este dado é muito significativo uma vez que o PT não tinha relevância numérica para alterar o resultado. A sua inclusão no acordo mostra como havia uma preocupação em produzir uma Constituição que refletisse os diversos anseios representados na assembleia. O fato dos petistas terem seguido o conclame do seu líder, mesmo quando seus

votos não eram necessários à aprovação do substitutivo, também sugere que os constituintes estavam buscando propostas de consenso mínimo.

Nesse importante episódio da ANC ficou evidente o respeito dos liderados para com seus líderes, sejam partidários ou suprapartidários, em uma situação em que só a centralização da barganha poderia resolver o impasse. A partir daí esta foi a tônica do jogo: aprova-se o texto do Centrão, por acordo, ficando o compromisso de que emendas prioritárias para a esquerda do PMDB serão aprovadas na sequência (Gomes, 2006; Pilatti, 2008). As regras do jogo e a demonstração de força do Centrão propiciaram na Constituinte a centralização do processo decisório nas mãos das lideranças. Os interesses, com isso, são reinterpretados. Ainda que seja possível encontrar parlamentares contrariando os acordos firmados em temas muito específicos devido à sua relação com interesses daquela área, no todo essa posição se dilui. E aqui não trata de enveredar na discussão sobre o nível de coesão dos partidos na ANC; o mais importante é captar o potencial de coordenação das lideranças e notar a relevância de se tentar incluir todos os partidos (e com isso todas as posições no interior da Constituinte) nos acordos.

O novo RI fortaleceu os líderes e colocou os parlamentares em uma situação difícil: pairava a ameaça de que, caso não cooperassem com os acordos, a Constituição teria os temidos "buracos negros"[46]. Este foi o resultado na primeira grande disputa substantiva em plenário. Na questão da definição do direito de propriedade, logo nas votações do Título I, foi a voto o requerimento de destaque para votação em separado (DVS) do dispositivo da emenda substitutiva do Centrão. Este assegurava o direito de propriedade sem subordiná-lo ao bem-estar social, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente, ao contrário do que fizera o Projeto A, e estabelecia que as desapropriações fossem indenizadas em dinheiro[47]. Foram 2 votações adiadas por falta de quórum até a rejeição do texto do Centrão – faltaram 42 votos favoráveis à manutenção, o que seria possível se não houvesse tanta dissidência entre os signatários do Centrão. Pela primeira vez o DVS, criado na mudança regimental, se voltava contra o Centrão. Como era óbvio, o mecanismo fora introduzido para uso de todos os parlamentares e não somente daqueles que o criaram.

---

[46] "Buraco negro" foi a nomenclatura dada na época – e depois consagrada por Jobim (1994) – para a não constitucionalização da questão em votação. Indicava que algum tema (ou dispositivo) passou por uma ou mais votações, sem que nada fosse aprovado. Na interpretação de Mario Covas, logo que se aventou tal possibilidade, não existiriam "buracos negros" apenas dispositivos que, uma vez não constitucionalizados, seriam matéria para legislação ordinária após a promulgação da Constituição.

[47] O objetivo do destaque era retirar do texto a seguinte redação do inciso 39 do art. 6º: "É assegurado o direito de propriedade não atingido pelo Estado, subordinado ao bem-estar social. A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação pelos Poderes Públicos nos casos de necessidade pública, de utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição."

Na sequência, votou-se o texto do Projeto A, através do destaque do inciso 38 art. 6° da Comissão de Sistematização em substituição ao inciso 39 do art. 6° do Centrão, com a seguinte redação: "A propriedade privada é protegida pelo Estado. O exercício do direito de propriedade subordina-se ao bem-estar social, à conservação dos recursos do meio ambiente. A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano decorrente desse uso". Mais uma vez nada foi aprovado: 255 favoráveis, 214 contrários e 42 abstenções. Ressalte-se ainda a enorme divisão entre os signatários da proposta de mudança regimental.

**Tabela 7** - Votações do direito de propriedade

| | **DVS do texto do Centrão*** | | | **Projeto A** | | | **Destaque de Amaury Muller** | | | **Destaque de Lula** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Sim** | **Não** | **Abst.** | **Sim** | **Não** | **Abst.** | **Sim** | **Não** | **Abst.** | **Sim** | **Não** | **Abst.** |
| **Signatários** | 217 | 56 | 14 | 58 | 197 | 35 | 19 | 218 | 14 | 14 | 238 | 11 |
| **Não-Signatários** | 19 | 188 | 5 | 192 | 17 | 7 | 155 | 29 | 11 | 118 | 75 | 12 |
| **Outros**** | 0 | 4 | 0 | 5 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 2 | 4 | 0 |
| **Total** | 238 | 248 | 19 | 255 | 214 | 42 | 177 | 249 | 25 | 134 | 317 | 23 |

* DVS: a manutenção requeria 280 votos “sim”.
** Estão inclusos os parlamentares que não estavam presentes no período de coleta de assinaturas.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Frente a possibilidade de não haver dispositivo na Constituição que tratasse do direito de propriedade, seguiram desentendimentos regimentais sobre como proceder. Decidiu-se por colocar em votação os destaques que versavam sobre a matéria. Assim, foram postos em votação dois destaques, um de Amaury Muller (PDT-RS)[48] e outro de Lula (PT-SP)[49]. Com

[48] O destaque visava dar nova redação ao inciso 38 art. 6º: "A propriedade privada é protegida pelo Estado, cabendo à lei disciplinar seu uso e limites. O exercício do direito de propriedade subordina-se ao bem-estar social, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente. A lei estabelecerá o procedimento de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, as autoridades poderão usar propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização, se houver dano decorrente do uso".

[49] O destaque visava dar nova redação ao inciso 38 art. 6º: "A propriedade é assegurada pelo Estado e se subordina ao interesse social, observado o seguinte: a) a de bens de uso pessoal e familiar é insuscetível de desapropriação, salvo por inarredável interesse social, ou utilidade ou necessidade pública, mediante justa e prévia indenização, em dinheiro se assim o exigir o expropriado; b) a de bens de produção suscetível de desapropriação por necessidade ou por interesse social, desde que necessária à execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento social e econômico, sejam eles da União, dos Estados ou dos Municípios, mediante justa indenização; c) os critérios para determinar o valor e a forma de indenização por desapropriação sempre levarão em conta o não uso, o uso meramente especulativo do bem desapropriado nos últimos três anos e, bem de produção, a média da produtividade do mesmo período, além da significação econômica do ato expropriatório em relação ao patrimônio do expropriado, considerada a base de garantia de seus dependentes".

parecer contrário do relator, ambos foram rejeitados. E, assim, o resultado foi o primeiro “buraco negro”.

