

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

MICHELE BUTTÒ

**MECANISMOS DELIBERATIVOS NA
ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE:
A POLARIZAÇÃO SIMBÓLICA DA REFORMA AGRÁRIA**

São Paulo - 2009

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

MICHELE BUTTÒ

**MECANISMOS DELIBERATIVOS NA
ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE:**

A polarização simbólica da reforma agrária

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paolo Ricci

São Paulo - 2009

MICHELE BUTTÒ

**MECANISMOS DELIBERATIVOS NA
ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE
A POLARIZAÇÃO SIMBÓLICA DA REFORMA AGRÁRIA**

COMISSÃO JULGADORA

DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

Presidente e orientador Prof. Dr. Paolo Ricci

2º Examinador _____

3º Examinador _____

São Paulo, 04 de Agosto de 2009.

Dedicatória

A Renata, sem ela não teria feito nada disso.

Resumo

Na escrita de uma constituição é normativamente desejável o uso da razão e da imparcialidade na condução das deliberações constituintes. A capacidade dos constituintes de deliberar por meio de argumentos imparciais pode ser, todavia, influenciada por condições empiricamente não favoráveis.

O caso da reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte brasileira de 1987-1988 oferece a possibilidade de verificar que, sob condições de forte pressão dos grupos de interesse e do valor simbólico da questão, o número de constituintes chamados a deliberar e votar é relacionado com a radicalização e polarização da questão.

Se por um lado, o número menor de constituintes é mais vulnerável à pressão dos interesses e da narrativa simbólica, por outro, o número maior facilita a ação dos partidos, por meio das lideranças, como agentes de agregação das preferências e permite assim maiores possibilidades de mediar os interesses e convergir para uma solução consensual.

Palavras-chave: reforma agrária, deliberação, constituinte brasileira, polarização, convergência.

Abstract

In the constitution-making process it is desirable that the constitutional representatives could deliberate with impartiality and the use of reason. The capacity of the constitutional representative to deliberate through impartial arguments can be, nevertheless, influenced by empirical conditions not favorable to the process of consensus making.

The case-study of the land reform in the Brazilian National Constitutional Assembly of 1987-1988 offers the chance to verify the hypothesis that, under the conditions of pressures by the interests groups and symbolization of the constitutional policy, the number of representatives affects the mechanisms of radicalization of preferences and behaviors.

If on one side a reduced number of representatives facilitate the exposition to the pressure of radicalized interests groups and symbolization, on the other hand the increased number allows for more effectiveness of political parties as preferences aggregation agents . This means more chances of mediation and convergence to a shared solution.

Key-words: land reform, deliberation, Brazilian constitution-making, polarization, convergence

Sumário

Dedicatória.....	v
Resumo.....	vi
Abstract.....	vii
Lista das Tabelas.....	ix
Lista de Figuras.....	ix
1. Introdução.....	1
2. A deliberação constituinte.....	5
2.1. Condições socioeconômicas.....	8
2.2. Condições narrativas e simbólicas.....	11
2.3. Organização do trabalho constituinte.....	11
3. Justificativa do caso, metodologia e hipótese.....	15
3.1. Hipóteses.....	18
4. O contexto do caso: transição democrática brasileira.....	20
4.1. Descrição do ambiente social.....	20
4.2. Aspectos institucionais da Assembleia Nacional Constituinte.....	22
4.2.a. Quem compõe a ANC.....	22
4.2.b. As regras de funcionamento.....	24
4.2.c. Vias de participação popular.....	27
5. O caso: a reforma agrária.....	29
5.1. Estrutura dos interesses e dos grupos.....	29
5.2. A comissão Arinos.....	37
5.3. Partidos e constituintes.....	39
6. Andamento da deliberação.....	42
6.1. Subcomissão VIc da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.....	42
6.1.a. Como era composta a subcomissão e as regras de funcionamento.....	43
6.1.b. O conflito inicial e a apresentação pública das preferências.....	46
6.1.c. O caso da ausência, maiorias alternantes e autodestruição.....	58
6.1.d. Conclusões sobre a subcomissão VIc.....	63
6.2. Comissão temática VI – Ordem Econômica.....	66
6.2.a. Questões de composição e regimentais.....	66
6.2.b. As preferências, as brigas e as tentativas de mediação.....	67
6.2.c. Conclusões sobre a Comissão Temática VI.....	72
6.3. Sistematização.....	74
6.3.a. O contexto e os grupos de interesse.....	74
6.3.b. Composição da comissão de sistematização.....	76
6.3.c. Debates civis e políticos.....	80
6.3.d. Acordos e votações.....	84
6.3.e. Conclusões sobre a Comissão de Sistematização.....	87
6.4. Plenário.....	88
6.4.a. Primeiro dia, a proposta do Centrão é rejeitada pela primeira vez.....	89
6.4.b. Segundo dia, segunda derrota do Centrão e rejeição do "Projeto A".....	92
6.4.c. Terceiro dia, o resultado conclusivo.....	92
6.4.d. Conclusões sobre a votação em Plenário.....	95
7. Conclusão.....	97
8. Bibliografia.....	101
9. Anexos.....	105
Anexo A: Os constituintes membros titulares e suplentes da comissão de sistematização e a	

relativa profissão.....	105
Anexo B: Abra entrega proposta para reforma agrária.....	107
Anexo C: Cooperativas ampliam lobby.....	108
Anexo D: Agora, uma frente agropecuária.....	109
Anexo E: Contag sugere nomes para subcomissão.....	110
Anexo F: UDR se prepara para influir na Constituinte.....	111
Anexo G: Arinos propões a Sarney comissão da nova Carta.....	112
Anexo H: Presidente define a tarefa: ouvir e debater com a Nação.....	113
Anexo I: Mobilização e batalha nas galerias.....	114
Anexo J: Torcidas de posseiros e ruralistas agitam a madrugada.....	115
Anexo K: Terra – UDR protesto nacional.....	116
Anexo L: Marcha da UDR.....	117
Anexo M: Quem não apoiar perderá a ajuda.....	118
Anexo N: Sem acordo, reforma agrária não é votada.....	119

Lista das Tabelas

Tabela 1: Cronograma dos trabalhos sobre a reforma agrária.....	25
Tabela 2: Composição partidária na ANC.....	31
Tabela 3: Resumo das propostas para a Reforma Agrária.....	41
Tabela 4: Orientação dos partidos sobre a reforma agrária.....	47
Tabela 5: Composição interna dos grupos pró e contra a reforma.....	48
Tabela 6: Composição na Subcomissão VIc - profissões e afiliações partidárias dos constituintes.....	52
Tabela 7: Organizações civis e projetos apresentados na Subcomissão da Política e Reforma Agrária.....	61
Tabela 8: Matriz das Organizações/propostas e os projetos apresentados.....	62
Tabela 9: Os constituintes membros titulares e suplentes da comissão de sistematização e a relativa profissão.....	113

Lista de Figuras

Ilustração 1: Grafo lattice das propostas dos grupos e dos projetos de reforma.....	56
-------------------------------------------------------------------------------------	----

1. Introdução

A questão deliberativa tem suscitado o interesse de inúmeros autores. Ela resultou em trabalhos significativos, alimentando-se do debate presente em vários campos da ciência política, como o da teoria política ou dos autores que chegam a propor modelos formais de análise. Pouco destes esforços, porém, têm dedicado atenção para um tipo particular de questão deliberativa: a que ocorre em Assembléia Constituinte. Esta dissertação nasce, portanto, com o propósito de focar o estudo do comportamento deliberativo dentro do contexto constituinte, o da Constituinte brasileira de 1987-1988.

Os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte brasileira foram acompanhados por uma fase de intensa mobilização social e movimentos pela participação civil. A abertura do procedimento constitucional favoreceu a participação civil e a demonstração de maturidade democrática do povo brasileiro.

A mobilização social e dos grupos de interesse aproximou os cidadãos á gestão do poder, uma tendência em contraste com o período da ditadura militar. Todavia não em todos os debates se encontrou uma solução consensual: em um caso em particular, a reforma agrária, os comentários, a imprensa da época e a opinião pública denunciaram a polarização que ocorreu. Esse caso se diferenciou com outros temas debatidos na constituinte sobre os quais as partes tiveram igualmente posições iniciais distante entre elas, mas no final convergiram para uma solução consensual. A deliberação sobre a reforma agrária foi caracterizada pelas disputas, os acidentes ocorridos nas galerias e no recinto dos constituintes, com pressões diretas sobre os representantes: toda uma série de fatos que levaram para um resultado altamente polarizado.

O interesse deste estudo está direcionado à compreensão da capacidade dos atores políticos deliberarem em uma questão que produziu radicalização e polarização. Nesse sentido, a atenção recaiu sobre o caso da reforma agrária.

Dada a natureza do texto constitucional, caracterizado pela generalidade e pela orientação para um futuro indefinido, é legítimo advogar o uso da razão pelos constituintes que devem deliberar com a maior imparcialidade e independência aos interesses contingentes.

Assim sendo, é possível associar a imparcialidade e o uso da razão com a prática argumentativa. Desse ponto de vista, a argumentação é entendida como meio de comunicação

capaz de facilitar a convergência e a criação do consenso em torno de uma decisão coletiva. Ao mesmo tempo, sempre numa lógica argumentativa, é também útil a participação das partes sociais no processo de deliberação e decisão; a publicidade e a mobilização participativa teriam efeitos positivos na questão da contabilização e da legitimação da decisão final pelas partes sociais.

Mas, como apontado na literatura, existem condições que dificultam a construção do consenso e a produção de uma decisão constitucional. Aliás, algumas dessas condições podem, ao contrário, favorecer a polarização das partes e um andamento do processo deliberativo caracterizado pela radicalização dos comportamentos.

Nesse trabalho será confirmada a presença de duas condições que facilitaram a pressão sobre o procedimento decisório em torno do tema da reforma agrária, especialmente na fase de agregação dos votos após a fase da argumentação. Essas condições são: a natureza da ação dos grupos de interesse para participar da Assembléia Constituinte influenciada pelo contexto sócio-econômico, e a relevância simbólica que uma questão política pode ter na fase da escrita da constituição.

O formato da organização dos trabalhos constituintes acabou favorecendo as condições de pressão dos grupos de interesse, assim como a exaltação dos temas com forte valor simbólico. Em particular, buscar-se-a mostrar que a organização das primeiras fases deliberativas, divididas em comissões com um número diferente de constituintes, foi o fator que influenciou na radicalização do debate inicial: o número de representantes constituintes revela-se um importante elemento nos mecanismos de radicalização das preferências.

A composição e o número de constituintes chamados a decidir estão ligados com a heterogeneidade interna das preferências de um partido. Com mais constituintes moderados, assim como ocorre na reunião plenária, e com a vontade política de um acordo, as argumentações oferecidas encontraram pontos de mediação.

Com o aumento do número de constituintes moderados, abriu-se um espaço de comunicação para negociar um acordo que evitasse o resultado de paralisia decisória. Dada a importância da coordenação de um número maior de constituintes, as lideranças tiveram a oportunidade de acordar-se para uma saída cooperativa sobre a impossibilidade de ter um consenso claro sobre uma decisão constitucional. A polarização das partes permaneceu, mas não provocou a impossibilidade de aprovar o texto constitucional sobre a reforma agrária.

A dissertação é assim estruturada: os três primeiros capítulos introduzem o contexto teórico de referência, os capítulos seguintes são dedicados a análise empírica do caso de estudo.

No capítulo 2 aborda-se a questão da deliberação constituinte e o critério de imparcialidade e uso da razão que é desejável na escrita de uma constituição. Assim, delineia-se o contexto teórico da deliberação da literatura das últimas décadas e os efeitos de convergência e legitimação no processo de deliberação constituinte. No parágrafo 2.1. apresenta-se a primeira condição polarizadora que se refere a pressão dos grupos de interesse sobre a deliberação constituinte. No parágrafo 2.2. é exposta a condição de polarização simbólica que pode caracterizar a narrativa que estrutura a argumentação dos atores que participam da deliberação. Finalmente, no parágrafo 2.3. será considerada as características da organização do trabalho constituinte e dos partidos políticos que agem no contexto definido do caso.

No capítulo 3, veremos a justificativa da escolha do caso da reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte brasileira do 1987-1988, a metodologia de análise do caso e as hipóteses de pesquisa.

No capítulo 4 será descrito o contexto nacional e histórico do Brasil no período da Abertura e da Nova República; no parágrafo 4.2. apresentar-se-a a estrutura geral da Assembléia Nacional Constituinte brasileira, a composição partidária, o esquema de funcionamento e os meios de participação civil ao processo.

No capítulo 5 analisaremos o caso e a questão da reforma agrária e os grupos de interesses envolvidos. Sucessivamente será apresentado o resultado sobre a reforma agrária do trabalho da Comissão Arinos e as posições dos constituintes e dos partidos em relação ao tema da reforma.

No capítulo 6 será colocada a reconstrução do andamento das deliberações nas quatro etapas previstas: a da Subcomissão VI da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, a da Comissão VI da ordem econômica, a da Comissão de sistematização e a da fase plenária da assembléia constituinte. Na análise de cada etapa deliberativa serão considerados: a composição da comissão, as regras de funcionamento e as preferências expressas, os resultados das votações e as conclusões.

O capítulo 7 apresenta a conclusão da dissertação, com a verificação das hipóteses e as

considerações finais sobre os resultados do estudo.

2. A deliberação constituinte

Entre os inúmeros estudos, a deliberação, na escrita de uma constituição, é um dos momentos mais intensos e ricos da vida política de uma nação. A deliberação constituinte é chamada para fixar os princípios básicos do funcionamento das instituições e da sociedade, orientando a política ordinária e o desempenho econômico de longo prazo (Elster 1994). Porém, o fato de não ser um momento de política rotineiro e de ter implicações de abrangência nacional para um futuro indefinido, faz da deliberação constituinte um momento particular e sujeito a fatores de contexto e de natureza especial. Escrever as regras gerais e imparciais do funcionamento da política ordinária na constituição torna-se difícil pelas mesmas forças que participam do procedimento.

O processo deliberativo em geral foi objeto de pesquisa intensa nos últimos anos em vários campos das ciências sociais: na ciência política, na sociologia, na economia e outras disciplinas. Foi estudado com diferentes métodos e objetivos. No ambiente político, a deliberação pode ser entendida como um método ou como uma teoria.

Como método, a deliberação é a fase de descoberta dos princípios de justificativa de uma decisão pública e pode guiar para um entendimento dos interesses dos outros e, portanto, uma maior justificativa da decisão tomada (Hardin 1999); como teoria política, refere-se ao modelo de ação comunicativa proposto por Habermas (1996) e é caracterizada pela busca do consenso para chegar a uma decisão ótima visando a vontade geral e a escolha racional (Gutmann Thompson 1996).

A deliberação como método ocorre em quase todos os contextos da vida política e institucional: tal concretização, porém, pode ocorrer de várias e diferentes formas. De fato, o valor da deliberação é defendido pela capacidade de inclusão das posições morais dos participantes no procedimento decisório e, por meio da argumentação normativamente estruturada, alcançando a convergência das preferências para um acordo que produza, simultaneamente, a melhor política, em sentido epistemológico, e a máxima justificativa moral diante dos atores que participam (Cohen, 1997).

A deliberação é considerada um meio de participação do corpo cívico para expor as próprias preferências, que permite, por meio da argumentação, buscar formas de consensos baseados mais na qualidade dos argumentos que na relação de forças maioria/minoria. Neste

caso, intuitivamente, o diálogo entre as partes em disputa deveria reduzir as diferenças de posições por meio da mudança das mesmas preferências.

O estudo da deliberação constituinte considera uma série de elementos e fatores intervenientes a serem estudados para gerar um conhecimento que poderíamos chamar de *desenho ótimo de uma deliberação constituinte* (Elster 2008): a deliberação não será considerada uma teoria política abrangente, mas especificamente um procedimento de argumentação, distinguindo-o da negociação, que inclui a fase de agregação das preferências na votação (Elster 1998a).

A principal diferença entre argumentação e negociação é que a primeira funda-se na força imparcial do melhor argumento e a segunda, na força parcial dos recursos disponíveis. Obviamente esses dois são tipos ideais comunicativos e se encontram, raramente, em formas puras. A votação é diferente das outras duas formas, porque mais que uma comunicação de um conteúdo, trata-se de uma agregação das preferências (Elster 1991).

A argumentação é a oferta de argumentos e ideias com fim de persuadir as outras partes e induzir uma mudança das preferências dos atores e encontrar uma decisão que possa, idealmente, satisfazer os critérios de justificativa moral e racionalidade epistêmica ao mesmo tempo. A busca do argumento racional prevê dois critérios: de imparcialidade e de consistência. A imparcialidade refere-se ao fato que a validade do argumento deve ser avaliada sem considerações sobre os interesses dos atores que participam da deliberação. A consistência refere-se ao critério objetivo de avaliação da qualidade do argumento.

A negociação não tem como objetivo o melhor argumento, mas uma comunicação que induza ou obrigue as partes a fecharem um acordo e aceitarem as reivindicações do outro. Em uma negociação não é preciso oferecer argumentos ou razões imparciais: o simples interesse particular é uma justificativa suficiente pelas próprias preferências e portanto, a negociação é diretamente ligada aos recursos que as partes dispõem e o peso dos recursos é determinante para o resultado. Os recursos permitem usar premissas e ameaças como meios comunicativos e assim, a credibilidade tornar-se-a o fator chave da força dos negociadores. Geralmente, a negociação se dá entre duas partes - a argumentação não precisa, necessariamente, de partes em contraposição - que busquem uma solução cooperativa: o fracasso das negociações leva para uma solução não cooperativa.

A análise de Elster (1998b) destaca a divergência que pode se encontrar na definição de

preferências fundamentais, que representariam os pontos ideais dos constituintes, e a escolha das preferências instrumentais, que seriam as propostas pragmáticas para obter um resultado útil em relação á preferência fundamental.

O fator das publicidade é determinante na explicitação da relação entre interesses fundamentais e interesses estratégicos: a *hipocrisia civilizadora*, definida por Elster (1998b), atua exatamente porque em uma deliberação com portas abertas não são sustentáveis publicamente posições que defendam um interesse particular. Assim, se alguém quisesse defender os próprios interesses deveria necessariamente mascarar o fato como se fosse de interesse público. Essa hipocrisia teria um valor civilizador porque na tentativa de mostrar o valor geral da própria proposta, seria defendido o interesse público.

Existe a possibilidade que a abertura favoreça a retórica e não a argumentação: em primeiro lugar em uma deliberação pública é difícil para partes retratar as próprias propostas, porque isso seria visto pelo público como uma fraqueza, em segundo, a presença do público pode tornar-se um meio de intimidação sobre uma parte; as portas abertas, portanto, podem dificultar de fato a convergência ou ser causa de um acordo que seja o fruto das intimidações das galerias e não a do melhor argumento.

