

Instituições e preferências: uma análise da ANC 1987-88

Preparado para o *II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, para apresentação na mesa “Estudos Legislativos I: Comportamento Legislativo”, em 24 de abril de 2012.

Danilo Buscatto Medeiros

danilo.medeiros@usp.br

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP

Agência de fomento: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

Orientador: Fernando de Magalhães Papaterra Limongi

Resumo:

A compreensão da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 é, no geral, limitada. Faltam estudos sistemáticos sobre o comportamento dos parlamentares, dos partidos e dos grupos suprapartidários em um processo político permeado por alta mobilização de interesses que ainda hoje guarda mistérios. Com o intuito de aprofundar o debate sobre a interação estratégica no *constitution-making*, analisarei as votações nominais no plenário da Constituinte para compreender como atores coletivos organizam preferências, reunindo maiorias em disputas políticas radicalizadas.

Palavras-chave: Assembléia Nacional Constituinte; Constitution-making; Maiorias; Pontos ideais; Preferências.

1. Considerações iniciais

Devido às comemorações de 20 anos de nossa Constituição Federal, celebrados em 2008, avolumou-se o número de publicações e pesquisas sobre a Assembléia 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 específica¹. 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 ideais dos parlamentares. A análise do comportamento legislativo a partir dessa metodologia pode trazer importantes esclarecimentos sobre as posições dos atores políticos frente às pressões da sociedade, dos partidos, das lideranças, da Presidência e dos grupos de interesse. Lanço mão do *W-Nominate* (Poole e Rosenthal, 1985, 1991 e 1997), método estatístico que recupera as dimensões relevantes da estrutura das votações e estima as coordenadas espaciais para os legisladores.

Entre os que optaram por analisar a ação dos atores políticos na ANC, destacam-se duas perspectivas. A primeira sugere que os partidos políticos não foram capazes de construir maiorias (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997; Samuels, 1996). Isto porque, no Brasil, o arcabouço institucional estimularia a atuação parlamentar individualista e voltada para as bases locais em meio a partidos que não refletiriam clivagens sociais, não se estruturariam ideologicamente, seriam indisciplinados e pouco coesos. A segunda perspectiva distanciou-se de tal diagnóstico, atribuindo aos partidos o papel de condutores do processo constituinte, sobretudo nos momentos decisivos (Coelho, 1999). Com a participação destacada das lideranças partidárias, seriam as legendas as responsáveis pela organização do processo decisório. Ainda segundo esta interpretação, seria possível identificar um comportamento político-partidário nos principais conflitos.

As divergências entre essas pesquisas, por si só, apontam para a necessidade de estudar sistematicamente o comportamento dos parlamentares. Tendo isso em conta, minha pesquisa tem como objetivo verificar o comportamento de deputados e senadores no processo de elaboração constitucional. Como eles se posicionaram e se organizaram frente ao jogo de pressões e aos múltiplos interesses que se manifestaram na constituinte? Assim, pretendo responder também a seguinte pergunta: quantas e quais dimensões (*issues-areas*) são necessárias para expressar adequadamente as preferências dos constituintes brasileiros?

¹ Sobre a reforma agrária, o SUS, o sistema eleitoral, o sistema de governo, o STF, o Ministério Público e o processo orçamentário, conferir, respectivamente, Buttò (2009), Marques (2010), Simoni, Silva e Souza (2009), Limongi (2008), Carvalho (2008), Kerche (2008) e Praça (2008).

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):

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. Para testar tal assertiva, avalio a dimensionalidade das preferências conforme expressas nas votações da ANC.

Um dos objetivos deste exercício é dar continuidade à “procura pelo Centrão”², um agrupamento suprapartidário que emergiu próximo do fim dos trabalhos da Comissão de Sistematização, a responsável por organizar o anteprojeto de Constituição, reivindicando a reformulação do Regimento Interno (RI) de modo a facilitar a alteração do texto, considerado como muito progressista, em plenário. O amesquinamento de um plenário que receberia para votação um projeto constitucional que, em tese, não refletia as preferências majoritárias da ANC deu fôlego para as manobras conservadoras na formação do Centrão e na alteração do RI. Porém, defendi o argumento de que “se o arranjo institucional foi a justificativa para o levante, a disputa substantiva [a aprovação de última hora do parlamentarismo e dos 4 anos

² O passo inicial foi dado em artigo que publiquei em companhia de Rafael Freitas e Samuel Moura (Freitas, Moura e Medeiros, 2009).

para Sarney na Comissão de Sistematização] foi o combustível, o fator de agregação que possibilitou a formação do grupo” (Freitas, Moura e Medeiros, 2009: p. 132).

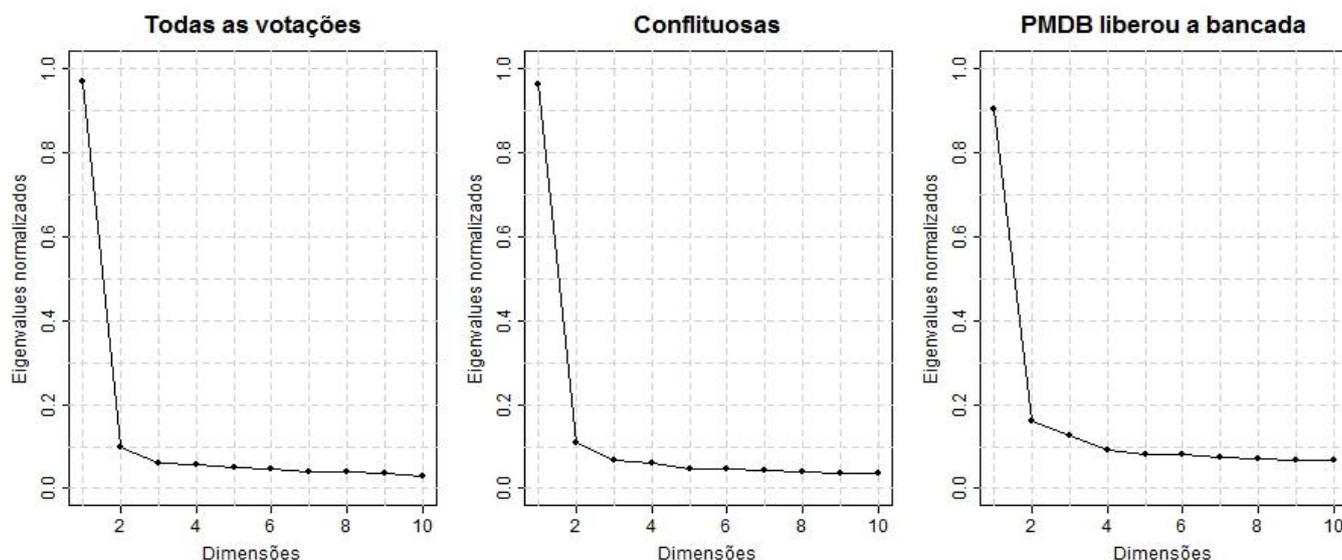
Um novo RI foi proposto pelas lideranças conservadoras com o apoio de 319 constituintes. Entretanto, a dificuldade está em definir quem, de fato, são os membros do Centrão, uma vez que o grupo foi encolhendo com o decorrer das votações em plenário. Na tentativa de esclarecer quais eram as pretensões e as inclinações ideológicas do Centrão, sugerimos que a iniciativa de alguns parlamentares de alterar o regimento cativou outros que viam em tal situação a chance de ver seus interesses inscritos na nova Carta Magna (Freitas, Moura e Medeiros, 2009). Isto é, ainda que o Centrão possa ser considerado de fato um agrupamento conservador, em comparação aos demais constituintes, seus membros não compartilhavam as mesmas preferências em todos os temas, não priorizando certos interesses igualmente.