A solução era a apresentação de um novo texto pelo relator, Bernardo Cabral. A emenda substitutiva do relator previa a seguinte redação ao inciso 38 art. 6°: "É garantido o direito a propriedade privada. A propriedade atenderá à sua função social. A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano decorrente desse uso". Tratava-se de uma proposta de consenso, uma vez que dispunha sobre a função social da propriedade ao mesmo tempo em que previa indenização em dinheiro. O acordo, como esclarecera Mario Covas durante a sessão,

> implicava aprovação desse texto e, na votação do Título VII (Ordem Econômica), os textos que previam pagamento de indenização em títulos da dívida pública nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária e reforma urbana. Esses termos foram confirmados pelo líder do PFL, mas contestados por Bonifácio de Andrada, o que obrigou o relator, sob aplausos, a confirmar o que haviam dito os líderes dos dois maiores partidos. (Pilatti, 2008, p. 245)

A emenda do relator foi aprovada em uma sessão com o quórum elevado – o que indica a importância do tema e da votação. Foram 446 votos favoráveis, 40 contrários e 4 abstenções. Entre os signatários da proposta de mudança regimental, foram apenas 3 os que não sufragaram o acordo. Do lado dos não-signatários, 41 votaram contra ou se abstiveram. Só duas bancadas votaram totalmente coesas contra a emenda do relator: PT e PC do B, que juntos somaram 20 votos “não”. A questão da propriedade privada era latente ao Partido dos Trabalhadores e o texto do acordo não agradou, conforme justificativa de sua posição em nota oficial publicada nos Diários da ANC (11/02/1988, p. 7204):

> A democratização prometida nas ruas foi uma democratização real e não haverá democracia verdadeira enquanto o direito de propriedade não for subordinado aos interesses do conjunto da população. Todos os esforços foram feitos para encontrar fórmula que impedisse a consagração [...] de uma fórmula mais atrasada do que a da Constituição outorgada no período autoritário. Fracassadas estas tentativas, só resta aos signatários deste manifesto denunciar o retrocesso à população e concita-la a unir esforços para fazer avançar a democracia.

Mas há de se ressaltar que a nota do PT evidencia que mesmo nessa temática o partido esteve disposto a negociar e chegar a algum acordo. O texto proposto pelo relator, no entanto, não foi capaz de garantir o apoio do partido.

O acordo foi conduzido basicamente pelas lideranças de PMDB, PFL, PDS e Centrão. Somente 18 peemedebistas, de um total de 263 votantes, não seguiram a indicação de seu

líder, Mario Covas. Mas o que mudou da votação do DVS para a votação da emenda do relator, que permitiu a aprovação da última? A resposta está na matriz de transferência de votos: 148 constituintes do PMDB (31 deles signatários da mudança regimental) que votaram contra o texto do Centrão, seguindo a indicação de Mario Covas, aprovaram a emenda substitutiva do relator. Isto mostra a força do líder do PMDB que, se não era apoiado por todo o seu partido, conseguia dirigir os votos de parte significativa de sua bancada para sufragar um acordo costurado com sua participação.

As votações referentes à constitucionalização do direito de propriedade apontam, mais uma vez, para a necessidade de fazer acordos inclusivos via lideranças. O Centrão não tinha capacidade para impor suas preferências e viu o DVS, mecanismo criado na mudança regimental iniciada pelo próprio grupo, prejudicar seus anseios pela primeira vez. Todavia, a demonstração de força do agrupamento suprapartidário levou a um texto de acordo que contemplava uma parcela das demandas do Centrão.

A dinâmica de votações e disputas vislumbrada na aprovação do preâmbulo da Constituição se repetiu na questão do direito de propriedade, uma *issue-area* muito latente na transição democrática. Este panorama também viria a se repetir na votação da reforma agrária, a temática que dividiu com maior violência os constituintes. A disputa entre os interesses organizados colocou em rota colisão ruralistas, financiados pela UDR (União Democrática Ruralista), e esquerdistas reformistas. Mas os embates se concentraram nas comissões e subcomissões competentes (Buttò, 2009; Lima, 2009; Martínez-Lara, 1996; Medeiros, 2011). No plenário, por sua vez, o espaço para a manifestação desses interesses se reduziu.

A polarização era tamanha que nenhum lado conseguiu reunir maioria absoluta. Foram somente seis votações. Na primeira, o substitutivo do Centrão para o Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária) do Título VII, cujo diferencial era firmar que a desapropriação seria paga em dinheiro, não alcançou o quórum necessário (242 votos “não” e 248 “sim”) sendo adiada a votação para a próxima sessão. Posto novamente em votação o racha se repetiu e o substitutivo do Centrão foi dado como rejeitado.

Na sequência foi a voto uma proposta progressista, o substitutivo da Comissão de Sistematização, que previa o pagamento da desapropriação em títulos da dívida agrária, sendo rejeitada com 365 votos contrários e 27 abstenções. Nesta última votação houve uma manifestação maciça contra o texto da CS. Caso os opositores deste substitutivo esvaziassem o plenário haveria a rejeição, mas a disputa era tão intensa que o comparecimento no plenário foi muito alto. Com base em votações anteriores era possível calcular que era impossível aprovar o texto da Sistematização. Isto explica, de certa forma, a posição do líder do PMDB,

Mario Covas, que indicou voto pela rejeição do substitutivo da CS em prol do acordo que estava sendo costurado: “mesmo tendo pra mim que o texto da Comissão de Sistematização é muito melhor que o do Centrão, vou votar contra, para que possa haver aqui, com a colaboração do Relator e em face do buraco negro, discussão em cima do acordo” (DANC, 06/05/1988, p. 10265-6). O racha no interior do PMDB, dessa vez, foi um pouco maior: 77 pemedebistas não seguiram a liderança, sendo que 50 deles não eram signatários da mudança regimental e votaram “sim”. A maioria do partido, no entanto, seguiu a indicação do líder.

A solução para o impasse, novamente, foi um acordo intermediário, cujo substitutivo foi responsabilidade do relator da CS, que mesclou os dois projetos e acrescentou parágrafo único que reza que "a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva". O acordo foi sufragado por incríveis 528 constituintes – foram 4 votos “não”, 4 abstenções e apenas 23 faltas.

Por fim, o Centrão ainda conseguiu suprimir do texto a expressão "cuja inobservância permitirá a sua desapropriação" do parágrafo único que diz que a propriedade produtiva terá garantia de tratamento especial. Tal vitória se deu em duas etapas. A primeira estava inscrita no acordo e implicava em aprovar o requerimento para votação do DVS que objetivava retirar a frase supracitada. Apesar de fazer parte do acordo, o requerimento só foi a votação após muita discussão em plenário. Alguns constituintes pediram o indeferimento do requerimento quando reconheceram que não eram suas as assinaturas que constavam no mesmo. O Presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB-SP), decidiu coloca-lo em votação pois havia número regimental de assinaturas mesmo excetuando-se as possíveis fraudes. O líder do PMDB indicou a favor do requerimento e justificou sua posição alegando que havia se comprometido em apoiar a aprovação do requerimento. Mesmo exigindo apenas maioria simples para a aprovação (50% + 1 dos votos dos presentes em plenário), o quórum foi alto e 398 constituintes votaram “sim”, enquanto 131 votaram “não” e 5 se abstiveram. Os votos contrários vieram dos partidos de esquerda e de parte dos peemedebistas não-signatários da proposta da mudança regimental – mais um indício de que quando o líder do PMDB indica voto em consonância com os líderes do PFL e do PDS, uma parcela da bancada do PMDB não alinhada com o Centrão tende a votar indisciplinadamente.