A publicidade, ou seja a natureza pública, aparece também na relação entre razão e emoção que afeta os mecanismos de escolha (Elster 1983). Além de influenciar individualmente a capacidade de avaliar a escolha de uma preferência estratégica em relação ao interesse principal, os efeitos das emoções humanas atuam coletivamente aquecendo ou esfriando o clima deliberativo. A emotividade é, sem dúvida, um elemento importante na tomada de uma decisão que afeta o registro da comunicação entre as partes e a possibilidade que aconteça, por meio da deliberação, uma atualização das preferências dos atores em sentido convergente (Elster 1998a), ou seja, a persuasividade de um argumento pode ser totalmente anulada pela incapacidade da outra parte de avaliá-la imparcialmente, em particular quando os agentes estão divididos em redes cognitivas separadas.

É uma razoável aproximação concluir associando a argumentação com as portas abertas e a negociação com as portas fechadas: mesmo que a primeira possa acontecer também com portas fechadas, não seria possível saber se a decisão tomada não foi um reflexo de uma negociação, talvez influenciada por interesses particulares.

Tanto na argumentação quanto na negociação, as partes precisam de incentivos

determinados pelos custos de saída e podem encontrar acordos ou pela força do melhor argumento ou pela barganha das partes. Como dito, com portas fechadas a natureza do acordo não é visível, e por isso em uma deliberação constituinte um acordo que dependa, essencialmente, das forças de negociação dos grupos pode ser um resultado altamente indesejável, dada a natureza mesma da constituição que define um ordenamento geral e orientado para um futuro indefinido.

2.1. Condições socioeconômicas

Dado que no contexto de estudo da deliberação constituinte, o papel das forças civis é mencionado como potencialmente influente e relevante, faz-se necessário para os nossos fins por em diálogo as duas literaturas, a de deliberação e a de grupos de interesses. A pressão dos grupos de interesse na participação do momento deliberativo poderia não ser positiva e pelo contrário, representar uma condição que dificulte a capacidade deliberativa dos constituintes.

Classicamente as abordagens pluralistas (Latham 1951, Dahl 1961) definem como ação politicamente racional qualquer tipo de estratégia que possa influenciar a produção legislativa pública: o recurso político da sociedade não é portanto somente a votação ou a possibilidade periódica de recusar ou aceitar o governo no cargo, mas o meio para influenciar a gestão do poder público continuamente e através de qualquer tipo de pressão.

Se o domínio de um procedimento decisório pode ser chamado de “poder de decisão” e “poder de veto”, a capacidade de impedir que questões críticas sejam incluídas na agenda deliberativa seria, portanto, uma forma mais fina de influência: o “poder de não-decisão” (Bachrach Baratz 1962). A tentativa de controlar ativamente os resultados da deliberação é uma manifestação do poder que não faz distinção entre questões ordinárias e questões críticas: a gestão do poder de não decisão é exatamente a habilidade de evitar que conflitos críticos e potencialmente polarizadores apareçam na deliberação.

Não somente podemos considerar essas duas faces do poder, decisão e não-decisão, mas considerar de forma mais radical uma terceira: a dimensão ideológica do mesmo (Lukes 1975); isto é, a possibilidade de moldar, intencionalmente ou não, as alternativas em disputa deliberativa e de organizar a estrutura cognitiva do conflito entre as partes.

O aspecto ideológico da comunicação será retomado na próxima seção, e aqui se encerram os questionamentos a respeito da ação dos grupos de interesse ligando a questão da ideologia à abordagem *policy centered* de Lowi (1964, 688-609). Por esse autor, no estudo do

relacionamento entre grupos de interesse e decisão política, a natureza da questão a ser decidida é o que mais determina a forma dos grupos e os cenários de ação. As três formas de políticas públicas puras, distributiva, regulatória e redistributiva, caracterizam o tipo de conflito entre interesses e portanto o grau de conflito e a estabilidade das decisões.

Nas políticas distributivas os grupos competem por benefícios que podem ser divididos entre os atores particulares sem que esses últimos estejam em conflito direto entre eles. Conseqüentemente, o grau de conflito e instabilidade permanecerá baixo e terão maiores relações clientelares entre políticos e grupos civis: os custos difusos e os benefícios particulares estimulam o *log-rolling* e a negociação dos benefícios, o famoso esquema *pork-barrel*. Por isso, o conflito entre as partes e a instabilidade das decisões será baixo, porém o lado negativo é o risco de ter políticas de curto prazo e uma perda de eficiência em longo prazo.

No cenário de políticas regulatórias não temos mais custos difusos, mas atores beneficiados e atores danificados que podem ser claramente conhecidos. Na regulação, diferentemente da distribuição, o bem público não pode ser repartido para cada grupo, mas necessariamente deverá ser regulado de forma geral. Os grupos terão incentivos para formar coalizões de setor e batalhar contra os concorrentes: o risco nesse caso é que se formem cartéis ou oligopólios de setor e que o conflito entre as partes possa polarizar, dificultando a capacidade do decisor público de acomodar os interesses.

Finalmente, o cenário redistributivo envolve a alocação de custos concentrados e benefícios difusos, como as políticas do bem-estar. Esse cenário é caracterizado por negociações das maiores organizações, como sindicatos ou confederações de empresas. O grau de conflito pode ser alto, mas relativamente estável pelo fato que as negociações tenderão a ocorrer entre as lideranças de grupos abrangentes com a mediação das instituições públicas. A estabilidade no tempo permitiria a formação de alianças nacionais com a possibilidade de desenvolvimento de ideologias de longo prazo. O cenário redistributivo é aquele, em maior parte, caracterizado pelos políticos e instituições e que favorece a negociações entre os grandes representantes.

Todavia, a consideração a ser feita aqui é de que a estabilidade da arena redistributiva pode ser suspeita, sobretudo pela confiança na potencialidade da ideologia ser um fator de coesão e de estabilidade de uma ampla base de consenso, até conseguir uma representação de

classe. No caso em que a política redistributiva tenha características também regulatórias, o que seria próprio ao caso potencial de algumas partes do texto constitucional, teríamos uma parte concentrada de atores que levam o custo da redistribuição e uma parte difusa de beneficiários: seguindo a lógica da ação coletiva (Olson 1999) um grupo menor e concentrado de atores que disponham de grandes recursos terá maiores capacidades de mobilização e influência que um grupo difuso e grande.

O texto constitucional oferece intrinsecamente elementos das políticas regulatórias pela sua generalidade e pelo fato de ser mais rígido e mais dificilmente mutável que uma política ordenaria: a contraposição poderia ser marcada por uma ulterior polarização ideológica: agindo como fator de coesão interna e de divisão externa, a divisão social constituiria em si uma ideologia da divisão. As partes ideologicamente polarizadas encontrar-se-iam em dois campos normativos diferentes, com poucos pontos de contatos e de efetiva comunicação.

Em outras palavras, a estabilidade do resultado em uma arena redistributiva / regulatória seria no específico uma cristalização ideológica de um conflito gerado por paralisia decisória: o risco portanto seria a incapacidade do decisor público de formular propostas alternativas e de mediação e conseqüentemente, o crescimento de comportamentos sociais que poderiam ser chamados de anti-sistema (Sartori 1976: 117-120).

A literatura dos grupos de interesse põe em luz a possibilidade que a estrutura dos interesses dificulte a eficiência da deliberação por causa da excessiva pressão. A falta de reais incentivos para deliberar otimamente seria uma chave para entender o fracasso ou o sucesso do procedimento deliberativo (Shapiro 2002:11): utilizando o conceito de Hirschman de *exit* e *voice* (1970) temos que quanto maiores os custos da saída, maiores os incentivos para usar a voz, e nesse sentido, participar á deliberação. Ao oposto, se o custo da saída fosse nulo, também seria nulo o incentivo a deliberar.

A determinação do custo da saída depende do tipo de interesse em disputa e trata de interesses fundamentais: decisões com conseqüências pelas partes que não podem ser evitadas ou que não podem ser revertidas e impõem custos de saídas elevados e incentivos fortes para usar a voz. Assim, segue Shapiro (2002:13), o tipo de custo deve ser considerado para avaliar os incentivos á deliberação: o grupo que leva os custos maiores da decisão, analogamente á seção precedente, teria os maiores incentivos para apelar-se á deliberação até tentar bloquear e vetar o procedimento. Nesses casos de diferenças de custos e disponibilidades diferentes, a

deliberação deveria ser protegida pela grande disparidade de poderes entre os grupos. Esse aspecto será retomado ao tratarmos, mais adiante, das características da comunicação deliberativa constituinte.

2.2. Condições narrativas e simbólicas

Nem sempre a argumentação em uma deliberação constituinte pode ajudar a convergência para um ponto de mediação: em caso de divisões normativas profundas, a argumentação pode tornar as partes mais conscientes do desacordo que as divide. Assim, não há garantias do que a argumentação possa sistematicamente favorecer a convergência das partes, especialmente quando os princípios sobre os quais as partes baseiam as próprias propostas são inconciliáveis (Sunstein 1999).

Além disso, quando olhamos para uma deliberação constituinte e as dinâmicas da convergência ou polarização é preciso observar o valor simbólico do tópico em discussão e que se possa reconhecer, entre os outros fatores de influência, uma forma de *assimetria retórica* ligada com a questão simbólica. No caso de uma sentença judiciária, por exemplo, pode haver uma radicalização da pena se a mesma assumir uma carga simbólico-normativa: uma forma de chamar atenção sobre um problema e enviar uma mensagem forte, ou uma dissuasão contra futuros comportamentos ou uma radicalização orientada á aquisição de credibilidade na frente do público (Sunstein 2002:182-183).

A historicidade de um tópico deliberativo se conecta com a questão da assimetria retórica em quanto as raízes históricas constituem uma bagagem cultural coletiva que molda a percepção das partes e influencia os andamentos deliberativos. Para explicar esse mecanismo, imaginemos uma questão a ser deliberada que constitui um problema social presente há muito tempo e que não encontrou soluções eficientes: na deliberação os atores com posições mais severas conseguirão, até um certo limite, maior credibilidade diante do público que os atores que propõem soluções mais moderadas (ibidem). A linha dura é associada, nos olhos do público, com uma maior vontade e determinação na resolução de um problema sem solução: a linha moderada seria, pelo contrário, associada com a vontade fraca, incapaz de resolver definitivamente o problema e por isso menos crível.

2.3. Organização do trabalho constituinte

Por organização interna da Assembleia constituinte entende-se, principalmente, as regras de funcionamento da mesma e a estrutura dos partidos nos trabalhos constitucionais, e em

particular o fator do número de constituintes chamados a decidir em cada etapa deliberativa e o papel dos partidos, a heterogeneidade interna das preferências dos partidos e a respectiva organização de liderança.

As regras possíveis para regular uma constituinte são muitas e não é relevante para essa análise verificar quais poderiam ser. O fator sobre o qual será concentrado esse estudo é o da estrutura das fases deliberativas e no específico o número de constituintes chamados a decidir em cada etapa. No modelo oferecido por David Stasavage (2004, 2007), o autor oferece uma avaliação inspirada ao trabalho de B. Manin, onde instaura-se entre representantes e eleitores um jogo de “sinalização”¹ com dois tipos de solução de equilíbrio: equilíbrio informativo e equilíbrio de responsividade.

O primeiro representa a bem sucedida transmissão de informações entre os representantes e a utilização das propostas para alcançar um acordo eficiente em relação ao estado do mundo. A segunda solução, o equilíbrio de responsividade, é o caso em que os representantes não têm incentivos para trocar informações e preferem sinalizar a própria fidelidade com a posição ideal dos principais, considerados como os eleitores dos representantes.

Nenhum dos dois resultados traz consigo uma carga positiva ou negativa. O equilíbrio informativo pode sim significar a advinda comunicação entre os agentes e, se possível, o acordo no interesse do principal, porém isto poderia também ser o fruto de uma diversão do agente em relação ao ponto ideal do principal.

O equilíbrio de responsividade pode ter igualmente dois significados, o primeiro referindo-se a impossibilidade dos agentes de aceitar mediações por efeito da possibilidade de aparecer como não fiéis aos olhos dos principais, e o segundo pode ser um resultado positivo pela real impossibilidade de encontrar um acordo que seja vantajoso pelo principal.

Os resultados da simulação desse modelo oferece uma justificativa de um sistema deliberativo estruturado em dois estágios: o primeiro com portas fechadas para facilitar a troca de informações entre os representantes, o segundo com portas abertas para tornar público o resultado da votação. Esse esquema deliberativo amplia a área de probabilidade de existência de um equilíbrio informativo e facilitaria a convergência das propostas por efeito da troca de argumentos e informações.

¹ Para aprofundar o estudo desses modelos ver também a lógica principal-agente, bem resumida em Epstein O'Halloran 1994 e o modelo formal de comunicação estratégica de D. Austen-Smith 1992

O modelo oferecido por Stasavage ressalta os efeitos do *setting* deliberativo das portas abertas ou fechadas e põe em luz o fator que será considerado nesse trabalho, isto é, a probabilidade do representante de ser pivô e com isso o tipo de incentivos e de pressões que o afetam.

A probabilidade de resultar decisivo na decisão coletiva com portas abertas condiciona diretamente a pressão que o constituinte recebe e portanto conecta-se com os incentivos que ele possui para oferecer pontos de mediação no caso em que os pontos ideais dos grupos civis fossem já polarizados. A probabilidade de resultado decisivo, que poderia ser chamada de *decisividade marginal*², é diretamente ligada com o número de constituintes chamados a decidir: isto é evidente pelo fato que quanto menor o número de decisores, maior a probabilidade de um deles ser decisivo no resultado da votação.

Assim, no momento da escolha dos membros da comissão, um número baixo de decisores facilita um mecanismo de auto-seleção dos interesses mais fortes e portanto levar para uma forma de radicalização das preferências expressas pelos constituintes na decisão³.

O efeito do número na radicalização estaria ligado não somente com as condições sócio-econômicas e simbólico-narrativas expostas acima, mas também com o grau de heterogeneidade interna das preferências dos partidos (Krehbiel 2000). A forte diferença interna de uma bancada de partido facilitaria o grau de polarização da deliberação, pois a colocaria em duas dimensões diferentes, sendo estas o critério de proporcionalidade partidária na composição das comissões e a proporcionalidade na representação dos interesses na comissão específica. Assim, a heterogeneidade interna seria um fator de instabilidade a mais, dadas as condições de contexto já consideradas.

O último fator da organização interna da assembleia constituinte é portanto o papel dos partidos e das lideranças na condução das deliberações. Existe a séria possibilidade que um constituinte não defenda o interesse dos próprios eleitores por causa da pressão de um grupo de interesse particular cuja ação seja invisível aos olhos dos representados.

Todavia, pode ser considerado também o efeito de agregação das preferências dos partidos

² Chama-se de *decisividade marginal* a probabilidade de ser pivô do representante em associação com o conceito matemático de *utilidade marginal do voto* para aprovar uma decisão coletiva: isto é, quanto menor o número de decisores, maior a importância de cada um deles para determinar o resultado final da decisão. Ver Riker Odershook 1968, Palfrey Rosenthal 1983, Green Shapiro 1994.

³ Existe ao meu ver uma analogia na composição das comissões com os mecanismos de auto-seleção participativa que levam para uma desigualdade na participação política, ver Vita 2004.

e as lideranças que exercem (Cox McCubbins 2005:4-11): em uma coalizão partidária os líderes possuem incentivos para que os compromissos do partido com o eleitorado sejam, pelo menos aparentemente, cumpridos e para que não emergjam questões críticas capazes de quebrar as coalizões ou até mesmo o partido.

Dado que os partidos maiores possuem programas de abrangência nacional, a ação de um grupo de interesse para desviar o comportamento do constituinte é, nessa perspectiva, contrabalanceada pela ação da lideranças de uniformizar o comportamento da bancada com a orientação unitária do partido.

Isto facilita uma certa estabilidade e previsibilidade dos votos dos constituintes e portanto facilitaria acordos inter-partidário nas fases de votação. Nesse modelo os partidos atuam para evitar que uma política possa atingir até um nível de polarização que ponha em perigo a coalizão de maioria e a capacidade de produzir decisões.

3. Justificativa do caso, metodologia e hipótese

Para introduzir o caso da reforma agrária brasileira não é possível não considerar a importância previa do argumento e a influência que essa bagagem histórica e cultural exerce sobre a sociedade, os atores constituintes e sobre os resultados deliberativos.

Em primeiro lugar, a reforma agrária foi um tema presente no debate a respeito das causas do atraso sócio-econômico do Brasil, e por muitos teóricos políticos e sociais acabar com o latifúndio significava terminar com a estrutura de grandes diferenças sociais que impediam o desenvolvimento das instituições democráticas. Outra componente, muito forte do lado simbólico e ideológico, era o tema da justiça social em respeito aos escravos liberados na lei, mas que substantivamente não conseguiam sair de uma condição de vida indigna.

Sendo já um problema e um tema político bem conhecido, a reforma agrária teve também um precedente político importante, o golpe militar de 1964, que nas vésperas da crise levou o governo Goulart para o golpe, o debate principal era exatamente o plano da reforma agrária promovido pela parte progressista do governo. Naquele contexto os conservadores se opuseram a uma reforma radical e assim instaurou-se o mesmo jogo de polarização. Do lado progressista não havia intenção de facilitar uma mediação, dada a vontade de manifestar a própria fidelidade aos interesses da base eleitoral e dada também, uma excessiva confiança no suporte extra-parlamentar das forças sociais e armadas. O lado conservador não podia aceitar sorrindo a declaração da própria morte e, portanto não deixou por sua vez margens de negociação, talvez antecipando o fato que em caso de polarização extrema as forças armadas não teriam apoiado a reforma radical (Figueredo 1993:122-130).

Esse precedente histórico não pode ser ignorado e nos explica como nos anos de transição, a ideia da reforma esteve associada com a mesma oposição ao regime: na memória histórica ela estava ligada com a luta contra a opressão militar e dessa forma, o sucesso da transição estava acompanhado do sucesso da reforma e vice-versa. Não foram somente as razões práticas da resolução da condição desesperada dos trabalhadores agrários dos grandes latifúndios, nem as questões da ineficiência produtiva dos mesmos, que motivaram o debate e a mobilização entorno da reforma: a vitória da reforma teria sido também, a maior manifestação simbólica da vitória da transição democrática sobre o regime militar.

Assim, poderíamos perguntar-nos, porque a batalha da reforma deveria ser feita na

constituinte e não na lei ordinária? Os grupos a favor da reforma estavam experimentando, nos anos antecedentes, a constituinte, uma parada dos projetos de reforma na política ordinária. As tímidas negociações dos vértices governativos não deixavam satisfeitas as asas da esquerda mais radical, e obviamente nem estavam nas preferências dos conservadores. Os grupos pró-reforma eram convencidos que a política ordinária não seria suficiente para superar as resistências que os poderes do agronegócio exerciam. Por outro lado, as emergências econômico financeiras dificultavam de fato o funcionamento dos meios institucionais da reforma, não havia fundos para pagar as expropriações e nem interesse para que a produção agrícola de exportação, que estava entre as maiores fontes de ingresso de dólares americanos, fosse reduzida por efeito da reforma.

