

INSTITUIÇÕES E DECISÕES:
A PRODUÇÃO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Danilo Buscatto Medeiros

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais da Universidade de São Paulo (NECI/USP)

danilo.medeiros@usp.br

Trabalho preparado para apresentação no *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado pela *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.

Área: Política Comparada

Resumo:

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 brasileira 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 deste trabalho. 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 sobre o resultado final? O modelo de constituinte aprovado na convocação (congressual e não exclusiva) e o formato do *constitution-making* (descentralização em subcomissões e comissões temáticas com centralização em uma comissão que sistematizaria os textos e produziria um anteprojeto a ser enviado ao plenário) 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 e interagiram. Para compreender como as preferências foram estrategicamente organizadas, formando maiorias em disputas políticas radicalizadas, são analisadas as votações nominais. O presente trabalho, assim, lança luz não apenas sobre a importância do arcabouço institucional para a produção de Constituições, mas também reflete sobre como atores políticos (individuais e coletivos) produzem decisões e criam instituições.

Este trabalho contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processos nº 2010/03619-3 e 2011/08536-1. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

Introdução

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 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 Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 (ANC) 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.

Trocas ou acordos, 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 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 trabalho, 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 ideais¹ 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.

A dimensionalidade do espaço político

O problema da dimensionalidade do espaço político não é novo. Segundo o precursor Duncan Black (1948, 1958), em contextos unidimensionais existe um equilíbrio único que se dá na posição mediana. Ou seja, em decisões tomadas pela regra da maioria,

¹ 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* (Poole & Rosenthal, 1985). A diferença primordial entre eles é que o *Optimal Classification* (ou simplesmente OC), ao invés de maximizar a verossimilhança das escolhas dos legisladores, maximiza as classificações corretas daquelas mesmas escolhas.

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 um espaço euclidiano. Para decidir o seu voto, cada parlamentar calcula a distância entre o seu ponto ideal e a localização tanto da proposta 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 indivíduo. Se parlamentares de mesmo partido votam de forma semelhante isto se dá por que eles possuem preferências semelhantes (Krehbiel, 1993)².

No entanto, estas assertivas só são válidas em espaços políticos unidimensionais. 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-Liñán, 1997; Samuels, 1996). Deveríamos, então, encontrar multidimensionalidade a representar as preferências dos legisladores.

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 ajuste do modelo. A Tabela 1 sintetiza as classificações corretas e a APRE (redução proporcional do erro agregado)³ extraído da estimação de pontos ideais via *Optimal Classification*. 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).

² 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.

³ 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.

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

Votações	Dimensões	CC	APRE
Todas	1	85,99%	0,456
	2	87,48%	0,514

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. Não há instabilidade. Mas o que isto significa? 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).

Em estudo 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 ditaria o comportamento dos parlamentares.

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 a primeira dimensão refletiria o conflito entre governo e oposição.

Em resumo, a literatura que se serve da estimação de pontos ideais de legisladores tem atribuído à primeira dimensão o espectro ideológico ou a divisão entre governo e oposição (Alemán & Saiegh, 2007; Alemán, 2008; Altman, 2000; Izumi, n.d.; Jones, Hwang, & Micozzi, 2008; Jones & Hwang, 2005; D. Medeiros, Freitas, & Izumi, 2013; Onuki, Ribeiro, & Oliveira, 2009; Zucco Jr., 2013). Plotar os resultados obtidos pelo *Optimal Classification* agregando por partido é uma saída para verificar se a ordenação para a ANC 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 nulos⁴. 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).

