

Concurso ANPOCS-FUNDAÇÃO FORD
Melhores trabalhos sobre a Constituição de 1988

**Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na
Assembléia Nacional Constituinte 1987-88**

Categoria: Estudantes de Pós-Graduação

Rafael Freitas
Samuel Moura
Danilo Medeiros

2009

Rafael Freitas

Mestrando em Ciência Política na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Assistente de pesquisa do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) desde 2006.

Áreas de interesse: estudos legislativos, democracia, Estado, instituições.

Samuel Moura

Mestrando em Ciência Política na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Assistente de pesquisa do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) desde 2007.

Áreas de interesse: estudos legislativos, democracia, Estado, instituições.

Danilo Medeiros

Graduando em Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Assistente de pesquisa do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) desde 2007.

Áreas de interesse: estudos legislativos, democracia, Estado, instituições.

Considerações iniciais¹

A Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada após uma série de reviravoltas institucionais. A dinâmica do jogo político desenvolvido à época ainda hoje guarda mistérios. Há divergências, por exemplo, na definição de uma data precisa para o início desse processo: cravá-la na instalação da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) parece pouco preciso, pois as forças políticas centrais na conformação do novo marco legal já estavam presentes e atuantes desde a transição democrática. A disputa já se desenrolava durante a campanha “Diretas já!”, cujo desenrolar não foi capaz de assegurar a aprovação da emenda Dante de Oliveira, que previa eleições diretas para presidente em 1985. É a partir da votação desta emenda – e das cisões que se apresentaram durante esse processo – que iniciamos a análise a respeito do advento do Centrão e da ruptura institucional que se deu com a alteração do Regimento Interno (RI) da ANC. É disso que trata a primeira seção do trabalho.

A questão subjacente que pauta o trabalho é a seguinte: por que o grupo peemedebista – a esquerda regida por Mário Covas – que controlou o *constitution-making* perdeu as rédeas do processo justamente em um dos momentos mais decisivos da Constituinte, a saber, a finalização do anteprojeto de Constituição pela Comissão de Sistematização (CS)? Por que se deu essa ruptura institucional? E mais importante, por que apenas nesse momento, e não anteriormente?

Esta indagação a respeito do *timing* da ruptura ganha força se lembrarmos que o RI aprovado no começo de 1987 já previa as questões que foram objeto de disputa posteriormente. Pretendendo ser altamente inclusivo, o RI aprovado no início dos trabalhos constituintes propunha a elaboração da Carta “de baixo para cima”. O novo marco legal não seria ancorado em um texto de referência, ou

¹ Gostaríamos de agradecer a todos aqueles que contribuíram para o enriquecimento deste trabalho. Somos gratos aos colegas do grupo de estudos de orientandos do prof. Fernando Limongi pelos comentários às primeiras versões deste trabalho. Agradecemos especialmente a Fernando Limongi e a Andréa Freitas, pelo contínuo incentivo e confiança. Os problemas remanescentes são de inteira responsabilidade dos autores.

seja, a nova Constituição seria escrita do zero, e estava estabelecido que *todos* os constituintes participariam desse processo, que se iniciaria nas comissões temáticas, primeiramente divididas em subcomissões, cujos textos seriam submetidos à CS, na qual, aí sim, apenas *alguns* deputados e senadores adequariam e formatariam um anteprojeto de Constituição a ser votado em plenário. É este o tema da segunda seção do trabalho.

Portanto, se já estava prevista a descentralização do processo de elaboração da Carta na fase das subcomissões e comissões e a posterior centralização dos trabalhos na CS, que conformaria o projeto a ser votado segmentadamente em plenário, por que o Centrão só agiu no sentido de mudar as regras do jogo ao término da apreciação da CS? Por que não questionar as regras no início do processo, evitando os custos de uma mudança institucional nas fases mais avançadas da ANC? Se a esquerda, como se viu, não era uma força majoritária, por que deixá-la conduzir o processo até tão longe? Ou seja, o que mudou na configuração da direita durante o processo que a fez obter essa vitória decisiva sobre a esquerda?

Adotamos aqui a perspectiva neo-institucionalista de que o resultado final foi decisivamente influenciado pelas regras internas da Constituinte, ou seja, pelas normas regimentais que estruturaram os trabalhos, não podendo ser explicado apenas pela agregação das preferências individuais dos constituintes (Miller e Moe, 1986; Shepsle, 1986). Aceitando-se este pressuposto, deve-se definir quais foram as escolhas institucionais endogenamente definidas pelos atores estratégicos em questão (Diemeier e Krehbiel, 2001), neste caso, os constituintes. Pretendemos entender, em um sentido mais amplo, as possibilidades de ação dos diversos grupos durante o processo constituinte. Para tanto, o objetivo é compreender, de maneira mais geral, o processo histórico que levou à formação do Centrão e, de maneira estrita, o posicionamento desse bloco suprapartidário enquanto ator político determinante do processo constituinte. É o que faremos na terceira seção do trabalho.

A despeito de entendermos que a subversão regimental não se deu exclusivamente por problemas procedimentais, mas principalmente por questões substantivas, consideramos que o RI, ou seja, o conjunto de regras em torno da qual se executavam os trabalhos, de fato incomodava parte dos constituintes que vieram a integrar o Centrão. Mas isto, por si só, não era capaz de garantir o número de parlamentares necessários para as mudanças regimentais que vieram a ocorrer.

O argumento que propomos é o de que o Centrão só se viabiliza efetivamente enquanto um agrupamento minimamente coeso quando se alça à condição de garantidor do presidencialismo e do mandato de 5 anos para o então Presidente da República, José Sarney. Mudanças tão substantivas no RI não teriam sido feitas caso o anteprojeto aprovado na CS não previsse 4 anos de mandato para Sarney e parlamentarismo. Estes são, a nosso ver, os elementos que aglutinaram o Centrão e alimentaram suas batalhas iniciais, ainda que não fossem suficientes para assegurar que o grupo emplacasse unilateralmente um projeto de Constituição.

O Centrão não foi um grupo homogêneo. As votações nominais na ANC apontam para a não-conformação de um grupo capaz de garantir a aprovação de suas medidas e o bloqueio das ações dos demais constituintes. O Centrão, assim, não pode ser caracterizado pela sua unidade programática. Para testar essas assertivas, pretendemos empregar uma análise sistemática das votações nominais do período com o objetivo de situar espacialmente este grupo no jogo político da ANC. É o que faremos na quarta e última seção do trabalho.

Eleição presidencial e fissuras partidárias: prelúdio à Constituinte

Com a transição democrática encaminhada, a eleição presidencial de 1985 foi a principal temática do cenário político após o escrutínio de 1982. Com a flexibilização do regime, a forma de eleição do Executivo Federal entrou com força na pauta política nacional. Para que uma mudança se efetivasse, a

Constituição precisava ser alterada por um Congresso no qual o PDS (ex-Arena), partido governista, controlava cerca de 50% das cadeiras da Câmara dos Deputados e mais de 60% das vagas do Senado Federal. Portanto, para aprovar uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC)² que visasse à alteração das regras da eleição presidencial era necessário contar com adesões de membros do partido do governo. Ou seja, para ser aprovada, a emenda Dante de Oliveira precisava de votos do PDS.

O PMDB, principal partido de oposição ao regime autoritário, se uniu para a aprovação da medida, que contou com uma das maiores mobilizações populares da história brasileira. O ambiente político deixava evidente que, em caso de alteração da Constituição, o PDS dificilmente emplacaria o novo presidente, o que comprometia o ideário arenista da transição lenta e gradual.

Frente à grande mobilização nacional, nenhum partido votou maciçamente contra a emenda, à exceção do PDS. E mesmo este se dividiu: foram 55 votos favoráveis, 65 contrários, 3 abstenções e 112 ausências. Estas defecções podem ser explicadas pelo dilema enfrentado pelos deputados pedessistas: votar contra os interesses do partido ou contra os interesses dos eleitores?

Faltaram apenas 22 votos para a emenda ser aprovada. Porém, mesmo rejeitada, a proposta foi decisiva para a definição do quadro político nacional. A velha direita esfacelava-se. A vitória apertada deixava evidente suas divisões internas e projetava, inequivocamente, as dificuldades que o grupo, associado de forma direta ao autoritarismo, enfrentaria em embates e pleitos futuros.

Já ao PMDB restavam duas opções: ou o partido se fazia valer da mobilização popular sem precedentes e continuava a investir na luta pelas eleições diretas – deslegitimando, assim, um processo eleitoral via Colégio Eleitoral, mas incorrendo no risco de, ao encurralar os militares, ameaçar o processo de descompressão política que estava em marcha – ou aceitava a derrota e tentava chegar ao poder sem subverter a ordem. A posição a ser

² O emendamento constitucional deveria ser apoiado de 2/3 dos membros das duas casas legislativas.

adotada em relação a esta questão expôs as rachaduras internas do PMDB. Apesar de muitos peemedebistas defenderem a manutenção da campanha das “Diretas já!”, o grupo capitaneado por Tancredo Neves, então governador de Minas Gerais, articulou-se para que o partido lançasse candidato às eleições no Colégio Eleitoral. A “velha esquerda” também saía do processo dividida.

As eleições presidenciais de 1985 seriam indiretas. No Colégio Eleitoral, o PDS não conseguira formar uma margem ampla e segura, garantindo uma vantagem de apenas 38 parlamentares (Bierrenbach, 1986). Mais do que isso, não fora capaz de viabilizar um candidato que unisse o partido.

