

CONVÊNIO ACADÊMICO



CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA

Rua Riachuelo, 217 – Centro -- 05002-070 São Paulo/SP – Brasil



*Projeto “Memória da Constituinte (1987-1988)”*

Depoimento:

**RICARDO COELHO**

Equipe de Pesquisa

Antônio Sérgio Rocha (DCS/Unifesp) - coordenador/editor

Daniel Menezes (Direito/Mackenzie) – coordenador adjunto

Ademar Seabra da Cruz Junior (MRE/Itamaraty)

Andrei Koerner (DCP/Unicamp)

Bernardo Ferreira (DCS/UERJ)

Cicero Araujo (DCP/USP)

Eduardo Noronha (DCS/UFSCar)

Jefferson Goulart (DCH/UNESP)

*Ricardo Corrêa Coelho bacharelou-se em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 1981. Obteve o título de Mestre em Ciência Política pela Unicamp em 1991 e defendeu o Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo em 1999, com a tese “Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte”. É especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento desde 2000. Trabalhou em diferentes órgãos do Ministério da Educação e suas instituições vinculadas. Atualmente, encontra-se em exercício no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. Tem experiência docente e de pesquisa nas áreas de Ciência Política e Administração Pública, com trabalhos sobre partidos políticos, políticas públicas, educação e formação de quadros para a Administração Pública.*

### ***Partidos: os artífices da Constituição de 1988***

No Brasil, existe uma visão antiga e muito persistente de que os partidos políticos são um simples aglomerado de interesses clientelistas, sem nenhuma linha condutora. Para quem sustenta essa perspectiva, os partidos brasileiros seriam agremiações sem programa nem ideologia, que não se diferenciam entre si nem teriam uma base econômico-social clara, como ocorre em outros países. Seriam, ainda, agremiações que não conseguem formar governos -- simples máquinas eleitorais, sem nenhuma capacidade governativa.

No entanto, conforme as pesquisas sobre o tema foram avançando, foi-se descobrindo que a situação não era tão negativa assim. Embora os partidos brasileiros não correspondam ao modelo idealizado – e eu considero que exista no Brasil um grau considerável de idealização dos partidos, sobretudo em relação aos europeus –, eles não são tão informes assim. Suas bases sociais não

são tão indeterminadas quanto se imaginava, nem é apenas o clientelismo a reger a sua ação, orientada fundamentalmente para formar governos.

Mas eu próprio tinha dúvidas sobre isso. Para todos nós, que vivemos a conjuntura da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e que fomos sujeitos e observadores participantes do período, havia uma impressão generalizada de que os partidos se tinham reduzido a nada, que todos os atos e decisões eram resultado mais de pressões de *lobbies* e de corporações sobre os parlamentares constituintes individualmente do que o resultado de uma ação ordenada e coordenada pelos partidos políticos.

Naquela época, as matérias e reportagens veiculadas pela mídia falada e escrita faziam crer que os partidos tinham cedido espaço a outras formas de organização extrapartidárias, as quais efetivamente dominariam a Constituinte. O mais representativo de todos esses grupos formados à revelia dos partidos foi o dito *Centrão* -- que, de fato, existiu, mas que depois se veio a descobrir que sua função foi mais de resistência às investidas da cúpula do PMDB e que sua efetiva atuação na ANC não foi mais do que pontual. Falava-se ainda da bancada do rádio e da bancada evangélica. Era como se tivesse ocorrido a implosão dos partidos políticos enquanto centros de articulação de interesses, e uma miríade de outros grupos setoriais tivesse ocupado o seu lugar.

É claro que eu não fiquei completamente imune à influência desse tipo de percepção. Inicialmente, também eu acreditava que outras formas de organização de interesse tivessem surgido durante a Constituinte, e me interessava saber que outras formas de organização eram essas. Achava, por exemplo, que o *Centrão* poderia ter tido uma importância e influência bem maiores na Assembleia Constituinte do que, de fato, teve. Queria também saber o que bancada evangélica poderia ter significado, já que a população evangélica vinha crescendo no país a olhos vistos. Por isso, em meu trabalho de doutorado,<sup>1</sup> propus-me investigar a ação dos partidos e das organizações não-partidárias no

interior da Assembleia Nacional Constituinte. Parti da premissa de que não era razoável imaginar que os partidos políticos tivessem desaparecido completamente durante o processo constituinte e que não tivessem exercido qualquer influência na tomada de decisões.

Foi com essas ideias em mente que eu encetei o trabalho de análise tanto das votações nominais em Plenário como das entrevistas que fiz com parlamentares que participaram da ANC.<sup>2</sup> Meu objetivo era identificar e entender **quando** e em torno de **que questões** os partidos haviam sido decisivos e **em que pontos** eles tinham falhado. O curioso nessa investigação foi que o discurso de todos os parlamentares entrevistados reafirmava a ideia de que os partidos eram muito fracos e que não teriam funcionado como instrumentos de representação de interesses e de tomada de decisão. Mas, quando perguntados que organizações teriam, então, representado e articulado os diferentes interesses durante a Constituinte, as respostas tornavam-se vagas e inconclusivas. Somente ao final da pesquisa é que eu conseguiria redesenhar as hipóteses e o argumento do trabalho -- isto é, quando ficou claro que os partidos políticos foram, de fato, os grandes artífices do texto constitucional e do processo constituinte, apesar de todas as impressões em contrário.

Dito de outra maneira: o que pude observar em minha pesquisa foi a centralidade dos partidos nos diversos momentos da Constituinte, sobretudo do PMDB, que era o partido majoritário e que a imprensa da época julgava ser o mais disforme de todos, sem qualquer estrutura ou capacidade de coordenar o processo constituinte. Nos dois momentos fundamentais da ANC -- o dos trabalhos nas Subcomissões, Comissões Temáticas e a Comissão de Sistematização, que se desenvolveram sob a égide do primeiro Regimento Interno durante o ano de 1987; e o das votações em Plenário, em 1º. e 2º. turnos, que foram conduzidas conforme as novas regras introduzidas pela

mudança do Regimento interno, em 1988 – o PMDB foi o partido-chave, dando a direção de todo o processo que levou a aprovação da Carta Política de 1988.