Era preciso, portanto, de uma medida extra-ordinária, uma medida constitucional que garantisse no novo pacto social os dispositivos que pudessem viabilizar a verdadeira reforma sem o risco de não ver a sua atuação bloqueada na administração ordinária. Com essas intenções os grupos de interesse pró-reforma prepararam-se para inserir, através dos canais de abertura da ANC, dispositivos que talvez não pertenciam exatamente a um texto constitucional, mas que podiam alavancar a reforma e marcar a substantiva vitória da transição democrática. Os grupos de interesse do lado conservador e do lado liberal por suas vezes mobilizaram-se nos anos '80 para contrapor-se aos grupos pró-reforma.

Não se verificou uma mediação anterior a instalação da constituinte, isto é, dado o plano de colocar nos dispositivos constitucionais os meios para garantir a reforma, não havia intenção de deixar a questão na política ordinária. Os grupos utilizaram o tempo e o recurso deles para participar da fase constituinte com a máxima incisividade e acrescentando a polarização já existente e levando-a diretamente para as salas da subcomissão.

De certa forma, era a história mesma da reforma que sugeria o resultado de polarização, ou talvez, que já demonstrava a sua carga simbólica. Diferentemente de muitos outros temas da constituinte a serem decididos, o caminho deliberativo da reforma agrária não se realizou seguindo o mesmo padrão, mesmo que todas as questões fossem reguladas pelo mesmo regimento vigente naquele momento (Souza 2001). Portanto, se as soluções consensuais de matriz *consociativas* verificaram-se, por exemplo, nos casos do sistema tributário e da despesa pública e a regulação da descentralização federal, porque a reforma agrária teve um caminho diferente, quais fatores poderiam explicar o tipo de solução diferente que foi

adotada, porque a *policy* da redistribuição da terra mostrou sinais de radicalização e polarização?

Tratando-se de uma argumentação teórica buscar-se-á ligar as hipóteses com uma análise do andamento da deliberação baseada, principalmente, nas extensas Atas da Constituinte que permitem uma pesquisa detalhada no texto de todos os debates e as propostas dos constituintes e dos representantes dos grupos de interesse que participaram⁴.

Tabela 1: Cronograma dos trabalhos sobre a reforma agrária

Subcomissão VIc	Comissão temática VI	Comissão de sistematização	Plénario
07/04/1987 - 11/05/1987	26/05/1987 - 12/06/1987	26/06/1987 - 18/11/1987	04/05/1988 – 10/05/1988

O trabalho empírico é uma reconstrução dos eventos da reforma agrária. Ao longo do trabalho será utilizada a metodologia da análise dos discursos para mapear as propostas das partes e a relativa posição em termos de inclusão ou exclusão e com isso a polarização ou convergência de cada proposta ao longo de todo o debate.

A disponibilidade integral dos debates constituintes em suporte informático nos permite verificar facilmente as proposições de cada constituinte e controlar o conteúdo dos debates, das propostas e das emendas. Dada a grande organização prévia dos trabalhos, as propostas estavam codificadas em termos comuns entre os grupos e já predispostos como termos jurídicos para os artigos constitucionais. Essa clareza terminológica permite aproximar-se do texto e identificar no uso das expressões convencionais as posições dos constituintes e, portanto, verificar a fidelidade deles nos momentos das votações e as eventuais mudanças de comportamento ao longo das deliberações.

Em particular, a estrutura do trabalho constituinte era planejada em fases de arenas deliberativas diferentes e com regras decisórias específicas, portanto, o interesse principal será de relacionar o comportamento dos constituintes com o contexto em que eles atuavam: comissões compostas por um número e com regras decisórias diferentes podem estimular comportamentos diferentes.

⁴ As referências com as Atas da Assembleia Nacional Constituinte do 1987-1988 serão feitas com os dados do arquivo do Senado Federal em formato eletrônico e disponíveis no *website* do mesmo Senado Federal e da câmara dos Deputados.

Outra fonte de dados será as fichas biográficas dos principais constituintes que participaram das discussões, especialmente nas primeiras fases, para verificar se existiam ligações diretas entre constituintes e grupos de interesses e também para certificar o tipo de envolvimento do constituinte na reforma agrária, se mais de natureza técnico-econômica ou mais ideológica. Além da motivação originária para o envolvimento na questão agrária, será interessante ver como o respeito da proporcionalidade de partidos é insensível com a possível desproporcionalidade das preferências que pode acontecer quando há forte heterogeneidade nos partidos de maioria.

3.1. Hipóteses

A dinâmica que se pretende demonstrar tem em conta três tipos de atores deliberantes: lideranças de partidos, constituintes e grupos de interesse. A ideia é que os constituintes estão em posição de conflito potencial entre as orientações da liderança que representam a unidade do partido, e a influência dos grupos civis que representam interesses particulares e de setor. As preferências dos grupos de interesses são consideradas como fixas e externas ao processo.

Em condição de portas abertas um número pequeno de atores deliberantes não tem incentivos para expor-se em propostas de mediação que não satisfaçam nenhuma das partes. Pelo contrário, ao crescer do número dos participantes, os incentivos simbólicos e de responsividade diminuem e a capacidade de controle dos líderes cresce e com isso, as possibilidades de mediação.

Seguindo o mapeamento das propostas e o comportamento dos constituintes nas várias fases dos trabalhos será possível verificar se efetivamente houve maior polarização com um número pequeno e se apareceram pontos de convergência com um número maior de constituintes que participavam da deliberação.

Portanto em um contexto de política redistributiva-regulatória em que a narrativa mesmo da deliberação está caracterizada pela tendência polarizadora, teremos como hipóteses:

1. Quanto menor o número dos atores chamados a deliberar:
 - a. maior a probabilidade de radicalização nas posições dos atores, mesmo respeitando a proporcionalidade partidária;
 - b. maior o peso dos atores civis participantes, os quais podem intimidar mais facilmente os constituintes e desincentivar os comportamentos de mediação.

2. Ao oposto, quanto maior o número de atores que deliberam:

- a. maior a probabilidade de ter um número maior de constituintes moderados e maiores margens de mediação;
- b. maior a importância da orientação das lideranças, que atuam para unificar o comportamento das bancadas

Se bem que essas hipóteses podem ser testadas também em outros tipos de arena e contexto, nesse estudo serão aplicadas somente em um contexto de política como a reforma agrária, cujas características de *policy*, de estrutura de interesses envolvidos e da narrativa simbólica, colocam o problema da possibilidade e da capacidade dos constituintes de deliberar favorecendo a imparcialidade e o uso da razão.

4. O contexto do caso: transição democrática brasileira

4.1. Descrição do ambiente social

Como introdução ao contexto do caso, podemos dizer que a fase constituinte brasileira era a última passagem da transição pacífica do regime militar para o regime democrático, que tinha começado nos anos '70. O período histórico de análise é interessante porque se coloca em um momento de mudanças internacionais, especialmente do ponto de vista econômico e financeiro, e antecipa em um ano a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética, fato que abrirá uma nova fase de democratização nos países do leste da Europa e de abertura progressiva de todos os mercados do mundo: inevitavelmente as nações envolvidas nas mudanças deviam considerar os novos critérios de regulação econômica e financeira e as novas perspectivas sobre o papel do Estado na organização da vida civil.

O Brasil estava experimentando nos anos anteriores à constituinte um crescimento da economia industrial que gerava grande riqueza no país, mas que não era acompanhado por uma administração monetária e financeira eficiente: a administração centralizada dos militares não tinha a capacidade de gestão suficiente para responder a crise internacional e segurar o crescimento econômico brasileiro.

O desrespeito dos elementares direitos liberais, além de ser um problema pela qualidade da vida civil, constituía também um freio pelo desenvolvimento econômico: mesmo que o processo de liberalização brasileira já tivesse começado pelo impulso das elites militares, os avanços alcançados não foram suficientes e incentivaram o nascimento da Frente Liberal ao fim de liberar-se do decadente aparato militar e para consolidar a imagem internacional do Brasil como estado de direito, incentivando a confiança nos investimentos brasileiros através da limitação da ingerência do governo nas matérias econômicas e monetárias.

Por outro lado, essa mesma incapacidade era corresponsável pelo agravamento das condições sociais, sinalizado pelo aumento das diferenças na renda e no acesso aos serviços. Em um contexto tradicionalmente de agricultura de exportação, a progressiva diminuição da produtividade agrícola - nos estados do nordeste em particular - e o crescimento industrial acelerado, favoreceram o fluxo migratório da população que morava nos campos para as grandes cidades (fontes estatísticas do Estado Federal, biblioteca). A absorção da força de trabalho gerou um círculo virtuoso pela indústria, mas não foi acompanhado por um adequado

fornecimento de serviços civis como hospitais, moradias, sistemas de transportes etc. (Lamounier 1989).

O crescimento da população empregada nas indústrias próximas as cidades e a falta de uma colocação regulada dentro do contexto urbano tornaram piores as condições de vida suburbanas e o bem conhecido fenômeno das favelas. Esses fatores deram mais espaço para organizar uma ampla base de consenso, mobilizar grandes grupos sociais e fortalecer as organizações do trabalho como o, Congresso Unido dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) (Martinez Lara:1996, 26-27).

Do ponto de vista dessa pesquisa, o contexto de transição brasileiro ressalta a ampla mobilização dos grupos de interesses e sociais, e a intenção de participar do procedimento constituinte como atores protagonistas (Rodrigues 1990). Dada a ineficácia das mudanças promovidas pelas elites militares, aparece a necessidade de reinstaurar a legitimidade do governo por meio da participação civil e da abertura da fase constituinte que teriam garantido o apoio da sociedade civil à nova ordem (Fleischer 1986, Martinez Lara, 1996:38).

Isto nos conduz para duas outras considerações: de fato a grande coalizão do movimento democrático brasileiro e da frente liberal tinham importantes pontos de convergência no programa de oposição ao regime e de estabelecimento de proceduras institucionais democráticas, mas revelava a dificuldade na articulação de um programa claro para a consolidação da democratização sócio-econômica. Por isso, respondendo a chamada de participação, os grupos de interesse elaboraram e articularam as próprias propostas para enfrentar-se na Assembleia Constituinte e desbloquear o imobilismo que caracterizava a ação do governo e que era causa de forte desconfiança nas elites da sociedade brasileira (Martinez Lara, 1996:58). O fato que talvez mais explique a desilusão da sociedade brasileira nas capacidades dos líderes do país de agir no interesse geral foi o fracasso definitivo do Plano Cruzado do início do 1987 que, após de um aparente sucesso inicial, piorou ulteriormente a instabilidade política e econômica brasileira.

Resumindo, o contexto o qual se realizou a deliberação constituinte foi caracterizado por:

- Mobilização dos grupos civis e de interesse para participar ativamente no procedimento com portas abertas, favorecida pela desconfiança nos meios legislativos e de governo e pela necessidade de legitimar as novas instituições por meio da transparência e do acesso de massa.

- Heterogeneidade das preferências na coalizão democrática e incapacidade política de coordenar os debates entre os grupos civis antes da instalação da Assembleia Nacional Constituinte.

4.2. Aspectos institucionais da Assembleia Nacional Constituinte

Após ter introduzido alguns aspectos que relevam pelo estudo da nossa deliberação constituinte, passar-se-á agora a olhar como era o desenho institucional da Assembleia Nacional Constituinte, em particular para definir como era composta a ANC, o *iter* da deliberação e quais vias de participação popular eram previstas.

4.2.a. Quem compõe a ANC

Nos anos antecedentes a instalação da ANC, houve um grande debate na sociedade brasileira sobre a escolha dos constituintes. Havia dois pontos em disputa, o primeiro defendia a ideia de atribuir os poderes constituintes para o Congresso, o segundo reclamava a necessidade de um órgão independente e não necessariamente ligado a estrutura partidária.

Coloca-se essa questão, somente para ressaltar como havia uma forte mobilização civil que defendia o critério de constituição como resultado da participação popular. Essas organizações civis, como a de Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, queriam a eliminação da maioria dos elementos de continuidade com o regime antecedente e defendiam a ideia de uma constituição que fosse a expressão de um acordo originário na sociedade.

As pretensões da corrente independentista não se realizaram e foi decidido que as eleições dos dias 15 de novembro de 1986 teriam escolhidos os deputados e os senadores do congresso nacional, que sucessivamente teriam sido os membros da Assembleia Nacional Constituinte.

Os resultados das eleições marcaram a vitória do PMDB, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro e do segundo PFL, Partido da Frente Liberal. A composição da ANC ia ser a seguinte: o PMDB com o 54.74% dos constituintes e o PFL com o 23.61%. Outros quatro partidos eleitos conseguiram uma percentagem de votos entre 3% e 7%, respectivamente, o PDS com o 6.8%, o PDT com o 4.65%, o PTB com o 3.22% e o PT com 2.86%. Os outros partidos menores dividiam-se nos 4.5 pontos percentuais que faltam, mas resultando praticamente não influentes, na perspectiva macro, nos andamentos das deliberações.

Tabela 2: Composição partidária na ANC

Partidos	Constituintes	Porcentagem
PMDB	306	54,74%
PFL	132	23,61%
PDS	38	6,80%
PDT	26	4,65%
PTB	18	3,22%
PT	16	2,86%
PL	7	1,25%
PDC	6	1,07%
PCB	3	0,53%
PCdB	3	0,53%
PSB	2	0,35%
PSC	1	0,17%
PMB	1	0,17%
Total constituintes	559	100%

Os partidos que compoariam a Aliança Democrática, PMDB e PFL, conseguiram um resultado de amplo controle da maioria qualificada da ANC, com o 78.35% dos constituintes para 438 sobre 559, coisa que no papel permitiria controlar totalmente o procedimento por esses dois partidos. Como veremos, pelo menos no caso da reforma agrária, esse resultado de controle não se verificou e pelo contrário, a heterogeneidade e a falta de uma liderança que unificasse o PMDB mostraram como o conflito tinha se deslocado no interior do partido (Souza 2001:516).

A falta de coesão na bancada do PMDB e, em medida menor no PFL, sinalizava uma condição de imprevisibilidade dos comportamentos dos constituintes em situações de contraste e as dificuldades das lideranças em obter disciplina partidária.

Para sublinhar esse aspecto da composição da ANC, será antecipado um dado que posteriormente retomaremos, sucessivamente, falando sobre os grupos de interesse: olhando nas fichas biográficas dos constituintes, no que se refere a profissão e origem social (Fleischer, 1988:34), temos que os constituintes proprietários de capitais ligados ao agronegócio constituíam 16.2% da ANC, com 90 constituintes cuja renda dependia dos interesses nos campos. Como essa parte será adiante trabalhada, o argumento aqui não será

aprofundado, no entanto é preciso mencionar que se 90 membros sobre 559 não constituem uma maioria no plenário, com a organização descentralizada dos trabalhos, as proporcionalidades podem resultar significativamente alteradas.

4.2.b. As regras de funcionamento

A organização da ANC, o método de funcionamento e o caminho deliberativo são os elementos institucionais que afeitarão as mecânicas deliberativas e as estratégias dos atores constituintes e civis na tentativa de antecipar os resultados das passagens deliberativas para chegar ao resultado final desejado (Souza MT 2003). Partiremos, portanto desses dois aspectos essencialmente: primeiro como a ANC estava organizada internamente e como era planejada a fase deliberativa de produção do texto constitucional, a fase de sistematização e aquela final de ratificação; o segundo aspecto é de quais procedimentos eram estabelecidas para as propostas e as votações em cada fase deliberativa (Resolução n.2 do Regimento da ANC).

Uma última consideração antes de descrever os elementos institucionais: geralmente quando imaginamos os atores que criam estratégias com a finalidade de ver as próprias preferências satisfeitas, calculamos os seus passos em correspondência de um sistema de regras do jogo que assumimos como fixadas e estáveis. Essa maneira de ver as coisas pode não ser correta em contextos de incerteza e em presença de espaços para interpretar o regimento ou até elementos intervenientes que alterem as regras do jogo quando o jogo está sendo jogado (Gomes 2006).

Isto significa que quando imaginamos as estratégias dos atores é preciso cuidar da possibilidade de que o regimento possa ser interpretado de forma diferenciada, ou a de que existam elementos não visíveis ou não previsíveis, pois não estavam previstos nas regras: alguns comportamentos resultariam pouco compreensíveis em termos racionais se não consideramos o fato que as regras não são uma realidade ontologicamente independente dos atores que atuam a respeito delas.

Passando agora aos aspectos da organização dos trabalhos da ANC, começaremos com o ponto mais destacado pelos analistas da constituinte brasileira, isto é, a organização descentralizada dos trabalhos constituintes (Souza C 2001). A ANC foi planejada em três fases sucessivas: a primeira deliberativa e de produção dos artigos constitucionais, a segunda, de sistematização dos artigos em um texto único coerente e no final, a fase de ratificação do texto constitucional (artt. 17-33 Resolução n.2 do Regimento da ANC).

A primeira fase previa a divisão dos constituintes em oito comissões temáticas de 63 membros cada e chamadas a deliberar respectivamente sobre os macro temas como a soberania e os direitos e garantias de homens e mulheres, a organização do estado, a organização dos poderes institucionais e o sistema de governo, entre as outras (artt. 13-16 Resolução n.2 do Regimento da ANC).

As comissões temáticas estavam, por sua vez, divididas em três subcomissões de 21 membros cada, que deviam deliberar de maneira independente e encaminhar para a comissão temática o anteprojeto aprovado na subcomissão por maioria absoluta. Novamente na comissão temática com mesmo procedimento iam ser agregados os três anteprojeto das subcomissões em um único pela comissão e encaminhado para a comissão de sistematização.

A comissão de sistematização era formada por todos os presidentes e relatores das comissões temáticas, 16, os relatores das subcomissões, 24, mais 49 constituintes escolhidos seguindo a proporcionalidade partidária, por um total de 89. Sucessivamente, a sistematização foi acrescida de mais quatro membros para garantir a presença de um membro de todos os partidos, subindo para 93 membros. O papel da sistematização era aquele de articular um projeto de constituição e encaminhá-lo para a o plenário.

A última fase, a de ratificação, previa a avaliação do projeto de constituição e a votação em dois estágios, com a possibilidade de emendas para chegar ao final a promulgação da nova constituição.

Obviamente esta é uma síntese muito simples do regimento interno da ANC, porém é suficiente para entendermos a descentralização inicial dos trabalhos, com um número reduzido de atores, e as sucessivas fases em que as arenas deliberativas cresciam como número, mudavam de composição e regras decisórias até a última fase de ratificação no plenário.

Vista a estrutura dos trabalhos é preciso agora ver um pouco mais o caminho dos artigos constitucionais partindo da subcomissão.

A deliberação na primeira fase previa as sugestões dos representantes das organizações civis convidados pelos mesmos constituintes e, após certo número de sessões argumentativas, presumia-se que o relator propusesse o seu anteprojeto. Esse anteprojeto podia ser emendado, revisto pelo mesmo relator e sucessivamente emendado, novamente, antes de ser aprovado e encaminhado para a comissão temática.