O acordo, porém, só previa a aprovação do requerimento para votação do DVS. Não havia sido negociada a manutenção ou a exclusão do texto destacado. A questão é que a partir da aprovação do requerimento cabia àqueles que queriam manter o texto reunir maioria absoluta – o que, note-se, configurava uma tarefa árdua quando não havia um acordo formalizado. A votação foi muito apertada (267 votos “sim”, 253 “não” e 11 abstenções), mas

faltaram 13 votos para o texto ser mantido. Covas indicou "sim" e, desta vez, os indisciplinados ficaram do lado dos signatários da mudança regimental: 77 votaram "não" e 42 seguiram a liderança.

**Tabela 8 -** Votações da Reforma Agrária

| | **Substitutivo do Centrão (1ª votação)** | | | **Substitutivo do Centrão (2ª votação)** | | | **Substitutivo da Sistematização** | | | **DVS do Centrão*** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Sim** | **Não** | **Abst.** | **Sim** | **Não** | **Abst.** | **Sim** | **Não** | **Abst.** | **Sim** | **Não** | **Abst.** |
| **Signatários** | 220 | 48 | 30 | 208 | 45 | 29 | 14 | 259 | 17 | 68 | 223 | 8 |
| **Não-Signatários** | 28 | 188 | 6 | 26 | 176 | 7 | 113 | 100 | 9 | 193 | 28 | 2 |
| **Outros**** | 0 | 6 | 1 | 3 | 4 | 1 | 2 | 6 | 1 | 6 | 2 | 1 |
| **Total** | 248 | 242 | 37 | 237 | 225 | 37 | 129 | 365 | 27 | 267 | 253 | 11 |

* A manutenção do texto requeria 280 votos "sim".
** Estão incluídos os parlamentares que não estavam presentes no período de coleta de assinaturas.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Na Tabela 8 apresento os resultados das quatro votações divisivas da Reforma Agrária. Em todas elas o Centrão sofreu com dissidências. Seu melhor resultado foi na votação do substitutivo da Comissão de Sistematização, quando 259 signatários (de um total de 290 presentes) votaram contra a proposta. Mesmo quando estava em jogo o substitutivo do próprio Centrão ou o destaque supressivo encampado pelos conservadores, o agrupamento suprapartidário não se posicionou de forma coesa. Somente na votação em que havia amplo acordo (substitutivo do relator), o Centrão conseguiu juntar mais de 280 votos – precisamente 293, de um total de 528 constituintes favoráveis.

A força dos acordos entre as lideranças merece destaque: todos os partidos de esquerda sufragaram sem nenhuma defecção o substitutivo conciliatório. Isto é, os mais radicais defensores de uma reforma agrária ampla, como se viu nas comissões, aceitaram uma proposta moderada forjada pelas lideranças, mesmo não sendo numericamente necessários para ultrapassar os 280 votos.

Não se trata de afirmar que no plenário interesses não estavam em jogo. Estavam sim. Interesses grandes e poderosos estavam em jogo. No entanto, as regras do plenário organizavam a disputa de interesses concentrando o poder na mão daqueles que estavam capacitados para costurar acordos: as lideranças. Em relação a estas peças chaves, vale frisar que a forma como se deram as negociações indica um posicionamento progressista por parte dos líderes dos partidos de esquerda e também do PMDB e um conservador por parte dos líderes do Centrão e dos partidos de direita, porém, como a queda de braço estava equilibrada, a solução foi a moderação (de ambas as partes) na maioria das questões polêmicas. Em

plenário foi a vez da conciliação (Lopes, 2009): os constituintes defenderam interesses, sobretudo para não deixar a proposta radicalizar para o lado oposto, mas não inviabilizaram acordos. O resultado foi que as instituições, nas palavras de Immergut (2006, p. 177) agiram "como filtros que favorecem, de forma seletiva, determinadas interpretações dos objetivos que buscam os atores políticos ou da melhor forma de alcançar esses fins".

Por fim, cabe análise da questão do sistema de governo e do mandato presidencial. A tendência era um racha entre os membros de partidos que possuíam um candidato forte à Presidente e os que não possuíam. Os primeiros apoiando o presidencialismo e os últimos o parlamentarismo. Mais uma vez, a divisão interna ao PMDB definiria a disputa. Os líderes do PFL, do PT e do PDT pela primeira vez se articularam para vencer Mário Covas. Colocada em votação a emenda presidencialista, conhecida como Emenda Humberto Lucena, os líderes do PMDB, do PTB e do PDC afirmaram ser questão aberta na bancada, mas disseram que votariam pelo parlamentarismo; já PCB, PSB e PC do B fecharam questão partidária pelo parlamentarismo. Indicaram o voto pelo presidencialismo os líderes do PFL, do PDT e do PT, enquanto os líderes do PDS e do PL apenas disseram que votariam nesta opção. Com um placar de 344 a 212 o presidencialismo foi aprovado.

**Tabela 9** - Votações do Sistema de Governo e do mandato presidencial futuro e do Sarney

| | **Emenda presidencialista** | | | **DVS – 5 anos*** | | | **Fusão de emendas – 5 anos para Sarney** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Sim** | **Não** | **Abst.** | **Sim** | **Não** | **Abst.** | **Sim** | **Não** | **Abst.** |
| **Signatários** | 261 | 55 | 1 | 252 | 52 | 1 | 266 | 46 | 1 |
| **Não-Signatários** | 79 | 154 | 2 | 49 | 167 | 2 | 57 | 171 | 2 |
| **Outros **** | 4 | 3 | 0 | 3 | 4 | 0 | 5 | 5 | 0 |
| **Total** | 344 | 212 | 3 | 304 | 223 | 3 | 328 | 222 | 3 |

* DVS: manutenção dos 5 anos requeria 280 votos "sim".
** Estão incluídos os parlamentares que não estavam presentes no período de coleta de assinaturas.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Questão latente para a formação do Centrão e a coleta de assinaturas para a mudança regimental, a votação do sistema de governo criou alguma dissensão entre signatários presentes em plenário: 18% votaram contra e foi necessária a adesão de parlamentares que não apoiaram a mudança regimental para sufragar a emenda presidencialista. O fato do PDS não ter fechado questão gerou uma divisão entre 15 "sim" e 21 "não". No PFL, 19 constituintes votaram contra o presidencialismo, enquanto 113 foram favoráveis. O PMDB rachou ao meio, mas o racha se explica pela adesão ao Centrão: entre os peemedebistas signatários 118 votaram pelo presidencialismo e 17 foram contrários, enquanto entre os não-

signatários os números foram, respectivamente, 26 e 131. Isto significa afirmar que o presidencialismo só foi aprovado porque contou com votos da esquerda.