#### PARTIDOS NA CONSTITUINTE: IDEOLOGIA, BASE SOCIAL E COMPOSIÇÃO POLÍTICA

Com relação à composição da Constituinte, é importante lembrar que em todas as legislaturas nacionais no Brasil há, historicamente, uma elevada taxa de renovação da bancada, e na Constituinte essa taxa não foi maior. Portanto, não é possível identificar diferenças entre a composição do Congresso Constituinte, eleito em 1986, e as composições do Congresso Nacional anteriores e posteriores.

Dessa composição, procurei inicialmente traçar o perfil dos parlamentares, recompondo a trajetória política de cada um e procurando identificá-los ideologicamente. Para isso, tomei o trabalho de Leôncio Martins Rodrigues<sup>3</sup> e transformei em números as respostas à questão em que se pedia para os parlamentares se autotransferissem na extrema-esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e extrema-direita – usando o número 5 para identificar a extrema-esquerda e o número 1 a extrema-direita. Minha intenção era checar se havia alguma regularidade na autoidentificação ideológica dos parlamentares, quando agregados por partidos.

O resultado desse procedimento foi surpreendente: a percepção corrente, popular e divulgada pela imprensa do que seria esquerda e direita – recorde-se de que naquela época era mais fácil do que hoje distribuir os partidos num gradiente esquerda/direita – convergia com a autopercepção dos parlamentares conforme os seus partidos de filiação. A Tabela 1 abaixo evidencia esse fato.

Tabela 1  
Índice de autoidentificação ideológica dos deputados constituintes por partidos

PARTIDO	PT	PDT	PMDB	PTB	PFL	PDS
ÍNDICE (1 a 5)	4,53	3,96	3,80	3,19	3,11	2,93

Fonte: Coelho, 1999

Como se vê, o PT encontrava-se mais à esquerda, depois o PDT e em seguida o PMDB, PTB, PFL e PDS. Nesse resultado, não importa tanto o valor de cada índice agregado por partido – posto que, no Brasil, ninguém se declara de direita – mas as posições relativas e a sua distribuição no gradiente esquerda/direita, que era convergia bastante com a percepção popular. Também é interessante observar que, quando uma parte do PMDB deixa o partido para fundar o PSDB, o índice do PMDB sofre uma leve guinada para a direita, enquanto que o do PSDB fica igual ao do PDT, como se indica mais abaixo.

Tabela 2  
Índice de autoidentificação ideológica dos deputados por partidos

	INÍCIO DA ANC		FIM DA ANC	
	N (BANCADA)	ÍNDICE	N (BANCADA)	ÍNDICE
PDS	36	2,93	34	2,93
PFL	134	3,11	126	3,12
PTB	19	3,19	30	3,30
PMDB	307	3,80	234	3,72
PSDB	-		49	4,00
PDT	26	3,96	28	4,00
PT	16	4,53	16	4,53

Fonte: Coelho, 1999: 121.

Da mesma forma, quando se considera a inserção profissional dos parlamentares no mercado, percebe-se claramente na Tabela 3 que os partidos de direita contam com maior número de empresários e líderes sindicais patronais na sua bancada do que os partidos de esquerda, o inverso acontecendo com operários fabris e líderes de sindicatos de trabalhadores.

Tabela 3  
Inserção socioeconômica dos constituintes dos seis maiores partidos  
e participação em entidades de classe

PARTIDO	PT		PDT		PMDB		PTB		PFL		PDS	
	ABS	%*	ABS	%*	ABS	%*	ABS	%*	ABS	%*	ABS	%*
EMPRESÁRIOS	0	0,00	6	23,08	119	38,76	8	42,11	66	49,25	19	52,78
OPERÁRIOS	3	18,75	1	3,85	2	0,65	0	0,00	0	0,00	0	0,00
LÍDERES DE SINDICATOS DE TRABALHADORES	3	18,75	1	3,85	6	1,95	0	0,00	0	0,00	0	0,00
LÍDERES DE SINDICATOS PATRONAIS	0	0,00	0	0,00	2	0,65	0	0,00	3	2,24	1	2,78

Fonte: Coelho, 1999: 122.

\* relativos à bancada de cada partido

Este é um ponto que reputo de extrema relevância: a consistência ideológica e socioeconômica dos partidos. Não estou me referindo aqui às bases eleitorais dos partidos mas à extração social dos próprios parlamentares, que também é um indicador bastante razoável. Como se pode ver abaixo, na Tabela 4, aumenta da esquerda para a direita o número de parlamentares que passaram pela ARENA, sendo zero no PT e chegando a 52 no PDS.

Note-se que, antes mesmo da Constituinte, o PMDB já era um partido “ônibus”. Num primeiro momento, isso se deu por causa da fusão do PP com o PMDB, em 1982, levando grande parte dos políticos que haviam integrado a Arena, durante o regime militar, a ingressarem no PMDB. Num segundo momento, foram as eleições de 1986 que levaram outro importante contingente de ex-arenistas para a bancada peemedebista: em função da elevada popularidade do PMDB, decorrente do Plano Cruzado, vários foram os políticos que deixaram as legendas em que estavam e migraram para o partido de oposição mais antigo – como foi o caso de Collor de Mello, Moreira Franco e outros.