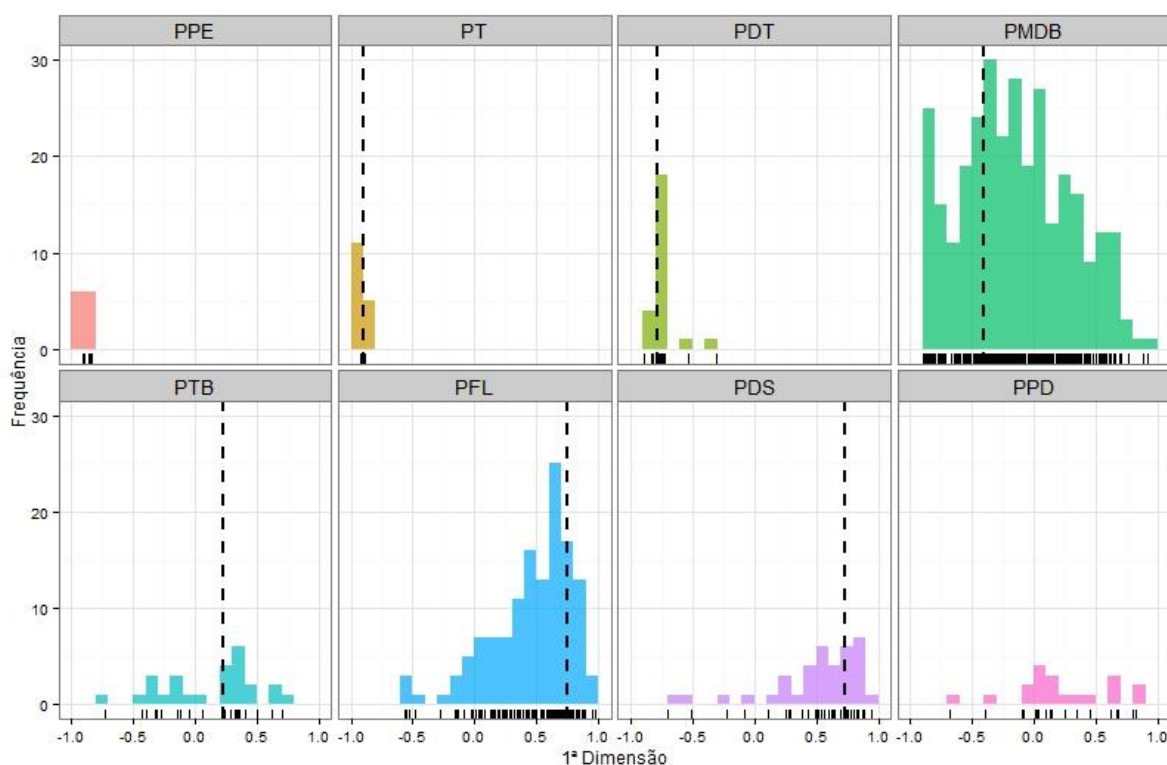
A decisão aqui foi seguir essa última estratégia. Isto implica um problema estético: como apresentar os resultados atribuindo partido aos constituintes? A solução adotada foi considerar como partido do parlamentar aquele pelo qual ele votou em plenário com maior frequência. Por exemplo, um parlamentar que migrou do PMDB para o PSDB, tendo votado 500 vezes pelo primeiro e 200 pelo segundo aparecerá apenas como membro do PMDB.

E, de fato, no Gráfico 1 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

⁴ Para a explicação completa conferir Freitas, Izumi e Medeiros (2012).

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.

Gráfico 1 - 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

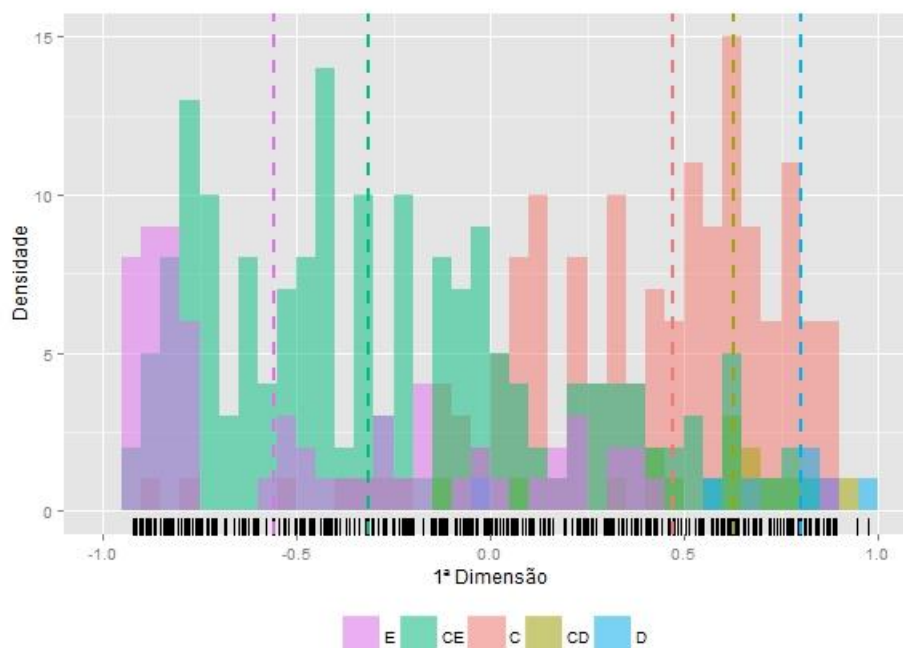
A coerência no alinhamento dos partidos é uma indicação de que os pontos ideais encontrados para a primeira dimensão refletem o *continuum* ideológico. Entretanto, é possível realizar alguns testes para confirmar esta percepção. Para tanto lançarei mão de indicadores criados por outros pesquisadores. 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 2. 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” (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.