Com a definição de Paulo Maluf como candidato à presidência, o partido definitivamente rachou. A candidatura de Tancredo crescia em ritmo acelerado, levando muitos pedessistas – até então sustentadores do Regime Militar – a apoiarem a candidatura do PMDB. A maior parte desses dissidentes formou a “Frente Liberal”, encabeçada por Aureliano Chaves, ex-pré-candidato do PDS, e Marco Maciel.

José Sarney abandonou a presidência do partido de Maluf e migrou para o PMDB. Apoiador da “Frente Liberal”, Sarney foi escolhido para ser o candidato à vice-presidência na chapa de Tancredo. Formou-se, assim, a “Aliança Democrática”, responsável por viabilizar a chegada do PMDB ao poder após anos de oposição. Porém, não foi esta uma vitória categórica da esquerda, na medida em que o triunfo, além de formar uma aliança com a “Frente Liberal”, contou com largo apoio de parlamentares do PDS³.

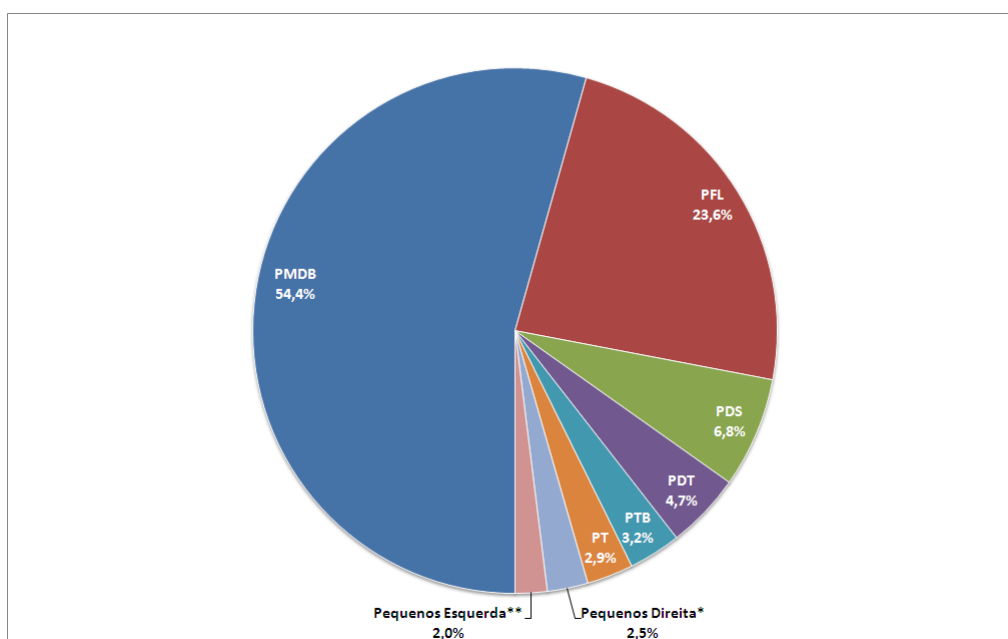
Esta situação eleitoral acabou promovendo o esfacelamento da direita. A mobilização popular pelas eleições diretas deixou claro que o sucesso político daqueles que continuassem a se associar à “velha direita” (e, portanto, aos

³ A sinergia no interior do grupo vitorioso durou pouco. O concerto entre as duas agremiações se dera de forma ocasional, com o único objetivo de vencer no Colégio Eleitoral, o que ficou visível nas eleições municipais em 1985, na qual os dois partidos, de modo geral, não conseguiram formar chapas unificadas.

militares) seria curto. Com a derrota de Maluf, o grupo se dividiu entre apoiadores da vitoriosa “Aliança Democrática” e opositores ao governo recém-eleito.

A convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte (ANC) que inaugurasse, de fato e de direito, o novo período democrático entrava na agenda política. Realizada em período marcado pelo sucesso do Plano Cruzado, a eleição garantiu ao PMDB ampla maioria na ANC. O PFL também obteve sucesso. Reunidos, os partidos detinham quase 80% das cadeiras da ANC. Os partidos considerados de esquerda (PDT, PT, PCdoB, PCB e PSB) mal alcançavam 10% da representação.

Gráfico 1: Composição partidária na abertura da ANC



* Pequenos partidos de direita: PL, PDC e PMB.

** Pequenos partidos de esquerda: PCdoB, PCB e PSB.

Fonte: Banco de Dados da ANC – Cebrap

A força dos dois grandes partidos, porém, ao contrário do que se poderia supor, não favoreceu a formação de uma maioria estável. E isso ocorreu, em grande medida, pela falta de coesão interna do partido de maior representação na ANC, o PMDB, partido que, apesar de ter a maioria formal, estava dividido em diferentes grupos, que ora juntavam-se à direita ora à esquerda para compor a

maioria. Dados agregados por Fleischer (1988) ilustram com clareza a heterogeneidade do maior partido da ANC⁴: dos membros do PMDB na ANC, 72 eram filiados à Arena, em 1979, e 40 ao PDS, em 1983. Além disso, 28 dos constituintes eleitos pelo PMDB haviam se filiado pela primeira vez para o pleito de 1986 e 47 entraram diretamente no PMDB, sem filiações prévias. Segundo a aferição do autor, apenas 137 dos constituintes do PMDB já eram do MDB em 1979 e do PMDB em 1983.

Cabe aqui um adendo, que se relaciona a uma dificuldade inerente às pesquisas sobre as Constituintes em geral, e não só à Constituinte brasileira de 1987-1988. Em ambientes de conformação de novos marcos constitucionais, a separação entre blocos de situação e oposição é bastante problemática, pois não se trata aqui do simples apoio ou não a uma agenda governamental específica, mas sim da definição das diretrizes formais que determinarão o andamento futuro da nação, ou seja, trata-se da formulação de dispositivos institucionais que se pretendem perenes e que afetarão os modos e condições de participação de todos os envolvidos, sejam eles situação ou oposição no momento.

Quando se trata especificamente do processo constituinte de 1987-88, no entanto, outros elementos complicadores devem ser levados em consideração. O primeiro deles é o fato de que o período militar no Brasil desestruturou o sistema partidário. Os partidos que surgem, e mesmo as siglas que ressurgem, tem pouca ou nenhuma identificação com os partidos do período democrático anterior.

Segundo, uma transição democrática pactuada, como foi a nossa, que manteve os mesmos atores políticos de um período para o outro, mas não manteve a mesma organização partidária, exige que a classe política se reorganize em um contexto marcado pela rejeição popular ao regime anterior e a tudo o mais relacionado a ele. Isso levou os antigos membros da ARENA a se distribuírem pelos diferentes partidos que estavam se formando, inclusive o

⁴ Deve-se destacar que aqui há uma divergência de informações. O autor contabiliza 298 membros do PMDB na ANC. O TSE, por sua vez, registra 302 membros. Nós, utilizando informações extraídas do Banco de Dados da ANC - Cebrap, registramos 304 peemedebistas no momento da posse.

próprio PMDB, o que marca o caráter heterogêneo das composições partidárias no período e tem como consequência a formação e reformulação de maiorias em torno das diferentes temáticas, assim como em momentos e instâncias diferentes do processo constituinte. Esse era o foco de conflito fundamental na ANC, que, como se verá adiante, possuía maiorias diferentes, por exemplo, na Comissão de Sistematização e no plenário.

Por fim, a complexidade dos temas e a heterogeneidade interna dos partidos torna bastante complicado posicioná-los em um eixo ideológico clássico. Ainda mais em um momento tão fundamental e divisor de opiniões quanto o da elaboração de uma nova Constituição. Porém, para facilitar a análise, e correndo o risco de empreender em generalizações indevidas, denominaremos de “esquerda” o grupo político que teve sua origem no partido de oposição ao regime militar, o Movimento Democrático Brasileiro – MDB (futuro PMDB), ao lado do qual figuram PDT, PT e PCdoB, para citar os mais significativos. E de “direita” o bloco, em processo de dispersão, que durante o processo de redemocratização estava mais alinhado às forças autoritárias. Resultado do esfacelamento do PDS, os conservadores estavam distribuídos entre diferentes partidos: além do próprio PDS, havia o PFL, o PTB e parte do PMDB (Kinzo, 1993).

Com o intuito de compreender quais as estratégias possíveis para essas forças políticas e seu posicionamento desde o início do processo constituinte, faz-se necessário compreender, de forma mais geral, quais foram as regras adotadas pela ANC e como se chegaram a elas. É o que faremos a seguir.

(Des)centralização: a organização dos trabalhos

Animada pelo espírito de ampliação da participação que veio no esteio do processo de liberalização política pelo qual passava o país, a ANC assumiu, a princípio, um caráter fortemente descentralizador. As regras de funcionamento da Constituinte brasileira, como definidas pelo Regimento Interno (Resolução da

Assembléia Nacional Constituinte n.º 2, de 1987), relatado pelo senador Fernando Henrique Cardoso, definiam a organização dos trabalhos em 24 Subcomissões Temáticas que, posteriormente, constituiriam oito Comissões Temáticas, seguida de uma Comissão de Sistematização (encarregada de organizar e dar coerência ao projeto, sem, no entanto, alterar a substância das propostas advindas das Comissões Temáticas), além de sessões plenárias em dois turnos de votações nominais, e, por fim, uma Comissão de Redação.