Tabela 4  
Trajetória partidária dos integrantes dos seis maiores partidos da ANC

PARTIDO	PT		PDT		PMDB		PTB		PFL		PDS	
	ABS	REL	ABS	REL	ABS	REL	ABS	REL	ABS	REL	ABS	REL
	16	100,00	26	100,00	307	100,00	19	100,00	134	100,00	36	100,00
ARENA	0	0,00	5	19,23	56	18,24	4	21,05	69	51,49	19	52,78
MDB	2	12,50	10	38,46	120	39,09	4	21,05	9	6,72	1	2,78

Fonte: Coelho, 1999, 122.

#### REGIMENTO INTERNO: COMISSÕES, CARGOS E PARTIDOS

Outro aspecto importante sobre a ação dos partidos na primeira parte dos trabalhos constituintes – e, sobretudo, do PMDB, partido majoritário -- refere-se à distribuição dos cargos fundamentais nas Subcomissões e Comissões Temáticas: os cargos de Relator-Geral e de Presidente da ANC. Embora o Regimento Interno (RI) estipulasse que as presidências e as relatorias dessas comissões deveriam ser distribuídas entre os diferentes partidos políticos de acordo com a sua representação em Plenário -- tal como acontece no parlamento ordinário –, essa regra foi solenemente atropelada pelo PMDB, que reservou para



si absolutamente todas as relatorias de Comissões Temáticas. A distribuição dos cargos nas Subcomissões foi mais equitativa, como se pode ver abaixo.

Tabela 5  
Distribuição dos cargos nas Comissões e Subcomissões Temáticas por Partido

PARTIDO	COMISSÕES		SUBCOMISSÕES	
	RELATORES	PRESIDENTES	RELATORES	PRESIDENTES
PDS	0	1	2	1
PFL	0	7	5	5
PTB	0	0	1	1
PMDB	8	0	13	15
PDT	0	0	1	2
PT	0	0	1	0
PDC	0	0	1	0

Fonte: Coelho, 1999: 271.

Não houve reação de parte dos demais partidos. Primeiro, porque o PMDB tinha uma bancada quantitativamente avassaladora. Segundo, porque o PFL se encontrava muito fragilizado, o que o fez aceitar ceder as relatorias. Era uma questão de força: uma maioria tão esmagadora quanto a do PMDB acabou levando a um acordo de cavalheiros.<sup>4</sup>

Quem elaborou o Regimento Interno foi a cúpula do PMDB da época. Como se sabe, concebeu-se uma estrutura de funcionamento da Constituinte a partir de 24 Submissões, que se agregavam três a três em oito Comissões Temáticas, que por sua vez seriam absorvidas numa ampla Comissão de Sistematização. Cada foro tinha um relator e um presidente de comissão. A escolha dos relatores por parte do PMDB foi pensada estrategicamente, e nada teve de acidental. A cúpula do

partido de então era bastante de esquerda – o que, na época, se chamava de peemedebistas históricos ou de progressistas --, e a totalidade dos relatores veio precisamente desse núcleo. Conforme sintetizaria o então deputado Delfim Netto (PDS-SP): “O critério para ser relator é ter sido cassado. Só quem foi cassado que pode ser relator da Constituinte, ninguém mais”. Foi desse grupo que veio a disposição regimental que dava ao Relator-Geral<sup>5</sup> o poder de dar a redação final aos projetos. O Presidente da Comissão de Sistematização<sup>6</sup> ficava com o papel abrir as sessões, colocar os temas em votação. Mas ele não tinha poder de redigir, de ter iniciativa legislativa.

A predominância da vontade dos relatores vai ficando muito clara ao longo dos trabalhos. Por exemplo: as Subcomissões elaboravam e votam um determinado texto. Mas, junto com o texto aprovado, alguns relatores progressistas encaminhavam também os dispositivos rejeitados pela maioria da Subcomissão para apreciação do relator da Comissão Temática a que estavam vinculados, para uma eventual inclusão em seu relatório. Como os cargos de relator das Comissões Temáticas estavam todos concentrados nas mãos do PMDB, e em particular nas mãos da ala esquerda do partido, muitas das propostas vencidas nas Subcomissões acabaram sendo reapresentadas nas Comissões. O texto oriundo dessas Comissões era então encaminhado para votação na Comissão de Sistematização, antes de seguir para a votação em Plenário. É aproximadamente nesse momento que vai aparecer o *Centrão* -- na virada do ano de 1987 para 1988.

Ao examinar as votações na Comissão de Sistematização -- que era composta por 93 membros, o que permitiu um tratamento estatístico de todas as 116 votações decisivas não consensuais – pude observar que a mesma distribuição no ordenamento dos partidos conforme a “autoidentificação ideológica” dos seus membros (IAI) se repetia na taxa de semelhança entre a posição das bancadas partidárias e os votos na Comissão de Sistematização. Ou seja, o PT se

encontrava mais à esquerda, seguido do PDT, PMDB, PPB, PFL, e, por fim, o PDS se encontrava mais à direita. O PT votou junto com o PDT em 77% das votações. Com o PMDB, a taxa de semelhança cai para 71%, e vai caindo progressivamente até ser de 28%, com o PDS, como se vê abaixo.

Tabela 6  
Comissão de Sistematização  
Taxa de Semelhança entre o voto da maioria das bancadas partidárias nas votações decisivas não-consensuais

	PT	PDT	PMDB	PTB	PFL	PDS
PT	<b>X</b>	<b>77,14</b>	71,70	60,00	34,95	28,26
PDT		<b>X</b>	73,68	64,60	41,44	34,69
PMDB			<b>X</b>	<b>76,52</b>	58,41	52,00
PTB				<b>X</b>	61,61	56,57
PFL					<b>X</b>	<b>77,32</b>
PDS						<b>X</b>
IAI	4,53	3,96	3,80	3,19	3,11	2,93

Fonte: Coelho, 1999: 188.

Também é possível observar outro aspecto interessante, quando examinamos as votações na Comissão de Sistematização: o padrão de coalizões vencedoras que emergem dessas votações, conforme se observa abaixo.