A partir da análise do comportamento dos constituintes nas votações em plenário pretendo responder se o Centrão se mostrou uma coalizão com poder positivo? É consenso que o Centrão não se manteve coeso no âmbito geral das votações, mas Martínez-Lara (1996), Lopes (2008 e 2009) e Marcelino, Braga e Domingos (2009) afirmam que o grupo atuou em bloco e foi capaz de fazer oposição aos progressistas quando da apreciação da forma de governo, do mandato do Sarney, dos direitos sociais e dos trabalhadores, da reforma agrária e, sobretudo, do modelo econômico-financeiro. Discuto e testo esses pontos.

2. A dimensionalidade do espaço político

Em trabalho seminal, Black (1958) afirma que haverá equilíbrio na posição mediana caso o espaço político seja unidimensional. Em se tratando da Constituinte, esperava-se o caos 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, 1990; Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997; Samuels, 1997; Souza e Lamounier, 1990). Deveríamos, então, encontrar multidimensionalidade a representar as preferências dos legisladores.

Figura 1 – Dimensionalidade para três diferentes conjuntos de votações



Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Segundo Poole (2005: p. 141-4), não há como definir de antemão o número de dimensões necessárias para expressar corretamente as preferências dos legisladores. A saída é localizar o “cotovelo” no gráfico dos *eigenvalues* (“autovalores”) normalizados³ por dimensão. Isto é, a mudança brusca no valor quando se passa à próxima dimensão indica que o número de dimensões importantes se encerrou. Na Figura 1 constam os *eigenvalues* normalizados por dimensão para três conjuntos de votações: todas aquelas que cumprem os requisitos do *W-Nominate* (715); conflituosas, as 146 votações em que o lado vencedor alcançou no máximo 60% dos votos; 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 *eigenvalues*.

A avaliação é subjetiva. Para complementar o diagnóstico voltemos os olhos para o ajuste do modelo, como faz Leoni (2002) quando analisa a Câmara dos Deputados. A Tabela 1 sintetiza as classificações corretas e a APRE (redução proporcional do erro agregado)⁴ para os

³ Somente quando normalizados os gráficos dos *eigenvalues* podem ser comparados.

⁴ 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.

três blocos de votações. Quando consideradas todas as votações, foram classificadas corretamente 84,53% dos votos com apenas uma dimensão – o que não é pouco se levarmos em conta outras experiências do *W-Nominate* (cf. Poole e Rosenthal, 2001). Já nos casos da seleção das votações conflituosas e das votações em que o líder do PMDB liberou a bancada as calssificações corretas caem para 78,44% e 80,37%, 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, menos de 3% no máximo dos votos será corretamente classificado.

Tabela 1: *Correct Classification* (CC) e APRE, por seleção de votações

Votações	Dimensões	CC	APRE
Todas	1	84,53%	0,400
	2	85,35%	0,432
Conflituosas	1	78,44%	0,516
	2	80,80%	0,569
Líder do PMDB liberou	1	80,37%	0,381
	2	82,13%	0,440

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. 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 caos. O mesmo é válido para as votações conflituosas, em que os líderes mais precisam de suas bancadas.

3. O conteúdo da primeira dimensão

Apenas uma dimensão serve para indicar o posicionamento dos parlamentares. Mas qual seria ela? As análises de Poole e Rosenthal (1985, 1991 e 1997) 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 e Rosenthal, 2001: p. 7).

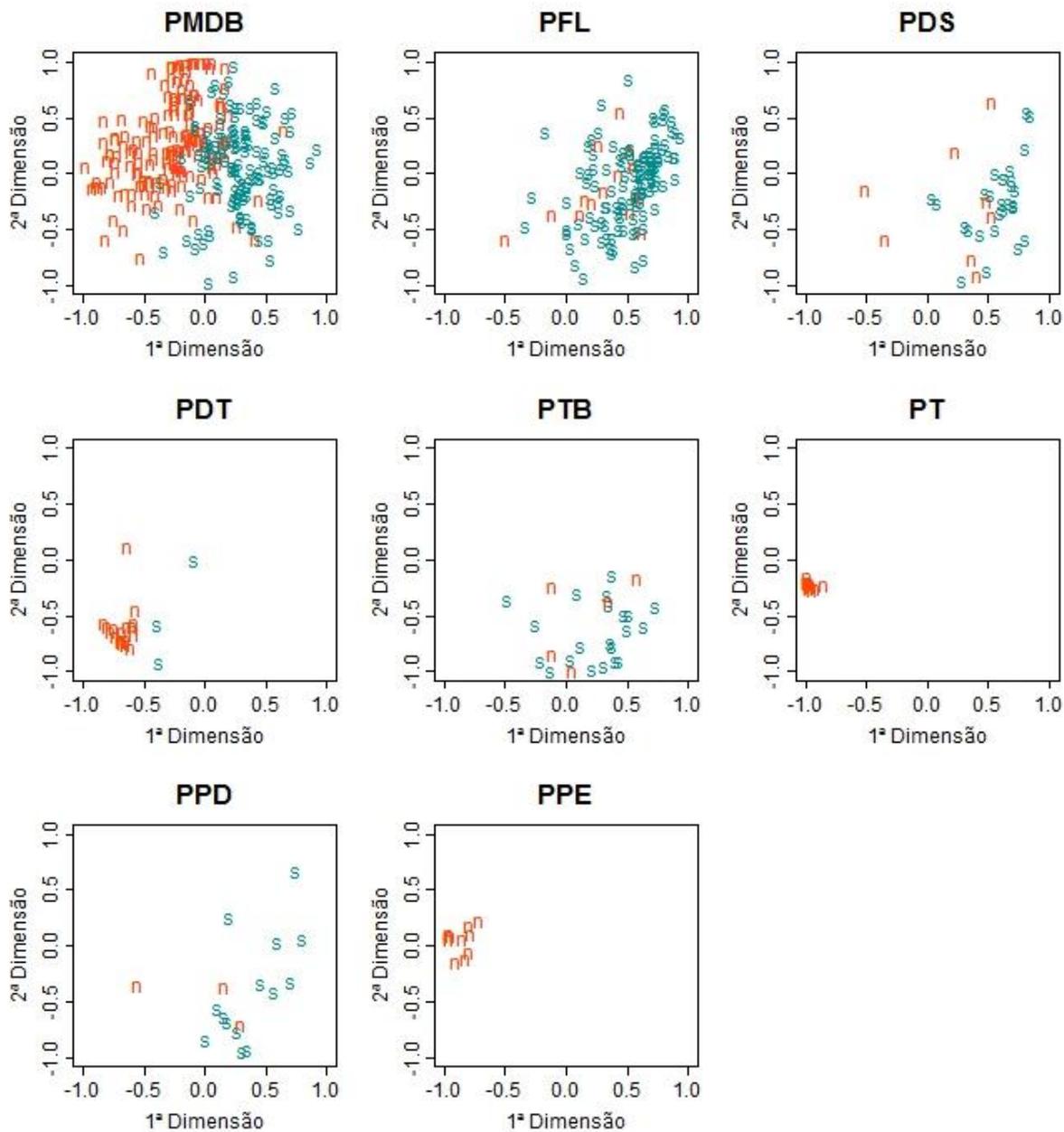
Já no caso brasileiro, o estudo pioneiro foi de Leoni (2002). O nível de 85% de predição dos votos analisados aponta para a unidimensionalidade. Com a aferição da posição do Presidente da República, através do voto da liderança do governo no plenário da Câmara dos Deputados, é possível afirmar que as 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 (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, 2009: p. 1081).