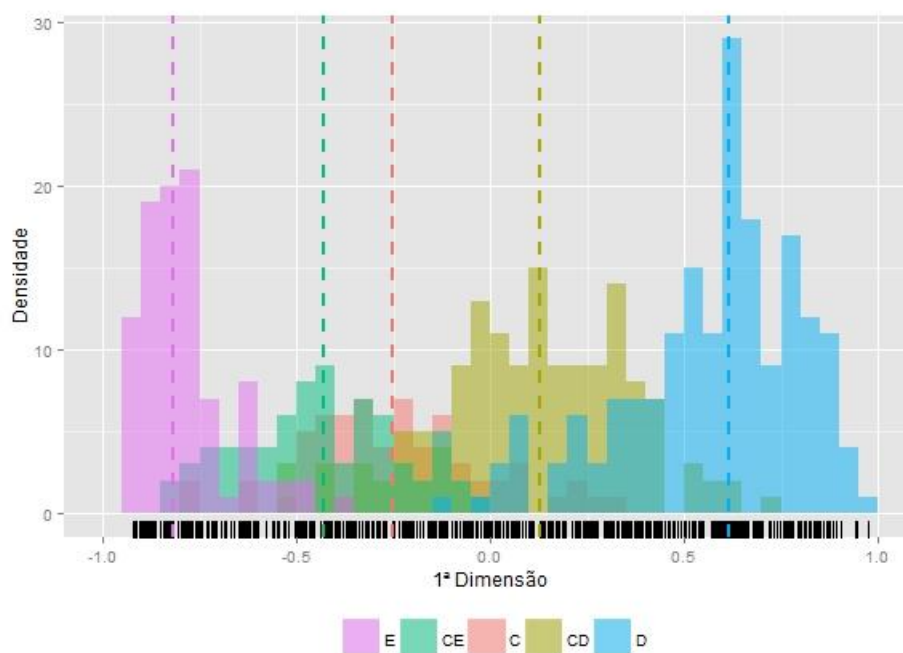
Gráfico 2 - Histograma dos pontos ideais dos deputados constituintes segundo sua autoclassificação



Nota: Linhas tracejadas equivalem às medianas.

Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Gráfico 3 - 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 “constituente que votou contrário à maioria absoluta, isto é, acima de 90%, das propostas votadas e/ou pleiteadas pela esquerda”⁵. Se considerarmos que a classificação de Lima expressa razoavelmente o posicionamento dos constituintes no *continuum* ideológico, o Gráfico 3 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-Liñán, 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.

⁵ 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).

Comportamento partidário?

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 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, 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 importante⁷.

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

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

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.

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.

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.

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.

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.

Somente em uma ocasião, bastaram os votos do PMDB para que a emenda em votação fosse aprovada⁸. Vale lembrar que 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”. A primeira opção não parece ter sido muito utilizada já que 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

⁸ 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 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 votações⁹.

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*¹⁰. 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”¹¹.

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

⁹ O poder de veto do Centrão é explorado com maior nível de detalhamento na próxima seção.

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

dos demais partidos. Mesmo com uma bancada que se divide em muitas votações. De modo geral, são dois os retratos mais 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.

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 acompanhar ou não as lideranças do grupo em um amplo leque de temas salientes. 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*¹².