Tabela 7  
Comissão de Sistematização  
Índices de Coesão Partidária de acordo com a coalizão vencedora nas votações decisivas não-consensuais

	PT	PDT	PMDB	PTB	PFL	PDS	N	%
TOTAL	92,98	90,80	60,16	85,49	58,93	62,67	116	100
CENTRO-ESQUERDA	100	98,58	61,11	85,82	52,93	49,57	47	40,52
CENTRO-DIREITA	87,88	80,81	<b>70,44</b>	97,98	73,09	<b>89,09</b>	33	28,45

Fonte: Coelho, 1999, 191.

Houve dois tipos mais frequentes de coalização vencedora: coalizões de centro-esquerda (PT, PDT, PMDB e PTB) e coalizões de centro-direita (PMDB, PTB, PFL e PDS). Quase 70% das votações decisivas na Comissão de Sistematização -- isto é, aquelas votações que resultaram em matéria aprovada -- foram votações ideologicamente consistentes, sendo a coalizão de centro-esquerda vencedora em 40% e a coalização de centro-direita em menos de 30%. Isso mostra claramente que, dentro da Comissão de Sistematização, havia uma sobrerrepresentação da esquerda do partido majoritário, o PMDB, que privilegiou, no mais das vezes, alianças com a esquerda em detrimento da direita. Esse padrão de coalizão iria se inverter nas votações em Plenário, transcorridas já sob novas regras, como indica a Tabela 8 a seguir.

Tabela 8  
Plenário

Índices de Coesão Partidária de acordo com a coalizão de bancadas vencedora nas votações

	PT	PSDB	PDT	PMDB	PTB	PFL	PDS	N	%
TOTAL	96,78	74,54	80,61	64,27	60,71	54,04	56,51	98	100
CENTRO-ESQUERDA	99,13	94,96	91,72	62,76	55,18	20,64	29,71	28	28,57
CENTRO-DIREITA	93,95	66,29	68,86	64,47	73,61	83,99	81,43	45	45,92

Centro-esquerda: PTB, PMDB, PDT e PT (+ PSDB no 2º. Turno); Centro-direita: PDS, PFL, PTB e PMDB.

Fonte: Coelho, 1999, 226.

#### PARTIDOS: LIDERANÇAS X LIDERADOS

Uma reclamação constante durante o ano de 1987 -- sobretudo da base do PMDB e de sua maioria conservadora -- era a de que as matérias que haviam sido decididas no âmbito das Subcomissões e Comissões Temáticas foram alteradas pelos seus relatores. Assim, após as votações na Comissão de Sistematização,

formou-se a seguinte percepção: “O Texto Constitucional que vai ser aprovado não foi o elaborado pela maioria moderada, que somos nós, mas pela minoria que estava concentrada na Comissão de Sistematização”.

O que houve é que os relatores das Comissões Temáticas eram todos de esquerda, e eles então acabavam montando seus relatórios conforme suas convicções pessoais, modificando algumas propostas e criando e suprimindo outras. Daí a revolta das bases. Porque as bases do PMDB nas Subcomissões, depois integradas nas Comissões, eram constituídas pelo ‘baixo clero’ – por aqueles parlamentares mais conservadores. O ‘alto clero’ do PMDB – que era de esquerda -- estava concentrado na Comissão de Sistematização, e não nas Comissões Temáticas. O estranhamento entre base e lideranças do PMDB foi crescente ao longo do ano de 1987, até eclodir com o surgimento do *Centrão*.

Esse descompasso entre a liderança ‘progressista’ e uma bancada majoritariamente ‘moderada’ do PMDB, que vinha se manifestando desde o início dos trabalhos constituintes, pode ser visualizado abaixo.

Tabela 9  
Taxa de semelhança entre o encaminhamento de voto pelas lideranças dos partidos

	PT	PSDB	PDT	PMDB	PTB	PFL	PDS
PT	<b>X</b>	<b>90,91</b>	79,25	60,38	45,83	16,07	15,56
PSDB		<b>X</b>	70	66,67	45,45	27,27	14,29
PDT			<b>X</b>	<b>69,35</b>	58,49	33,82	34,62
PMDB				<b>X</b>	<b>65,57</b>	53,42	59,65
PTB					<b>X</b>	55,74	56,82
PFL						<b>X</b>	<b>90,16</b>
PDS							<b>X</b>
IAI1*	4,53		3,96	3,77	3,19	3,12	2,93
IAI2**	4,53	4,00	4,00	3,72	3,30	3,12	2,93

\* Índice de Autoidentificação Ideológica dos deputados considerando sua filiação partidária no início do Primeiro Turno.

\*\* Índice de Autoidentificação Ideológica dos deputados considerando sua filiação partidária no fim do Segundo Turno.

Fonte: Coelho, 1999: 217.

Situado entre duas versões do trabalhismo -- uma mais à esquerda, galvanizada pelo PDT, e outra mais à direita, comandada pelo PTB --, as afinidades da liderança e da bancada do PMDB iriam apontar para lados opostos. A bancada do PMDB era claramente mais afinada com a bancada do PTB (89,69) do que com a do PDT (77,08), ocorrendo o inverso com a sua liderança, mais próxima da do PDT (69,35) do que da do PTB (65,57). O mesmo ocorreria com o PSDB, cuja posição da liderança era mais próxima a do PT (90,91) do que do PDT (79,25), ocorrendo o inverso com a sua bancada, mais próxima da do PDT (80) do que da do PT (75). Ou seja: as afinidades entre as lideranças se deslocam mais à esquerda e as afinidades entre as bancadas, um pouco mais à direita. A Tabela 10 a seguir indica tais relações.