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 política do país, *Concertación* e *Alianza*, e também suas estabilidades e coerências partidárias internas. As preferências podem ser resgatadas unidimensionalmente. 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.

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 (cf. Zucco e Lauderdale, 2011). Plotar os resultados obtidos pelo *W-Nominate* agregando por partido é uma saída para verificar se a ordenação se encontra dentro do esperado.

Figura 2 – Pontos ideais dos Constituintes estimados a partir de todas as votações, por partido



“s” = Signatários da mudança regimental; “n” = Não-signatários da 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

E, de fato, na Figura 2 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 direita⁵. 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. Parece haver uma divisão que remete à assinatura da proposta do Centrão, mas voltaremos a esse tópico adiante. Aproveitemos para recapitular o que foi escrito sobre comportamento partidário na ANC.

Estudos de brasilianistas lançaram mão da clássica mensuração da coesão partidária⁶ e constataram que dissensões ocorreram em plenário. Para tanto, Mainwaring e Pérez-Liñán (1997) e Samuels (1996) analisaram os dados das 1021 votações nominais dos dois turnos da ANC obtidos por Ames e Power (1990). Apesar 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-Liñán, 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

⁵ A migração partidária cria problemas para a análise. A solução adotada foi considerar como partido do parlamentar aquele pelo qual ele votou em plenário com maior frequência. Por exemplo, um parlamentar que migrou do PMDB para o PSDB, tendo votado 500 vezes pelo primeiro e 300 pelo segundo aparecerá apenas como membro do PMDB. Foram estimados pontos ideais para 571 constituintes, mas só foram apresentados os resultados daqueles que estiveram presentes no período de coleta de assinaturas para a mudança regimental.

⁶ Mainwaring e Pérez-Liñán (1997) entendem disciplina e coesão como sinônimas, calculando apenas a última.

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-Liñán (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, uma vez que, pela falta de discordâncias, não expressariam a opinião sincera dos constituintes⁷.

Por sua vez, Coelho (1999) 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 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.

Com o intuito de dar conta daquilo que teve importância conjuntural e daquilo que era estrutural na ANC, Coelho (1999) 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 7 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

⁷ 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-Liñán (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.

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” (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 e nenhuma conclusão a respeito do comportamento em plenário pode ser tomada se não se aplicar ao PMDB. Se o padrão das decisões é partidário como o PMDB perderia alguma votação?

4. Centrão: a dificuldade de formar maiorias

Por ora, o foco será o Centrão: teria o grupo 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). Como vemos na Tabela 2, 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*⁸.

⁸ O Manifesto à Nação, carta aberta dos líderes do Centrão para justificar a “rebelião regimental”, caracteriza-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

Estes dados são apenas indicativos. Precisamos de uma informação mais precisa sobre o comportamento dos constituintes e assim analisar a heterogeneidade do Centrão. O próximo passo é retomar as estimativas dos pontos ideais geradas pelo *W-Nominate*. 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 critério de que um constituinte deve ter votado ao menos em 20 ocasiões, foi possível estimar pontos 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 regimental do Centrão. Afinal, não faz sentido afirmar que um constituinte não era signatário se não lhe foi dada essa opção.

Tabela 2: 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%

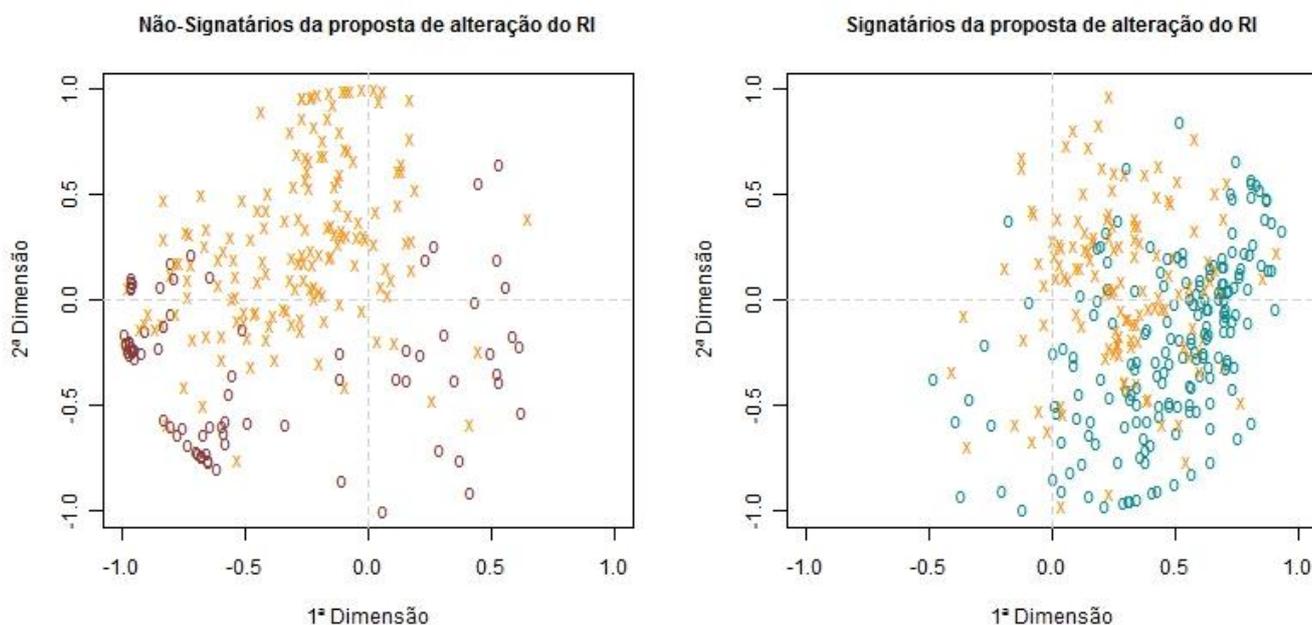
Fonte: DIAP (1988) e Banco de Dados da ANC – CEBRAP

E como é possível notar na Figura 3, produzida com o *W-Nominate* 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, a despeito de parecer haver uma linha divisória que indica que os apoiadores da mudança do Regimento estavam à direita, muitos não-signatários se posicionaram também à esquerda e o centro está todo embolado. 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

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” (Diários da Assembleia Nacional Constituinte, 10 de novembro de 1987, p. 5697).

parecem ter conseguido formar a mesma maioria no plenário. Por fim, vale notar a posição dos peemedebistas: entre os que não assinaram eles são a maioria e se distribuem do centro à extrema esquerda; já entre os signatários eles se distribuem da mesma forma que os filiados a outros partidos.