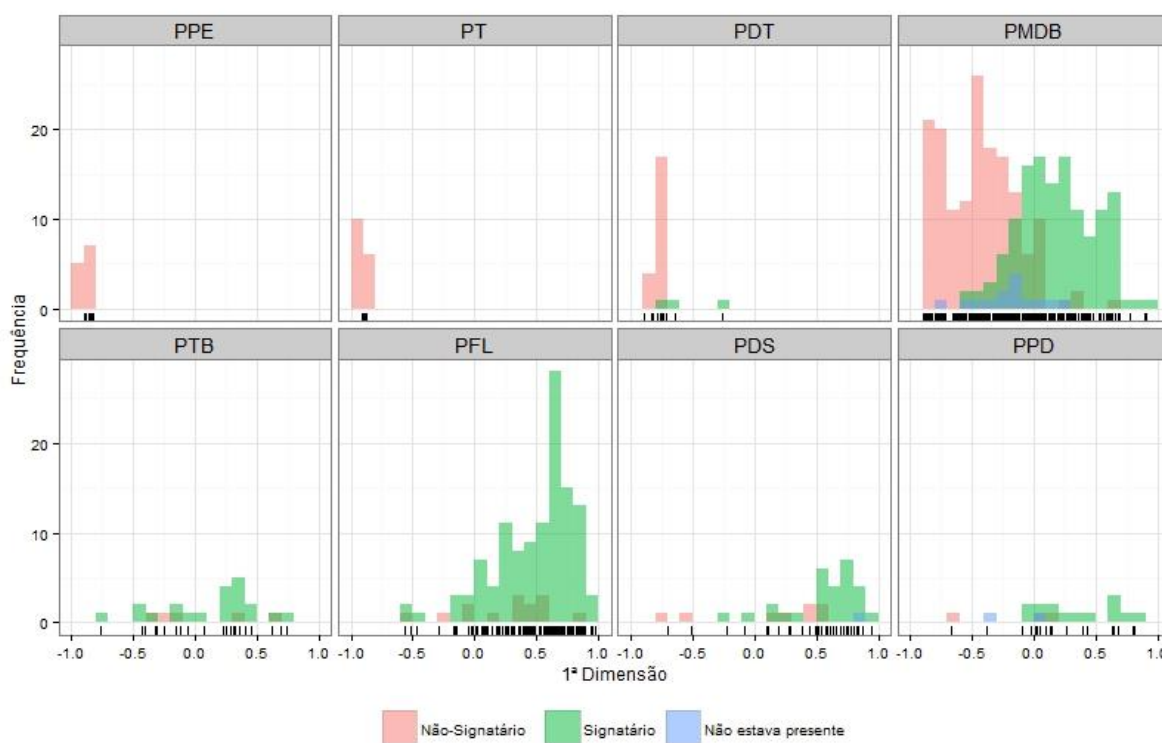
Estes dados são apenas indicativos. Precisamos de uma informação mais precisa sobre o comportamento dos constituintes e assim analisar a heterogeneidade do Centrão. O próximo passo é retomar as estimativas dos pontos ideais geradas pelo *Optimal Classification*. Selecionei todas as votações em que estava 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 critério 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

¹² Sobre a criação do Centrão e a mudança regimental conferir Medeiros (2013) e Medeiros et al. (2009).

alteração regimental 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 4, 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 4 - 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.

Está claro 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. Testo, 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 3 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)¹³ 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

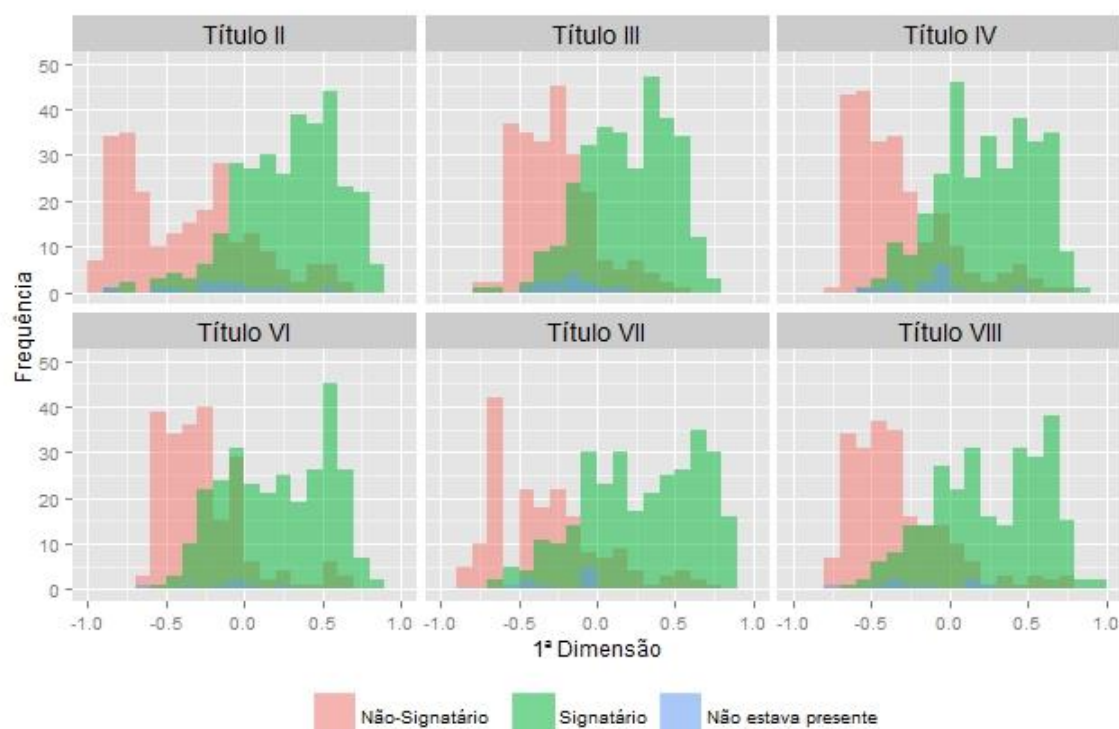
Título	Votações	Votações incluídas	Constituintes votantes	Constituintes incluídos
I - Princípios Fundamentais	14	-	573	-
II - Direitos e Garantias Fundamentais	209	158 (75,6%)	573	563 (98,2%)
III - Organização do Estado	147	115 (78,3%)	573	556 (97%)
IV - Organização dos Poderes	181	148 (81,7%)	571	564 (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 5, 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.