O DVS que pretendia suprimir do texto os 5 anos para os mandatos presidenciais futuros, para substituir por 4 anos, não obteve sucesso. A esquerda mais uma vez utilizou o mecanismo criado com a alteração do RI[50], mas nessa votação o Centrão conseguiu arregimentar a maioria necessária para a manutenção dos 5 anos – com folga de 24 votos Somente os líderes de PFL e PDS indicaram voto "sim". PTB e PL liberaram a bancada. Indicaram voto "não", ou seja, pela supressão do artigo que define os 5 anos de mandato presidencial, os líderes do PMDB, PDT, PT, PSB, PC do B, PCB e PDC. Mas, se PFL e PDS não detinham sozinhos os 280 votos e ainda contaram com 19 dissidências, como conseguiram 304 votos favoráveis? A resposta está na indisciplina do PMDB: 153 votos "sim" e 124 "não". Novamente, a divisão do partido majoritário se deu entre signatários e não-signatários, com os primeiros seguindo a indicação da liderança. O resultado, no geral, assemelha-se ao vislumbrado na votação da emenda presidencialista, coma diferença de que petistas e alguns membros do PDT mudaram de lado. Com os 5 anos mantidos para os futuros Presidentes, Sarney tinha um trunfo para garantir para si o mesmo tempo de mandato. Esta votação se deu nas Disposições Constitucionais Transitórias. Covas foi o grande derrotado.

E Covas colheu mais uma derrota na votação da fusão de emendas que asseguraria 5 anos de mandato para Sarney. Após uma disputa regimental em que Ulysses Guimarães teve uma atuação governista, a matéria foi à votação e os líderes encaminharam (Pilatti, 2008). Mais uma vez o líder do PMDB se viu obrigado a liberar sua bancada. O resultado foi a vitória de Sarney e do Centrão: 328 votos favoráveis e 222 contrários. As dissidências no interior do Centrão implicaram na necessidade de contar com parlamentares externos. O PMDB se dividiu novamente. Entre os peemedebistas signatários da mudança regimental do Centrão foram 121 votos "sim" e 10 "não"; enquanto entre os não-signatários foram 96 "não" e 40 "sim". Esta foi a última vez que Covas liderou a bancada do maior partido[51].

---

[50] O DVS que "suprimia o artigo que determina que o mandato presidencial será de 5 anos" foi proposto por Brandão Monteiro (PDT-RJ), membro da Comissão de Sistematização e não-signatário da proposta de mudança regimental.

[51] Eis o pronunciamento de Mário Covas anunciando "Sr. Presidente, declaro que tomei a decisão de deixar o Partido do Movimento Democrático Brasileiro. [...] Sou hoje nitidamente dessintonizado com a maioria da bancada do PMDB. Os fatos de ontem provaram isso. [...] Isso invalida uma liderança. Liderança não existe porque quer. [...] Portanto, neste instante declaro [...] que me afasto do PMDB, na pior das hipóteses no dia do término desta Constituição; e que, dando conhecimento disso à bancada terei inteira compreensão se ela entender que o mais conveniente neste instante, é buscar desde logo um novo Líder, ao qual enquanto filiado ao PMDB, estarei totalmente subordinado, uma Liderança mais identificada e que possa com exatidão, ao contrário do que faço, dizer da tribuna: 'O PMDB vota desta ou daquela maneira', e não 'A Liderança do PMDB vota desta ou daquela maneira', como tenho feito tradicionalmente" (DANC, 3 de Junho de 1988, p.11056-7)

### 4.4. Considerações

Como foi visto, tanto nas análises agregadas quanto na reconstrução de votações específicas, o Centrão enxugou. De 319 apoiadores da mudança regimental, 290 aprovaram o novo RI e em algumas votações importantes cerca de 200 parlamentares votaram em bloco. O fio programático da lógica de mercado não foi visto em plenário. Se o Centrão conseguiu algumas importantes vitórias, como a aprovação do presidencialismo e os cinco anos de mandato para Sarney, o processo de votação foi marcado pela negociação e pela centralização em torno das lideranças, as quais costuravam acordos e compromissos às portas do plenário. A força do Centrão parece ter se resumido às preferências que conseguiu para seus substitutivos. Mas a distribuição de forças e a fragmentação do PMDB não permitiram que nenhum grupo conseguisse emplacar seu projeto de Constituição.

## 5. CONCLUSÃO

As regras que organizaram a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 foram criticadas tanto durante sua formulação quanto ao término dos trabalhos. Em resumo, o modelo congressual e a organização descentralizada da constituinte produziriam uma arena com legisladores distantes dos interesses gerais e preocupados somente em inscrever na lei maior os seus interesses particulares. Mas qual seria o método alternativo para escrever a Constituição de forma a alcançar a imparcialidade almejada? Propostas figuraram na etapa de convocação da Constituinte, o que não ocorreu na aprovação dos procedimentos internos.

A tramitação da Emenda Constitucional nº 26/1985 foi cercada de expectativas, pois convocava a assembleia constituinte com o objetivo de findar o lento e gradual processo de distensão. Depois da derrota no movimento "Diretas já!", os opositores ao regime ora vigente entediam que a instalação de uma constituinte soberana tinha capacidade de demarcar uma ruptura com o passado (ainda presente). Com esse intuito, defenderam no Congresso Nacional a proposta de uma constituinte exclusiva, isto é, convocada para o único fim de escrever a nova Constituição. Só este modelo insularia a assembleia dos interesses particulares e institucionais, garantindo a soberania da ANC e trazendo ao seu seio os interesses populares. O modelo congressual, por sua vez, manteria fortes laços com o regime que se pretendia suplantar. A perspectiva quanto à composição do corpo constituinte com deputados e senadores a serem eleitos em 1986, a partir das normas consagradas pela ordem legal vigente, era de que não haveria mudança.

Não estava claro, todavia, o modo como seriam eleitos os delegados de uma constituinte exclusiva. Isto é, como fazer a ANC representativa apenas da nova ordem, afastando os interesses? A falta de uma resposta – e de uma proposta exequível de constituinte exclusiva – contribuiu para a aprovação da opção congressual.

A ausência de uma ruptura acentuada na convocação acabou por paralisar o início dos trabalhos constituintes. Logo na instalação da ANC, parlamentares da esquerda contestaram a participação dos senadores eleitos em 1982 em uma clara tentativa para demarcar simbolicamente a recusa da ordem vigente sobre o processo de elaboração constitucional. Já nesse episódio a assembleia presenciou uma composição difícil de ser batida: a maioria do PMDB unida à maioria do PFL.