O procedimento na comissão temática era o mesmo, com a única diferença que a apresentação das emendas antecipava a primeira proposta do relator e baseava-se no texto integrado dos três anteprojetos recebido das subcomissões. Em ambos os estágios, o regimento não permitia a possibilidade de apresentar substitutivos integrais aos anteprojetos dos relatores e garantia a precedência do substitutivo do relator na ordem de votações: como veremos, no nosso caso, essa cláusula regimental moldou as estratégias dos atores, mas não foi exatamente respeitada. Isso gerou muitos problemas e, na nossa perspectiva, demonstra como as antecipações estratégicas baseadas nas regras podem não ser corretas se há ambiguidade interpretativa.

Consecutivamente, uma vez que os relatórios foram encaminhados para a sistematização, o relator dessa comissão especial devia integrar todos os documentos em um único texto. Após a apresentação das emendas pelos membros da comissão, o projeto devia passar por outra fase de discussão e apresentação das emendas populares e finalmente, a apresentação pela votação do substitutivo do relator.

Terminada a fase da sistematização, o projeto de constituição passava pelo aval da assembleia em plenário, que previa dois estágios para votar inicialmente os títulos e os capítulos constitucionais em *toto* e sucessivamente propor as emendas aos artigos singularmente. É importante ressaltar, que nas normas regimentais a possibilidade de alterar o texto aprovado na fase de sistematização era limitada, pois para realizar isso era necessário votar em destaque cada artigo com uma maioria de 280 votos sobre 559, sem a possibilidade de alterar capítulos inteiros ou títulos.

Essa disposição regimental era uma causa primaria do levantamento de um grupo intrapartidário que atuou no término da fase de sistematização mudando o regimento e azerando as etapas anteriores, esse grupo foi chamado “Centrão”. A ação do Centrão tem uma relevância para o nosso discurso, porque de fato foi um elemento a mais de ambigüidade e polarização na deliberação sobre a reforma agraria.

Logo, dois pontos são relevantes para essa pesquisa, primeiro a organização descentralizada planejada para garantir visibilidade e abertura do procedimento constituinte, segundo a possibilidade que as regras estabelecidas do jogo mudem ou possam ter interpretações ambíguas.

4.2.c. Vias de participação popular

A escrita da constituição da nova república brasileira foi pensada como um procedimento de grande participação popular e abertura a sociedade civil. O envolvimento dos movimentos populares, das organizações e, em geral, dos grupos de interesse devia no fundo facilitar a mesma transição e favorecer a legitimação da nova ordem constitucional.

Havia três formas substantivas de participação civil: a primeira era a possibilidade de apresentar propostas de dispositivos constitucionais e emendas subscritas por 30.000 ou mais eleitores brasileiros em listas organizadas por três entidades associativas (Resolução n.2 do Regimento da ANC); a segunda forma era a possibilidade dos grupos de interesse e das organizações civis de expor um relatório no início da fase da subcomissão de referência, assim explica-se porque a organização descentralizada favorecia a visibilidade de cada fórum e a possível participação dos grupos civis competentes (Regimento I); a terceira forma era a participação não regulamentada de ativistas, manifestantes ou simplesmente lobistas nas proximidades da assembléia em Brasília ou diretamente nas galerias das salas da assembleia. Existia também, uma quarta via que consistia na chamada de decisão por plebiscito, mas não resultou relevante aos nossos fins.

A abertura das portas da deliberação constituinte conectava-se com a organização descentralizada dos trabalhos das subcomissões e das comissões, “para que cada um pudesse sentir que nas comissões encontrará um nicho onde vai poder expor seu ponto de vista, achei mais conveniente subdividi-las em três subcomissões” (Fernando Henrique Cardoso, ata da 18a sessão vol. 1 p.420), oferecendo para todos os constituintes uma arena de setor onde adquirir visibilidade na frente das partes sociais de referência. Também os expoentes dos partidos de direita tinham interesse em manter abertas as portas e ter um controle sobre o procedimento que já desde o início parecia ter seu ponto decisivo na fase da sistematização: “haverá o *superconstituente*, aquele que vai participar da Comissão de Sistematização, ou seja, a comissão que realmente irá elaborar a nova Constituição brasileira” (Adylson Motta, PDS , 18a sessão vol.1 p.424).

Falando de meios de participação civil á deliberação constituinte, é também valioso ressaltar que como uma última forma de abertura e visibilidade do processo, foi exatamente a possibilidade de ter canais midiáticos exclusivamente dedicados à reportagem de todos os acontecimentos da constituinte e a possibilidade de ter todas as Atas que são hoje a sorte do pesquisador acadêmico.

Concluindo, para ressaltar os elementos chaves dos meios de participação aos trabalhos da ANC, é importante considerar como as formas de participação foram diferentes entre elas e conduziram para diferentes resultados. Fato que será sustentado mais adiante, se a apresentação de propostas de iniciativas populares e a exposição de representantes de grupos civis foram meios regulados, com um alto conteúdo informativo, e foram adequados para comunicar com as próprias bases de suporte eleitoral, diferente foi o efeito das participações não regulamentadas nas galerias e na cidade de Brasília ao longo das deliberações: as pressões chegaram até pontos críticos e caracterizaram-se por tumultos e dificuldades de deliberar com uma razoável tranquilidade.

5. O caso: a reforma agrária

Após a apresentação, em forma absolutamente insuficiente, do contexto da ANC, passaremos agora para o caso próprio desse estudo, isto é, o debate sobre a reforma agrária e a política fundiária. Nessa secção aprofundarei a descrição do contexto no qual o debate se realizou. Em linha com os elementos teóricos da primeira parte, iremos a análise de:

- estrutura da arena redistributiva, ou seja, o tipo de interesses em disputa e os custos da saída da deliberação, quais grupos se confrontaram, a escolha das estratégias na base dos recursos disponíveis;
- partidos e constituintes, como era a posição dos partidos e dos constituintes em relação a reforma, quem foi favorecido e quem não, etc;
- O caso Arinos, verificando, qual foi o resultado da comissão Arinos na tentativa de elaborar um anteprojeto da constituição antes da ANC. Os resultados da comissão servirão como meio de comparação com os resultados sucessivos das deliberações.

5.1. Estrutura dos interesses e dos grupos

Nessa parte será contextualizado o debate da arena redistributiva descrevendo os tipos de interesses em disputa, quais eram os incentivos para participar da deliberação constituinte e, na base dos recursos e das preferências, quais estratégias foram adotadas para influenciar o procedimento.

Em primeiro lugar, a arena dessa política pública tem uma estrutura híbrida redistributiva-regulativa, no sentido de Lowi. Redistributiva porque atribui os custos da reforma para um grupo restrito de atores, os proprietários dos latifúndios, e uma redistribuição das terras para um grupo extenso e difuso de possíveis beneficiários, os trabalhadores agrários sem terras e as famílias da pobreza extrema.

Na verdade, os critérios para escolher quem levaria os custos e quem se beneficiaria dos ganhos foi a razão principal da polarização entre as partes e portanto são de considerar-se critérios flexíveis dependendo de quem está propondo a reforma.

Falando da natureza regulatória da política da reforma: tentou-se explicar algumas das razões porque os atores, ou parte deles, tinham o interesse e a vontade de inserir na constituição dispositivos que pudessem regular a reforma agrária e preservá-la das oscilações

que a gestão da política ordinária envolve. Portanto, se um dispositivo constitucional é mais resistente de uma política ordinária, essa mesma natureza mais rígida e geral é causa da possível radicalização que Lowi descreve analisando as políticas regulatórias.

Enfim, merece atenção a própria ideologia da reforma que divide as partes em campos normativos diferentes: em linha com a análise teórica, essa questão redistributiva tinha sim estabilidade nas relações que não significavam consenso ou acordo, mas a cristalização de um conflito entre interesses da sociedade. Esse conflito cristalizado no tempo foi acompanhado pelas ideologias que marcaram a divisão e a incapacidade de resolver o problema. É curioso ver como a ideologia e a religião estavam ligadas na questão agrária em formas ambíguas.

Do lado pró-reforma os grupos mais radicais, como o MTRST, referiam-se claramente a ideologias marxistas de igualdade e justiça social. Essas promoviam a sacralidade da obrigação social que a propriedade privada envolve e com isso, a prioridade das necessidades nacionais e sociais sobre aquelas dos particulares cidadãos. O Estado tem o dever de garantir o acesso a propriedade e cuidar das classes sociais que, por causa de uma grande concentração de riqueza em poucas mãos, vivem em condição de extrema pobreza: o Estado tem o dever de agir para redistribuir a terra. A igreja católica operou nesse sentido através da Comissão Pastoral da Terra (CPT) defendendo o direito de todos os homens de ter uma condição digna de vida e promovendo um ideal de vida agreste com núcleos familiares organizados em pequenas propriedades.

No lado contra-reforma, os grupos defendiam a sacralidade da propriedade privada e a heroicidade do empreendedor agrário que com o seu trabalho conquistou novas terras e tornou-as ricas com a sua iniciativa privada. Nenhuma possibilidade de ação pública contra a legitimidade que a produção agrária dá para a propriedade da terra: seria uma violação do basilar direito humano de gozar dos frutos do próprio trabalho. O Estado, não tem o direito de desapropriar a propriedade rural não ociosa, mas também tem o dever de garantir a defesa dela contra quem quisesse tomar a posse com a força.

Novamente a religião estava envolvida na questão da sacralidade da propriedade privada e manifestava-se nas ligações da sociedade brasileira de Tradição Família e Propriedade (TFP) com a União Democrática Brasileira (UDR) na luta contra a reforma agrária (Revista "Catolicismo" nº 429, setembro de 1986; Wright Wolford 2003:103). A TFP, que se define grande defensora da Ação Católica, contrastava as visões da Teologia da Libertação e

afirmava que a reforma agrária era contra o princípio cristão da propriedade privada, que devia ser defesa até com armas e violência. Não por acaso, circularam muitas notícias sobre a distribuição de armas aos latifundiários, o que com certeza aumentava o clima de polarização e tornava mais concretas as ameaças dos proprietários da terra (Rose 2005; Veja 19/06/1985 “Semeaduras de Armas”).

No lado pró-reforma, as maiores organizações eram: a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Associação Brasileira da Reforma Agrária (ABRA), respectivamente fundadas em 1963 e 1969, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MTRST), de 1984, e a já mencionada Comissão Pastoral da Terra (CPT) que foi criada pela CNBB no ano de 1975. Obviamente, existiam outras organizações envolvidas, mas de menor visibilidade e incluídas nos programas daquelas aqui citadas.

Já operantes no período da ditadura, essas organizações começaram nos anos '80, com a Nova República, a formular propostas para a futura constituinte e se uniram em um projeto unitário sob o nome de Campanha Nacional da Reforma Agrária (CNRA), que basicamente propunha uma série de dispositivos constitucionais que estabelecessem os seguintes princípios de ação de reforma agrária (Correio Brasiliense 23/04/1987 p.5, Folha de São Paulo 29/01/1987 p.16 , disponíveis em anexo B):

1. Obrigação social: a propriedade privada da terra, isto é, há um vínculo forte sobre a gestão da propriedade que deve respeitar alguns critérios de exploração ou ver o próprio direito de propriedade cair na frente do interesse nacional. Ação pública contra os privados.
2. Limite máximo: esse dispositivo permite a identificação do latifúndio, definido como uma extensão rural que supera o limite estabelecido. Esse critério é insensível as capacidades produtivas da propriedade, excluindo as pequenas e médias propriedades de qualquer ação de expropriação, deixando todos os grandes fundos, automaticamente, como sujeitos a ação da reforma.
3. Perda sumária: junta com a possibilidade de indenizar as propriedades sob certo limite com títulos públicos da dívida agrária, o dispositivo da perda sumária mirava a considerar nulo o valor dos latifúndios por causa do comportamento anti-social do latifundiário.
4. Valor determinado pelos impostos: o valor da indenização, se precisar, será

determinado pelos impostos pagos nos anos antecedentes.

5. Imissão automática: sempre tendo por base o comportamento anti-social do latifundiário, o dispositivo da imissão automática impedia a possibilidade de apelar-se a justiça para impedir a expropriação.
6. Propriedade nacional: esse dispositivo limita a possibilidade para estrangeiros de possuir terras brasileiras além de um limite estabelecido. Isto tinha como objetivo a limitação da penetração das multinacionais no agronegócio brasileiro.

Do lado ruralista temos também os grupos que tinham se organizado para pressionar o trabalho dos constituintes. Os principais grupos de interesse foram: Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) criada em 1970, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) de 1951, a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a União Democrática Rural (UDR).

Em geral, as propostas do lado dos latifundiários e dos proprietários, de todos os grupos de interesses maiores, estavam incluídos na Frente Ampla da Agro Pecuária (FAAP) liderada pela OCB, que era a organização com a maior capacidade de influência na constituinte (Correio Brasiliense 07/05/1987, anexo C e D) e que estava subindo de fato, a interferência na gestão da questão fundiária da UDR (Mendonça 2001), uma organização minoritária que utilizava uma estratégia muito agressiva no limite da legalidade, favorecida pelo comportamento ambíguo de alguns militares e das forças de segurança.

Como existiam diferenças internas no lado pró-reforma sobre os meios e os objetivos, também existiam divergências no lado dos liberais e dos conservadores devido as mudanças nas lideranças dos setores empresariais agrários e ao fenômeno da modernização da agricultura. Logo, se a OCB defendia mais uma reforma liberal em sentido cooperativista, respeitando as novas forças produtivas crescentes no panorama do agro-negócio, as entidades mais tradicionalmente ligadas com as instituições estaduais, como a CNA, favoreciam a prossecução dos planos do Estatuto da Terra (Da Silva 1982).

Com certa elasticidade é possível resumir os pontos da FAAP assim articulados:

1. Função Social: a propriedade da terra não obriga, mas está vinculada a uma função que legitima a propriedade, e no específico, a capacidade produtiva que seria o critério principal. Nesse respeito afirma-se também a prioridade da propriedade privada produtiva sobre a propriedade pública ociosa, isto é, a reforma devia começar pelas

terras públicas ociosas e não pelos latifúndios privados.

2. Terras improdutivas: diferentemente do critério de escolha territorial, o lado dos proprietários defendia o critério da improdutividade, isto é, não é a dimensão do fundo que determina quem é suscetível de expropriação, mas a sua produtividade independentemente que a propriedade seja grande, média ou um minifúndio.
3. Valor Justo de Indenização: com o termo “justo” entendia-se o valor de mercado da propriedade que determina o valor da indenização. Por alguns mais radicais a indenização mesma devia ser feita em moeda. Por outro lado, defendia-se o fortalecimento do Imposto Territorial Progressivo para desestimular a ociosidade das grandes propriedades.
4. Recurso a Justiça Agrária: o ato de expropriação não dava direito de imissão na posse pela União, mas devia esperar os resultados da justiça no aval da legitimidade da expropriação.
5. Nenhum limite para estrangeiros: em sentido internacionalista a posição dos liberais especialmente defendia a abertura dos mercados agrários e, de uma certa forma, o fim da intervenção da União na economia agrária brasileira.

As diferenças nos pontos principais ressaltam o fato que, mesmo existindo divergências internas nos grupos, a diferença entre os dois blocos era grande e já se manifestavam as características de uma questão polarizante, porém, não se excluía a priori, a possibilidade de uma mediação entre as partes mais moderadas.

Tabela 3: Resumo das propostas para a Reforma Agrária

Propostas para a reforma agrária da CNRA (CONTAG, ABRA, CPT, MTRST)	Propostas para a reforma agrária da FAAP (OCB, CNA, SRB)
Obrigação social	Função social
Limite Máximo Territorial	Critério de produtividade
Imissão Automática	Recurso á Justiça Agrária
Perda Sumária para latifúndios	Indenização garantida, em títulos ou dinheiro
Valor determinado pelos impostos	Valor de mercado
Proteção nacionalista	Abertura internacionalista

Há uma consideração a mais sobre os tipos de interesses em disputa, lembrando a sugestão

de Shapiro (2002) sobre a deliberação ótima e os incentivos para deliberar: se há disparidade grande de poderes entre os grupos e se a disputa envolve os interesses básicos, a deliberação pode precisar de uma proteção especial para evitar distorções polarizantes no andamento do procedimento e nos resultados.

Olhando para os interesses dos grupos pode observar-se uma diferença substancial entre os dois lados nesse respeito: a estrutura latifundiária para sustentar-se precisa da proteção das instituições estatais, isto é, mesmo que os proprietários tentem garantir a proteção da propriedade com armas particulares, é razoável dizer que sem o apoio das forças públicas os latifundiários não sobreviveriam. Portanto, se consideramos os dispositivos propostos pelo lado da reforma social, não havia opção de saída pelos latifundiários: sair da deliberação teria significado a perda da proteção institucional e com o tempo a impossibilidade de sobreviver fora do esquema estatal.

Em contrapartida, os trabalhadores rurais e sem terra já estavam em uma condição de limite institucional, uma vez que não tinham uma proteção adequada aos direitos do trabalho agrário e operavam as vezes fora dos esquemas legais. A manutenção do *status quo*, como resultado deliberativo, não teria levado para o desaparecimento dos grupos, mas simplesmente teria marcado a permanência daquelas condições de limite nas quais eles já estavam.

Essa diferença nos interesses em disputa justifica a diversidade dos incentivos para deliberar que os representantes constituintes tinham na sede deliberativa: do lado da esquerda a possibilidade de atuar a reforma agrária socializante, que constituía numa enorme possibilidade de vitória na frente da sociedade brasileira com retornos eleitorais muitos grandes, porém a derrota desse plano, não teria levado para o desaparecimento dos sem terras e nem dos trabalhadores rurais; ao oposto, os representantes dos interesses dos grandes proprietários da terra não podiam, de forma alguma, permitir a vitória da reforma socializante, pois isso significava a morte da estrutura da propriedade agrária assim como era até aquele momento: sem ter possibilidade de saída, era racional pelas asas mais extremistas da direita, veja a UDR, utilizar qualquer meio possível de influência para impedir que os dispositivos da CONTAG fossem incluídos na nova constituição, até a tentativa de bloquear ou manipular a deliberação.

Olhamos, finalmente, para as estratégias de influências escolhidas pelos grupos. As organizações da CNRA representavam os interesses difusos de milhões de famílias nos

campos e dos trabalhadores rurais que possuíam como recursos o número e a força simbólica da mensagem da reforma social.

A força simbólica do plano da reforma agrária era tal, que os grupos pró-reforma decidiram utilizar a estratégia de sensibilização da sociedade nas grandes cidades brasileiras (Reis Moore 2005). Se a percepção do problema da pobreza rural não convencia as elites, a nova população urbana de trabalhadores industriais e da baixa burguesia mostrou-se mais sensível aos temas da reforma: isto porque, por muitos a resolução do problema agrário estava estritamente relacionado com o crescimento das favelas e da imigração incontrolada da população do nordeste para os centros metropolitanos. A medida do sucesso dessa comunicação foi a coleta das assinaturas necessárias pelas propostas populares das emendas sobre a reforma agrária: a CONTAG associada a ABRA e a CPT apresentaram três propostas similares sobre a reforma agrária, que juntas contavam com mais de um milhão de assinaturas, coletadas por mais do 60% no território metropolitano (Michiles et al. 1989:265-270).