Esse desenho parece ter sido adotado com vistas a objetivos práticos de algumas forças políticas centrais no processo. Mesmo que em algum grau responsivo às demandas por inclusão da sociedade civil e dos próprios constituintes no processo, a engenharia constitucional empregada era de interesse da parte, em certa medida, mais coesa e organizada dos constituintes, ou seja, a ala à esquerda do PMDB. A hipótese aqui é a de que, sabendo que não conformava um grupo majoritário, mas, em contrapartida, era um grupo mais organizado e disciplinado do que a direita no momento da aprovação do primeiro RI, a esquerda do PMDB forçou a aprovação de um arranjo que favoreceria a incorporação de suas demandas.

A direita, por sua vez, também poderia lucrar com esse modo de organização. Isto porque, estando desarticulada no início dos trabalhos, poderia configurar uma estratégia interessante postergar as etapas mais decisivas do *constitution-making* para ganhar tempo visando à união e a promoção de um projeto conservador.

Seja lá qual forem os motivos que levaram à adoção de um formato inicial inclusivo e descentralizado dos trabalhos, o fato é que essa lógica não operou por muito tempo. Segundo Gomes (2006), na prática, os trabalhos constituintes foram organizados sob duas lógicas divergentes: enquanto a elaboração da matéria constitucional foi realizada de maneira descentralizada (em comissões e subcomissões), seu processo final de votação, ao contrário, foi bastante

centralizado (Comissão de Sistematização e plenário). E essa contradição, como se verá adiante, gerou sérias reviravoltas.

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

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

Como se nota, o problema era de conhecimento do plenário desde o início dos trabalhos. A declaração de Righi foi proferida em fevereiro de 1987. E, neste momento, não se pode afirmar que não havia nenhuma articulação capaz de fazer frente à esquerda do PMDB. Na mesma votação do RI, por exemplo, o grupo pró-Sarney conseguiu moderar o ímpeto dos peemedebistas, que queriam uma ANC soberana, que pudesse, inclusive, alterar imediatamente a Constituição que estava em vigor e sob a qual Sarney governava (Limongi, 2008; Pilatti, 2008). O líder Mário Covas foi derrotado, na chamada “Guerra no parágrafo 7” (*Veja*, 4/3/1987), ao serem aprovados os Projetos de Decisão que

não permitiam que a ANC estabelecesse a duração do mandato presidencial antes da promulgação da nova Constituição. Isto é um claro indicativo de que, quando se tratava de questões substantivas “quentes”, como o tempo do mandato presidencial, o plenário conseguia se organizar e demonstrar força suficiente para barrar a esquerda.

Essa dupla-lógica na organização dos trabalhos permitiu a inserção de pontos no projeto de Constituição que não refletiam a preferência majoritária das forças políticas no interior da ANC (Gomes, 2006). Fato este que, a nosso ver, contribuiu decisivamente para a ruptura institucional levada a cabo pelo bloco suprapartidário que ficou conhecido como Centrão. Mas isto é adiantar o argumento. Para ilustrar o ponto, parece interessante retomar a seqüência de eventos que levaram a esta ruptura.

Em 1º de abril de 1987, foram instaladas, como determinava o Regimento Interno de 24 de março de 1987, as oito comissões temáticas, seguidas das 24 subcomissões (3 subcomissões por comissão), instaladas em 7 de abril e encarregadas de dar início aos trabalhos constitucionais propriamente ditos. As subcomissões tinham 21 membros cada e as comissões, 63, distribuídos proporcionalmente de acordo com a representação partidária na ANC, o que significa que o PMDB e o PFL monopolizaram os principais cargos⁵.

As subcomissões, responsáveis por apresentar esboços preliminares, cada uma em sua área temática específica, dispunham de ampla autonomia e trabalhavam de maneira independente umas das outras. A deliberação estava baseada em torno de sugestões encaminhadas a cada uma delas por constituintes e pela sociedade civil e também com base em reuniões e audiências públicas, como determinava o Regimento Interno (Brasil, 1987, art. 14). Recolhidas as sugestões, cabia ao relator de cada subcomissão elaborar um anteprojeto que

⁵ Por acordo entre os partidos, as presidências das comissões e subcomissões ficavam, em geral, com o PFL e as relatorias com o PMDB.

deveria ser aprovado por maioria simples. As mesmas regras determinavam o processo decisório nas Comissões Temáticas.

Como se nota, a votação por maioria simples nas subcomissões permitia que um item entrasse no anteprojeto da subcomissão com apenas 6 votos favoráveis (maioria simples do quorum necessário para a abertura da sessão, que é de 11 parlamentares), em um universo de 559 constituintes.

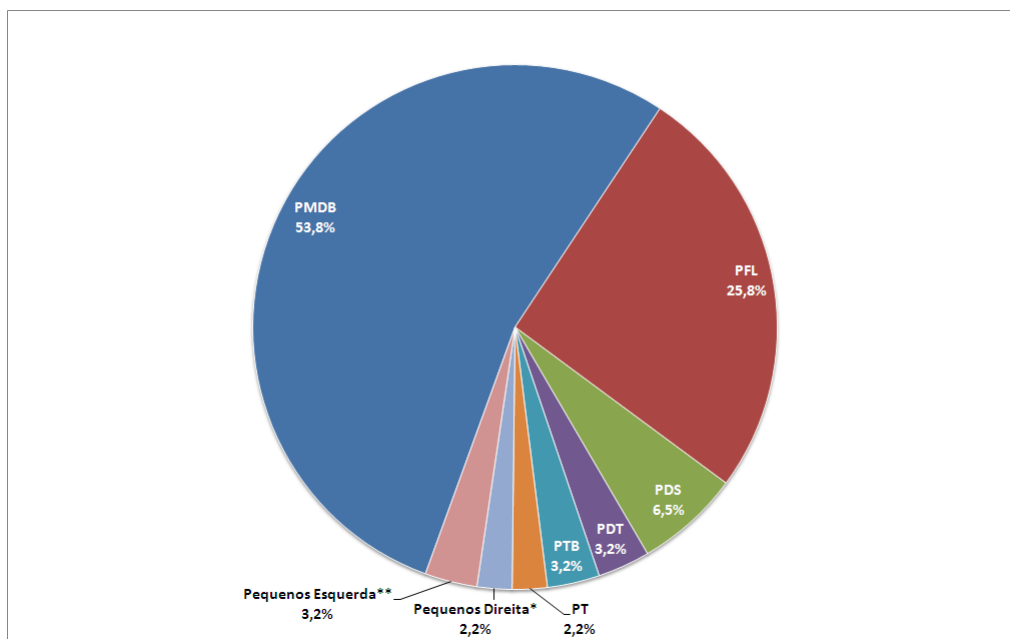
No dia 25 de maio, terminava a primeira fase dos trabalhos da Constituinte, com a entrega dos relatórios das 24 subcomissões aos relatores das oito Comissões Temáticas e, em 26 de junho de 1987, os sete relatórios parciais das Comissões Temáticas⁶ foram encaminhados à Comissão de Sistematização (CS), responsável por organizar os relatórios, sem a introdução de novos conteúdos, e propor um Anteprojeto de Constituição, que seria, então, encaminhado ao plenário da ANC para uma primeira rodada de recebimento de emendas e voltaria novamente à CS para receber parecer do relator ao projeto de Constituição (ou a um Substitutivo), o que ocorreu em 23 de agosto de 1987 (Bonavides e Andrade, 1991). A proposição aprovada na CS seria, então, encaminhada à Mesa Diretora da ANC para discussão e votação em 1º turno, em plenário.

Com 93 membros, a CS configurou o estágio mais importante do processo constituinte. Todos os partidos estavam ali representados, estando assegurada, inclusive, a representação das minorias, de acordo com os princípios pluralistas e consociativos que guiaram a Constituinte. A representação partidária na CS, como foi dito, refletia a composição da ANC, conferindo, portanto, ampla maioria ao PMDB, seguido pelo PFL, que, por este motivo, dividiram entre si os principais cargos, ficando a presidência com o pefelista Afonso Arinos e a relatoria com o peemedebista Bernardo Cabral, que venceu Pimenta da Veiga, preferido do líder do PMDB, o senador Mário Covas, e Fernando Henrique

⁶ A Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação não conseguiu concluir seus trabalhos, ficando a tarefa a cargo do relator da Comissão de Sistematização, que o apresentou juntamente com o Anteprojeto de Constituição.

Cardoso na disputa pelo cargo. Aos demais partidos coube uma participação apenas residual.

Gráfico 2: Representação partidária na Comissão de Sistematização



* Pequenos partidos de direita: PL, PDC e PMB.

** Pequenos partidos de esquerda: PCdoB, PCB e PSB.

Fonte: Banco de Dados da ANC – Cebrap

Embora a representação partidária na CS fosse bastante proporcional ao plenário, a heterogeneidade do PMDB permitiu que a representação partidária proporcional não fosse suficiente para que o plenário fosse de fato representado. A CS era composta pelos relatores das 24 subcomissões e pelos os oito presidentes e oito relatores das Comissões Temáticas (Brasil, 1987, art. 13). E Covas, sabendo disto, teria feito um esforço para indicar alguns dos membros mais progressistas do partido como relatores nas subcomissões e Comissões Temáticas (Jobim, 1994; Souza, 2001). Assim, além dos poderes que os relatores tinham sobre os anteprojetos, eles também engrossariam as fileiras da “esquerda” na CS. Assim, a seleção dos membros do PMDB que compuseram a CS levou a sua sobre-representação por políticos ditos “progressistas”. Composição que, portanto, era pouco representativa do plenário.