Tabela 10  
Taxa de semelhança entre o voto da maioria das bancadas dos partidos

	PT	PSDB	PDT	PMDB	PTB	PFL	PDS
PT	<b>X</b>	<b>75</b>	71,88	54,08	49,48	31,63	24,74
PSDB		<b>X</b>	<b>80</b>	56,25	53,33	50	40
PDT			<b>X</b>	77,08	71,58	53,13	46,32
PMDB				<b>X</b>	<b>89,69</b>	73,47	67,01
PTB					<b>X</b>	74,23	67,71
PFL						<b>X</b>	<b>87,63</b>
PDS							<b>X</b>
IAI1*	4,53		3,96	3,77	3,19	3,12	2,93
IAI2**	4,53	4,00	4,00	3,72	3,30	3,12	2,93

\* Índice de Autoidentificação Ideológica dos deputados, conforme sua filiação partidária no início do 1º. Turno.

\*\* Índice de Autoidentificação Ideológica dos deputados, conforme sua filiação partidária no início do 2º. Turno.

Fonte: Coelho, 1999: 217.

Tudo isso mostra que não existe uma relação direta entre “coesão partidária” e “fidelidade partidária”: observa-se uma clara diferença entre o que querem os líderes e o que desejam os liderados. Isso, entretanto, não tirou dos partidos o papel de fio condutor da tomada de decisão e de articulação de interesses na Constituinte, como erroneamente se imaginava na época, por parte da imprensa e dos próprios deputados. O que aconteceu é que os momentos em que os partidos – e, sobretudo, o PMDB - não conseguiram definir e aprovar o texto constitucional foram pontuais, como evidenciado nas Tabelas 11 e 12 abaixo.

Tabela 11  
Encaminhamento de voto por Partido (números absolutos)

	PT	PSDB	PDT	PMDB	PTB	PFL	PDS
FAVORÁVEL	36	7	53	75	49	48	41
DESFAVORÁVEL	26	5	19	7	18	36	25
ABSTENÇÃO	1	0	0	0	0	0	0
BANCADA LIBERADA	0	3	3	6	7	5	13
SEM RECOMENDAÇÃO*	35	1	23	10	24	9	19
TOTAL	98	16	98	98	98	98	98

\* Informação não encontrada no *Diário da ANC*.

Fonte: Coelho, 1999: 229.

Tabela 12  
Posição da maioria das bancadas por partido (números absolutos)

	PT	PSDB	PDT	PMDB	PTB	PFL	PDS
FAVORÁVEL	54	9	75	97	88	73	66
DESFAVORÁVEL	44	7	21	1	9	25	31
DIVIDIDA	-	-	2	-	97	-	1
TOTAL	98	16	98	98	98	98	98

Fonte: Coelho, 1999: 229.

Como se pode observar, o PMDB foi incontestavelmente o principal artífice de Constituição de 1988. Em apenas uma votação -- a que definiu o sistema de governo em favor do presidencialismo -- a maioria dos peemedebistas foi

derrotada pela maioria do Plenário, registrando um dos mais baixos Índices de Coesão Partidária<sup>7</sup> desse partido em toda Constituinte (1,33), e em apenas 7 votações decisivas a liderança do PMDB encaminhou voto desfavorável, sendo desacatada pela maioria da bancada em 6 delas. Essas votações foram: (i) a que definiu o mandato presidencial em 5 anos; (ii) a que conferiu 5 anos de mandato ao Presidente Sarney; (iii) a que aprovou em bloco o Ato das Disposições Transitórias elaborado pelo *Centrão*, para posterior votação dos destaques; (iv) a que suspendeu os dois turnos para a eleição de prefeitos em 1988; (v) a que isentava o pagamento de correção monetária às microempresas que se endividaram durante o Plano Cruzado; e (vi) uma votação sobre questão puramente processual. O PMDB, portanto, encaminhou voto desfavorável e foi derrotado em apenas duas votações referentes a dispositivos constitucionais permanentes: a definição do sistema de governo e a duração do mandato presidencial. As outras derrotas foram em quatro matérias relativas a disposições constitucionais transitórias e em uma questão processual. Esses fracassos, no entanto, de forma alguma desqualificam o PMDB como o artífice da Constituição de 1988.

#### DINÂMICA ELEITORAL E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

Como se explica que uma maioria conservadora na Constituinte tenha tido lideranças tão mais à esquerda do que ela própria? Foi por causa do próprio momento eleitoral de 1986. Quem foram os grandes ungidos das urnas em 1986? Foram Mário Covas (PMDB-SP), que teve uma votação espantosa para Senado Federal; Fernando Henrique Cardoso, cuja votação para o Senador também foi ampla; e aqueles grandes ícones dos “autênticos” do MDB, que se elegeram com votações muito boas. Na hora de decidir quem ia ser o líder do partido, quem vai fazer isso ou aquilo, essa proximidade com o momento eleitoral e com o desempenho eleitoral desses indivíduos contou muito.



Vou partir daí -- da questão da dinâmica eleitoral e da dinâmica parlamentar. É claro que cada esfera tem a sua dinâmica própria, tem sua regra de funcionamento. Mas elas tem também uma zona de intersecção. Elas são diferentes, mas dialogam e se relacionam entre si. E essa zona de intersecção se torna tão mais importante e determinante quanto mais próximo se está do período eleitoral. O que quero dizer com isso? Que o comportamento dos parlamentares, que de maneira geral tinham um perfil majoritariamente à direita, acabou fazendo uma Constituição com traços tão “esquerdizantes” justamente porque estávamos num momento da zona de intersecção entre a esfera parlamentar e a eleitoral: dali a alguns meses, aconteceriam as eleições municipais.<sup>8</sup> De modo que o comportamento parlamentar ficou, talvez, mais fortemente influenciado por uma disputa eleitoral do que pela lógica parlamentar. E a dinâmica eleitoral ficou colada no processo constituinte.