A questão da soberania não tardaria em retornar. Na tramitação do projeto de resolução que criava o Regimento Interno, a principal disputa girava em torno dos "Projetos de Decisão" – mecanismo que permitiria à ANC alterar a Constituição em vigor. Estava em questão a possibilidade de mudar o tempo de mandato do Presidente da República Sarney. Já

liderando a bancada peemedebista, Mario Covas saiu derrotado na intensa disputa com os parlamentares que viriam a organizar o levante do Centrão. Foi aprovada uma versão enfraquecida dos “Projetos de Decisão”.

Este debate dominou as sessões de tramitação do primeiro RI. O modelo de elaboração constitucional estruturado em subcomissões e comissões foi bem aceito e propostas alternativas não chegaram ao plenário. No entanto, a descentralização apregoada por tal engenharia falseava a centralização representada pela Comissão de Sistematização, a qual produziria um texto de difícil alteração em plenário (pela exigência de maioria absoluta). Alguns constituintes notaram este artifício e se manifestaram duramente, mas o regimento foi aprovado com esse modelo.

A literatura afirma que Covas, sabendo desse mecanismo, teria utilizado estrategicamente a sua posição institucional indicando seus partidários mais próximos para os cargos-chave nas comissões e subcomissões com o objetivo de controlar a Sistematização. O resultado teria sido uma poderosa comissão que não espelhava as preferências do plenário e, assim, produzira um texto de cunho esquerdista. Somado ao argumento de que seria impossível alterar o texto submetido pela CS ao plenário, disto teria derivado a insurgência conservadora que culminou no Centrão e em sua proposta de alteração regimental. Procurei demonstrar, a partir das estimações dos pontos ideais dos constituintes, que o enviesamento à esquerda foi bem mais moderado do que se acredita e, além disso, ocorreu não só em comparação às posições da bancada do PMDB. O levante do Centrão pode ser mais bem explicado pela defesa dos cinco anos para Sarney e do presidencialismo, cujas provisões da Sistematização não corresponderam.

Alterado o regimento, inaugurou-se uma nova etapa cuja distribuição de forças ainda era incerta – mas seria conhecida logo na votação do preâmbulo. A mudança regimental, no entanto, parece ter produzido poucos resultados efetivos. O texto aprovado pelo plenário pouco se diferenciava da proposta final da Comissão de Sistematização. A mudança, ao que tudo indica, no máximo permitiu ao Centrão forçar a negociação e a moderação em alguns pontos. O agrupamento colheu raros sucessos propositivos, substantivos.

As votações em plenário já ocorreram sob a égide do novo RI. De acordo com a análise empreendida, o comportamento dos legisladores não parece ter se pautado pelos interesses particulares. A expectativa de que arenas decisórias com comissões fortes produzem *logrolling* em plenário não se concretizou. As regras deixaram muito pouco espaço para os parlamentares individualmente. Com isso, as lideranças partidárias se destacaram na

organização das maiorias – o que ocorreu desde a distribuição de cargos em comissões e subcomissões.

Tudo somado, é possível asseverar que apenas uma dimensão é capaz de dar conta do comportamento dos constituintes brasileiros. Pela análise empreendida, a primeira dimensão reflete o espectro ideológico esquerda-direita, ou, para usar os termos da época, o conflito entre conservadores e progressistas. O que de fato se viu em plenário foi a dificuldade do Centrão arregimentar uma maioria estável, passando a atuar mais como um *veto player* do que como uma maioria propositiva. Sob as novas regras, a capacidade propositiva do Centrão resumia-se a mostrar sua força em plenário. Nada seria aprovado sem seu apoio. A lógica foi a da negociação. Em raras ocasiões esquerda e direita desistiram de alcançar um consenso mínimo. Quando isto se fez, o plenário sufragou amplamente a decisão das lideranças.

A pulverização das posições políticas dos constituintes por todo o espectro ideológico somada ao mosaico de interesses que permeava a constituinte fez com que a agregação de preferências fosse um jogo de xadrez. O trabalho coube aos líderes. Especialmente a Mario Covas, o líder do PMDB, cujo esforço centrava-se em contar votos da sua bancada, a maior e mais heterogênea, e articular com lideranças e parlamentares de outras agremiações.

Se a Constituinte era um momento único para inscrever na Lei Maior todo o tipo de interesses, os parlamentares, em geral, optaram por se guiar por suas posições ideológicas na hora de votar. Considerando toda a sorte de estímulos e pressões que açoitaram os constituintes, qualquer tipo de atalho informacional seria de bom grado – seja seu sistema de crenças, seja a indicação de seu líder partidário.

**REFERÊNCIAS**

Alemán, E. (2008). Policy positions in the chilean senate: an analysis of coauthorship and roll call data. *Brazilian Political Science Review*, *2*(2).

Alemán, E., & Saiegh, S. M. (2007). Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile. *Comparative Politics*, *39*(3), 253–272.

Altman, D. (2000). The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: the Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, *6*(3), 259–283.

Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Ames, B., & Power, T. (1990). *Research Guide to roll-call voting in Brazil's Constituent Assembly, 1987-1988*.

Amorim Neto, O., Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2003). Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, *55*(4), 550–578.

Arato, A. (1997). Construção constitucional e teorias da democracia. *Lua Nova*, (42).

Assembleia Nacional Constituinte 1933. (n.d.).*Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8346. Acessado em: 22 de novembro de 2012.

Bierrenbach, F. (1986). *Quem tem medo da constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Binder, S. A., & Smith, S. S. (1998). Political Goals and Procedural Choice in the Senate. *The Journal of Politics*, *60*(2), 398–416.

Black, D. (1948). On the rationale of group decision-making. *Journal of Political Economy*, *56*(1), 23–34.

Black, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bonavides, P., & Andrade, P. de. (1991). *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Bonime-Blanc, A. (1987). *Spain's Transition to Democracy : the Politics of Constitution-Making*. Boulder: Westview Press.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.

Buttò, M. (2009). *Mecanismos deliberativos na Assembléia Nacional Constituinte: a polarização simbólica da reforma agrária* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Carvalho, M. I. V. de. (1973). Mecanismo Conflitual de Decisão na Câmara dos Deputados: O Significado Político da Votação Nominal no Período 1956-60. Dados preliminares. *Dados*, (11).

Carvalho, E. (2008). O Supremo Tribunal Federal: das trincheiras de defesa dos direitos individuais ao processo decisório do Estado. In S. Praça & S. Diniz (Eds.), *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus.

Coelho, J. G. L. (1988). O processo constituinte. In M. Guran (Ed.), *O Processo Constituinte, 1987-1988: documentação fotográfica a nova constituição*. AGIL-UnB.

Coelho, J. G. L. (1989). A Constituição Brasileira de 1988: definições e desafios. In J. G. L. Coelho & A. C. N. de Oliveira (Eds.), *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. INESC e Revan.

Coelho, R. C. (1999). *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte* (Tese de Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Converse, P. E. (1964). The nature of belief systems in mass publics. In D. E. Apter (Ed.), *Ideology and Discontent*. New York: The Free Press of Glencoe.

DIAP. (1988). *Quem foi quem na Constituinte: nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez/Oboré.

Downs, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EdUSP.