Da organização dos relatórios das Comissões Temáticas pela CS brotou um documento de 501 artigos. Este, chamado de Anteprojeto de Constituição, foi então discutido, emendado e votado pela CS e, assim, chegou-se, em 9 de julho de 1987, ao Primeiro Projeto de Constituição (Projeto A), com 496 artigos. O Projeto A, extremamente longo, detalhista e inconsistente, "simplesmente terrível" (*Veja*, 15/7/1987), recebeu inúmeras críticas, tanto dos constituintes quanto da sociedade civil. O projeto precisava ser refeito, de modo que pudesse receber apoio majoritário na ANC, tarefa que coube ao relator-geral Bernardo Cabral.

Mas porque este primeiro documento, fruto de quase seis meses de trabalho dos constituintes, estava tão distante das preferências do plenário?

A formação do Centrão e o Novo Regimento

Como foi visto, a ANC, ao adotar um modelo inicialmente descentralizado, engendrou um processo em que, no limite, artigos aprovados por apenas seis integrantes de determinada subcomissão poderiam entrar no anteprojeto de Constituição, de modo que, para retirá-los do texto, em plenário, fazia-se necessário uma maioria de 280 constituintes. Essa matemática perversa era a raiz do descontentamento que redundou na formação do bloco suprapartidário conhecido como Centrão e na reforma do Regimento Interno da ANC após quase um ano de iniciados os trabalhos constituintes.

Uma das hipóteses para a formação do Centrão é a possibilidade, como mostra Gomes (2006), de que as regras internas da ANC, que garantiam aos líderes partidários a seleção dos integrantes das comissões, inclusive da CS, terem sido utilizadas estrategicamente pela ala mais à esquerda do PMDB que, guiada por Mário Covas, garantiu para si uma sobre-representação na CS. Afirmativa esta que será testada mais adiante. Essa pretensa sobre-representação da esquerda teria se refletido no conteúdo substantivo do Primeiro Projeto de Constituição, que foi considerado inaceitável pelo plenário.

Para explicar, portanto, a formalização desse grupo, assim como suas demandas e ações, devemos atentar para pontos específicos das decisões da CS e de seu relator, Bernardo Cabral. Como vimos, coube a este formatar um projeto de Constituição consolidando os textos aprovados pelas comissões temáticas. O resultado foi o Projeto A, composto por 501 artigos, que, depois de emendado, foi encaminhado com 496 artigos (anteprojeto de Constituição) para uma primeira rodada de discussões em plenário, como previsto pelo Regimento. A discussão em plenário girou em torno do tamanho e da abrangência do projeto, bem como de seu caráter esquerdista. Emendas propostas nesta etapa foram apreciadas pelo relator, o que resultou na apresentação de um substitutivo (Cabral I) mais enxuto, com 305 artigos. Após nova rodada de proposição de emendas, e depois de muitas negociações e pressão de alguns grupos organizados (Martínez-Lara, 1996), um novo Substitutivo (conhecido como Cabral II), com 264 artigos, não previsto regimentalmente, foi apresentado em 5 de setembro.

O Cabral II era uma tentativa de conciliar as demandas das forças conservadoras e progressistas, além das demandas do presidente Sarney (Gomes, 2006). A conciliação parecia próxima. Porém, os membros da CS, no momento da apreciação das três propostas de Constituição (Projeto-A, Cabral I e Cabral II) optaram pela aprovação do Projeto-A, em 24 de novembro de 1987. Assim, o longo processo de negociação consubstanciado no Cabral II foi rejeitado na CS, que fez prevalecer suas próprias preferências.

Assim, a CS produzia um novo *status quo* (Projeto A), o que imporia à direita os custos de formação de uma maioria de 280 votos para retirar, via destaque, as partes do projeto que a desagradavam. Essa decisão, evidentemente, não agradou as forças mais conservadoras dentro da ANC que, antecipando esse resultado, em 11 de novembro de 1987 já se organizavam para articular a mudança do Regimento Interno (Gomes, 2006; Pilatti, 2008). O discurso em

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

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

Apenas esse aspecto regimental, no entanto, não é capaz de explicar sozinho o levante do Centrão. O grupo só se consolida com o final dos trabalhos na CS, mas o problema dos custos de retirada de dispositivos (via destaque) já era latente no início dos trabalhos, como denota o pronunciamento de Gastone Righi, ainda em fevereiro de 1987, no momento de votação do primeiro Regimento Interno.

“[...] a Presidência desta Assembléia decidiu que o destaque deve ter os 280 votos, quorum qualificado de votação para considerar-se aprovado [retirando, portanto, o dispositivo do projeto]. Demonstrei o absurdo da decisão. Significa que votamos um substitutivo [de Regimento Interno], que meu partido pretendia votar favoravelmente, desde que existindo destaque de artigos ou disposições para que os mesmos fossem votados posteriormente e colhessem, então, o veredicto desta Casa. Lamentavelmente, a Presidência cerce a nossa pretensão e jogou todos os senhores - e V. Ex^a não perceberam - na vala comum da impossibilidade de serem aprovados ou de poderem participar da votação quando houvesse destaque. Perderão sempre. Não terão a oportunidade de fazer prevalecer uma idéia parcial. Quando votarem um projeto ou um substitutivo terão de ter a força necessária para a maioria absoluta posteriormente, se quiserem ver rejeitada alguma parte ou dispositivo deste mesmo projeto ou substitutivo. [...]” (*Diários da Assembléia Nacional Constituinte*, 26 de fevereiro de 1987, p. 598)

O problema já era conhecido. Porque então se rebelar contra um mecanismo que já vigia há sete meses? Porque as forças conservadoras aglutinaram-se apenas neste momento, e não anteriormente?

Em primeiro lugar, devemos assinalar que a incerteza sobre qual seria o texto resultante da CS dificultou a mobilização anterior de setores conservadores da ANC. Isto porque, embora estes pudessem antecipar o resultado da sobre-representação do segmento mais progressista na comissão, negociações ocorreram até o momento da votação de um projeto intermediário capaz de congregiar as demandas principais dos dois grupos, o que o Cabral II de fato fazia. Apenas quando o projeto já estava em vias de ser entregue ao plenário é que se delineiam as possibilidades que terão os constituintes de fazer valer suas preferências.

Isto posto, argumentamos aqui que a ruptura regimental proposta pelo Centrão resultou, por um lado, das dificuldades que o antigo RI impunha às modificações propostas em plenário ao projeto aprovado pela CS (ou seja, um problema procedimental) e, por outro, de uma demonstração de força e insatisfação do grupo conservador, que, ao lado de Sarney, posicionava-se firmemente no contexto dos debates que se estabeleciam sobre a forma de governo e sobre o tempo de mandato do presidente (ou seja, um problema substantivo).

A deliberação sobre estes temas na CS levou à adoção, no Projeto-A, de um texto que previa 4 anos de mandato para Sarney e a adoção do parlamentarismo como sistema de governo. Estes temas aglutinaram a insatisfação do grupo conservador, que, contando agora com o apoio mais ativo de Sarney, passou a ensejar a “virada de mesa”. Até este momento específico, as regras estavam sendo respeitadas e a esquerda do PMDB conseguia guiar o processo com relativa estabilidade. A partir do momento em que ficou definido, no entanto, que o que viria a voto em plenário (sob as rígidas regras para alteração do texto que o antigo Regimento previa) eram os 4 anos para Sarney e o parlamentarismo, o antigo equilíbrio rompeu-se. Até aí imperava a lógica da negociação e do consenso, com as discussões de dando em torno de soluções consubstanciadas pelos substitutivos apresentados na CS (Cabral I e Cabral II).

O Cabral II, por exemplo, previa a adoção de parlamentarismo (cap. III seção I do Segundo Substitutivo à Constituição Federal) e de mandato de 6 anos para Sarney (art. 89 cap. II seção I do Segundo Substitutivo à Constituição Federal).

Foi só com a decisão final da CS em favor do Projeto-A que o bloco conservador solidificou-se e, relativamente coeso, ao menos a princípio, deu uma demonstração importante de força em plenário ao conseguir coletar assinaturas e votos suficientes para subverter o Regimento Interno da ANC e, conseqüentemente, votos suficientes para implementar modificações em plenário e passar por cima das decisões comandadas pela esquerda até o momento.

Deve-se destacar, neste particular, que não foi propriamente o formato da Constituinte (a descentralização inicial do processo em comissões e subcomissões) que gerou uma espécie de anomalia que levou à apresentação de um projeto pouco representativo da vontade da maioria. A ANC não chegou ao fim da deliberação da CS sem projeto. A questão é que uma minoria mais organizada tentava impor seu projeto a uma maioria, a princípio, desorganizada. O projeto da esquerda do PMDB só se inviabilizou, em última instância, porque forçou o parlamentarismo e, particularmente, os 4 anos para o Sarney, quando não havia ambiente político para isto. Um erro de cálculo da esquerda do PMDB e, particularmente da sua liderança, o senador Mário Covas, parece ter criado as condições para a insurreição que levou à mudança das regras do jogo em momento já avançado dos trabalhos constituintes.

A insatisfação com um mandato de 4 anos já se evidenciava com as vitórias da coalizão orquestrada por Sarney na Sub-Comissão do Poder Executivo e na Comissão de Poderes e Sistema de Governo, na qual a proposta foi derrotada. Como afirma Limongi (2008, p. 45), “as votações relativas à forma de governo e à extensão do mandato do presidente Sarney foram sempre conturbadas e marcadas por forte polarização e as decisões alcançadas foram sempre tidas como provisórias e passíveis de redefinição no futuro”.