Os ecos da sensibilidade urbana aos problemas da reforma agrária seria debatida no plano discursivo pelos constituintes e os representantes civis ao longo do procedimento deliberativo. Diferente foi o êxito da estratégia de cooptar os constituintes a própria causa da reforma, resultado que comparado com os grupos dos proprietários rurais foi um fracasso: o CONTAG tinha indicado os nomes dos constituintes que suportavam o projeto da CNRA e que deviam participar dos trabalhos da subcomissão, mas somente dois foram escolhidos: Vicente Bogo e Benedicto Monteiro, do PMDB (O Estado de São Paulo 30/03/1987, anexo E).

A escolha de cooptar os constituintes dentro da ANC foi, pelo contrário, a estratégia principal dos grupos ruralistas, entre os quais se destaca a OCB (Correio Brasiliense 07/05/1987, anexo C) que afirmava no maio de '87 contar com 131 aliados sobre 559 na ANC. Olhando para os dados biográficos dos constituintes (Fleischer, 1988:34), como já acenado, a bancada dos constituintes empreendedores no agronegócio era 43.1% da categoria dos empreendedores e o 16.3% da inteira ANC, isto é, 91 constituintes sobre 559. Noventa e um constituintes não são a maioria no plenário, porém dada a estrutura descentralizada dos trabalhos e a forte penetração da bancada em todos os partidos da direita e no PMDB, esse número será importante nas fases precedentes da subcomissão, da comissão temática e em menor medida na comissão de sistematização.

Nem todos os constituintes do agronegócio eram radicais, ativos na negação de qualquer tipo de reforma, porém é inegável, que o procedimento deliberativo havia desde o início um elemento crucial na escolha dos membros das comissões e subcomissões de cada partido, fato determinante para o resultado das primeiras fases da constituinte.

A cooptação de constituintes não foi a única estratégia de influência dos ruralistas. A faculdade de recursos financeiros permitiu grandes mobilizações em todo o país e a criação de um centro de *lobby* em Brasília, que organizava a participação dos ativistas nas deliberações ao fim de apoiar e controlar o comportamento dos próprios constituintes. Por outro lado as argumentações oferecidas foram preeminentemente técnicas e referiam-se a necessidade de garantir os direitos de propriedade rural e a certeza do retorno econômico dos investimentos nos campos. Os latifundiários modernistas seguiam os critérios de eficiência econômica e por isso estavam mais interessados no convencimento das elites políticas e econômicas da validade objetiva da própria proposta.

Sucessivamente a fase da sistematização, a estratégia comunicativa mudou e apelou-se mais para a ideologia da sacralidade da propriedade privada, passando mais abertamente sob a bandeira da UDR, com a retórica e a comunicação de massa (Estado de São Paulo 11/02/1987 p. 10, anexo F).

Concluindo, vimos que haviam dois lados principais mobilizados para pressionar a ANC. Em uma arena com características redistributivas e regulatórias, historicamente uma questão que dividia a sociedade brasileira, os maiores grupos de interesses de ambas as partes tinham articulados as próprias propostas, mas não tiveram a capacidade de coordenar autonomamente um debate entre eles para tentar uma mediação.

Os incentivos para deliberar eram diferentes entre os dois: os latifundiários não possuíam possibilidade de saída da deliberação e havia os incentivos para controlar a deliberação até a paralisia e não perder a proteção institucional. Os grupos da reforma, que podiam conquistar um enorme retorno eleitoral com a vitória, não tinham a mesma necessidade de chegar até os limites da batalha política.

Os grupos pró-reforma apoiaram-se sobre a campanha de sensibilização das cidades e a batalha ideológica, além dos ativistas presentes em Brasília. Os ruralistas contaram com a técnica dos argumentos econômicos e produtivos e a capacidade de colocar constituintes ligados com os próprios interesses na ANC. A UDR, marginalizada no início, assumiria maior

relevância na comunicação de massa com o levantamento do Centrão e a última fase de ratificação no plenário.

5.2. A comissão Arinos

Merece atenção o resultado sobre a reforma agrária que se deu com o trabalho da Comissão Provisória para os Estudos Constitucionais presidida pelo jurista Afonso Arinos. Essa comissão foi constituída pelo presidente Sarney nos dias 18 de julho de 1985 para elaborar um anteprojeto de constituição que servisse como guia para os futuros trabalhos constitucionais (Jornal do Brasil 30/05/1985 1º caderno, anexo G).

A comissão foi composta escolhendo 50 representantes da sociedade civil: os membros foram escolhidos entre figuras profissionais diferentes, sem ter uma conexão direta com os partidos políticos. A organização interna previa três fases deliberativas com a abertura inicial do procedimento: na primeira etapa foram constituídas comissões regionais para aproximar-se às organizações civis locais: a ideia era de instaurar um diálogo entre a comissão e a sociedade civil sem a intermediação dos partidos políticos. Embora os partidos fossem reconhecidos como únicos representantes democráticos da vontade popular, o mesmo Arinos defendia a utilidade de ter um diálogo com as partes sociais e estimular a participação delas (*O País* 20/02/1985 p.2, anexo H). Na segunda fase, os membros da comissão foram divididos em dez comissões temáticas para elaborar os dispositivos de cada setor, e por fim, na terceira fase, a comissão devia aprovar em turno único o texto final.

O resultado final foi a decisão do presidente Sarney de não encaminhar a proposta para a ANC: mesmo assim é possível ter uma medida de deliberação participativa que não envolvia a intermediação dos partidos e dos políticos e que não era sujeita a incentivos de natureza eleitoral e alterações partidárias. Dado que os notáveis não eram políticos, eles não possuíam, mesmo com as portas abertas, os incentivos de comunicação eleitoreira com os grupos de interesse de referência ou com as lideranças de partido.

Os artigos 331-341 do texto aprovado pela comissão Arinos estabelecem, sinteticamente os seguintes pontos:

1. Função social da propriedade rural (art. 331): como nas propostas ruralistas a propriedade rural devia cumprir uma função social que dependia do respeito dos critérios estabelecidos. Esses critérios serão os mesmos no texto constituinte.

2. Valor Justo de Indenização (art. 332): nesse dispositivo afirmava-se a determinação por critérios da lei ordinária do preço e a forma de pagamentos em títulos da dívida agrária que poderiam ser utilizados para a liquidação de qualquer outra dívida com a União. A indenização em títulos era estabelecida somente para os latifúndios, e em dinheiro para as outras propriedades rurais.
3. Reforma das terras públicas e planos de colonização (art. 333): a forma principal de redistribuição é sobre as terras públicas, estabelecendo os critérios de usucapião de terras públicas até 50 hectares e incluindo os planos de colonização das mesmas terras em lotes de 100 hectares (art. 335) ou sempre inferiores a 3000 hectares (art. 339).
4. Proteção das terras menores de 100 hectares (art. 334): o único critério territorial é a proteção das propriedades pequenas sob esse limite, que não significa permitir automaticamente a desapropriação para fins da reforma agrária das propriedades superiores, dado que para as empresas rurais e para os lotes que não fossem latifúndios era prevista a indenização em dinheiro.

Não apareceram na proposta da comissão muitos dos dispositivos propostos na fase constituinte. Não está mencionado se havia possibilidade de apelo á justiça e como o procedimento de expropriação devia ser conduzido. Não está claro qual propriedade é suscetível de desapropriação com indenização em títulos, dada a definição ambígua de latifúndio, a não ser que latifúndio fosse qualquer propriedade acima de 100 hectares. Também não é mencionada a sucessivamente famosa clausula da proteção da propriedade produtiva, mas somente o respeito da função social.

Por outro lado é muito mais clara a idéia de reforma das terras públicas e o financiamento de novos planos de colonização (art. 339) e a possibilidade de utilizar os títulos da dívida agrária como meio de pagamento de qualquer outra dívida com a União (art. 332), dispositivos esses que estavam fortemente em linha com as propostas da direita. Todavia é perceptível o maior centramento da capacidade decisória sobre os planos da reforma para o Governo e, em específico, na pessoa do Presidente do Brasil (art. 332), coisa que talvez refletisse as origens da comissão ou o caráter mais estatal.

O resultado da comissão Arinos sobre a Reforma demonstrou-se ambíguo em partes operativas importantes que eram, talvez corretamente, deixadas para a política ordinária. Aparentemente os dispositivos avaliam, mais detidamente, as propostas liberais da reforma,

limitando a possibilidade de expropriação com títulos e favorecendo a redistribuição de terras públicas, mas também não incluem proteções explícitas para as propriedades produtivas e deixam para a lei ordinária a definição de latifúndio.

Trata-se, portanto, de uma série de artigos constitucionais com maiores ambiguidades e critérios operativos pouco claros, mas que podiam representar uma mediação entre os grupos de interesses dos ruralista e aqueles dos trabalhadores. Todavia, a mesma pressão popular que a comissão desejava estimular não foi satisfeita pelo resultado e uma vez que foi mobilizada procurou na futura ANC os meios para exercer maior influência no procedimento e assim, maior responsividade aos próprios interesses nos resultados deliberativos.

Isto sugere que a ausência de políticos ligados aos incentivos eleitorais não permitia aos grupos de interesses exercer, com as portas abertas, o controle desejado sobre os notáveis, os quais produziram uma mediação na forma de equilíbrio de independência na definição de Stasavage (2007).

5.3. Partidos e constituintes

Apresentar-se-á agora as orientações partidárias no mérito da reforma agrária segundo as entrevistas conduzidas por Rodrigues (1987).

No PMDB os dados das entrevistas indicam que 62% da bancada era favorável á uma reforma moderada, 35% favorável a reforma radical e o 3% contrário a reforma.

Tabela 4: Orientação dos partidos sobre a reforma agrária

Partidos	Reforma Radical	Reforma Limitada	Contrário a Reforma
PMDB	35%	62%	3%
PFL	10%	83%	7%
PDS	--	90%	10%
PDT	50%	46%	4%
PTB	--	94%	6%
PL	--	100%	--
PDC	--	100%	--
PT, PCB, PSB, PCdB	96%	4%	--

No PFL, a grande maioria, 83%, declarava-se em apoio a uma reforma limitada e 10% sustentava a reforma radical. Outros 7% recusavam qualquer tipo de reforma. É difícil

interpretar esses 10% do PFL pró reforma radical, pois por radical não se entende necessariamente o sentido social, mas também aquele liberal e modernista.

Mais clara a posição direitista do PDS com 90% a favor da reforma limitada e 10% recusando-a totalmente. Também evidente a posição do PDT, a qual 50% dos entrevistados expressaram-se em favor da reforma radical, e 46% em favor daquela limitada, mas também havia 4% que a recusava. Segue o PTB com 94% dos entrevistados favoráveis a reforma limitada e 6% contrários a reforma. Compactos os PL e PDC com 100% pró reforma limitada e compacto também o grupo do PT, PCB, PSB, PCdB, com 96% pró reforma radical e os 4% restante pró reforma limitada.

Os grupos das constituintes podem indicativamente ser assim representados pela orientação geral:

- O grupo pró reforma limitada composto por 377 constituintes, 67% da ANC, e, nas bancadas, por 190 (50%) do PMDB, outros 110 (29%) do PFL, 34 (9%) do PDS, 17 (4,5%) do PTB, 13 (3,4%) do PL/PDC, 12 (3%) do PDT, e 1 dos partidos da esquerda mais radical.
- O grupo da reforma radical era composto por 157 (28%) membros, respectivamente 107 (68%) do PMDB, 23 (15%) do PT/PCB/PCdB/PSB, 13 (8,5%) do PFL e 13 (8,5%) do PDT.
- O grupo contrário a reforma era bem menor, composto por 24 (4,2%) constituintes, 9 (37,5%) do PMDB, 9 (37,5%) do PFL, 4 (17%) do PDS, e 1 (0,4%) do PDT e 1 (0,4%) do PTB.

Tabela 5: Composição interna dos grupos pró e contra a reforma

Grupo reforma limitada	Grupo reforma radical	Grupo contrário a reforma
377 (67% da ANC)	157 (28% da ANC)	24 (4,2% da ANC)
composto por:	composto por:	composto por:
190 (50%) PMDB	108 (68%) PMDB	9 (37,5%) PMDB
110 (29%) PFL	23 (15%) PT/PCB/PCdB/PSB	9 (37,5%) PFL
34 (9%) PDS	13 (8,5%) PFL	4 (17%) PDS
17 (4,5%) PTB	13 (8,5%) PDT	1 (0,4%) PDT
12 (3%) PL / PDC		1 (0,4%) PTB
1, PT, PCB, PSB,PCdB		

Esses dados não correspondem exatamente com as preferências dos constituintes, porém constituem uma medida de referência. O grupo transversal, favorável a reforma limitada, era a maioria na ANC, com 67%, e não há nos números a possibilidade de aprovação de uma reforma radical. Existiam divisões intra-partidárias e as lideranças dos dois partidos maiores poderiam encontrar dificuldades em disciplinar a própria bancada: era previsível que os jogos principais estivessem dentro do PMDB e no PFL e que, dada a divisão já existente, a ausência de diretivas unitárias era já uma antecipação da sucessiva polarização.

6. Andamento da deliberação

A reforma estava na recente fase de transição para o regime democrático, uma questão secular, fortemente ideologizada e radicada na cultura brasileira, advogada mais por razões sociais e ideológicas que econômicas.

Além das reivindicações sociais dos trabalhadores rurais e dos sem terra, havia também uma corrente modernista no sistema produtivo brasileiro: a produção agrária, que era importante pelas exportações brasileiras, estava perdendo relevância na frente das novas realidades industriais e urbanas e portanto, solicitava-se uma mudança no padrão de intervenção pública na área.

Consideradas as razões da extensa mobilização social nas vésperas da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, a condição de heterogeneidade das preferências no interno do PMDB e a organização descentralizada dos trabalhos, passaremos agora a análise do procedimento deliberativo seguindo o esquema teórico exposto na primeira parte do trabalho, que servirá como uma moldura para estruturar a leitura dos fatos.

Começaremos com a subcomissão VIc da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

6.1. Subcomissão VIc da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

No dia sete de abril de 1987, às 16h10min começavam oficialmente os trabalhos da subcomissão VIc da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Como veremos as deliberações da subcomissão foram caracterizadas por um altíssimo grau de mobilização extraparlamentar de grupos de interesse, pela divisão interna e pelos atos de guerrilha parlamentar que aconteceram nas fases finais das votações do anteprojeto.

Após muitas sessões de debate bem organizado com a participação dos representantes dos maiores grupos civis, as votações foram uma sucessão rápida de eventos polarizadores que levaram a inversão na correlação das forças: na primeira fase o lado dos ruralistas conseguiu a aprovação do substitutivo apresentado pelo constituinte Rosa Prata, fato que anulou o papel de controle da agenda do relator da subcomissão. Em seguida, com a volta do constituinte titular e restabelecida a maioria pró-reforma, foram destacados e rejeitados todos os artigos do substitutivo Rosa Prata, anulando assim o resultado da votação. O anteprojeto apresentado limitava-se a dois artigos.

Para abordar a temática da polarização e das portas abertas serão considerados três elementos: a composição da subcomissão, os atores civis participantes e suas propostas e por fim, a fase das votações que marcaram o primeiro caso de paralisia decisória.

6.1.a. Como era composta a subcomissão e as regras de funcionamento

A composição das comissões e das respectivas subcomissões devia em primeiro lugar respeitar, sempre que possível, a proporcionalidade partidária, que poderia não corresponder com a proporcionalidade ideológica do partido. Nos partidos menores a decisão dos membros das várias subcomissões e comissões cabia as lideranças, não foi assim pelo PMDB e PFL que escolheram, por causa do grande número dos constituintes, na base das preferências dos mesmos membros. As preferências dos constituintes para cada comissão e subcomissão estavam expressas em ordem de prioridade (Martinez Lara 1996:98). Todavia o procedimento de escolha não resultou tão simples pela nossa subcomissão.

Como já dito, as comissões temáticas eram formadas por 63 membros cada, os quais deviam dividir-se em três subcomissões de 21 membros: isso não aconteceu pela subcomissão VIc que na ata da sua instalação já contava com dois membros a mais, por um total de 23, sinalizando a tensão dos interesses em disputa para participar da deliberação. Sucessivamente, o número de membros cresceu, chegando ainda a 25. Dado que o regimento não fixava o número de 21, mas deixava espaços para algumas diferenças, foi admitido um número maior de constituintes para garantir maior representatividade dos partidos. Como veremos a questão da composição será crucial pelos andamentos das deliberações.

A distribuição partidária no interno da subcomissão previa 11 membros do PMDB, 5 do PFL, um respectivamente do PDS, PTB, PDC, PT, PCdB, PCB e PDT, e um número igual de suplentes por cada partido. Para apresentar os membros titulares faremos uso também das informações fornecidas pelas fichas biográficas que acompanham as atas da constituintes e que nos indicam a profissão e o *curriculum vitae* de cada constituinte⁵: a profissão e o *background* dos políticos já revelam algo interessante na composição desta subcomissão.

A primeira consideração que podemos fazer é que há 12 parlamentares constituintes cuja profissão pode ser associada com o agronegócio. Esse dado é interessante, pois se no plenário a bancada ruralista representava 16,2% da assembleia, na subcomissão a proporção sobe para 48%, 12 de 25. Obviamente a descentralização em subcomissões com temas específicos gera

⁵ <http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicaoocidada/parlamentaresconstituintes>

naturalmente essa forma de concentração dos interesses, porém pode notar-se que a maioria dos empreendedores agrários, 10 sobre 12, são afiliados com os partidos da direita ou, mesmo pertencendo ao PMDB, o passado partidário indica a orientação no interno do PMDB. Outra consideração importante é que dos 12 constituintes associados com o centro-esquerda e a esquerda (Pilatti 2008:97-98) há uma grande maioria de advogados e professores, 9 de 12, isto é, 36% da subcomissão.

Tabela 6: Composição na Subcomissão VIc - profissões e afiliações partidárias dos constituintes

Parlamentar Constituinte	Profissão	Afiliações partidárias
Aldo Arantes	advogado	PMDB, PCdB
Alysson Paulinelli	engenheiro agrônomo	PSD, ARENA, PDS, PFL
Amaury Müller	economista	PTB, MDB, PDT
Benedicto Monteiro	advogado	PTB; MDB; PMDB
Cardoso Alves	agropecuário	PDC, ARENA, MDB, PMDB
Edison Lobão	advogado	PDS, PFL
Fernando Santanna	engenheiro civil	PTB, MDB, PMDB
Irma Passoni	professor	MDB, PT
Ivo Mainardi	advogado	PTB, MTR, MDB, PMDB
Jonas Pinheiro	agropecuário	PDS, PFL
Jorge Vianna	agropecuário e médico	MDB, PTB, PMDB
José Egreja	agroindustrial	UDN; PDS; PTB
Maluly Neto	empresário	PSD, MDB, ARENA, PDS, PFL
Marcio Lacerda	advogado	MT, PMDB
Mauro Borges	agropecuário, militar	PSD, MDB, PMDB, PDC
Oswaldo Lima Filho	advogado	PSD, PSP, PTB, MDB, PMDB
Percival Muniz	agropecuário	PMDB
Rachid Saldanha Derzi	agropecuário e médico	ARENA, UDN, PDS, PP, PMDB
Raquel Capiberibe	professor	PSB, PMDB
Rosa Prata	agropecuário	ARENA, PP, PMDB
Santinho Furtado	agropecuário	MDB, PMDB
Valter Pereira	advogado	MDB, PMDB
Vicente Bogo	professor	PMDB
Victor Fontana	agropecuário	PSD, ARENA, PDS, PFL
Virgilio Galassi	agropecuário	UDN, ARENA, PDS

Portanto, a imagem profissional que temos é de dois blocos já agrupados por profissões que sinalizam os campos normativos de pertencimento: por um lado há a bancada ligada aos interesses produtivos agrários, na outra os profissionais do direito e da política social. Essa diferença confirma a possibilidade de uma dificuldade comunicativa entre os dois grupos: eficiência econômica por um lado, justiça social pelo outro. Mais que isso, pode-se perceber

também, como o número reduzido de parlamentares constituintes pode acentuar, dado o método de seleção, a representação daquelas preferências expressas com maior intensidade: geralmente, na abordagem espacial da dimensão ideológica, os atores que revelam mais intensamente as próprias preferências são aqueles colocados nos extremos: os radicais.