Vejam que as lideranças partidárias não estavam desvinculadas daquela questão geral dos partidos. No caso do PMDB e do Brizola, as coisas vão se encaixar, à medida em que vai se saindo daquele momento eleitoral e se vai entrando no processo constituinte. E vão ficando bem claras as diferenças entre uma liderança que foi escolhida no calor das eleições de 1986 e a de uma liderança mais solidamente estabelecida, isto é, as diferenças de representatividade desses líderes junto a sua base de liderados no parlamento. E aí a liderança do PMDB vai se desgastando, até chegar ao ponto de ruptura, na passagem das votações de 1º para o 2º turno em Plenário. Covas deixa a liderança do PMDB para formar o PSDB e com isso o PMDB ganha uma outra conformação.

Creio, portanto, que são dinâmicas diferentes, com vários pontos de intersecção. Dinâmica das eleições e o processo constituinte não são completamente apartadas. Tanto não são apartadas que são as mesmas máquinas

eleitorais que vêm funcionando ao longo dos anos, e os mesmo partidos na esfera parlamentar que vêm funcionando ao longo do tempo.

---

#### BANCADAS CORPORATIVAS X PARTIDOS POLÍTICOS

Como assinali de início, eu havia começado a desenvolver a pesquisa contando com um pressuposto convencional: quem sabe haviam surgido novas formas de organização e de representação de interesses, que não os partidos políticos, a atuarem na Constituinte. Mas eu realmente não encontrei isso. O que eu constatei foi uma consistência bastante grande da ação dos partidos. Existiram blocos suprapartidários, grupos de pressão atuaram. Mas isso foi um fenômeno pontual. O que não se pode dizer é que esses agrupamentos tenham substituído os partidos ou se tornado em novas formas de representação e agregação de interesses e de formação de maiorias. Tanto que dali não saiu nenhum outro partido. Houve, sim, uma bancada ruralista, havia o bloco evangélico. O *Centrão* até buscou fazer as vezes de pivô de articulação de interesses e de tomada de decisão: foi quando ele conseguiu promover a mudança do RI na virada do ano de 1987 para 1988. Mas isso não deu em nada. Eu cheguei a fazer os testes de coesão. Mas os índices de coesão do *Centrão*, da bancada ruralista e da bancada evangélica foram inferiores aos de todos os partidos.

Além disso, é muito questionável a existência de uma bancada evangélica propriamente dita. Em entrevista que nos concedeu, a então deputada Benedita da Silva (PT-RJ), que se declara evangélica e que foi considerada como tal no trabalho do Pierucci sobre a bancada evangélica, disse assim: “Nós, evangélicos, de vez em quando nos juntávamos para discutir coisas que eram de nosso interesse comum. Mas daí a dizer que tenha havido reuniões regulares de uma bancada, uma combinação para votar de forma integrada, isso não”.

De modo que, empiricamente, havia o seguinte problema: com que critério vamos colocar um indivíduo numa determinada bancada? O *Centrão* tinha os

cossignatários da mudança do RI e começou com bastante gente do PMDB: o deputado Roberto Cardoso Alves, que era o articulador do *Centrão*. Necessitaríamos de algum critério para identificar esses indivíduos. Os da bancada evangélica, eu peguei de quem? Do trabalho do Antônio Pierucci,<sup>9</sup> que tinha indicado lá: fulano, beltrano e cicrano fariam parte dessa tal bancada evangélica.<sup>10</sup> Eu não fui à pesquisa, eu fiz um teste baseado em outros estudos. Quanto à UDR, acho que tinha alguma coisa assim também. O restante caberia a mim inventar: pegar, por exemplo, um sujeito que é dono de rádio e classificá-lo como pertencente à bancada do rádio, para depois fazer o teste de consistência desse grupo. Mas não vi muito sentido nisso em fazer isso.

#### COESÃO, FIDELIDADE E LÓGICA DE AÇÃO PARTIDÁRIA

Quando estabeleci uma diferença entre coesão e fidelidade, tinha presente que havia uma vinculação entre as duas coisas: um líder não exercerá efetivamente a liderança partidária caso se afaste muito das preferências dos seus liderados, sob pena de perder a liderança do grupo. Por isso, criei dois índices distintos – o de coesão partidária e o de fidelidade partidária<sup>11</sup> -- porque percebi que em torno de muitas questões votadas em Plenário não havia indicação de voto da liderança do partido para a bancada. Por isso, não se pode rigorosamente tratar coesão e fidelidade partidária indistintamente. E as diferenças são relevantes. Eu mostro que, em relação à fidelidade partidária, há dois tipos de valores: um que é utilitário e outro que é o normativo. O utilitário vale para todos os partidos, porque um líder descredencia sua liderança se não conseguir conduzir o seu grupo. O normativo talvez valha mais para a esquerda do que para a direita. Por exemplo: o PT fazia questão de votar unido sempre. E, nos raros momentos em que ele não conseguiu acordo interno -- porque metade era a favor e a outra metade era contra a orientação partidária em favor da unidade sindical --, o partido resolveu que não liberaria a bancada para votar de acordo com a convicção de cada um, e sim orientou a todos os seus membros a se absterem,

isto é, a não se posicionarem nem pelo sim, nem pelo não. Houve, portanto, uma orientação de liderança: “Nós somos unidos! Mesmo que não cheguemos a um acordo, continuaremos a ter um comportamento unitário”.

O PDT procedia da mesma maneira, embora não em grau tão elevado quanto o PT. A liderança do PDT fazia uma marcação cerrada dos deputados da sua bancada, para fazê-los a votar conforme a orientação do partido. Sobretudo quando se tratava de direitos trabalhistas. O líder do partido ia pessoalmente verificar o voto de cada deputado da bancada. Cerca de 3 ou 4% dos seus deputados votaram contra a orientação da liderança, e acabaram deixando o partido. Qual era a intenção do PDT com isso? Era se mostrar intransigente na defesa dos interesses dos trabalhadores. Essa foi uma estratégia completamente diferente, e até oposta, àquela adotada pelo PTB – seu rival trabalhista de direita.