O projeto de mudança do Regimento Interno, assinado por 319 constituintes, foi aprovado em 03 de dezembro de 1987 (antes da votação do Projeto A, em primeiro turno), com 290 votos favoráveis e 16 contrários, além de 4 abstenções. O projeto foi implementado através da Resolução nº 3, de 5 de janeiro de 1988, exatos 11 meses e 4 dias após o início dos trabalhos.

Cabe aqui um parêntese a respeito dos debates em torno da conformação do novo Regimento. No dia 02 de dezembro de 1987, como fruto da insatisfação dos parlamentares com o projeto saído da CS, foi protocolado na Mesa Diretora um abaixo-assinado requisitando a mudança do Regimento. As negociações se acirram no dia 3, quando, pela manhã, foi à votação o projeto do Centrão, que introduzia modificações significativas nas normas vigentes. Suas principais alterações procuravam facultar à maioria absoluta da ANC, tanto em primeiro como em segundo turno, a apresentação de substitutivos e emendas substitutivas, aditivas ou supressivas a serem apreciadas em plenário pelo relator da CS. Além disso, propunham: a) que a votação fosse suspensa e adiada para sessão seguinte, a ser realizada com 24 horas de intervalo, se não fosse obtido o quorum de maioria absoluta (280 constituintes em plenário); b) a apresentação de 3 emendas e 6 destaques por parlamentar ao projeto saído da CS ou a partes deste; c) a preferência automática aos destaques com maior número de assinaturas; d) a possibilidade de requerimento para a substituição do relator da CS por um relator designado pelo presidente da Mesa Diretora e , finalmente, e) a inversão do quorum para retirada de partes do projeto (DVS).

Em uma sessão conturbada, os constituintes aprovaram o projeto do Centrão, frente à saída estratégica de Mario Covas, que se retirou do plenário ao perceber que não obtinha respaldo de sua bancada. Os destaques e emendas ao projeto do Centrão ainda estavam por serem votados quando, na sessão vespertina, um novo substitutivo (Projeto de Resolução nº 21) foi apresentado pela Mesa Diretora.

As alterações propostas pela resolução ao projeto do Centrão geraram fortes críticas por parte dos partidos de esquerda, que diziam que este tinha um caráter puramente cosmético. Ou seja, na prática, não se verificavam modificações substantivas, com exceção da retirada do texto do dispositivo que possibilitava a substituição do relator da CS.

Frente aos acordos firmados anteriormente, Ulysses Guimarães, aparentemente identificando a insatisfação dos partidos de esquerda, mandava à votação, na sessão seguinte (08 de dezembro de 1987), um projeto que teria um efeito estrutural e institucional importante para os andamentos da feitura da nova Constituição, bem como para os momentos subseqüentes a ela. Esse segundo substitutivo da Mesa acrescentava algumas alterações de plenário ao Projeto de Resolução nº 21, retirando algumas propostas do Centrão e incorporando demandas da ala progressista. A este projeto ainda foram propostas emendas, e, na sessão do dia 9 de dezembro, um novo substitutivo da Mesa (o terceiro, numerado com 21-A) entrou na pauta. Este novo substitutivo da Mesa já contava com a anuência da maioria esmagadora dos Constituintes, o que possibilitou que nesta mesma sessão fosse aprovado (com 435 votos a favor e 48 contrários) o projeto 21-A, ficando para decisão posterior a votação das emendas e destaques.

O projeto 21-A, entre outras coisas, preservava o destaque para votação em separado (DVS), subscrito por no mínimo 187 parlamentares e, destoando do Primeiro Regimento da ANC, permitia a apresentação de substitutivos e emendas coletivas a todo texto constituinte – e não somente emendas pontuais, como anteriormente –, desde que subscritas por maioria absoluta dos constituintes. Vale notar que a votação dos substitutivos com maior número de assinaturas teria precedência sobre os demais tipos de modificação propostas ao texto constitucional (incluídas aí as emendas individuais), o que garantia vantagens relativas às propostas abalizadas pelos líderes partidários.

Após um período de recesso, foi aberta, no dia 03 de janeiro de 1988, a sessão que aprovaria o novo Regimento Interno, chamado agora de 21-B, após

alterações redacionais e rejeição de destaques. Mas, afinal, que efeitos práticos tiveram essas mudanças?

A principal mudança em termos organizacionais com a publicação da Resolução nº 3 diz respeito a uma nova modalidade de destaque⁷: o DVS – Destaque para Votação em Separado. O que, diga-se de passagem, não implicou no desaparecimento das outras modalidades. A diferença crucial é que, no caso do DVS, antes da votação do texto ressalvam-se os destaques a serem votados posteriormente. Os dispositivos destacados, portanto, saem do texto antes mesmo de sua votação. Dessa forma, no momento da apreciação do DVS o que se está votando, de fato, é o conteúdo destacado. Ou seja, *para que o texto destacado seja mantido é necessário que se forme maioria absoluta*. O resultado prático da mudança é que o Centrão foi capaz de formatar um mecanismo que inverteu os custos de manutenção das matérias constitucionais. A partir desse ponto, cabe àqueles que pretendem manter o texto, conforme proposto pela CS, se organizarem para a formação de maioria a cada votação de DVS.

Deve-se ressaltar que os destaques e os DVS não são os únicos mecanismos regimentais para que se suprima ou altere partes do substitutivo. Obviamente, existem também as emendas. A importância delas já está presente na configuração do substitutivo da CS, visto que este último é resultado da adoção de emendas (ou de subemendas do relator) ao projeto inicialmente proposto pela mesma.

De modo geral, as emendas podiam ser propostas pelos constituintes (individual ou coletivamente) ou pelos eleitores (emendas populares deviam cumprir uma série de ordenamentos para serem consideradas). A aprovação de uma emenda sobre o substitutivo da CS exigia o sufrágio de maioria absoluta. Além do mais, caso o DVS fosse rejeitado (o que implica em supressão do texto destacado) e nenhuma emenda sobre o tema fosse aprovada, não havia marco

⁷ Nelson Jobim argumenta que há precedentes na história brasileira. Na monarquia constitucional, o Senado criou mecanismo para que se votassem isoladamente artigos controversos. Para mais, conferir Jobim (1994).

legal sobre aquele ponto, o que em um processo constituinte, ao menos quando se tratavam de matérias eminentemente constitucionais, não poderia acontecer. Este “buraco negro” (Jobim, 1994) no texto constitucional era corrigido com emendas *ad hoc* que podiam ser negociadas entre os diversos partidos e lideranças – Pilatti (2008) destaca exemplos de acordo pra votação de fusão de emendas –, o que, para o Centrão, em muitos casos, era uma saída melhor e menos custosa do que formar maioria absoluta sobre determinada parte do texto.

Além do problema dos “buracos negros”, o processo de votação poderia se tornar proibitivamente longo, dado o número de destaques a serem votados. Dessa forma, impôs-se a criação de um grupo que preparasse e coordenasse os trabalhos do plenário. Esse grupo, formado basicamente pelos líderes partidários, era encarregado de selecionar as emendas que viriam a voto em plenário. Ou seja, as votações em plenário eram antecidas pelos chamados acordos de liderança, costurados nas referidas reuniões dos líderes, tão comuns e importantes no período pós-Constituinte.

O novo Regimento, portanto, possibilitava que as alterações requisitadas pelo bloco conservador pudessem se consubstanciar de forma concreta, devido, particularmente, a inversão de quorum propiciada pela instituição do DVS. A mudança do RI, no entanto, abriu espaço para manobras tão ou mais robustas e eficazes que o Destaque para a Votação em Separado. É o caso da possibilidade de que substitutivos apresentados a partes abrangentes da Constituição tivessem preferência de votação caso obtivessem o maior número de assinaturas. Logo na votação do preâmbulo, o Centrão conseguiu mobilizar a maior quantia de assinaturas para seu substitutivo. Mesmo com a demonstração de força da esquerda, que sob a batuta de Covas conseguiu negar quorum à votação, postergando-a para o dia seguinte (Pilatti, 2008), fica evidente a relevância dessa nova força política no processo.

A insurreição do Centrão reconfigurou a disputa política no interior da ANC. O agrupamento desempenhou um papel importante da definição da Carta

constitucional que ora rege o país. Defini-lo com maior precisão, portanto, é tarefa importante. É o que faremos a seguir.

Procurando o Centrão: W-Nominate

Como vimos, no momento crucial da Constituinte, parlamentares descontentes com os rumos do processo conseguiram se organizar em uma força capaz de fazer frente à esquerda, contestando o domínio que esta exercia na elaboração da Constituição. Com o novo Regimento, estabeleceu-se um novo equilíbrio de forças na ANC e a introdução de instrumentos legislativos como o DVS e a preferência para votação possibilitou a abertura de um canal para viabilização de acordos. E isso não porque esses mecanismos tenham sido amplamente mobilizados por seus propositores, mas porque sua mera existência funcionou como um indutor de negociação⁸.

Tendo essa dinâmica em vista, podemos passar à avaliação empírica da efetividade das disputas entre progressistas e conservadores ou, em nosso caso, entre esquerda e direita na ANC. Nosso intuito é explicitar a posição dos atores políticos no espectro ideológico, de modo a mapear as preferências manifestas sob diversas óticas e dar corpo aos embates discutidos anteriormente. Para tanto, recorreremos às votações nominais em plenário.

Os testes empíricos serão realizados com a ajuda do método estatístico *W-Nominate*, o qual, “a partir das votações dos deputados, infere as localizações espaciais destes em uma ou mais dimensões” (Leoni, 2002, p. 362). Para que seja possível referenciar os constituintes espacialmente – e, assim, ideologicamente – o método requer a seleção de um membro representativo da esquerda e outro da direita: no caso optamos, respectivamente, pelos deputados

⁸ Os estudos de votações específicas realizados por Gomes (2006) e Pilatti (2008) apontam nessa direção. A votação do prólogo da Constituição ilustra a situação: o Centrão consegue dar preferência para que se vote o seu texto em substituição ao proposto pela CS, mas não é capaz de aprová-lo, forçando a negociação com as demais forças.