Se essa intuição fosse válida, teríamos já nos mecanismos de composição das arenas deliberativas uma sugestão da polarização latente que deveria por em alerta sobre os pontos críticos que a estrutura subjacente expõe.

Além das características da composição da subcomissão VIc, existe também o efeito das regras que organizam os trabalhos deliberativos e que, nesse caso, manifestarão aquela elasticidade interpretativa que será a causa de acidentes e tumultos os quais comprometerão o clima deliberativo, tornando ainda mais difícil a atuação de um debate produtivo e convergente.

Dado o regimento aprovado, o relator da subcomissão tinha a quase totalidade do poder de agenda através das prerrogativas de formular o anteprojeto e, após a apresentação das emendas, colocá-lo em votação, deixando, por consequência, o onere da maioria para quem quisesse propor alterações pontuais nos dispositivos do anteprojeto. Todavia, o mesmo Cardoso Alves em 14 de maio do 1987 levantou uma questão de ordem ao respeito do art.23 do regimento interno que no parágrafo dois dispõe:

“Fica vedada a apresentação de emenda que substitua integralmente o Projeto ou que diga respeito a mais de um dispositivo, a não ser que trate de modificações correlatas, de maneira que a alteração, relativamente a um dispositivo, envolva a necessidade de se alterarem outros” (ANC vol.04 p.374).

O pedido do constituinte Cardoso Alves tinha como objetivo a desambiguação do ponto, se era possível ou não apresentar substitutivos integrais ao anteprojeto do relator. A interpretação oferecida pelo presidente Ulysses Guimarães foi de permitir a apresentação de emendas substitutivas integrais que de fato anulavam o poder de agenda dos relatores (ver também Pilatti 2008:79).

Um segundo fato ambíguo, ligado ao regimento, foi a questão dos suplentes e das substituições. Logo após a instalação da subcomissão, no dia 7 abril 1987, o constituinte Osvaldo Almeida pediu a palavra para chamar a atenção sobre a sua condição de suplente sem titulares do PL (Ata sub.VIc p.3). Dada a escassez de constituintes dos pequenos partidos,

acontecia que não havia número suficiente para ter titulares em todas as subcomissões e, dado que Osvaldo Almeida já era titular em outra subcomissão e dado que não havia outros titulares, ele denunciava o fato de ser suplente sem titular. Esse ponto gerou uma disputa regimental que teve uma importância fundamental. Por um lado estava defendido o princípio segundo o qual o suplente deve ser do mesmo partido para não alterar a proporcionalidade, pelo outro lado, havia a eventualidade de ter um suplente sem titular que não tinha possibilidade de participar dos trabalhos.

O princípio da proporcionalidade partidária sugeria que as substituições fossem internas aos partidos, porém por causa dessa específica condição, a interpretação do presidente foi a de permitir que em caso de ausência de um membro do PMDB o suplente poderia ter sido do PL, mas não estava claro se o suplente do PL poderia substituir o titular do PMDB em caso de ausência do respectivo suplente do PMDB ou se a ordem de decisão do suplente dependia da ordem das assinaturas no registro de presença.

Concluindo essa parte, vemos que a composição marcava uma divisão em dois grupos de pertencimento normativo diferente e com uma forte concentração dos interesses maiores. Além da composição, pesaram algumas interpretações regimentais sobre o poder de agenda do relator, fato que terminou por subverter as previsões estratégicas e mudar a correlação interna das forças. Esses dispositivos regimentais facilitaram, como veremos, um comportamento conflitual e polarizante no momento das votações decisivas e constituíram uma razão de disputa e de não confiança por toda a parte restante das deliberações.

6.1.b. O conflito inicial e a apresentação pública das preferências

O acordo entre as lideranças do PMDB e do PFL previa a repartição das presidências e relatorias para todas as comissões e subcomissões. Isto era válido também pela subcomissão VIc, mas logo foi posto em dúvida no momento da eleição da presidência: por acordo era Edison Lobão do PFL o presidente e Osvaldo Lima Filho do PMDB o relator, mas houve também uma candidatura alternativa de Alysson Paulinelli como presidente.

Paulinelli apresentava-se junto com os constituintes Rosa Prata e Cardoso Alves nas vice-presidências. Vale à pena lembrar que naquele período Paulinelli estava na direção da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e que Cardoso Alves seria nomeado em '88 diretor da Sociedade Rural Brasileira (SRB): a primeira tentativa da bancada ruralista de tomar o controle das presidências da subcomissão não foi puramente simbólica dado que

Edison Lobão foi eleito com apenas 12 votos sobre 23.

Sucessivamente a instalação da mesa, o regimento previa a exposição de vários representantes de grupos civis convidados pelos constituintes. O primeiro grupo que foi convidado para ter uma palestra foi a ABRA com os relatores Plínio Martins e Luiz Fachin; em vinte minutos de exposição bem ordenada o relator colocou os seguintes pontos (Atas da subcomissão VIc p.11-25):

- passagem da “função” social para “obrigação”, advogando a necessidade da intervenção estadual na propriedade privada; o conceito de “obrigação” social fortalecia os deveres na frente da sociedade que a propriedade da terra envolve e o padrão de intervenção estadual no caso em que esses deveres não sejam respeitados
- definição de latifúndio por dimensão, que defende o critério territorial de expropriação e a determinação de um limite máximo em módulos; com esse critério a extensão da propriedade recebe um limite, fato que vincula a propriedade terreira com uma norma social de caráter igualitário.
- a necessidade da imissão automática da posse e da inclusão dos dispositivos da reforma na constituição para evitar o imobilismo que a complexa gestão da política ordinária envolve; a imissão automática impedia o recurso ao poder judiciário para contestar a ação de expropriação.
- possibilidade de perda sumária do latifúndio acima de 60 módulos e indenização das terras menores em títulos da dívida agrária; a perda sumária previa confiscar a terra sem indenização nenhuma.
- limitação da propriedade para pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Tal dispositivo tinha o caráter de proteção nacionalista da propriedade terreira.

No meio da exposição emergiu outra dimensão que bem sintetiza a divisão entre os blocos, pelas palavras do constituinte Rosa Prata que definia o bloco da “reforma agrária” em contraposição ao bloco da “política agrária” (ibi p. 15): se os reformistas tinham objetivos sociais, os defensores da política agrária precisavam de dispositivos de proteção da produtividade. O teor da deliberação foi tranquilo e havia apelos de convergências entre os interesses da reforma e da política agrária (ibi. p.16).

Interessante foi a intervenção do constituinte Mauro Borges em defesa do cooperativismo,

defesa que foi retomada pelos expoentes do ABRA, mas que não foi sublinhada como questão da reforma, quanto mais da regulação da política agrária (ibi p.18). Assim, o constituinte do PDS Virgílio Galassi apoiou a questão do cooperativismo como fundamental, porém respeitando a produtividade das terras (ibidem).

Outra questão que foi debatida pelos expoentes da ABRA foi a do efeito da reforma sobre os problemas da urbanização. A capacidade dos grupos pró-reforma nas cidades foi aquela de ligar a resolução do problema da terra com o crescente problema do controle da imigração e do crescimento das favelas (ibi p.21-22).

Interessante também a posição exprimida pelo relator da subcomissão Osvaldo Lima Filho, que mesmo louvando o documento apresentado pelo ABRA desgostou-se das propostas da perda sumária e da imissão automática, argumentando que essas partes teriam servido mais a facção contra a reforma pelo caráter radical da proposição (ibi p.24).

Na quinta reunião da subcomissão, em 23 de abril de 1987, teve a oportunidade de participar a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) nas palavras do seu presidente Dr. Romeu Padilha de Figueiredo. Como no outro caso, o diálogo foi marcado por gentileza e capacidade de fornecer informações sobre a questão agrária brasileira; a questão debatida foi a de necessidade de modernização da atividade agrária e portanto a dificuldade no treinamento em pessoal e no investimento em máquinas que uma terra precisa para tornar-se produtiva nos tempos modernos.

Na sexta reunião participou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o respectivo presidente Dr. Rubem Ilgenfritz da Silva. No debate com a INCRA houve um reforço do argumento do assentamento e da necessidade de facilitar a imissão da posse para impedir maquilagem da terra pelos expropriados. Os constituintes do lado da direita, no caso Virgílio Galassi e Rosa Prata (pp. 68-72) pegaram a palavra para ressaltar novamente o problema do assentamento dos trabalhadores e para promover a ideia que sem uma definição de uma política da agricultura a reforma não podia ter sido nada mais que uma bandeira simbólica. Em linha com esse discurso, a defesa dos planos de colonização e de incentivos fiscais e subsídios de produção para as cooperativas. No fundo, delineava-se o conceito de política agrária liberal: subsídios estaduais para os pequenos produtores, planos de colonização e redistribuição das terras públicas, incentivos fiscais contra a acumulação da propriedade terreira, facilitação da transferência da propriedade por meio do crédito rural. A

desapropriação e a ação pública contra os privados deveriam, na verdade, ser os últimos instrumentos da reforma do sistema agrário brasileiro.

Na sétima reunião de 24 de abril de 1987 participou a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) representada pelo Sr. Ormuz Freitas Rivaldo. Novamente o teor do debate foi tranquilo e as temáticas centradas na necessidade de modernizar a produção, treinar o pessoal agrário e desenvolver as técnicas de produção: é nesse contexto que o campo brasileiro tornar-se-ia um lugar produtivo onde proprietários e trabalhadores poderiam viver pacificamente e nas regras da justiça social (ibi p. 78).

A oitava reunião foi conduzida externamente, sendo assim, passaremos para a análise da nona reunião, datada de 29 de abril de 1987 com a audiência da Associação do Empresários da Amazônia (AEA) e cujo representante foi Ariosto Ariva (ibi p. 89). O teor do debate foi novamente calmo sem sinais de perturbações nos trabalhos e com a possibilidade de trocar informações úteis aos fins da deliberação. O tema da exposição foi o plano de colonização efetuado em Amazônia e o sucesso obtido em muitos casos. A colonização pode ser considerada o plano principal dos grupos ruralistas para distribuir terras públicas em pequenos lotes para os trabalhadores rurais. Interessante a discussão com o relator Osvaldo Lima Filho (ibi p. 93) que levou ao entendimento sobre a possibilidade de um limite territorial das propriedades agrárias, mas não pelas atividades pecuárias, fato que deslumbra a possível separação entre grupos de agricultores de pequenas e médias propriedades e pecuaristas donos de latifúndios.

Na décima reunião foi a vez da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) para discutir a economia agrícola brasileira. A primeira consideração dos expoentes foi a de ressaltar como o Imposto Territorial Progressivo (ITR) e a Justiça Agrária seriam dispositivos suficientes para equilibrar as distorções históricas na distribuição da propriedade no Brasil (ibi p. 102). De um lado o ITR, se fosse aplicado realmente, desestimularia a concentração das propriedades e, por outro lado, a justiça agrária poderia proteger as atividades produtivas pela ação, as vezes ilegítima, do Estado contra os privados.

Por José Egreja do PTB a contribuição da CNA é muito importante para construir uma proposta constitucional de reforma que seja o fruto do sereno consenso (ibi p.106). Além do ITR e da justiça agrária, os diretores da CNA ressaltaram a importância do sistema cooperativo que funciona perfeitamente pelas pequenas propriedades de gestão familiar, e

também o sistema da colonização que, se bem concertado do lado do assentamento, é também uma solução viável de redistribuição das propriedades. Também interessante foi a reclamação do Dr. Fábio Salles Meirelles contra os políticos da esquerda e o uso ideológico-eleitoreiro da reforma (ibi p. 107): a acusação é bem clara, não é possível realizar uma reforma radical sem uma revolução não democrática e a demonstração dessa aparência é a falta de uma política agrária séria do lado da reforma.

No fim do debate com o relator Osvaldo Lima Filho outro conceito veio fortalecer-se: não há ligação entre dimensão da propriedade e produtividade, as grandes propriedades podem ser produtivas ou não, assim como as pequenas, o que faz a diferença é a modernização da organização dos trabalhos e das tecnologias empregadas (ibi 108-109).

Na décima primeira reunião, de 30 abril de 1987, foi a vez da Sociedade Rural Brasileira (SRB) na qual o dr. Flávio Telles de Menezes expos um texto cujo foco era a defesa dos seguintes pontos: função social, relação entre tecnologia e produtividade, necessidade de dar maior disciplina tributária e de profissionalizar os trabalhadores agrários além da fundamental defesa da propriedade produtiva (ibi p. 113-125).

Os constituintes Jorge Vianna, Victor Fontana e Alysson Paulinelli aplaudiram a intervenção da SRB, especialmente nas questões da não limitação territorial da propriedade. Contradizendo o representante da SRB porém, o constituinte Vicente Bogo ressaltou que muitas constituições ocidentais prevêm a obrigação social da propriedade e a limitação máxima.

A mesma coisa acontece no lado liberal com a questão da educação. Nas palavras dos expositores da direita a educação dos trabalhadores é considerada como uma medida única de solução dos problemas (ibi. p.127-129).

Outro ponto muito importante, que vem emergindo no debate entre os relator da subcomissão e o constituinte Cardoso Alves, é que há fortíssimas diferenças no território brasileiro, reconhecendo o problema dos latifúndios do nordeste e do desfrutamento dos trabalhadores, mas também ressaltando que no Estado de São Paulo e no Sul do país os trabalhadores vivem em condições dignas e economicamente justas. Há acordo sobre esse ponto entre as partes, porém não há dúvidas sobre o tipo de regulamentação geral a ser inserida na constituição (ibi p.135-138): esse projeto de regulamentação geral dos dispositivos da reforma é por sua natureza de difícil atuação e especialmente de difícil gestão pela

emergência de contrastes entre as partes.

Na décima segunda reunião, em 5 de maio de 1987, foi a vez da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). O presidente da CONTAG, José Francisco da Silva, marcou a diferença entre a colonização e a reforma agrária, a distância entre os objetivos sociais contra a pobreza e os objetivos de melhoramento da produtividade agrária e de extensão rural. A origem histórica da desigualdade social do Brasil impõe na fase da passagem para a democracia, um custo social de uma injustiça secular que tem as raízes na cultura colonial e na escravidão. A finalidade de reparação e de mudança da estrutura do poder brasileiro está bem clara no debate entre o presidente da CONTAG e os constituintes pró-reforma Benedito Monteiro, PMDB, e Aldo Arantes, PCdB, e além disso está claro que não pode haver proteção da propriedade produtiva, especialmente quando a reforma está orientada pelas propriedades próximas aos centros urbanos (ibi p.139-143): são exatamente as terras produtivas próximas aos centros urbanos um objetivo da reforma, para permitir a saída da população urbana em condição de pobreza e inseri-la num contexto produtivo para vender alimentos de baixo custo para a população urbana.

O constituinte Roberto Freire, PCB, e o mesmo José Francisco da Silva esclareceram como a questão da reforma agrária fosse intimamente ligada com o direito de propriedade (ibi p. 146): o direito da propriedade privada deveria deixar de ser um direito humano e tornar-se um direito econômico, fato não secundário dado que a garantia dos direitos humanos é bem diferente da garantia dos direitos econômicos. Por essa razão deu-se o problema da obrigação social contra a função social, no primeiro caso trata-se o direito da propriedade privada como um fundamental direito econômico subordinado aos direitos humanos defendidos pelo Estado.

Na prossecução do debate houve uma declaração convergente para o ponto do cooperativismo e da necessidade da organização cooperativa dos assentados (ibi p. 149), tema ressaltado por muitos constituintes da esquerda e que constituía um verdadeiro ponto de encontro entre os grupos, especialmente considerando os exemplos de colonização privada feita por pequenos agricultores nas regiões sul do país, como citado pelo constituinte Virgílio Galassi, PDS (ibi p.151).

Na conclusão da reunião, o debate entre o relator Osvaldo Lima Filho e o constituinte Alysson Paulinelli não deixou muito espaço para acordos, dado que a justiça social e o critério de produtividade não se encontram nas regras gerais: a produtividade não é ligada a dimensão

do fundo e assim a justiça social não considera a necessidade da eficiência econômica.

Na décima terceira reunião datada em 6 de maio de 1987, o ministro da Reforma Agrária Dante de Oliveira foi convidado para expor a posição do ministério. O debate foi novamente bem regulado e rico, mas não revelou posições novas na questão da reforma.

A última reunião, a décima quarta, no mesmo dia 6 de maio de 1987, contou com a participação da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) na pessoa do presidente Roberto Rodrigues e da Comissão Pastoral da Terra (CPT) nas pessoas de Hamilton Pereira da Silva e Ricardo Rezende. O expoente da OCB resumiu a posição da organização em três pontos principais: primeiro a necessidade de facilitar o crédito cooperativo rural, os meios de comercialização da safra e a reforma agrária. Essa última foi definida pela função social da propriedade privada, que sendo a contrapartida material da liberdade individual, constitui um elemento essencial na vida democrática (ibi p. 179). A reforma agrária proposta pela OCB é uma reforma baseada no liberalismo e na eficiência econômica (ibi p.180). Os outros pontos defendidos foram a necessidade do ITP, a do recadastramento das propriedades rurais e a da não imposição de limites máximos pela propriedade, desde que ela cumpra a sua função social. A maior reclamação no fundo das organizações cooperativistas foi a da excessiva intervenção do Estado nas questões produtivas e a da necessidade de liberar o sistema de tributação e de crédito para permitir maior competitividade internacional no setor das exportações agrárias.

Os expoentes da CPT focaram seus argumentos mais nas questões sociais, em particular sobre os problemas dos assassinados rurais, do trabalho escravo e da exploração inumana que há nas áreas dos latifúndios brasileiros. Por essas razões é fundamental uma redistribuição da riqueza e, sobretudo, uma maior participação dos lucros da empresa pelos trabalhadores. Somente a redução das diferenças e das injustiças podem reduzir o drama das violências e da vida na pobreza extrema. As acusações da organização religiosa são graves e denunciam a participação da polícia e dos órgãos da justiça locais na escravização dos trabalhadores: problemas dramáticos da sociedade brasileira e dos direitos trabalhistas.