Figura 3 – Pontos ideais dos Constituintes estimados a partir de todas as votações, por apoio à proposta do Centrão



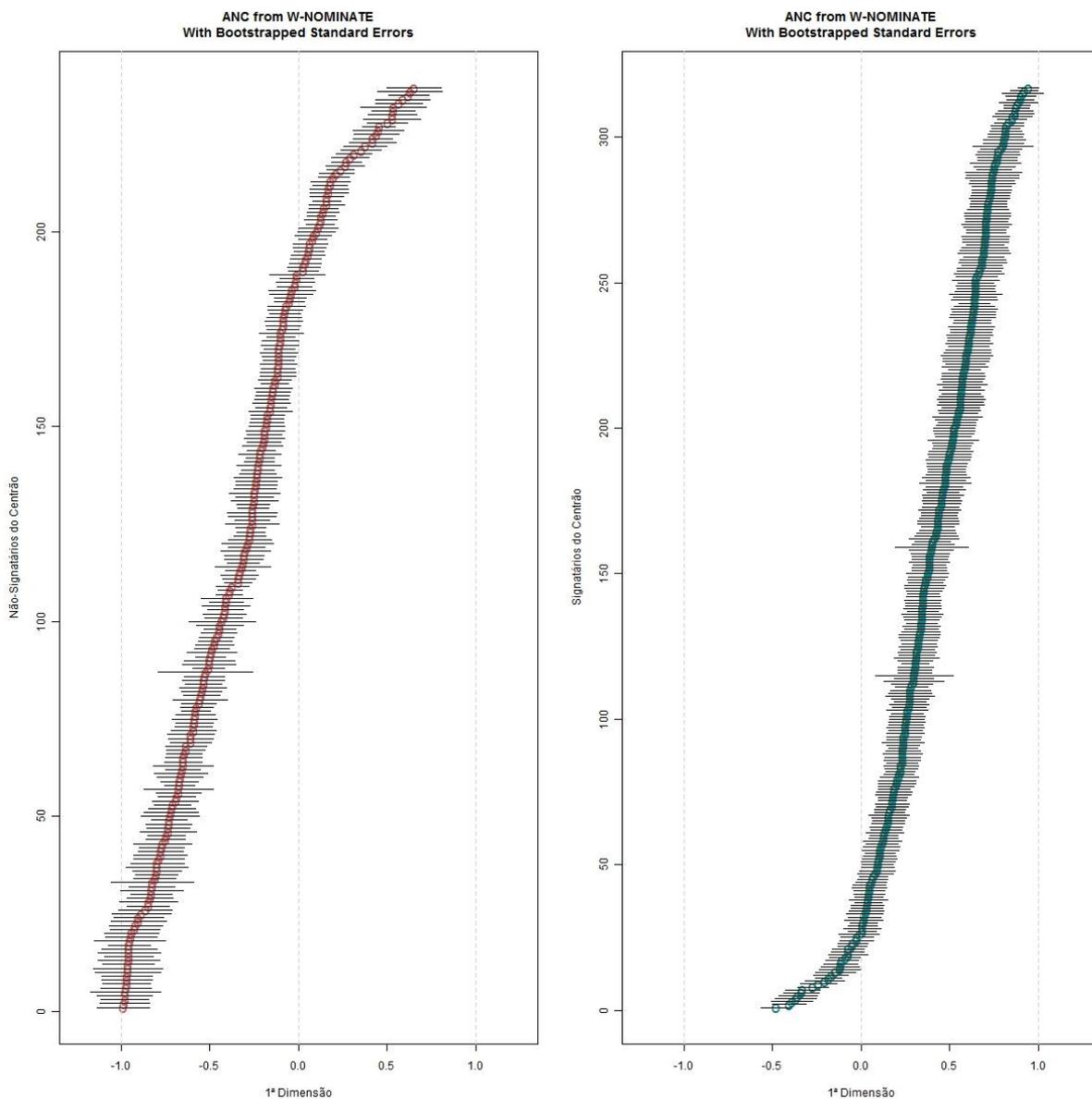
“X”= membros do PMDB; “O”= membros dos demais partidos.
Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

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? A Figura 4 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. Os parlamentares são ordenados segundo o valor na primeira coordenada 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.

Figura 4 – Pontos ideais associados ao seu intervalo de confiança

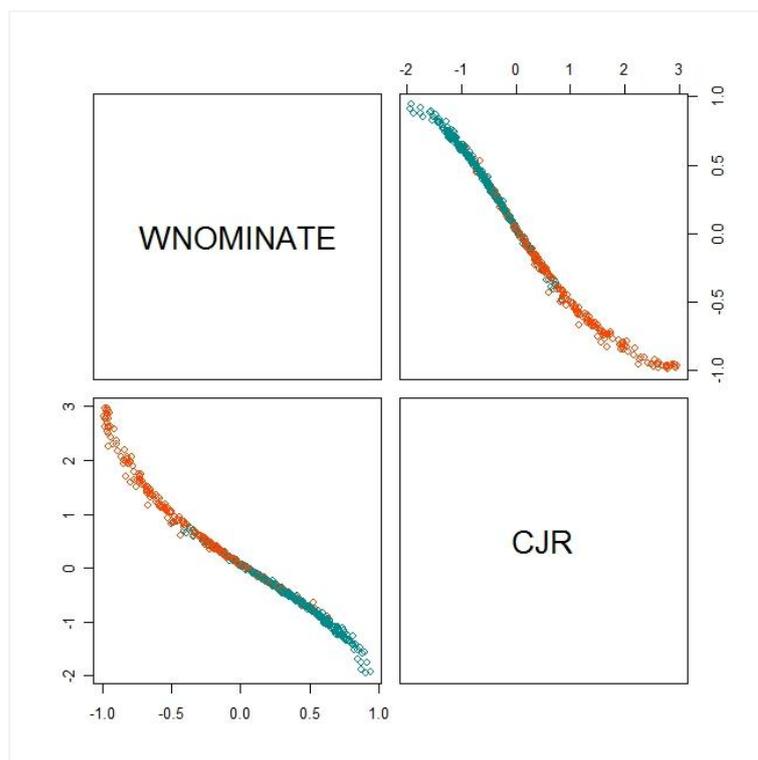


Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

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 de incerteza são arbitrariamente exatas: podem ser aproximadas a qualquer grau desejado de precisão através de amostragem repetida da densidade posterior

conjunta dos parâmetros do modelo⁹. 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. Fazemos, então, um comparativo entre as estimações obtidas para a primeira dimensão.