Elkins, Z., Ginsburg, T., & Blount, J. (2008). The citizen as founder: public participation in constitutional approval. *Temple Law Review*, *81*(2).

Elster, J. (1993). Constitution-Making in Eastern Europe: rebuilding the boat in the open sea. *Public Administration*, *71*(1-2), 169–217.

Elster, J. (1995). Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, *45*, 364.

Elster, J. (1998). Deliberation and Constitution Making. In J. Elster (Ed.), *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.

Elster, J. (2000). Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, *2*.

Elster, J. (2012). The Optimal Design of a Constituent Assembly. In H. Landemore & J. Elster (Eds.), *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms* (pp. 148–172). Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, J., Offe, C., & Preuss, U. K. (1998). *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge University Press.

Figueiredo, A., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Fleischer, D. (1988). Perfil sócio-econômico e política da Constituinte. In M. Guran (Ed.), *O Processo Constituinte, 1987-1988*. Brasília: AGIL-UnB.

Fortes, B. G. (2009). *O Controlo Político dos Processos Constituintes : os casos de Espanha e Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Freitas, A., Izumi, M., & Medeiros, D. (2012). O Congresso Nacional em duas dimensões: estimando pontos ideais de Deputados e Senadores (1988-2010). *Anais do 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Trabalho apresentado no 8º Encontro da ABCP, Gramado-RS.

Freitas, R., Moura, S., & Medeiros, D. (2009). Procurando o Centrão: direita e esquerda na Assembléia Nacional Constituinte, 1987-1988. In M. A. R. de Carvalho, C. Araújo, & J. A. Simões (Eds.), *A Constituição de 1998: passado e futuro* (pp. 101 – 135). São Paulo: Hucitec e ANPOCS.

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*, *49*(1), 193 – 224.

Gunther, R., & Blough, R. A. (1980). Conflicto Religioso y Consenso en España: Historia de dos Constituciones. *Revista de estudios políticos*, (14).

Hix, S., & Noury, A. (2012). *Government-Opposition or Left-Right? The institutional determinants of voting in Legislatures*.

Hotelling, H. (1929). Stability in Competition. *The Economic Journal*, *39*(153).

Immergut, E. (2006). O núcleo teórico do novo institucionalismo. In E. Saraiva & E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas Públicas - Coletãnea* (Vol. 1, pp. 155–196). Brasília: ENAP.

Jobim, N. (1994). O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional*, Cadernos de Pesquisa CEBRAP, (3).

Jones, M. P., & Hwang, W. (2005). Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*, *49*(2), 267–282.

Jones, M. P., Hwang, W., & Micozzi, J. (2008). Government and Opposition in Argentina, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics Through Roll Call Vote Analysis. *New Frontiers on Institutional Research in Latin America*. Hamburg, Germany: German Institute of Global Affairs (GIGA).

Kerche, F. (2008). O Ministério Público na Constituição de 1988: uma nova instituição. In S. Praça & S. Diniz (Eds.), *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus.

Kinzo, M. D. G. (1990). O quadro partidário e a Constituinte. In B. Lamounier (Ed.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Ed. Sumaré.

Knight, J. (2001). Institutionalizing Constitutional Interpretation. In J. Ferejohn, J. N. Rakove, & J. Riley (Eds.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Murphy Institute Studies in Political Economy (pp. 361–391). New York: Cambridge University Press.

Krehbiel, K. (1993). Where's the Party? *British Journal of Political Science*, *23*(02), 235–266.

Krehbiel, K. (1998). *Pivotal Politics : a Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.

Krehbiel, K. (2007). Partisan Roll Rates in a Nonpartisan Legislature. *Journal of Law, Economics, and Organization*, *23*(1), 1–23.

Lamounier, B. (1990). Antecedentes, riscos e possibilidades do Governo Collor. In B. Lamounier (Ed.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Ed. Sumaré.

Lamounier, B., & Souza, A. de. (1990). A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In B. Lamounier (Ed.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Ed. Sumaré.

Leme, H. J. de C. (1992). *O Federalismo na Constituição de 1988 : representação politica e a distribuição de recursos tributarios* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Leoni, E. (2002). Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados*, *45*(3), 361–386.

Lessa, R. (2008). A Constituição Brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. In G. M. Brandão, R. G. Oliven, & M. Ridenti (Eds.), *A constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec e ANPOCS.

Lima, L. P. M. de. (2009). *A atuação da esquerda no processo constituinte : 1986-1988*. Parlamento em Teses. Brasília: Edições Câmara.

Limongi, F. (2008). O poder executivo na constituição de 1988. In G. M. Brandão, R. G. Oliven, & M. Ridenti (Eds.), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec e ANPOCS.

Lopes, J. A. V. (2008). *A carta da democracia*. Rio de Janeiro: Topbooks.

Lopes, J. A. V. (2009). Procurando o Centrão: direita e esquerda na Assembléia Nacional Constituinte, 1987-1988. In M. A. R. de Carvalho, C. Araújo, & J. A. Simões (Eds.), *A Constituição de 1998: passado e futuro* (pp. 74 – 100). São Paulo: Hucitec e ANPOCS.

Mainwaring, S., & Pérez-Liñàn, A. (1997). Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, *22*(4), 453–483.

Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Marques, F. G. (2010). *A assembléia nacional constituinte e a política de saúde no Brasil* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Martínez-Lara, J. (1996). *Building Democracy in Brazil: the Politics of Constitutional Change, 1985-95*. New York: St. Martin's Press.

Mayhew, D. R. (1974). *Congress: the Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

McCarty, N., Poole, K. T., & Rosenthal, H. (2001). The Hunt for Party Discipline in Congress. *The American Political Science Review*, *95*(3), 673–687.

McKelvey, R. D. (1976). Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, *12*(3), 472–482.

Medeiros, D. (2011). Como são forjadas as maiorias? Um estudo sobre radicalização na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. *Anais do II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política*. Apresentado no II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos.

Onuki, J., Ribeiro, P. F., & Oliveira, A. J. (2009). Political Parties, Foreign Policy and Ideology: Argentina and Chile in Comparative Perspective. *Brazilian Political Science Review*, *3*(2).

Pilatti, A. (2008). *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: PUC-Rio e Lumen Juris.

Poole, K. T. (2000). Nonparametric Unfolding of Binary Choice Data. *Political Analysis*, *8*(3), 211–237.

Poole, K. T. (2005). *Spatial models of parliamentary voting*. Cambridge: Cambridge University Press.

Poole, K. T. (2007). Changing minds? Not in Congress! *Public Choice*, *131*(3-4), 435–451. doi:10.1007/s11127-006-9124-y

Poole, K. T., & Rosenthal, H. (1985). A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis. *American Journal of Political Science*, *29*(2), 357–384.

Poole, K. T., & Rosenthal, H. (1991). Patterns of Congressional Voting. *American Journal of Political Science*, *35*(1), 228–278.