Terminada a reunião o relator da subcomissão declarou que teria acrescido o limite máximo territorial para 100 módulos rurais e que teria eliminado as propostas de perda sumária e também a moderação da imissão automática. Como veremos, os sinais de mediação entre as partes não conseguirão no intento de convergir para um acordo.

Para representar mais claramente as posições iniciais dos grupos de interesse e das propostas de anteprojeto do relator e do substitutivo integral Rosa Prata, usar-se-á a análise de álgebra booleana conhecida como *Galois Lattice* (Freeman White 1993) e já aplicada para um caso brasileiro (Mische Pattison 2000). Através do *lattice* é possível oferecer um mapeamento das posições dos grupos de interesses em relação entre eles e com os respectivos projetos apresentados formalmente na subcomissão. O *grafo*⁶ oferece uma imagem da estrutura narrativa e organizativa da arena cívica da reforma agrária e constitui o ponto de partida para constatar os andamentos convergentes ou polarizantes no interno da arena e ao longo das deliberações.

Para construir um *grafo* através da análise *lattice* é preciso criar dois conjuntos de objetos e atributos discretos: cada objeto tem uma relação positiva com um ou mais atributos; o conjunto dos atributos de um objeto desenha o perfil da organização. Na tabela são reportadas as organizações principais que participaram e os projetos que foram apresentados. Nem todas as organizações que tiveram audiência na subcomissão foram incluídas: as excluídas são respectivamente a FAEMG, Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais, a EMBRATER, Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, e a EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, pelo fato de que as proposições dessas organizações estão em uma posição periférica e podem ser reportadas dentro dos programas das organizações centrais da empresa agrária como a SRB, Sociedade Rural Brasileira e a CNA, Confederação Nacional da Agricultura.

ANTPROJ e ROSPRA representam respectivamente as propostas apresentadas pelas partes políticas e portanto, uma constatação imediata da correspondência entre as preferências das organizações civis e as primeiras proposições dos constituintes. Assim, colocamos no mesmo plano de análise os grupos de interesses com as propostas oferecidas pelo relator com o Anteprojeto e pelo constituinte Rosa Prata que apresentou um substitutivo integral ao anteprojeto do relator.

⁶ O termo *grafo* refere-se a teoria dos grafos, um ramo da matemática que estuda as relações entre os objetos de um determinado conjunto. As aplicações historicamente mais conhecidas são “o problema dos sete pontes de Königsberg” e “o problema do caixeiro viajante”. Nas ciências sociais uma aplicação moderna é conhecida como análise de rede. Ver o material online da USP São Carlos sobre a teoria dos grafos: <http://www.icmc.sc.usp.br/manuals/sce183/grafos.html>

Tabela 7: Organizações civis e projetos apresentados na Subcomissão da Política e Reforma Agrária.

Grupos de Interesse e Propostas apresentadas	Projetos
<p>Grupos de interesses</p> <p>ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária)</p> <p>AEA (Associação dos Empresários da Amazônia)</p> <p>CNA (Confederação Nacional da Agricultura)</p> <p>SRB (Sociedade Rural Brasileira)</p> <p>OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras)</p> <p>CONTAG (Confederação dos Trabalhadores na Agricultura)</p> <p>CPT (Comissão Pastoral da Terra)</p> <p>Propostas</p> <p>ANTPROJ (Anteprojeto do Relator)</p> <p>ROSPRA (Substitutivo Rosa Prata)</p>	<p>1.Função Social da Propriedade – funsoc</p> <p>2.Obrigação Social da Propriedade – obsoc</p> <p>3.Proteção da propriedade produtiva – proprod</p> <p>4.Perda Sumária - perdsun</p> <p>5.Valor do Imposto - valimp</p> <p>6.Valor Mercado - valmerc</p> <p>7.Imissão Automática – immaut</p> <p>8.Programa Colonização - procol</p> <p>9.Proteção Sistema Cooperativas – siscoop</p> <p>10.Modernização Tecnologia Agraria – devtec</p> <p>11.Limite Massimo da Propriedade – limax</p> <p>12.No Limite Massimo - nolimax</p>

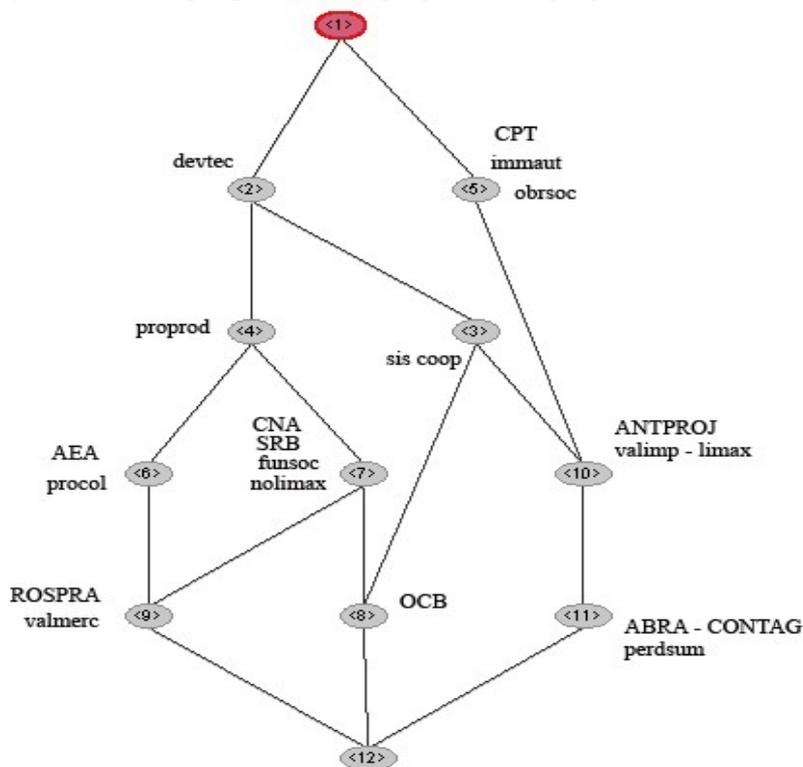
Para representar as relações de inclusão e exclusão entre um conjunto de objetos, nesse caso as organizações civis, e um conjunto de atributos, os projetos, é preciso construir uma matriz binária bimodal que represente a relação positiva, marcada com 1, entre a organização e o específico projeto. Essa matriz permite considerar conjuntamente as relações entre cada organização e o seu específico grupo de objetivos, mas também, as relações que existam entre grupos que compartilhem projetos comuns e projetos associados a mesma organização.

Tabela 8: Matriz das Organizações/propostas e os projetos apresentados

	funsoc	obsoc	proprod	perdsun	valimp	valmerc	immaut	procol	siscoop	devtec	limax	nolimax
CNA	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
SRB	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
OCB	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
AEA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ROSPRA	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ABRA	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CONTAG	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CPT	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ANTPROJ	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

O grafo *lattice* gerado pode tornar-se difícil de interpretar dada quantidade de ligações possíveis, por essa razão é recomendável aplicar uma fase antecedente de aproximação chamada HICLASS ou *hierarchical class analysis*. Tal operação interativa permite uma simplificação por estágios progressivos da matriz sem comportar uma perda excessiva de detalhes. Todavia, a estruturação interna das propostas e das organizações permitiu um resultado interpretável sem grandes aproximações prévias. O software utilizado para gerar essa representação gráfica foi Galicia3, disponível no internet gratuitamente na versão 3.2.

Ilustração 1: Grafo lattice das propostas dos grupos e dos projetos de reforma



O *lattice* representa 12 nós e pode ser lido de cima para baixo e vice-versa. O nó 1 representa o conjunto de todas as organizações e o nó 12 o conjunto de todos os projetos, portanto, os pontos extremos da rede estão completamente desunidos. As ligações contidas dentro dos dois extremos são o resultado do algoritmo algébrico e mostram como passando de um extremo ao outro as conexões se articulam simultaneamente entre organizações e projetos.

Começando da cima do *lattice* e descendo para o nó 2 encontramos a base dos programas de reforma declarada pela quase totalidade dos grupos, que foi a necessidade da Modernização Agrária. O hino da modernidade foi por todos os grupos um argumento básico: o lado empresarial desejava investimentos e subsídios fiscais para modernizar as técnicas produtivas, o lado popular queria modernizar a condição dos trabalhadores rurais e reformular as políticas agrárias contra o feudalismo do latifúndio.

O nó 3 representa a defesa do sistema das cooperativas brasileiras que é a segunda base de programa de muitos grupos, tanto da direita quanto da esquerda. Do lado da direita as cooperativas do estado de São Paulo e do Sul do país representavam um exemplo admirável de iniciativa privada e capacidade de organização da produção tecnologicamente avançada.

Também do lado da esquerda, o cooperativismo é considerado um instrumento fundamental da reforma agrária em termos de organização dos assentamentos e proteção dos direitos dos trabalhadores.

A raiz da narrativa dos grupos progressistas está nos programas de imissão automática e a noção de obrigação social da propriedade, nó 5. Esse último ponto é o mais paradigmático da Campanha Nacional da Reforma Agrária e guia do inteiro movimento ideológico da reforma mais radical: a obrigação social determina uma posição fraca do direito de propriedade privada aplicado a terra em relação aos interesses e necessidades da União. A imissão automática fortalecia a prioridade do interesse social autorizando a posse imediatamente após a declaração de desapropriação para fins de reforma agrária.

A análise *lattice* desenha a posição chave da cláusula da defesa da propriedade produtiva, nó 4, já presente nos artigos vigentes do Estatuto da Terra e que reunia os principais interesses do agronegócio: a defesa da propriedade produtiva representava mais a manutenção do status quo e a barreira contra uma eficaz ação pública de desapropriação. Sob a cláusula da proteção da propriedade produtiva estão todas as organizações da direita que revelam duas orientações principais: de um lado com a Organização das Cooperativas Brasileiras uma política agrária que desfavoreça a concentração da propriedade rural e favoreça fiscalmente a organização cooperativa em um sentido liberal, sem limites nas dimensões da propriedade, sendo já uma cooperativa um conjunto de minifúndios, mas mantendo o critério de produtividade como discriminante. Por outro lado, a Associação dos Empresários da Amazônia, nó 6, recusa a ação pública de expropriação da propriedade privada e propõe como solução o investimento para a criação de novas colônias.

O nó 7 representa essa declinação liberal da ideia de que a legitimidade da propriedade derive da sua produtividade e portanto da função social que atua, não sendo sujeita a limitações territoriais, mas a critérios tecnológicos de produção; essas proposições são representadas emblematicamente pela Sociedade Rural Brasileira e a Confederação Nacional da Agricultura. No seu ponto final, nó 9, o valor da indenização da desapropriação é determinado pelo mercado e representa a proposta mais liberal contida no substitutivo Rosa Prata.

Voltando para os grupos dos trabalhadores rurais, no nó 10 há a proposta contida no Anteprojeto do relator da subcomissão: essa inclui a determinação do valor da indenização

baseada nas declarações dos impostos, o que favoreceria a desapropriação das terras ociosas e a imposição do limite máximo de propriedade por pessoa física e jurídica. O limite máximo é um aspecto da definição de obrigação social da terra e a posição de preferência que essa tem em respeito ao direito de propriedade privada. Animou-se também em uma narrativa vagamente nacionalista que previa limites fortes para a propriedade estrangeira, ao fim de impedir que empresas multinacionais dominassem o mercado rural brasileiro. Por fim, o nó 11 representa a proposta mais socializante da reforma agrária da Associação Brasileira da Reforma Agrária e da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura que além dos outros pontos incluem a possibilidade da Perda Sumária da terra, ou seja, a desapropriação com caráter punitivo e sem indenização, justificada pela anti-socialidade do comportamento latifundiário.

Olhado mais em geral, o *lattice* propõe essencialmente as diferenças esperadas entre as proposições das partes civis. De forma obviamente simplificada, esse grafo manifesta como não havia entre as partes e objetivos grandes possibilidades de mediação. Não se estendeu aqui, por parecer inapropriado, o número de projetos e atores, pois uma certa quantidade de propostas encontrava um largo consenso simbólico, mas que no entanto, recebia pouquíssima atenção no momento da colocação nos artigos.

A falta de argumentos que pudessem constituir uma ponte entre as partes respeita a geral interpretação sobre a polarização que houve na questão da reforma agrária, sugerindo duas considerações a mais: primeiro a proposta do substitutivo Rosa Prata coloca-se numa posição mais radical do que as principais organizações como a SRB e a CNA; talvez para explicar isso é necessário considerar, como a maioria dos interessados reportaram em entrevista, a influência do grupo conservador radical UDR, operante nas galerias e nas proximidades das reuniões constituintes.

A mesma consideração não se apresenta do lado reformista, o qual as propostas mais radicais eram aquelas das mesmas ABRA e CONTAG que, defendendo a possibilidade da perda sumária da terra, e todos os outros dispositivos já visto, representavam a proposta mais socializante de reforma, próxima as posições do Movimento Sem Terra. O que sublinha a tentativa do relator de apresentar através do Anteprojeto, uma proposta mais de mediação e acordo. Essa iniciativa foi, porém, considerada insuficiente pela direita: a não supressão da cláusula do limite máximo de propriedade impediu uma comunicação real entre os dois

blocos.

Concluindo a exposição das posições dos grupos de interesse envolvidos na deliberação podem ser feitas algumas considerações.

Primeira, o teor do debate foi sempre bem regulado com boa disciplina e tranquilidade necessária para o uso da razão e a transmissão de informações.

Segunda, o debate permite conhecer as posições dos constituintes que participaram e também de codificar as preferências em uma linguagem jurídica que será traduzida em dispositivos constitucionais.

Terceira, existia uma efetiva divergência entre o grupo da justiça social e aquele da eficiência econômica: a divergência estava nas motivações, nas ideologias de base e nos meios escolhidos. Todavia existiam possibilidades de encontros, especialmente no ponto do cooperativismo, aceitado por todos, e na necessidade de encontrar uma solução para remediar a pobreza e a exploração do trabalho escravo, dado que ninguém poderia recusar publicamente a situação crítica das violências rurais e a prioridade da regulação dos direitos trabalhistas agrários.

Nas votações o clima mudou repentinamente e ao invés de procurar um acordo pragmático que deixasse de lado as questões de princípio que não podiam ser reconciliadas, a reunião foi caracterizada por tumultos e acidentes regimentais que de fato anularam completamente o esforço deliberativo inicial e puseram os grupos em uma contraposição que levou para a paralisia decisória.

6.1.c. O caso da ausência, maiorias alternantes e autodestruição

Com a décima quinta reunião, 11 de maio de 1987, foi apresentado o anteprojeto elaborado pelo relator e foi lida a resolução do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, que declarava que, por acordos partidários, o suplente sem titular do PL Osvaldo Almeida, seria considerado como um suplente do PMDB, isto é, em caso de ausência de um membro do PMDB, seria aceita a suplência do PL.

O anteprojeto do relator pode ser assim resumido:

- Obrigação social da propriedade rural: essa obrigação deve ser cumpridas por todas as terras entre 3 e 100 módulos para não incorrer na desapropriação. A obrigação é cumprida ao atendimento simultâneo dos requisitos econômicos, sociais e ecológicos.

- A indenização será feita em títulos da dívida agrária, seja pela terra nua que pelas benfeitorias.
- Imissão automática na posse após a declaração de expropriação.
- Limitação da propriedade para pessoas físicas e jurídicas não brasileiras
- Incentivos ao crédito cooperativo e a produção de bens com preço regulado

Na décima sexta reunião, 14 de maio de 1987, foram discutidas questões regimentais da organização do trabalho e questões substantivas, os pontos de convergência e divergência na subcomissão (ibi p.200): obrigação ou função social, limite máximo da propriedade ou proteção da propriedade produtiva e a imissão automática ou a possibilidade de apelar-se à Justiça.

Como já tinha sido anteriormente, a discussão sobre os dispositivos da reforma viu muitas reações por ambas as partes, e especialmente dos ruralistas, dada a natureza mais reformista do anteprojeto. Virgílio Galassi, PDS, defendeu a necessidade pragmática de garantir a produtividade agrária de exportação para manter equilibrada a balança comercial e pela aquisição de divisas esteras necessárias para enfrentar a dívida do Brasil (ibi p.202).

Na décima sétima reunião, 15 de maio, não houve deliberação e por isto passaremos a décima oitava reunião, realizada no do dia 18 de maio, quando foram discutidas as declarações do presidente da União Democrática Ruralista (UDR) Ronaldo Caiado contra o mesmo relator Osvaldo Lima Filho. Foi a primeira vez que apareceu nas atas uma intervenção de um grupo de interesse que não tinha ligações oficiais com os órgãos políticos. As declarações violentas de Caiado foram condenadas por toda a subcomissão (Aldo Arantes p.208, Percival Muniz p.214, Amaury Müller p.223): não obstante existisse uma forte correspondência entre as preferências manifestas dos grupos de interesse e dos constituintes, até aquele momento todos os membros da subcomissão tinham rejeitado as interferências de grupos como a UDR.

A décima nona reunião, de 19 maio de 1987, foi dedicada a justificativa das emendas ao anteprojeto A apresentadas pelos membros da subcomissão. Dado que essas emendas podiam ser retomadas nas fases sucessivas, houve uma apresentação extensa que constitui uma ótima medida de referência para a posição ideológica dos constituintes.

O anteprojeto foi modificado pelo relator em duas partes importantes, primeiro a

substituição da palavra “obrigação” pela “função” social e a indenização em dinheiro das benfeitorias, na tentativa de uma mediação com os grupos ruralistas. Nas discussões apareceram novamente as críticas contra a excessiva ideologização da reforma pela esquerda, (Cardoso Alves ibi p.220), mas também tentativas de mediação para conjugar o limite máximo com a proteção da produtividade (Maluly Neto, ibi p. 223).

Naquela mesma reunião chegou-se a resolução da questão da ordem levantada pelo constituinte Cardoso Alves sobre a possibilidade de apresentar substitutivos integrais ao anteprojeto dos relatores. A interpretação presidencial teve um empate fortíssimo porque, como esclarecia o presidente da subcomissão Edison Lobão (ibi p.225), deveria existir a possibilidade por um constituinte de colocar em votação um pedido de preferência sobre o substitutivo e assim, se aprovado, não por em votação o anteprojeto do relator.

Anulado, dessa forma, o papel de *agenda-setter* do relator e constituíram-se os pressupostos para reverter a ordem de votação. Foi assim que os constituintes Rosa Prata, Alisson Paulinelli, Maluly Neto, Rachid Saldanha Derzi, José Egreja, Jonas Pinheiro, Cardoso Alves, Jorge Viana, Mauro Borges apresentaram um anteprojeto substitutivo integral (ibi p.228) com os seguintes pontos:

- Função social da propriedade rural e critérios de cumprimento não explicitamente simultâneos;
- Desapropriação das propriedades improdutivas com indenização em títulos pela terra e em dinheiro pelas benfeitorias;
- Plena defesa judiciária no processo de desapropriação;
- Planos de colonização e crédito fundiário.