Figura 5 – Comparação da estimação dos pontos ideais



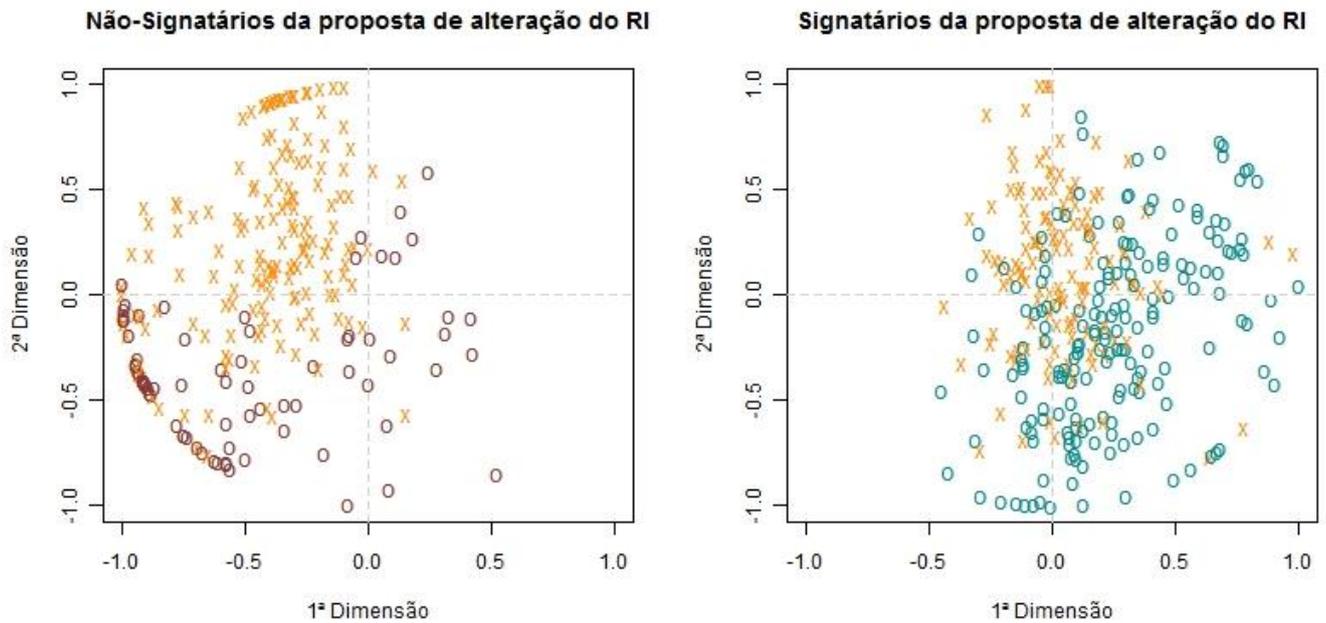
Os pontos ideais estimados pelo modelo de Clinton, Jackman e Rivers permite uma diferenciação mais acurada que a obtida com o *W-Nominate* apenas entre os extremistas. A correlação entre as estimações, no entanto, é alta: 0,95. Essa análise, somada à precisão das estimativas obtidas com o *bootstrap*, nos dá segurança para seguir com o *W-Nominate*, uma vez que a falha na discriminação é pequena e seu modelo é mais parcimonioso.

Após esse parêntese metodológico, voltemos à análise de outros blocos de votações. Será que o mesmo padrão da Figura 3 (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 *W-Nominate* só com as votações em que o

⁹ “A Bayesian approach also provides a coherent framework for estimation and inference with roll call data that eludes extant methods; moreover, via Bayesian simulation methods, it is straightforward to generate uncertainty assessments or hypothesis tests concerning any auxiliary quantity of interest or to formally compare models” (Clinton, Jackman e Rivers, 2004: p. 355).

lado vencedor alcançou no máximo 60% dos votos, totalizando 147 votações analisadas e pontos ideais estimados para 567 constituintes.

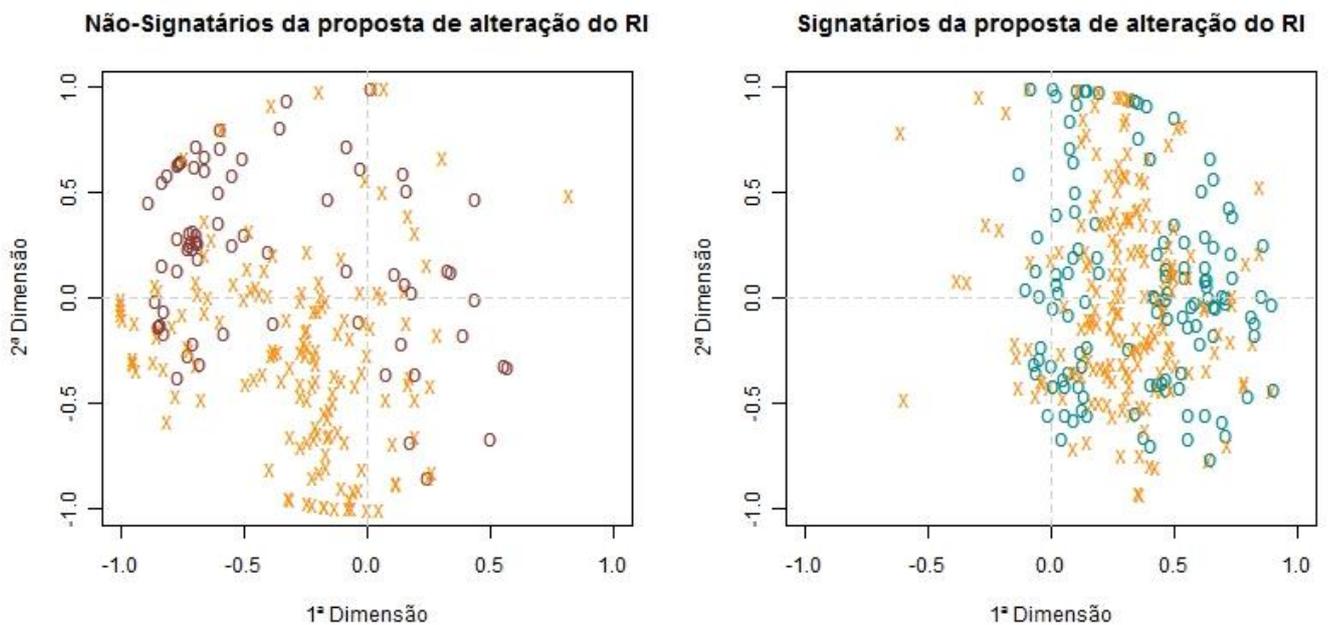
Figura 6 – Pontos ideais dos Constituintes estimados a partir de votações conflituosas



“X”= membros do PMDB; “O”= membros dos demais partidos.

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Figura 7 – Pontos ideais dos Constituintes estimados a partir de votações em que o líder do PMDB liberou a bancada



“X”= membros do PMDB; “O”= membros dos demais partidos.

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

É possível notar na Figura 6 que há uma maior concentração no centro e a dispersão entre os não-signatários reduz. Mas vale lembrar que Poole (2005) ressalta que os resultados extraídos de seleções de votações diferentes por meio do *W-Nominate* 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 a Figura 7.

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 econômico-financeiras, 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 abaixo 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) não detinham o número mínimo de votações nominais válidas para serem incluídos na análise.