Poole, K. T., & Rosenthal, H. (1997). *Ideology & Congress*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Poole, K. T., & Rosenthal, H. (2001). D-Nominate after 10 Years: A Comparative Update to Congress: A Political-Economic History of Roll-Call Voting. *Legislative Studies Quarterly*, *26*(1), 5–29.

Power, T., & Zucco Jr., C. (2009). Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. *Latin American Research Review*, *44*(1), 218–246.

Praça, S. (2008). Processo orçamentário: antecedentes, debates constituintes e mudanças após 1988. In S. Praça & S. Diniz (Eds.), *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus.

Praça, S., & Noronha, L. (2012). Políticas públicas e a descentralização legislativa da Assembleia Constituinte Brasileira, 1987-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *27*(78), 131–147.

Reich, G. (2007). Constitutional coordination in unstable party systems: the Brazilian Constitution of 1988. *Constitutional Political Economy*, *18*(3), 177–197.

Rodrigues, L. M. (1987). *Quem é Quem na Constituinte: uma análise sócio-política dos partidos e deputados*. São Paulo: OESP-Maltese.

Rosenthal, H., & Voeten, E. (2004). Analyzing Roll Calls with Perfect Spatial Voting: France

1946–1958. *American Journal of Political Science*, *48*(3), 620–632.

Sallum Jr., B. (1996). *Labirintos: dos Generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec.

Samuels, D. (1996). Legislative Lilliputians? Toward a theory os party cohesion in the Brazilian Chamber os Deputies. Apresentado no American Political Science Association Annual Meeting, San Francisco.

Shepsle, K. A., & Bonchek, M. S. (1997). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Instititutions* (1st ed.). New York: W. W. Norton & Company.

Silva, J. A. da. (2011). Líder da Constituinte. In O. Martins (Ed.), *Mario Covas. Democracia : defender, conquistar, praticar*. São Paulo: Imprensa Oficial.

Simoni Júnior, S., Silva, P. C., & Souza, R. de. (2009). Sistema eleitoral na ANC, 1987-1988: a manutenção da representação proporcional. In M. A. R. de Carvalho, C. Araújo, & J. A. Simões (Eds.), *A Constituição de 1998: passado e futuro* (pp. 169 – 201). São Paulo: Hucitec e ANPOCS.

Souza, C. (2001). Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, *44*(3), 513–560.

Souza, M. do C. C. de. (1988). A Nova República Brasileira: sob a espada de Damôcles. In A. C. Stepan (Ed.), *Democratizando o Brasil* (pp. 563–628). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Souza, M. T. de. (2003). O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (58), 37–59.

Zucco Jr., C. (2009). Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, *71*(03), 1076–1092.

Zucco Jr., C. (2013). Legislative Coalitions in Presidential Systems: The Case of Uruguay. *Latin American Politics and Society*.

Zucco Jr., C., & Lauderdale, B. (2011). Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. *Legislative Studies Quarterly*, *36*(3), 363–396.

## APÊNDICE A – METODOLOGIA

Em nota de pesquisa, Carvalho (1973, pp. 196–197) destaca a importância das votações nominais enquanto objeto de estudo em ciência política. Sendo um mecanismo público de deliberação, nas votações nominais

> os compromissos eleitorais e partidários são confrontados com as posições efetivamente assumidas pelos deputados (...) Expressa[-se] assim um conflito entre dois estilos de representação: o do mandatário que segue as instruções daqueles que o elegeram e o do autônomo que segue a si próprio. Dependendo de quão importante aquela questão é para o eleitorado e da relação que o deputado mantém com ele, a votação nominal pode modificar ou não posições assumidas anteriormente. Um outro aspecto a considerar é o controle que as bancadas exercem sobre os seus próprios membros, e sobre os partidos adversários: quem está com quem e em quê.

Por ser o único evento legislativo em que a totalidade dos parlamentares é chamada a expressar publicamente suas posições em uma situação decisória, as votações nominais são amplamente analisadas quando se pretende formular conclusões sobre dado processo ou sistema político[52]. Porém, os que optam por trabalhar com votações nominais são contestados pelo argumento de que tal tipo de análise "capta somente o resultado final de um complexo processo político, oferecendo uma foto parcial ou contaminada da ideologia" (Power & Zucco Jr., 2009, p. 220). Esta também é a preocupação de Ames (2003), uma vez que seguir essa opção implica em relegar a barganha que se dá anteriormente entre líderes partidários e suas respectivas bancadas. O autor ainda chama a atenção para as não-decisões ao enfatizar que certas matérias deixam de ser enviadas ao plenário devido às remotas chances de aprovação.

Ainda que se reconheça que as votações nominais só expressam o momento último de uma teia de negociações, é a soma dos votos de cada parlamentar que leva a uma decisão política. Em uma palavra, são as votações nominais as preferências expressas. No caso específico da ANC ainda há que se atentar para o fato de que nenhuma matéria podia ser votada simbolicamente. Isto é, se a reforma do regimento possibilitou que o texto da Comissão de Sistematização não fosse o *status quo* absoluto, propiciando uma série de disputas na coleta de assinaturas para conseguir preferência para votação, as não-decisões – no caso a incapacidade de levar ao plenário determinado substitutivo – se deram pela necessidade de acordo entre as lideranças. Quando se conjugaram a incapacidade de formação de uma maioria vencedora e a impossibilidade de não constitucionalizar aquele tema, o próprio processo político selecionou o que deveria ir à votação: as lideranças se reuniram para

[52] A importância do estudo das votações nominais pode ser atestada pela sua mobilização na análise empírica que inverteu o pensamento sobre as instituições políticas brasileiras pós-1988. O trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) rompeu com o estado da arte, pessimista, do debate sobre a eficiência de nossa combinação institucional ao, entre outros feitos, se utilizar de dados sobre disciplina partidária e indicação de lideranças.

forjar uma pauta de consenso mínimo.

Sugiro, então, que para o caso da Constituinte de 1987-88 seja aplicado um modelo espacial para análise do voto parlamentar. O objetivo é dar conta das diversas pressões sociais e políticas que incidiram sobre os parlamentares, de modo a compreender como se mobilizam maiorias. Isto deve ser feito sem perder de vista os eventos e as reviravoltas específicas da ANC, de tal forma a captar a essência do processo político.

A ideia é apoiar-nos em uma metodologia desenvolvida para a análise do sistema político dos Estados Unidos, mas que já foi testada para o caso brasileiro. Trata-se do *W-Nominate*, o método estatístico formulado por Poole e Rosenthal que estima as coordenadas espaciais para os votantes e para as escolhas possíveis baseando-se em escolhas observadas. O método está inscrito na teoria espacial do voto parlamentar, a qual, segundo Leoni (2002, p. 361),

> parte do pressuposto de que as preferências individuais e as políticas podem ser representadas como pontos em um espaço. Os atores dão primazia às políticas mais próximas em detrimento daquelas que estão mais distante de seus pontos ideais.