José Genoíno (PT) e Amaral Netto (PDS), figuras de destaque dos dois pólos nas discussões em plenário⁹.

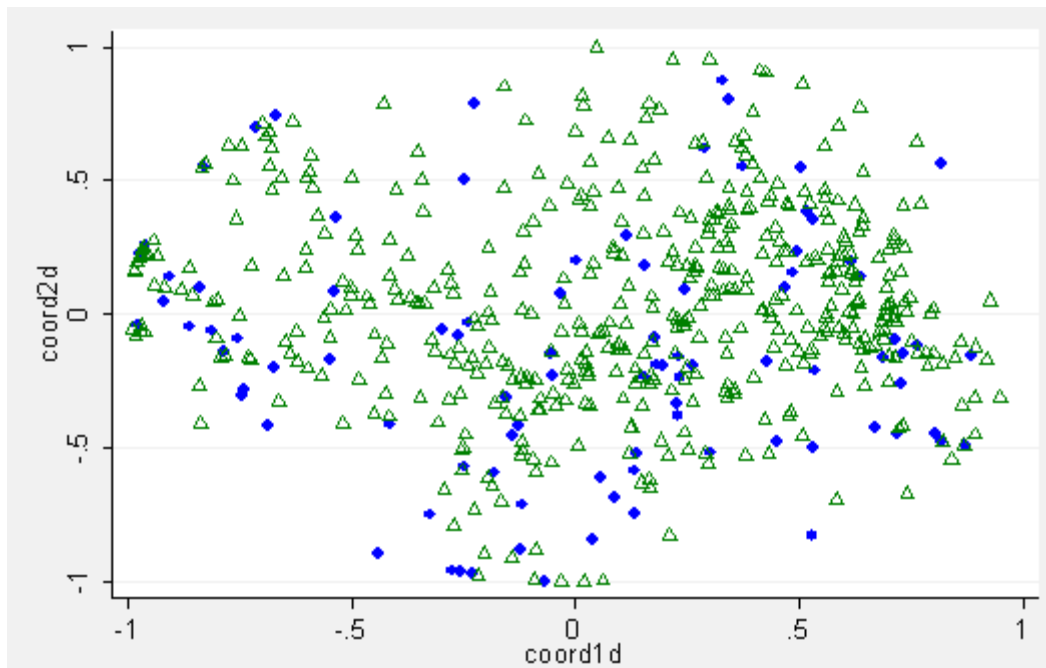
Analisamos inicialmente se são factíveis as proposições dos formadores do Centrão de que a Comissão de Sistematização estava enviesada à esquerda, sendo, portanto, pouco representativa do plenário, um dos elementos que teria motivado a ruptura institucional.

Quando observamos a primeira dimensão (ideológica) da distribuição calculada pelo *W-Nominate*, notamos que o viés de esquerda da Comissão de Sistematização é praticamente inexistente¹⁰. A dispersão dos membros da CS ao longo do espectro fica evidente e sua incidência se dá em uma proporção muito próxima a do plenário como um todo. O que pretendemos enfatizar é que a Comissão de Sistematização, como um todo, não se mostrou, ao menos nas votações nominais em plenário, tão enviesada à esquerda como argumentavam os constituintes na época, em declarações que ecoaram em parte da literatura (Bonavides e Andrade, 1991; Jobim, 1994; Gomes, 2006).

⁹ O *W-Nominate* não necessita de parâmetros necessariamente vinculados aos extremos do espectro ideológico. A exigência maior é de que os “membros-referência” sejam parlamentares que costumeiramente divirjam entre si e que pouco se ausentem das votações – critérios em que os deputados selecionados se enquadram. Lembramos que estão excluídas da análise as votações unânimes (menos de 10% de divergência) e as inválidas.

¹⁰ Neste caso, o ideal seria analisar as votações internas à CS, mas isso, no momento, foge às nossas possibilidades.

Gráfico 3: Dispersão ideológica entre membros e não-membros da Sistematização



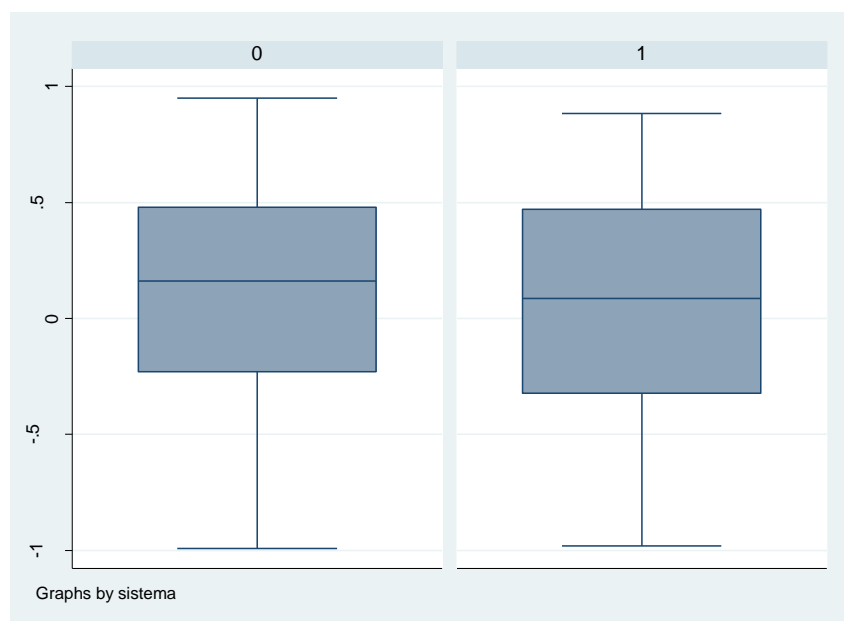
● = Membros da Comissão de Sistematização

▲ = Não-membros da Comissão de Sistematização

Fonte: Banco de Dados da ANC - Cebrap

Quando analisamos as médias da primeira coordenada de cada parlamentar, tanto a CS como o plenário se aproximam muito do marco zero, o que apontaria para uma posição de centro. O desvio-padrão é alto, como é de se esperar quando observamos o gráfico 3.

Gráfico 4: Boxplot da dispersão ideológica entre membros e não-membros da Sistematização



0 = Plenário; 1 = Comissão de Sistematização

Fonte: Banco de Dados da ANC - Cebrap

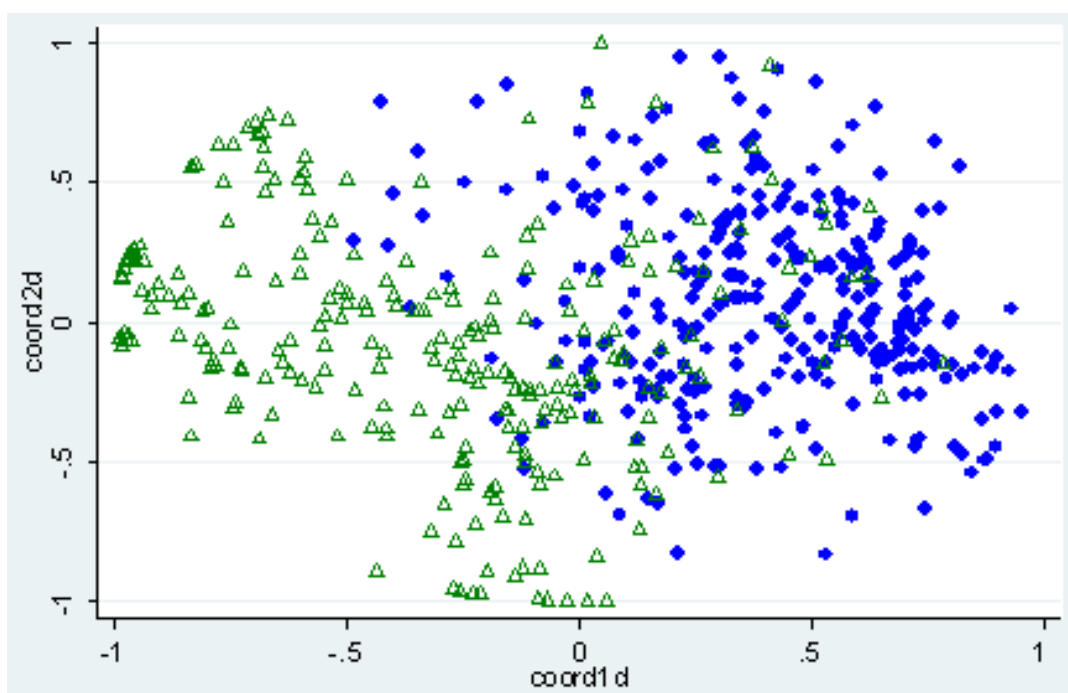
Assim, se os resultados mostram que, de certa forma, a CS não representava perfeitamente a ANC em sua totalidade, também não se pode afirmar que a esquerda predominava amplamente na CS. Ou seja, não é possível deduzir, *a priori*, que a CS inclinava-se desproporcionalmente à esquerda pelo simples fato de Mário Covas ter indicado a maioria de seus membros.