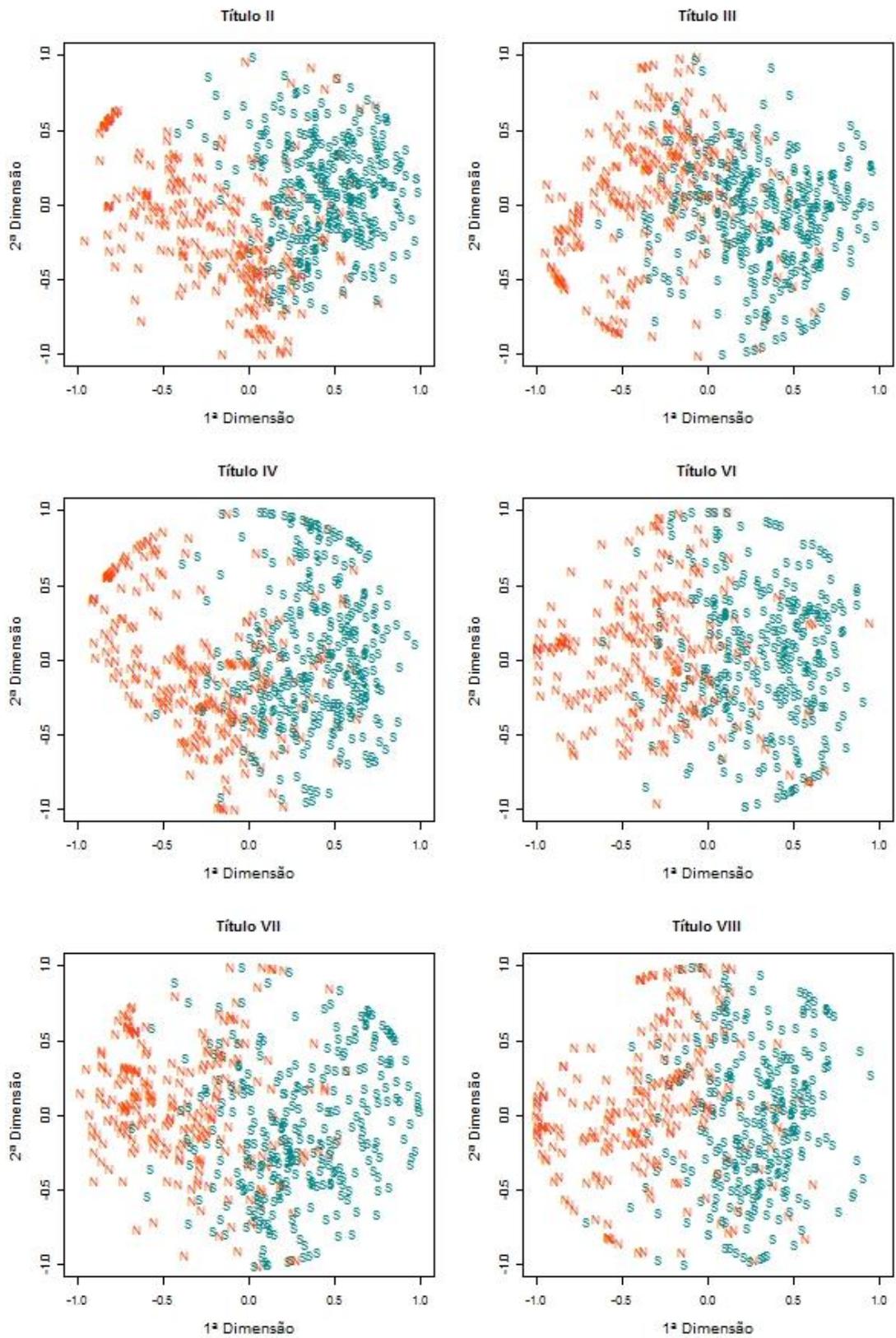
Tabela 3 – Votações e Constituintes incluídos, por Título a que se referia a votação

Título	Nº de votações	Nº de constituintes
II - Direitos e Garantias Fundamentais	158	563
III - Organização do Estado	115	556
IV - Organização dos Poderes	148	564
VI - Tributação e Orçamento	72	511
VII - Ordem Econômica e Financeira	61	536
VIII – Ordem Social	50	498

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

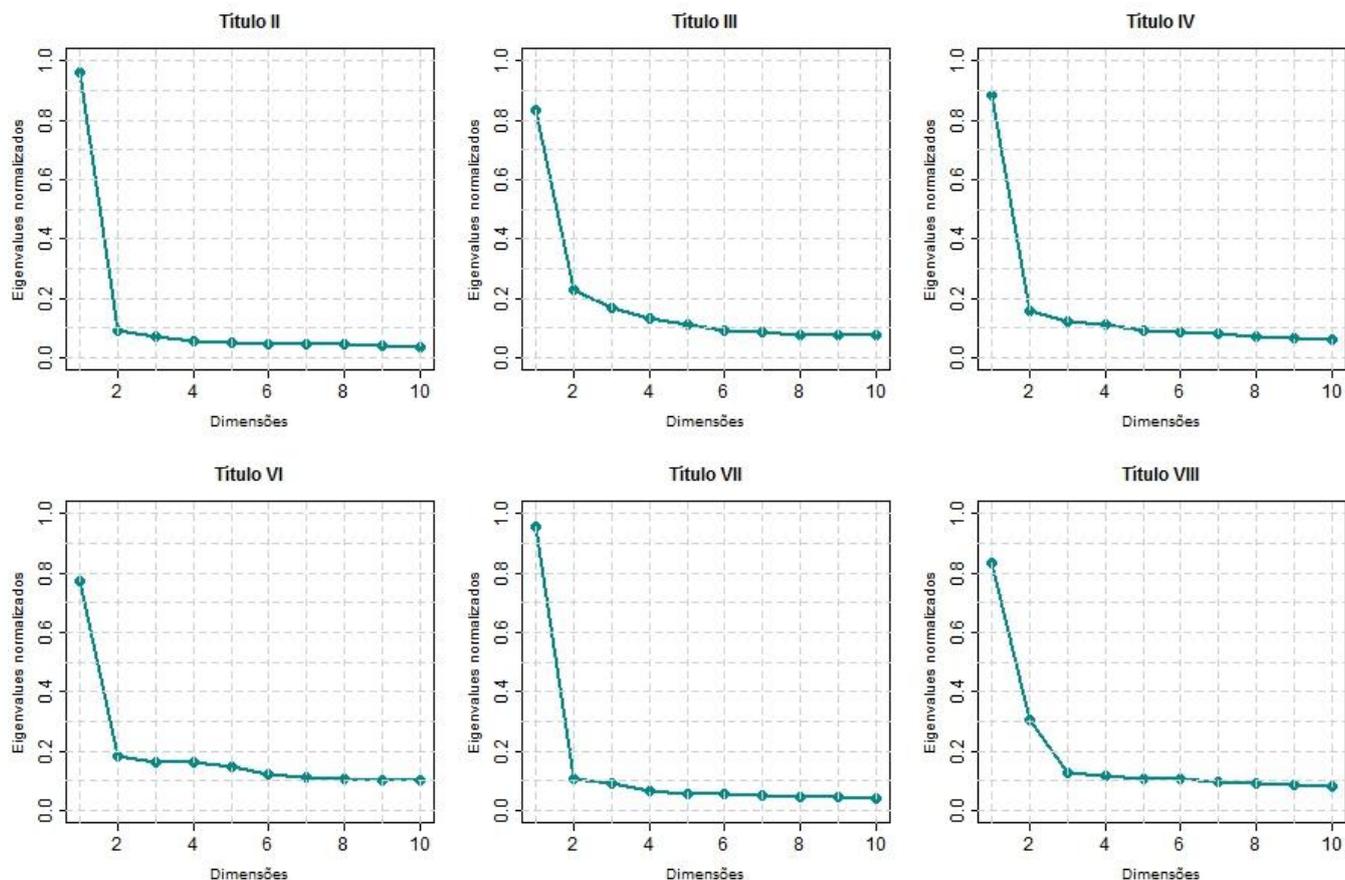
A distribuição dos pontos ideais, conforme resultados da Figura 8, parece muito próxima da que foi vista nos gráficos anteriores. No Título VII (Ordem Econômica e Financeira), entretanto, os signatários do Centrão se espalham mais pelo espectro, com uma concentração na centro-direita. Ora, mas deveria 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 na Figura 9.