Qual era a lógica do PTB? O DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) estava lá acompanhando as votações e fazendo a sua listinha, anotando quem tinha voto como os temas de interesse dos trabalhadores. O objetivo disso era constranger os constituintes a votar a favor das matérias que ampliavam os direitos trabalhistas, uma vez que naquele mesmo ano de 1988 haveria eleições municipais e muitos parlamentares sairiam candidatos a prefeito. Havia parlamentares de um mesmo Estado que iam disputar uma mesma prefeitura por partidos distintos e, diante dessa perspectiva, o PTB muito pragmaticamente fez o seguinte raciocínio: “Nós, como partido, pretendemos ter uma postura mais moderada em relação a várias questões trabalhistas para poder negociar com a direita e, por isso, nossa orientação de voto será contra a aprovação das propostas da esquerda. Mas, se você é nosso deputado e vai ser candidato a prefeito no seu município, então você pode votar junto com esquerda, porque aquelas propostas não vão passar. Vote a favor que você vai sair bem na avaliação do DIAP. Depois, nós negociamos com a direita a aprovação daquilo que poderá ser aprovado. Assim, nós, do PTB, vamos carregar

o bônus de termos votado naquilo que, de fato, trouxe melhorias e representou conquistas sociais dos trabalhadores na Constituição e você, como candidato, não terá de carregar o ônus eleitoral de ter votado contra as propostas mais progressistas apresentadas pela esquerda”.

Portanto, a lógica de ação do PTB naquelas votações foi diametralmente oposta a da do PDT e do PT. E cabe aqui perguntar: Havia infidelidade partidária por parte dos deputados do PTB que votaram em desacordo com a orientação da sua liderança? Não, não havia. Porque, quando o líder do PTB subia a tribuna e dizia “Votem contra”, ele estava, na verdade, se legitimando como interlocutor confiável em relação aos partidos de direita, mostrando que a proposta do PTB ia num outro sentido -- e não orientando o voto da sua bancada. Sua orientação não era para a sua base, mas uma indicação para os outros líderes partidários com quem ele iria negociar depois.

Olhando de um ponto de vista geral, a falta de coesão não era a regra, a regra era a coesão. Mas a coesão era variável, e declinante da esquerda para a direita. O que explicaria os graus diferentes de coesão e de fidelidade? O que explicaria isso?

Vamos começar pela valorização do partido como elemento central e fundamental na democracia. Para maioria das pessoas que o estudam, partido tem um valor normativo. Mas eu não comecei por aí. Primeiro, fui procurar formas alternativas de decisão coletiva, porque eu acreditava, em parte, que o *Centrão* tinha sido tão forte quanto se dizia que foi, que a frente evangélica tinha tido maior importância, ou até existido. Eu fui atrás disso e, ao me debruçar sobre os dados, só encontrei partidos: como fator explicativo da tomada de decisão e da formação de maiorias que resultaram na Constituição que nos governa até hoje. E aí, também sem esse viés ideológico em relação ao partido, de que o partido deve ter ideologia, deve ser assim ou assado. Partidos são organizações que servem para processar interesses, formar maiorias e tomar

decisões. Isso é que são os partidos, independentemente daquilo que os mova. O que os move é mais fator de identidade de cada um deles, e não uma característica ou um requisito de todo um sistema. Porque é por aí que eu vou explicar depois, já no final da pesquisa que fiz, como é que se pode explicar as diferenças de coesão e de fidelidade entre os partidos.

Com quem estou discutindo? Com aqueles americanos que vieram aqui aplicar os seus modelos, para mostrar que as regras gerais não fortalecem os partidos -- o que explicaria a baixa coesão dos partidos no Brasil.<sup>12</sup> Só que essas regras gerais não explicam porque o PT sempre se mostrou coeso -- mesmo pelos mais rígidos dos critérios deles. Se fosse uma determinação exógena, os petistas não poderiam ser coesos e disciplinados.

Portanto, o que temos de explicar é a variação que encontramos na disciplina dos diferentes partidos. E é aí que temos de olhar para dentro dos partidos, ou seja, para os valores deles, aquilo que os animam e os fazem funcionar como grupos. A esquerda claramente tem a coesão como um valor normativo importante. É só observarmos a história. De onde os partidos surgem? Surgem na esquerda, quando surgem as democracias e o sufrágio universal. Antes do sufrágio universal, não havia partidos em nenhum sistema liberal do mundo. Havia clubes eleitorais, que se organizavam em volta de determinadas candidaturas. Os indivíduos eram eleitos para os parlamentos e depois das eleições aqueles clubes eleitorais se diluíam, se desfaziam. Na prática, e também na teoria, os partidos vão começar a surgir do lado da esquerda. O raciocínio é mais ou menos o seguinte: “Nós, que somos mais fracos, e que temos menos dinheiro, temos de compensar a nossa fraqueza, a nossa inexperiência nesse mundo parlamentar, em que somos recém-chegados, por meio de uma organização muito mais forte, muito mais sólida, muito mais estruturada”. E também toda a teorização sobre partidos surgirá na esquerda (os sistemas partidários viram objeto de teorização depois, com a consolidação das

democracias representativas). Passa-se então a pensar sobre “os” partidos políticos, no plural, e também como um sistema. Mas essa já é uma outra perspectiva. Há, portanto, esse valor histórico/normativo do partido que tem de ser levado em conta.