¹³ 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 emenda 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 5 - Histogramas dos pontos ideais (1ª dimensão) segundo as votações separadas por Títulos



Fonte: Banco de Dados da ANC – CEBRAP

Tabela 4 - *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. Todavia, 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 consideravelmente a predição. Cumpriram tal critério 12 votações (de um total de 50). Em oito o dispositivo 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 federativo. Foram votações com maiorias vencedoras amplas e defecções nos maiores partidos.

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 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 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
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

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.

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”¹⁴. Este foi o resultado na primeira grande disputa substantiva em plenário e serviu para definir com precisão as possibilidades de cada grupo. 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.

Considerações Finais

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.

¹⁴ “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.

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 açoiaram os constituintes, qualquer tipo de atalho informacional seria de bom grado – seja seu sistema de crenças, seja a indicação de seu líder partidário.

Referências Bibliográficas

- 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., & 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Fleischer, D. (1988). Perfil sócio-econômico e política da Constituinte. In M. Guran (Ed.), *O Processo Constituinte, 1987-1988*. Brasília: AGIL-UnB.
- Freitas, A., Izumi, M., & Medeiros, D. (2012). O Congresso Nacional em duas dimensões: estimando pontos ideais de Deputados e Senadores (1988-2010). Presented at the 8º Encontro da ABCP,

Gramado-RS.

- Freitas, R., Moura, S., & Medeiros, D. (2009). Procurando o Centrão: direita e esquerda na Assembleia 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.
- Hix, S., & Noury, A. (2012). *Government-Opposition or Left-Right? The institutional determinants of voting in Legislatures*.
- Izumi, M. (n.d.). Governo e oposição no Senado brasileiro. Presented at the II Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação da USP, São Paulo.
- Jobim, N. (1994). O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional*, (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. In *New Frontiers on Institutional Research in Latin America*. Hamburg, Germany: German Institute of Global Affairs (GIGA).
- 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.
- 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.
- Leoni, E. (2002). Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados*, 45(3), 361–386.
- Lima, L. P. M. de. (2009). *A atuação da esquerda no processo constituinte : 1986-1988*. Brasília: Edições Câmara. Retrieved from <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3164>
- Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (1997). Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 22(4), 453–483.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: the Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- 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. 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.
- Medeiros, D., Freitas, A., & Izumi, M. (2013). Coalizões e Comportamento Legislativo no Brasil (1988-2010). Presented at the III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo.
- 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).
- 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., & 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. doi:10.2307/440401
- 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.
- Samuels, D. (1996). Legislative Lilliputians? Toward a theory of party cohesion in the Brazilian Chamber of Deputies. Presented at the American Political Science Association Annual Meeting, San Francisco.
- 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.
- Zucco Jr., C. (2009). Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, 71(03), 1076–1092. d
- Zucco Jr., C. (2013). Legislative Coalitions in Presidential Systems: The Case of Uruguay. *Latin American Politics and Society*.