Figura 8 – Pontos ideais dos Constituintes estimados a partir das votações separadas por títulos



Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Figura 9 – Dimensionalidade para as votações dos Títulos



Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Tabela 4 - Correct Classification (CC) e APRE, por seleção de votações

Títulos	Dimensões	CC	APRE
II - Direitos e Garantias Fundamentais	1	86%	0,476
	2	87,03%	0,514
III - Organização do Estado	1	84,1%	0,319
	2	87,2%	0,407
IV - Organização dos Poderes	1	84,78%	0,383
	2	85,8%	0,425
VI - Tributação e Orçamento	1	83,8%	0,293
	2	85,75%	0,378
VII - Ordem Econômica e Financeira	1	89,4%	0,613
	2	90,73%	0,662
VIII - Ordem Social	1	81,8%	0,366
	2	85,15%	0,482

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 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, apenas mais 3,35% no máximo dos votos será corretamente classificado. 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 pode ter um papel residual. Isto é plausível se levamos 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.

Da tabela 4 ainda se destaca a forte unidimensionalidade do espaço político do Título da Ordem Econômica e Financeira. Para a primeira dimensão a classificação correta gira em torno de 90% e o poder explicativo do modelo (APRE) é de 0,613 –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*. 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.

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 5 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.

Tabela 5 – 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
Total	246	224	9	481	15	2

Nota: estão excluídos os parlamentares que não estavam presentes no período de coleta de assinaturas.

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

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.¹⁰

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”. 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 conclave a Deus ou ao povo no Preâmbulo –, o que parece estar em jogo é o abandono dos interesses que cada parlamentar representa. 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.

¹⁰ *Diários da Assembleia Nacional Constituinte*, 29 de Janeiro de 1988: p. 410. As demais citações desta seção têm a mesma referência.

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. O novo RI fortaleceu os líderes e colocou os parlamentares em uma situação difícil: caso não cooperassem com os acordos, a Constituição teria os temidos “buracos negros” (não-constitucionalização da questão em votação).

Este foi o resultado na primeira grande disputa substantiva em plenário. Na questão da definição do direito de propriedade, 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 (Pilatti, 2008: p. 239).

Foram 2 votações adiadas por falta de quórum até a rejeição do texto do Centrão – faltaram 40 votos favoráveis à manutenção, o que seria possível se não houvesse tanta dissidência entre os signatários do Centrão. Na sequência, votou-se o texto do Projeto A no que tangia o direito de propriedade e mais uma vez nada foi aprovado: 255 favoráveis, 214 contrários e 42 abstenções. Por desentendimentos regimentais foram postos em votação dois destaques, um de Amaury Muller e outro de Lula. Com 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 o relator, Bernardo Cabral. Pilatti (2008: p. 245) relata como se deu a aprovação por 385 favoráveis e apenas 32 contrários e 4 abstenções:

Já na sessão do dia seguinte, Cabral entregou o novo texto, que garantia o direito de propriedade, dispondo que esta atenderá a sua função social e que, em caso de desapropriação, o pagamento da indenização seria feito em dinheiro, ressalvados os casos previstos na própria Constituição. Ao encaminhar a votação, Covas esclareceu que o acordo 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.

Tabela 6 – 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
Total	238	244	19	250	214	42	174	247	25	132	313	23

Nota: estão excluídos os parlamentares que não estavam presentes no período de coleta de assinaturas.

* DVS: a manutenção requeria 280 votos “sim”.

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Talvez a maior disputa entre interesses na ANC tenha se dado sobre a reforma agrária. As narrativas de Buttò (2009), Lima (2009) e Martínez-Lara (1996) mostram como foi violento o embate entre ruralistas, financiados pela UDR (União Democrática Ruralista), e esquerdistas reformistas nas comissões e subcomissões competentes. Entretanto, no plenário o espaço para a manifestação desses interesses se reduziu. A polarização era tão grande que nenhum lado conseguiu reunir maioria absoluta. Foram somente seis votações. Na primeira, o substitutivo do Centrão, 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 seção. 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 Sistematização, que previa o pagamento da desapropriação em títulos da dívida agrária, sendo rejeitada com 365 votos contrários. A solução foi um acordo intermediário, cujo substitutivo foi responsabilidade do relator da CS, que acrescentou parágrafo único que reza que "a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva". O acordo foi sufragado por incríveis 524 constituintes. 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.

Na Tabela 7 apresento os resultados das quatro votações divisivas da Reforma Agrária. Em todas elas o Centrão contou com dissidentes. Seu melhor resultado foi na votação do substitutivo da Comissão de Sistematização, quando 259 signatários 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 524 constituintes favoráveis.

Tabela7 – Votações da Reforma Agrária

	Substitutivo do Centrão (1ª votação)			Substitutivo do Centrão (2ª votação)			Substitutivo da Sistematização			Destaque supressivo*		
	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
Total	248	236	36	234	221	36	127	359	26	261	251	10

Nota: estão excluídos os parlamentares que não estavam presentes no período de coleta de assinaturas.

* Destaque supressivo do texto "cuja inobservância permitirá a sua desapropriação, nos termos do art. 218" do parágrafo único que diz que a propriedade produtiva terá garantia de tratamento especial. A manutenção requeria 280 votos "sim".

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

O poder dos acordos de liderança é o 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 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, vejamos a 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.

Tabela8 – 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
Total	340	209	3	301	219	3	323	217	3

Nota: estão excluídos os parlamentares que não estavam presentes no período de coleta de assinaturas.

* DVS: manutenção dos 5 anos requeria 280 votos “sim”.

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: 82% votaram unidos. 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 22 “não”. No PFL, 19 constituintes votaram contra o presidencialismo. 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 contrário, enquanto entre os não-signatários os números foram, respectivamente, 26 e 131.