É fato bem aceito pela crônica jornalística da época e pela literatura especializada que a insurgência contra os rumos da Constituinte mobilizou principalmente parlamentares da direita e da centro-direita¹¹. Também assumimos aqui essa assertiva que, de fato, aparece claramente em discursos proferidos pelos constituintes. Falta mensurar, no entanto, como se consolidou a divisão entre esquerda e direita na ANC, de forma que seja possível caracterizar o Centrão com maior precisão. É necessário, assim, definir *quem* formava o Centrão, uma vez que na literatura esse grupo aparece de maneira muito difusa, simplesmente como uma força antagonica aos progressistas.

¹¹ Na literatura especializada destacamos os trabalhos de Souza (2001), Gomes (2006) e Pilatti (2008). Na mídia impressa as coberturas dada pela revista *Veja* e principalmente pelas colunas de Carlos Castello Branco, publicadas no *Jornal do Brasil* e disponíveis em < www.carloscastellobranco.com.br>, resumem esse espírito.

Esta tarefa foi realizada em três etapas. A primeira delas foi a simples contagem dos membros que assinaram a proposta de mudança do Regimento. Seria este o espectro mais abrangente do agrupamento, uma vez que vários dos parlamentares que apoiaram a proposta podem ter se mobilizado não por compartilharem valores ideológicos com as lideranças e propostas do Centrão, mas por objetivos específicos e/ou circunstanciais, como a intenção de alterar questões pontuais do texto advindo da CS ou mesmo por um comprometimento com o presidente José Sarney. A idéia, portanto, é testar se há ou não alguma associação ideológica entre signatários e não signatários da proposta de alteração do Regimento¹².

Gráfico 5: Dispersão ideológica entre signatários e não-signatários da mudança regimental



- = Signatários da mudança regimental
- ▲ = Não-signatários da mudança regimental

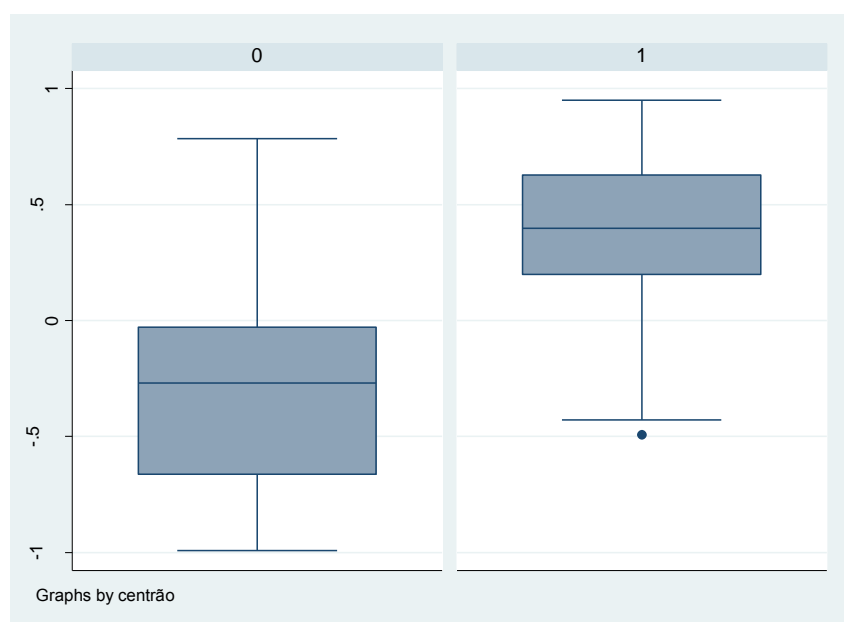
Fonte: Banco de Dados da ANC - Cebrap

Como podemos ver no gráfico 5, há um claro posicionamento à direita entre os apoiadores da mudança do Regimento. Já entre os que não assinaram a

¹² Só conseguimos coletar a informação de 315 dos 319 constituintes que assinaram.

proposta, há forte concentração na centro-esquerda. Os *boxplots* a seguir deixam evidente essa tendência, ficando clara, também, a menor dispersão do chamado Centrão sob essa medição, apesar do agrupamento apresentar *outliers*. Não resta dúvida, portanto, que os signatários do novo RI representavam a direita da ANC.

Gráfico 6: Boxplot da dispersão ideológica entre signatários e não-signatários da mudança regimental

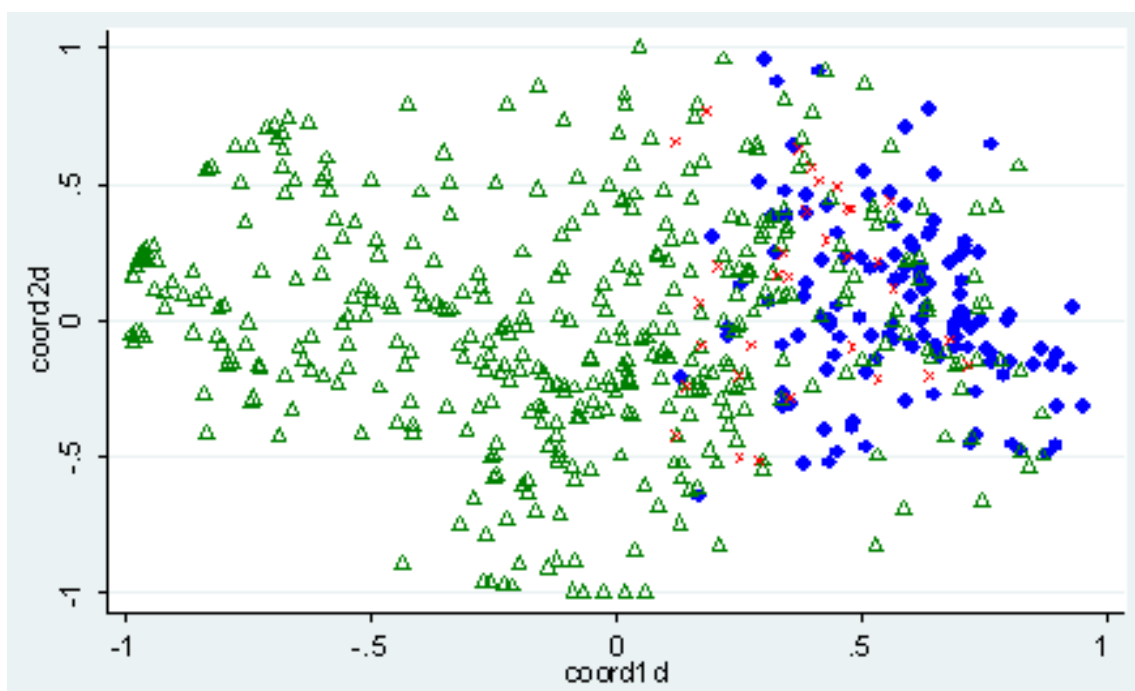


0= Não-signatários; 1= Signatários

Fonte: Banco de Dados da ANC - Cebrap

A segunda etapa foi, seguindo Kinzo (1990), contabilizar a participação dos constituintes no Centrão pelos critérios do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP (1988), cujo olhar também recai sobre as votações em plenário, porém com um foco nos direitos trabalhistas. Esta é a visão costumeiramente aceita quando se pensa no Centrão como um agrupamento de centro-direita ligado ao empresariado. De fato, como vemos no gráfico 7, os que votaram majoritariamente com o Centrão estão alinhados à direita. O mesmo acontece com aqueles constituintes que são considerados do Centrão, mas divergiram do bloco em algumas votações específicas.

Gráfico 7: Dispersão ideológica entre membros do Centrão e Plenário (DIAP)



- = Parlamentares que votaram majoritariamente com o Centrão
- ▲ = Parlamentares que não votaram majoritariamente com o Centrão
- ✕ = Parlamentares considerados do Centrão que divergiram ocasionalmente

Fonte: Banco de Dados da ANC – Cebrap

Levando em conta essas duas classificações de Centrão, parece apropriado defini-lo como um agrupamento parlamentar ideologicamente posicionado à direita, mas pouco estável, já que encolhe significativamente de tamanho com o desenrolar do processo. A tabela 1 mostra que 167 constituintes que assinaram a proposta de alteração do RI não votaram com o Centrão (de acordo com a classificação do DIAP).

Tabela 1: Relação entre assinantes da proposta de alteração do RI e o voto com o Centrão

| | | Votou com o Centrão | | | Total |
|--------------------|-----|---------------------|-------------------------|--------|-------|
| | | Não | Divergiu ocasionalmente | Sempre | |
| Assinou a proposta | Não | 245 | 5 | 9 | 259 |
| | Sim | 167 | 27 | 121 | 315 |
| Total | | 412 | 32 | 130 | 574 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