E há ainda outra questão, na qual eu gostaria de insistir, e que diz respeito à direita. Se, além dessa divisão espacial, de proximidade entre um agrupamento e outro no gradiente partidário, existir algum significado mais substantivo para os termos direita e esquerda, eu diria que, à direita, o valor maior é o da liberdade individual. O individualismo é mais importante, e, portanto, a disciplina grupal torna-se menos relevante. À esquerda, é o corpo social, o interesse coletivo que predominam sobre o interesse individual. Se faz algum sentido falar em direita e esquerda, acho que seria esse.

Voltando ao ponto central, que é a coesão partidária: é claro que ela tem limites. Os limites da coesão seriam como aqueles que o Rousseau fala em relação aos limites do poder soberano: é o ponto até o qual cada indivíduo é capaz de renunciar à sua vontade individual para se submeter à vontade geral. Mal comparando: até que ponto aquele grupo que se reuniu em um partido político em torno de algumas identidades, algumas vontades, consegue se manter unido? E aqui volto à questão dos partidos e da coesão partidária contemporâneas, como o exemplo dos ingleses. Há determinadas questões fundamentais, como a adesão dos países europeus a uma moeda comum, que sempre cindiam internamente trabalhistas e conservadores na Inglaterra. Portanto, em certos momentos momento e em torno de determinadas, nem *labours* e *tories* conseguem agir como partido. Por isso, a decisão final sobre a adesão do Reino Unido ao euro é sempre postergada. Isso mostra que os partidos servem para canalizar e explicar a maior parte das decisões coletivas tomadas na Constituinte ou no Parlamento, mas não todas. Isso significa dizer

que os partidos não têm força? Não. Significa dizer que eles não conseguem ser o veículo de representação de todos os interesses. Mas o são em boa parte.

---

#### ELEIÇÕES E PARTICULARISMOS

Mas como explicar que, com a força que tiveram os partidos políticos e com todo o controle exercido pelas lideranças partidárias durante todo o processo constituinte, tenham sido incluídos tantos particularismos no texto constitucional? Para essa questão, eu teria uma explicação institucionalista: foi o formato congressual da Constituinte que ensejou a inclusão de particularismos no texto final.

O que aconteceu? Uma instituição cuja vocação e hábito é produzir legislação ordinária – o Congresso Nacional – foi transformada em Assembleia Constituinte. Além disso, a eleição dos membros dessa Assembleia seguiu os mesmos procedimentos das eleições legislativas. O resultado foi uma Assembleia Constituinte com composição de parlamento. Houve muitos particularismos, sim, devido, entre outras coisas, à quantidade de constituintes que iriam se candidatar a prefeito nas eleições daquele mesmo ano. Portanto, o mais surpreendente não é tanto a quantidade de matérias não constitucionais incluídas na Constituição de 1988. O que de fato surpreende é que uma Assembleia, de composição e vocação eminentemente parlamentares, como aquela, funcionando sob aquelas lideranças e daquela maneira, tenha conseguido redigir um texto constitucional propriamente dito, que rege o funcionamento do país até hoje.

---

A entrevista com Ricardo Coelho ocorreu na tarde de 17 de outubro de 2008, no Cedec, com a participação dos pesquisadores Ademar Cruz, Andrei Koerner, Antônio Sérgio Rocha, Cicero Araujo e Eduardo Noronha.



## NOTAS

---

<sup>1</sup> *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. Tese de doutorado apresentada à FFLCH-USP, 1999.

<sup>2</sup> Entrevistei os seguintes constituintes: Benedita da Silva (PT-RJ), Adroaldo Streck (PDT-RS), Basílio Villani (PMDB-PR), Delfim Netto (PDS-SP), Gastone Righi (PTB-SP), Humberto Lucena (PMDB-PB), João Gilberto Lucas Coelho (PMDB-RS), Paulo Paim (PT-RS), Ubiratan Aguiar (PMDB-CE).

<sup>3</sup> *Quem é quem na Constituinte*. São Paulo: OESP, 1987.

<sup>4</sup> Trata-se do acordo entre líder do PMDB, Mário Covas (SP), e o líder do PFL, José Lourenço (BA), em que a legenda peemedebista ficou com as relatorias das Comissões Temáticas em troca das presidências dessas Comissões entregues ao pefelistas.

<sup>5</sup> Era o Deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM).

<sup>6</sup> Tratava-se do Senador Afonso Arinos (PFL-RJ).

<sup>7</sup> A fórmula utilizada para calcular os Índices de Coesão Partidária por votação foi a seguinte:  
 $ICP = (ABS(((S/(S+N+A)))-((N+A)/(S+N+A))))*100$ , onde 'S' significa o total de votos favoráveis dados pelos parlamentares de um mesmo partido numa determinada votação, 'N' o número de votos contrários, e 'A' o número de abstenções. Os ICPs, assim calculados, variarão de zero a cem, zero significando divisão completa do partido (50% da bancada favorável, e 50% desfavorável e em abstenção), e 100 significando coesão absoluta (100% da bancada numa mesma posição). ICP = 90 significa, 95% da bancada do partido para um lado e 5% para o outro (isto é, 95% - 5% = 90); ICP = 80 indica que 90% da bancada votaram num sentido e 10% noutro (90% - 10% = 80), e assim por diante.

<sup>8</sup> O pleito correu em 15 de novembro de 1988.

<sup>9</sup> Antônio Flávio Pierucci foi professor do Departamento de Sociologia da FFLCH/USP.

<sup>10</sup> PIERUCCI, A. "Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na Constituinte". *Ciências Sociais Hoje*, 1989. São Paulo : ANPOCS.

<sup>11</sup> Coesão significa que uma bancada vota unida, independentemente da orientação da sua liderança. Fidelidade quer dizer que a bancada segue a orientação do seu líder.

<sup>12</sup> MAINWARING, S. & PÉREZ-LIÑÁN, A. "Party discipline in the Brazilian Constitutional Congress". *Legislative Studies Quarterly*, XXII, 4, november, 1997.