É patente que a técnica tem como base teórica o conceito de sistemas de crenças elaborado por Philip Converse (1964, p. 207), cujo significo seria "uma configuração de ideias e atitudes cujos elementos são interligados por alguma forma de constrangimento ou interdependência funcional". O fato de conhecermos a decisão de um legislador sobre um tema específico nos permite derivar ou prever o seu comportamento em relação a outras decisões políticas, especialmente em temas correlatos.

O *W-Nominate*, acrônimo de *nominal three-step estimation*, estima os pontos ideais do legislador, as localizações do resultado das votações e um parâmetro da função utilidade do legislador. A aquisição de um *W-* é referente a *weighted*. É justamente a recuperação simultânea das coordenadas para legisladores e escolhas que distingue esse método dos demais (Poole & Rosenthal, 1985). A distribuição das estimativas dos pontos ideais revela como clivagens entre legisladores refletem afiliação partidária (McCarty, Poole, & Rosenthal, 2001). Formulado por Poole e Rosenthal, o método estima as coordenadas espaciais para os votantes e para as escolhas possíveis baseando-se em escolhas observadas. Em poucas palavras, o fato de um legislador ter feito determinada escolha em uma votação permite inferir que ele fará uma escolha na mesma direção na próxima votação.

Para produzir tais estimativas, o *W-Nominate* seleciona as votações nominais em que houve contestação de uma minoria de pelo menos 2,5% – o valor em que é ideal o *tradeoff* entre a qualidade das coordenadas do legislador e as das votações. Por um lado, se os níveis

mínimos de contestação forem muito baixos, as estimações serão pobres; por outro, se forem muito altos não haverá diferenciação suficiente entre os mais conservadores e os mais liberais.

Destaca-se, então, a capacidade do método enquanto poderosa ferramenta na mensuração da dimensionalidade a representar as preferências dos parlamentares. Nesse caso, cada dimensão equivaleria às *issues-areas* importantes para os decisores. Assim, é possível mensurar em que medida as lideranças organizam a construção de decisões frente a diversas clivagens e pressões que rondam o ambiente político.

De acordo com Leoni (2002, p. 371), Poole e Rosenthal ansiavam testar a hipótese das injunções ideológicas: "apesar de o espaço político ter potencialmente uma dimensionalidade alta, as injunções ideológicas fariam o espaço efetivo (com base em que as decisões são feitas) ter um número bem pequeno de dimensões". Em poucas palavras, trata-se de "um método que se propõe a recuperar as dimensões em que as decisões políticas são tomadas por meio da análise das votações nominais" (Leoni, 2002, p. 372).

O pesquisador não pode se esquecer de que não há definição a priori da dimensionalidade de dado contexto decisório. O *W-Nominate* permite testar até que ponto é possível representar as preferências por uma única dimensão, mas a interpretação dos significados substantivos de cada dimensão cabe ao pesquisador. Analisando a unidimensionalidade do caso americano, Poole e Rosenthal destacam que as dimensões omitidas, ao invés de serem naturalmente ideológicas, podem refletir a lealdade à liderança ou à presidência de uma casa legislativa. Leoni (2002, p. 378), preocupado em encontrar fatores do sistema político brasileiro que deem conta da estabilidade espacial das preferências dos deputados, ressalta que

> as decisões dos deputados, no entanto, não são feitas em um vácuo institucional, ou sem pressões dos diversos atores políticos. As preferências estimadas pelo procedimento *Nominate* são apenas uma aproximação das preferências dos deputados. Muitos dos efeitos de grupos de pressão ou da base eleitoral do deputado tendem a cancelar uns aos outros porque o procedimento usa quase todas as votações. Mas fatores sistemáticos, muitos deles institucionais, acabam por influenciar uma parte substancial das votações e, consequentemente, as estimativas das preferências.

Em resumo, o *W-Nominate* se mostra como importante ferramenta de análise do comportamento legislativo nas votações nominais. A partir da estimação dos pontos ideais é possível entender como coalizões foram formadas e qual era a distribuição das preferências. Quantas maiorias eram possíveis?

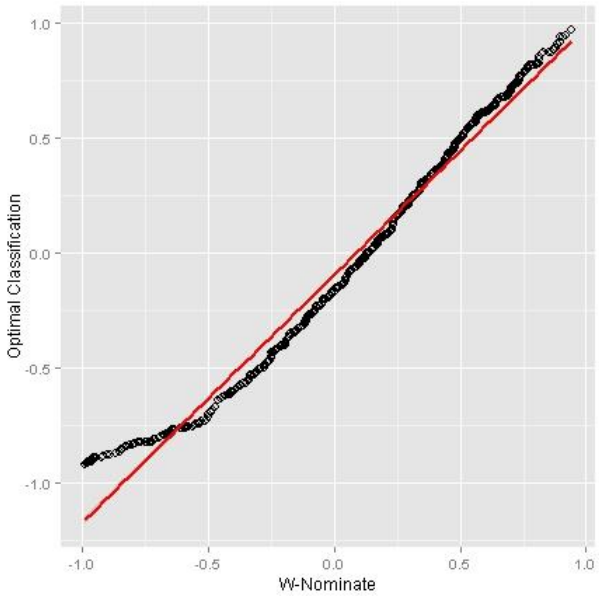
Embora seja uma das mais utilizadas, o *W-Nominate* não é a única técnica de estimação de pontos ideias existente atualmente. Muitos outros modelos já foram desenvolvidos. Neste trabalho, lanço mão do *Optimal Classification* (Poole, 2000, 2005),

método não-paramétrico para estimação de pontos ideais a partir de votações nominais que utiliza o mesmo modelo espacial do *W-Nominate*. A diferença primordial entre eles é que o *Optimal Classification* (ou simplesmente OC), ao invés de maximizar a verossimilhança da escolhas dos legisladores, maximiza as classifcações corretas daquelas mesmas escolhas.

Por se tratar de um método não paramétrico, nenhuma suposição é feita com relação à forma funcional das preferências individuais, assim como sobre a distribuição dos erros feitos pelos parlamentares (Poole, 2007). A única suposição é a de que as decisões tomadas pelos legisladores são simétricas e de pico único. De acordo com Rosenthal e Voeten (2004) esta técnica é mais adequada do que o tradicional *W-Nominate* para contextos em que as instituições políticas produzem incentivos para o comportamento estratégico, pois não viola pressupostos de erro tal qual os métodos paramétricos. O OC é ideal para espaços políticos com variação da disciplina entre partidos, migrações partidárias e voto estratégico – exatamente o caso da Constituinte brasileira.

Para concluir este apêndice metodológico, apresento um gráfico comparando os pontos ideais dos constituintes brasileiros na primeira dimensão (que varia de -1 a 1) estimados com o Nominate e com o OC. Os resultados estão bastante próximos, com uma pequena diferenciação na extrema esquerda.

**Gráfico 17** - Comparação dos pontos ideais (1ª dimensão) dos constituintes estimados com o W-Nominate e o Optimal Classification




Fonte: Banco de Ddaos da ANC - Cebrap