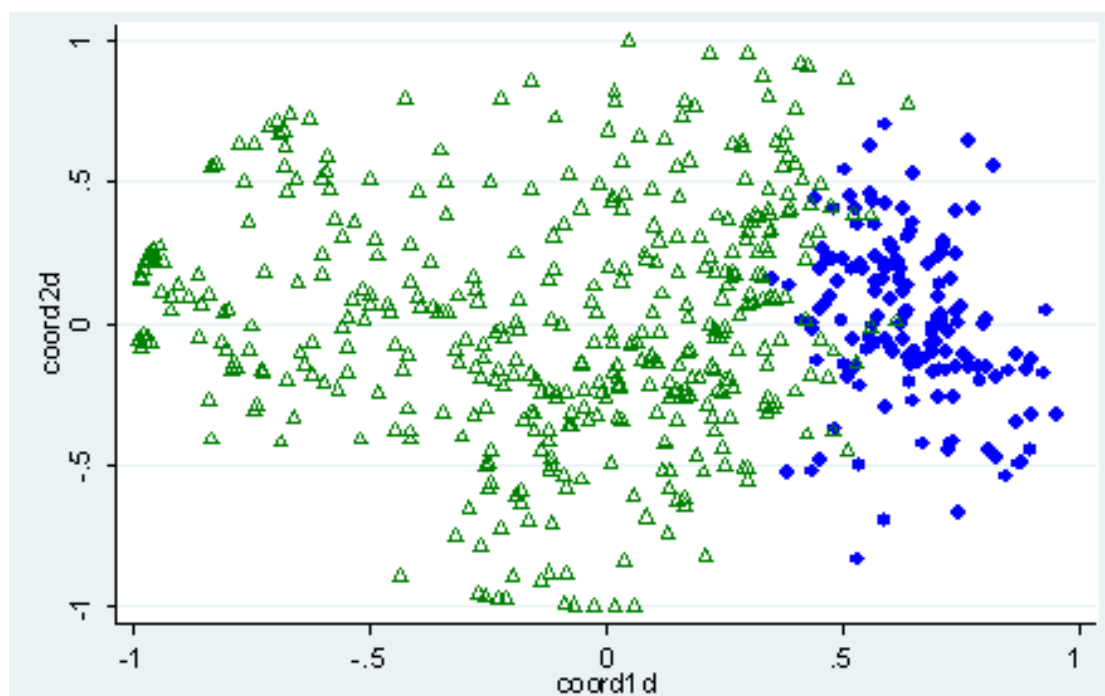
É de se notar também que poucos foram os parlamentares que entraram no grupo após a mudança do Regimento. Apenas 14 não-signatários votaram (sempre ou ocasionalmente) com o grupo, o que indica que o Centrão não foi capaz de agregar novos parlamentares em torno de um conjunto de propostas organizado, para além de seu propósito inicial. A questão regimental e as questões substantivas (sistema de governo e tempo de mandato presidencial) aqui tratadas foram capazes de aglutinar indivíduos com as mais diversas preferências nos demais temas. Sem plataforma coesa para além dessas temáticas, em um sentido que o aproximaria dos partidos tradicionais, o Centrão desagregou-se.

Um modo clássico de tratar da força dos partidos é mensurar a disciplina de seus membros em relação à liderança, manifesta nas votações nominais. Mesmo sendo o Centrão uma organização suprapartidária, propomos uma alternativa para definir quem, de fato, pode ser atrelado ao grupo. Será considerado como membro efetivo do Centrão todo constituinte que apresentar disciplina de, no mínimo, 75% (valor próximo da média partidária de disciplina na ANC) em relação, novamente, ao deputado Amaral Netto¹³, tendo votado em pelo menos 10 ocasiões¹⁴.

¹³ A seleção desse parlamentar enquanto liderança referencial se baseia em seu posicionamento explícito como representante do Centrão em algumas votações nominais.

¹⁴ Estamos cientes da dificuldade em se caracterizar o Centrão a partir da referência a uma liderança. Como bem destaca Lopes (2008), o grupo possuía um núcleo de lideranças, entre os quais Gastone Righi (PTB), José Lourenço (PFL) e Daso Coimbra (PMDB). Porém, mesmo que apresente entraves teóricos e metodológicos, acreditamos que utilizar o critério da disciplina, pode trazer alguma luz sobre a caracterização espacial do Centrão.

Gráfico 8: Dispersão ideológica entre membros do Centrão e Plenário, segundo disciplina



● = Parlamentares do Centrão, segundo disciplina

▲ = Parlamentares que não pertencem ao Centrão, segundo disciplina

Fonte: Banco de Dados da ANC - Cebrap

Como se vê no gráfico 8, os 151 constituintes que, por esse critério, entraram no Centrão estão inegavelmente associados à direita, o que já era esperado, já que, como dissemos, mensuramos a disciplina em relação a um ente representativo da direita (o deputado Amaral Netto). Para finalizar, cruzamos o Centrão, construído com base na disciplina em relação à liderança, com o critério de ter ou não assinado a proposta de modificação do RI.

Tabela 2: Relação entre assinantes da proposta de alteração do RI e os membros do Centrão, segundo disciplina

| | | Disciplinado | | Total |
|--------------------|-----|--------------|-----|-------|
| | | Não | Sim | |
| Assinou a proposta | Não | 245 | 14 | 259 |
| | Sim | 178 | 137 | 315 |
| Total | | 423 | 151 | 574 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

A tabela 2 mostra que cerca de 10% do “Centrão disciplinado” não foi signatário da proposta de alteração regimental. Mais importante do que isso, no entanto, é o fato de que 42% dos 423 parlamentares não-alinhados com Amaral Neto chegaram a apoiar o novo RI. Ou seja, fica evidente que uma grande parte daqueles que apoiaram a mudança regimental não se manteve, e provavelmente não tinha a intenção de se manter, desde o início, fiel ao grupo. Apesar de tenderem à direita, os signatários não pretendiam necessariamente sufragar as decisões das lideranças conservadoras. Tratava-se sim de uma oportunidade de apoiar uma proposta de ampliação da participação no momento de votação em plenário, com objetivos específicos diversos.

Considerações finais

Não houve na ANC a formação de uma maioria capaz de conduzir os trabalhos constituintes do começo ao fim. A esquerda conseguiu se impor no início dos trabalhos, se aproveitando, em grande parte, da falta de um projeto comum da direita, que ainda sofria com a divisão entre aqueles que, buscando desvincular-se da imagem do regime autoritário, rumaram à “Frente Liberal”, e os que preferiram manter-se em oposição à “Aliança Democrática”. A esquerda também não era absoluta. Logo na aprovação do Regimento Interno (Resolução nº 2), a esquerda peemedebista, regida por Mário Covas, foi derrotada por uma coalizão pró-Sarney na questão dos Projetos de Decisão, o que impediu a ANC de legislar, por exemplo, sobre a redução do tempo de mandato presidencial.

A não-conformação de uma maioria estável durante o processo, aliada ao formato (des)centralizado dos trabalhos constituintes, levaram à adoção de um anteprojeto de Constituição que se afastava das preferências do plenário em alguns pontos específicos, notadamente o sistema de governo e o tempo de mandato presidencial. Essa temática foi crucial no desenrolar do processo constituinte, que levou à ruptura institucional levada a cabo pelo agrupamento

que ficou conhecido como “Centrão”. Este trabalho procurou reconstituir os fatos que levaram à formação desse grupo em fase já adiantada do processo constituinte, culminando com uma análise espacial de sua atuação em plenário, buscando posicioná-lo ideologicamente em um eixo esquerda-direita.

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

A partir daí, passamos a analisar a consistência interna do Centrão, de modo a testar se essa força demonstrada na mudança regimental se manteria, tornando esse grupo, na prática, a força majoritária na ANC. O que observamos foi que, apesar de configurar o grupo ideologicamente consistente (posicionado claramente à direita do espectro), o Centrão, uma vez atingido o objetivo inicial, desagregou-se. O grupo se formou por objetivos práticos e pontuais, aglutinando indivíduos que, ainda que unidos à direita do espectro ideológico, tinham as mais diversas preferências e objetivos. Ainda assim, sua atuação permitiu que a direita, em um momento em que estava praticamente excluída do processo decisório, retomasse sua condição de ator relevante na ANC. Basta lembrarmos que, nos temas substantivos de que tratamos, ao final foram aprovados tanto o presidencialismo quanto os 5 anos de mandato para Sarney.

Bibliografia

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

BRASIL. (1987), *Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília, Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Publicação.

_____. (1988), "Resolução Número 3". *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, ano II, nº 163.

_____. (1991), *Constituição da República Federativa do Brasil: Quadro Comparativo*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

BIERRENBACH, Flávio. (1986). *Quem tem medo da Constituinte?* Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 47 a 128.

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

DIEMEIER, Damie e KREHBIEL, Keith. (2001), "Institutionalism as a Methodology". *Research Paper Series*, nº 1.699, Stanford University.

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

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.

JOBIM, Nelson. (1994), "O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados". *O Desafio do Congresso Nacional: Mudanças Internas e Fortalecimento Institucional*. São Paulo, Cadernos de Pesquisa Cebrap, nº 3.

KINZO, Maria D'Alva Gil. (1990), "O Quadro Partidário e a Constituinte". In: Lamounier, B. (ed.), *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo, Editora Sumaré/IDESP.

_____. (1993), *Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung.

LEONI, Eduardo. (2002), "Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998)". *Dados*, vol. 45, nº 3.

LIMONGI, Fernando. (2008), "O poder executivo na constituição de 1988". In: Brandão, G. M.; Ruben, G. O.; Ridentini, M; (orgs.), *A constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo, Ed. Hucitec.

LOPES, Júlio A. V. (2008), *A carta da democracia*. Rio de Janeiro, Topbooks Editora.

MARTÍNEZ-LARA, Javier. (1996), *Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change, 1985-95*. New York, St. Martin's Press.

MILLER, Gary e MOE, Terry M. (1986), "The Positive Theory of Hierarchies". In: Weisberg, H. F. (ed.), *Political Science: The Science of Politics*. New York, American Political Science Association /Agathon Press, Inc.

PILATTI, Adriano. (2008), *A Constituinte de 1987-1988 – Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris/PUC-Rio.

SHEPSLE, Kenneth A. (1986), "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions". In: Weisberg, H. F. (ed.), *Political Science: The Science of Politics*. New York, American Political Science Association/Agathon Press, Inc.

SOUZA, Celina. (2001), "Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças". *Dados*, vol. 44, nº 3.