O DVS que pretendia suprimir do texto os 5 anos para os mandatos presidenciais futuros, para substituir por 4 anos, não obteve sucesso. A maioria necessária foi conquistada para a manutenção dos 5 anos. O resultado interno aos signatários do Centrão foi muito próximo do vislumbrado na votação da emenda presidencialista. Já entre os não-signatários, 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 a ruína de Covas seguiu 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. Mais uma vez o líder do PMDB liberou 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 partido¹¹.

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 5 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. Considerações finais

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.

¹¹ 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)

A pulverização das posições políticas dos constituintes por todo o espectro ideológico somada ao mosaico de interesses que permeava a constituinte fez com 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.

6. Bibliografia

ALEMÁN, Eduardo. (2008), “Policy Positions in the Chilean Senate”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, nº 2.

_____ e SAIEGH, Sebastian. (2007), “Legislative Preference, Political Parties, and Coalition Unity in Chile”, *Comparative Politics*, vol. 36, nº 2.

AMES, Barry e POWER, Timothy. (1990), *Research Guide to Roll-Call Voting in Brazil's Constituent Assembly, 1987-1988*. Mimeo.

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

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. (1991), *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BUTTÒ, Michele. (2009), *Mecanismos Deliberativos na Assembléia Nacional Constituinte: a polarização simbólica da reforma agrária*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

CARVALHO, Ernani. (2008), “O Supremo Tribunal Federal: das trincheiras de defesa dos direitos individuais ao processo decisório do Estado”. In: S. Praça e S. Diniz (orgs.), *Vinte Anos de Constituição*. São Paulo: Paulus.

CLINTON, Joshua; JACKMAN, Simon e RIVERS, Douglas. (2004), “The Statistical Analysis of Roll Call Data”. *American Political Science Review*, vol. 98, nº 2.

COELHO, João Gilberto Lucas. (1988), "O processo constituinte". In: M. Guran (ed.), *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: Agil.

COELHO, Ricardo C. (1999), *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. São Paulo: Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. (1988), *Quem foi quem na Constituinte: nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo, Cortez Editora/Oboré.

FLEISCHER, David. (1988), “Perfil sócio-econômico e política da Constituinte”. In: M. Guran (ed.), *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: Agil.

- FREITAS, Rafael, MOURA, Samuel e MEDEIROS, Danilo. (2009), "Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88". In: M. A. Araújo, C. Araújo e J. A. Simões, *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Anpocs / FFord / Ed. Hucitec.
- GOMES, Sandra. (2006), "O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)". *Dados*, vol. 49, nº 1.
- IMMERGUT, Ellen. (2006), "O núcleo teórico do novo institucionalismo". In: E. Saraiva e E. Ferrarezi, *Políticas Públicas*, vol. 1. Brasília: ENAP.
- JACKMAN, Simon. (2009), *Bayesian analysis for the social sciences*. Chichester: John Wiley & Sons.
- JOBIM, Nelson. (1994), "O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados". *O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional, Cadernos de Pesquisa Cebrap*, nº 3.
- KERCHE, Fábio. (2008), O Ministério Público na Constituição de 1988: uma nova instituição. In: S. Praça e S. Diniz (orgs.), *Vinte Anos de Constituição*. São Paulo: Paulus.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. (1990), "O quadro partidário e a Constituinte". In: B. Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Ed. Sumaré.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1990), "Antecedentes, Riscos e Possibilidades do Governo Collor". In: B. Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Ed. Sumaré.
- LEONI, Eduardo. (2002), "Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998)". *Dados*, vol. 45, nº 3.
- LEWIS, Jeffrey e POOLE, Keith. (2004), "Measuring Bias and Uncertainty in Ideal Point Estimates via the Parametric Bootstrap". *Political Analysis*, vol. 12, nº 2.
- LIMA, Luzaino Pereira Mendes de. (2009), *A atuação da esquerda no processo Constituinte: 1986-1988*. Brasília: Edições Câmara.
- LIMONGI, Fernando. (2008), "O poder executivo na constituição de 1988". In: G. M. Brandão, G. O. Ruben, e M. Ridentini, *A constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- LOPES, Júlio Aurélio Vianna. (2008), *A Carta da Democracia: o Processo Constituinte da Ordem Pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- _____. (2009), "O consórcio político da ordem de 1988". In: M. A. Araújo, C. Araújo, e J. A. Simões, *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Hucitec/Anpocs/ FFord.
- MAINWARING, Scott e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. (1997), "Party discipline in the Brazilian Constitutional Congress". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22, nº 4.
- MARCELINO, Daniel; BRAGA, Sérgio e COSTA, Luiz Domingos. (2009), "Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do 'enigma do Centrão'". *Revista Política Hoje*, vol. 18, nº 2.
- MARQUES, Fernando Gonçalves. (2010), *A assembleia nacional constituinte e a política de saúde no Brasil*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- MARTÍNEZ-LARA, Javier. (1996), *Building Democracy in Brazil: The Politics of*

Constitutional Change, 1985–95. St. Martin's Press.

ONUKEI, Janina; RIBEIRO, Pedro F. e OLIVEIRA, Amâncio J. (2009), "Political Parties, Foreign Policy and Ideology: Argentina and Chile in Comparative Perspective". *Brazilian Political Science Review*, vol. 3, nº 2.

PILATTI, Adriano. (2008), *A Constituinte de 1987-88: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris e Editora PUC-Rio.

POOLE, Keith. (2005), *Spatial Models of Parliamentary Voting*. Cambridge University Press, Cambridge.

POOLE, Keith T. e ROSENTHAL, Howard. (1985), "A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis". *American Journal of Political Science*, vol. 29, nº 2.

_____. (1991), Patterns of Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, vol. 35, nº 1.

_____. (1997), *Ideology and Congress*. New Brunswick: Transaction Publishers.

_____. (2001), "D. NOMINATE after 10 Years. A Comparative Update to *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*". *Legislative Studies Quarterly*,

POWER, Timothy, & ZUCCO, César. (2009), "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005". *Latin American Research Review*, vol. 44, nº 1.

PRAÇA, Sérgio. (2008), "Processo orçamentário: antecedentes, debates constituintes e mudanças após 1988". In: S. Praça e S. Diniz, *Vinte Anos de Constituição*. São Paulo: Paulus.

RODRIGUES, Leôncio M. (1987), *Quem é quem na Constituinte? Uma análise sócio-política dos partidos e deputados*. São Paulo: Oesp-Maltese.

SAMUELS, David. (1996), "Legislative Lilliputians? Toward a theory of party cohesion in the Brazilian Chamber of Deputies". *Paper apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association*.

SIMONI JR., Sérgio; SILVA, Patrick C. e SOUZA, Rafael de. (2009), "Sistema eleitoral na ANC, 1987-1988: a manutenção da representação proporcional". In: M. A. Araújo, C. Araújo e J. A. Simões, *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Anpocs / FFord / Ed. Hucitec.

SOUZA, Amaury de e LAMOUNIER, Bolívar. (1990), "A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira". In: B. Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Ed. Sumaré.

SOUZA, Celina. (2001), "Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças". *Dados*, vol. 44, nº 3.

ZUCCO JR., César. (2009), "Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings". *The Journal of Politics*, vol. 71, nº 3).

ZUCCO JR., César e LAUDERDALE, Ben. (2011), "Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 36, nº 3.