A décima nona reunião terminou com uma intensa discussão entre os constituintes, mas sem o surgimento de alternativas substantivas ao empate gerado pelas questões principais já vistas. Tudo foi decidido na vigésima primeira reunião em 23 de maio de 1987.

Dois mecanismos regimentais intervieram para constituir uma condição extraordinária de deliberação: primeira a possibilidade de ter preferências na votação de um substitutivo integral que, apesar das interpretações dos presidentes, estava proibido pelo regimento; segunda a ausência do constituinte do PMDB Benedicto Monteiro que causou uma mudança nas correlações de forças dos grupos.

A reunião foi a mais tumultuada até aquele momento (Pilatti 2008:100; Martinez Lara 1996:157) e precisamente porque, após de um mês de deliberação e discussão por argumentos, no momento da votação não se baseou sobre a força dos argumentos, mas sobre a força do número de constituintes e de participantes nas galerias.

Ironicamente a reunião tinha começado com o auspício do Senado Federal para que as votações pudessem ocorrer em um clima tranquilo (ibi p. 240), e também o presidente da subcomissão, lembrando o artigo 40 do regimento interno, recomendou que os convidados civis nas galerias respeitassem as regras de silêncio e moderação para garantir a tranquilidade da deliberação (ibi p.241).

O constituinte Anteirol de Barros, suplente do PMDB, reclamou que foi alterada a ordem de assinaturas no registro das presenças, dado que os constituintes Rachid Saldanha Derzi e José Lourenço o teriam impedido de assinar primeiro favorecendo o outro suplente do PMDB José Mendonça de Moraes, o qual se defendeu dizendo que ele tinha chegado primeiro e que, portanto, tinha o direito de estar primeiro nas listas (ibi p. 244).

Na briga que ocorreu em cima dessa questão o suplente do PL Gilson Machado, que evidentemente falava em favor de Osvaldo Almeida, lembrou a precedente decisão do presidente da ANC que estabelecia: em caso de ausência de um titular do PMDB a primeira suplência seria estada do PL e assim foi. O líder do PMDB, Covas imediatamente ressaltou a importância de uma substituição de tal forma, dado que os dois grupos dividiam na exata metade os constituintes (ibidem).

Alterada a correlação das forças, houve muitas questões de ordem que miravam a reenviar ao plenário a decisão sobre a apresentação de emendas substitutivas integrais e, solicitada pelo líder Mário Covas, sobre a oportunidade da liderança de partido de substituir um membro da bancada na deliberação.

Após a primeira interrupção, as decisões tomadas em mérito favoreceram a direita da subcomissão, permitindo a primeira e impedindo a segunda. Com a retomada das deliberações, os debates ficaram ainda mais intensos e caracterizados pelas extensas participações dos líderes do PMDB e do PFL que formalmente não pertenciam a subcomissão. No momento seguinte, foi declarado o pedido de preferência pela votação do substitutivo Rosa Prata, os tumultos nas galerias e entre os mesmos constituintes manifestaram-se no meio das votações até que o presidente, Edison Lobão, decretou a

suspensão dos trabalhos. Em suas palavras não era possível a prossecução naquele clima de insegurança (ibi. p. 253).

Reiniciados os trabalhos às 21 horas e 15 minutos o constituinte Roberto Freire, PCB, argumentou interessantemente que uma decisão tão importante que envolvia uma luta de ideias tenderia, inevitavelmente, para uma maior confusão, resultado da radicalização das posições (ibi p. 254). A partir de então, seguiu uma nova declaração pelo constituinte Aldo Arantes, PCdoB, que acusava o fato que na semana que antecipou a votação vários constituintes foram ameaçados de morte ou que foram objetos de tentativas de corrupção: através dessa declaração Arantes denunciou que o ausente Benedicto Monteiro pudesse ter sido prevenido de não participar daquela secção (ibi p. 255). A acusação de ameaças era grave e foi confirmada pela constituinte do PMDB Raquel Capiberibe (ibidem) que considerou seriamente a necessidade de garantir a segurança dos constituintes ao sair da reunião. O constituinte Virgílio Guimarães, suplente do PT, falou até de um sequestro de Benedicto Monteiro (ibi p. 256) e Amaury Müller. PDT e denunciou que pessoas armadas estavam presentes nas galerias e que precisava de guardiães para garantir uma maior segurança dos constituintes: se necessário todas as galerias deveriam ter sido evacuadas (ibi p.257). Avaliado o pedido pelo presidente Edison Lobão, Müller declarou que nessas condições não poderia considerar-se antidemocrático prosseguir a deliberação com portas fechadas (ibi p. 258).

Todavia a abertura era tal que também a constituinte do PMDB Abigail Feitosa, que não era membro da subcomissão, denunciou a presença de armas nas galerias e a necessidade da suspensão da reunião e se assistiu a participação de vários líderes e outros constituintes que não eram membros da subcomissão. Verdadeiras ou não, as acusações das pressões externas atuavam de certa forma como uma estratégia de obstrução.

O constituinte Vicente Bogo, PMDB, pediu uma suspensão para ler as propostas contidas no substitutivo Rosa Prata, obtendo assim uma nova suspensão às 23 horas e 15 minutos.

Aberta novamente a sessão há 1 hora e 15 minutos, o presidente Lobão colocou em votação o pedido de preferência e sucessivamente o substitutivo, fato que foi seguido por um tumulto generalizado que até nas atas não deixou claro quem votou e quem provocou, após a declaração do resultado positivo da preferência e da aprovação do substitutivo Rosa Prata, uma nova suspensão da reunião. Retomados os trabalhos por volta das 2 horas e 15 minutos,

as manifestações nas galerias estavam crescendo, tanto que o relator Osvaldo Lima Filho retomou a denúncia feita de ter sido atingido por alguns objetos e o presidente Edison Lobão teve que pedir o silêncio dos convidados (ibi p.265).

A discussão continuou entre as tentativas da esquerda de retardar a votação dos destaques ao substitutivo: as varias interrupções ofereceram o tempo necessário para ter novamente presente o constituinte Benedicto Monteiro e anular a votação do substitutivo através dos requerimentos de destaque (ibi p.270; Pilatti 2008:103).

Com a volta do titular do PMDB a maioria alternou e as três horas da manhã começou a supressão de todos os artigos do substitutivo excluídos os dois primeiros.

O resultado final de mais de um mês de deliberações foi o seguinte anteprojeto:

- Art. 1º: "É garantido o direito de propriedade de imóvel rural que deve cumprir uma função social.
Parágrafo único: "A função social é cumprida quando: a) é racionalmente aproveitada; b) conserva os recursos naturais renováveis, preserva o meio ambiente; c) observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho; e, d) propicia o bem-estar dos proprietários, dos trabalhadores que dela dependem."
- Art. 2º: "A Justiça Federal criará varas especiais para dirimir conflitos fundiários nas regiões de tensão social."

A radicalização de ambas as partes, as questões regimentais e o uso das pressões externas levaram para uma paralisia decisória: titânico o esforço dos constituintes na participação de uma reunião que terminou somente às 4 horas e 20 minutos, mas totalmente inútil dado que deliberações e argumentações extensas não haviam evitado o empate.

6.1.d. Conclusões sobre a subcomissão VIc

Nos trabalhos da subcomissão os problemas da composição da mesma e do manutenção da proporcionalidade partidária foram manifestos e confirmam a hipótese que, dada a redução no número de participantes, a concentração dos interesses favoreceu uma radicalização na representação das preferências dos constituintes. Especialmente do ponto de vista institucional, o problema maior, a respeito da proporcionalidade ideológica em relação a aquela partidária, resultava ainda mais difícil pela heterogeneidade interna do PMDB. A consequência principal foi a de ter uma decisividade tão grande por cada constituinte que a substituição de um deles do PMDB por outro do mesmo partido já era suficiente para reverter as correlações de forças no interno da subcomissão.

Do ponto de vista da análise ideológica e do discurso, vale a pena ressaltar o forte valor simbólico da questão agrária e o peso que a história brasileira teve na moldura dos

argumentos, o que revelava uma falha, no fato de por em correlação direta a redistribuição da terra com a indigna condição de vida dos trabalhadores rurais: os direitos dos trabalhadores na agricultura não estavam diretamente ligados com a estrutura da propriedade rural, mas com o respeito das normativas dos contratos de trabalhos e um eficiente controle das autoridades públicas sobre a condução das empresas agrárias.

Por seu lado os grupos de interesses ruralistas tinham oferecido um número elevado de argumentações técnicas sobre as possibilidades reais de por em discussão a produtividade agrária de exportação em um momento, o 1987, em que as dividas esteras do Brasil podiam ser compensada em larga parte por meio das exportações da agricultura.

No que pertence a estrutura dos interesses de uma questão redistributiva – regulativa encontramos na análise do texto as confirmações das dificuldades de atuar uma regulamentação no nível constitucional de uma questão tão extensa, socialmente e economicamente, como a reforma agrária: parecia que inevitavelmente um dispositivo constitucional geral não pudesse ser tão específico e claro para não deixar o espaço para sucessivas interpretações que pudessem ter levado para resultados opostos ou divergentes das intenções iniciais do dispositivo mesmo.

Em outras palavras, não havia facilidade na criação de dispositivos que segurando um princípio básico de um grupo não danificasse potencialmente um principio básico do outro grupo.

Essas posições confirmavam a divisão das duas partes em dois campos normativos diferentes que revelavam porém alguns pontos que publicamente não podiam ser recusados, especialmente no que se refere o melhoramento das condições do trabalho rural, no maior controle sobre os critérios de aproveitamento das terras e no favorecimento da estrutura cooperativa como meio de modernização e gestão de pequenos e médios lotes de terra.

Todavia, ao invés de focalizarem-se nos pontos de contato, os constituintes concentraram os próprios discursos em declarações de posição sobre os pontos de divergência, que respeitavam fielmente os pontos propostos pelos grupos de interesses de referência, e, no aproximar-se da votação, sobre duas questões regimentais: a possibilidade do substitutivo integral e aquela da alteração da composição da subcomissão.

O mecanismo de alteração com um número tão reduzido permitiu alterar a correlação das forças com a simples substituição de um membro do mesmo partido. A ambiguidade

regimental e a influência da capacidade interpretativa das presidências influenciaram o sentido do procedimento deliberativo, fato que provocou o anulamento da capacidade de antecipar o resultado na base das regras gerando a incerteza que facilita a radicalização.

Nessas condições de incerteza regimental e de balanço alternante das forças, as duas estratégias de influência geraram a paralisia decisória sobre a reforma agrária.

A obtenção desse resultado nulo não foi a consequência de um confronto das ideias e dos argumentos, quanto mais do uso de casos e acidentes que deslegitimaram por ambas as partes o papel de interlocutor do outro e incentivaram a rigidez e a assimetria retórica nas posições tomadas pelos constituintes. Depois desse resultado, a possibilidade de atuar uma deliberação com portas abertas que respeitasse os critérios normativos de base para participar em sentido convergente foi ainda menor: a desconfiança nos dispositivos regimentais e a possibilidade de intervenções externas sobre a deliberação fizeram com que a sucessiva etapa na comissão temática começasse no mesmo clima de guerrilha parlamentar e de polarização das partes.

Enfim, as portas abertas devem ser olhadas de dois pontos de vista diferentes: na primeira fase a participação regulada e direta dos representantes civis de grupos extremamente diferentes entre eles não gerou nenhum tumulto nem acidentes: as argumentações foram bem feitas com debates comportados, nos quais a exposição de posições opostas estava acompanhada com o mínimo respeito formal do próprio interlocutor. Diferente foi o efeito na fase das votações em que as portas abertas foram causa de tumultos e interrupções.

Se as portas abertas tiveram essa parte na subcomissão, os constituintes não mostraram nenhuma significativa mudança nas próprias preferências por causa dos participantes nas galerias. Em presença de um número pequeno de parlamentares a abertura do procedimento envolveu um controle forte sobre as preferências dos mesmos, mas não constituiu um instrumento para influenciar o comportamento dos constituintes do outro grupo.

Na etapa sucessiva da comissão temática, o efeito das portas abertas amplificou-se e as estratégias de influência, baseadas na participação civil a deliberação, foram ainda mais usadas. O número maior de representantes diminuiu o efeito da decisividade marginal e com isso a incerteza derivada pela facilidade na reversão da forças, porém aumentou a confusão e com essa a possibilidade de alterar ativamente o andamento das votações.

6.2. Comissão temática VI – Ordem Econômica

A comissão temática VI da Ordem Econômica instalou-se formalmente no primeiro dia de abril de 1987 com 65 membros titulares, mas as reuniões interromperam-se para deixar as subcomissões terminarem a própria fase e retomarem os trabalhos nos dias 27 de maio de 1987. Apesar dos fatos importantes que ocorreram na comissão temática ao longo das deliberações nas subcomissões, concentraremos o trabalho de análise das atas nas fases finais que seguiram a entrega dos anteprojetos das subcomissões e especialmente a décima quarta reunião do dia doze de junho quando a manifestação nas galerias e os tumultos chegaram ao limite.

Dada a diferente composição e relação de forças não houve o fenômeno das maiorias alternantes, mas em seguida de uma interpretação do regimento pelo presidente da comissão que permitiu de novo a apresentação de substitutivos integrais á proposta do relator. De novo a disputa regimental deu início para uma fase de acidentes e lutas ocorridas no recinto dos constituintes. A estratégia de obstrução dos trabalhos foi interrompida pelo presidente da comissão que fez evacuar as galerias e continuou a votação com gravação pública das atas, mas com portas fechadas. O resultado foi uma vitória ainda mais direitista dos ruralistas com evidente polarização e radicalização da deliberação.

Como veremos a questão das portas abertas e da influência dos acontecimentos externos será ainda mais relevante nessa etapa, assim como as questões regimentais. O teor ideológico do debate será sempre mais marcado pelas declarações de posição sem avanços convergentes: por isso, diferente da análise dos trabalhos da subcomissão, não será retomado os discursos e as posições mesmas, porque de fato o que houve nos debates foi a repetição dos mesmos pontos da fase precedente.

6.2.a. Questões de composição e regimentais

Tratando-se de um número três vezes maior de constituintes, a comissão temática não teve os mesmos problemas da subcomissão VIc nas questões da composição: o número dos representantes da direita era maior daquele pró-reforma e não havia possibilidade de reverter o balanço das forças por meio de substituições. Olhando para os comportamentos precedentes e as afiliações partidárias, é possível dizer que a bancada que apoiava os interesses dos ruralistas era de 40 membros e aquela da reforma mais radical de 21 (Pilatti 2008:124). Mesmo considerando imprecisões ou mudanças de preferências em 4 moderados ou outros,

não havia possibilidade nos números de reverter à correlação das forças.

Essa proporção de forças, 60% da reforma econômica e 30% da reforma social, reflete as entrevistas de Rodrigues (1987) a respeito da orientação dos constituintes em plenário que mostrava as mesmas percentagens, deixando uma pergunta sobre como tinha sido possível ter uma representação tão diferente na subcomissão. Mesmo não tendo questões de proporcionalidade restritas, como nas subcomissões, também na comissão temática houve, na fase de instalação e de eleição da presidência da mesa, uma tentativa do constituinte Cardoso Alves, PMDB, de candidatar-se como relator, violando no pedido o regimento que via a escolha do relator feita pelo presidente (atas da Comissão Temática da Ordem Econômica p. 3). O acordo entre PMDB e PFL foi novamente respeitado com a eleição do presidente José Lins do PFL e a escolha de Severo Gomes do PMDB como relator, porém o debate deu a possibilidade logo no início de ter mencionada a UDR, pelo constituinte Percival Muniz, e com ela a possibilidade que os constituintes do PMDB não seguissem as orientações das lideranças, mas dos grupos de interesse (ibidem).

Por quanto pertence às questões regimentais a mesa da ANC esclareceu o uso dos dois dispositivos críticos para a deliberação: a apresentação de substitutivos integrais e a substituição dos membros da comissão pelas lideranças de partido.

Sobre a questão dos substitutivos integrais em 9 de junho, após a apresentação dos substitutivos dos relatores de comissão, a decisão final do presidente da ANC Ulysses Guimarães foi a de proibir a possibilidade de apresentar emendas que alterassem integralmente o substitutivo do relator: todavia permaneceu a possibilidade dos presidentes de cada comissão de aceitar emendas integrais dos títulos dos substitutivos, que eram os anteprojetos apresentados pelas subcomissões.

Pela segunda questão regimental foi decidido não permitir que as lideranças mudassem a composição da própria bancada durante a sessão das votações, impedindo assim que os líderes pudessem substituir os membros da bancada que não respeitassem as orientações dos líderes, coisa que acontecia no PMDB.

6.2.b. As preferências, as brigas e as tentativas de mediação

Nas sessões que anteciparam a fase de votação, o relator Severo Gomes apresentou o seu primeiro substitutivo apoiando o próprio trabalho com discursos que tinham como objetivo a legitimação das propostas contidas como meios de convergência entre as partes e, assim, a

necessidade de reduzir os objetivos dos próprios grupos ao inserir no texto constitucional dispositivos que não fossem de princípio ou que não pudessem encontrar um consenso razoável entre os parlamentares (atas da Comissão Temática da Ordem Econômica p. 117-120).

A esse respeito, o substitutivo apresentado pelo relator Severo Gomes apresentava os seguintes pontos principais:

1. A propriedade da terra está vinculada com a sua função social que é cumprida com o respeito simultâneo das condições de exploração racional, respeito do meio ambiente e das disposições legais do direito do trabalho.
2. Limite máximo territorial estabelecido por lei ordinária.
3. Indenização da terra em títulos da dívida agrária e das benfeitorias em dinheiro
4. Imissão automática da União na posse, mas com possibilidade de contestar a desapropriação. Se a desapropriação for ilegítima, a indenização deveria ser feita em dinheiro
5. Os limites de propriedade para pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras serão estabelecidos na lei ordinária.

Confrontando esses pontos com as propostas do anteprojeto do relator da subcomissão e do substitutivo Rosa Prata, aparece claramente a tentativa de mediar as posições e oferecer alguns pontos de convergência, ou quando não for possível, de deixar a questão a ser decidida na lei ordinária. Seguindo a ideia que em um texto constitucional não poderiam ser encontrados facilmente pontos de acordo, o relator Gomes tentou tirar as questões mais polarizadoras do debate e resolvê-las sucessivamente na lei ordinária, sem radicalizações. Em suas palavras: “A questão de se colocar alguns textos que são de lei ordinária na Constituição é porque se trata, vamos dizer, de uma questão social muito importante...” (ibi p.131).

Todavia nenhuma das partes aceitou a mediação e, dadas as premissas regimentais e os números da composição na comissão, já estava preparando-se a batalha da última sessão, aquela da votação, no dia 12 de junho 1987, a décima quarta reunião (Jornal do Brasil 12/06/1987 1º quaderno, anexo I).

A última reunião começou logo com uma intervenção sobre as portas abertas: o presidente da comissão José Lins anunciou que por problemas de segurança e para garantir o respeito dos

trabalhos da comissão, a reunião aconteceria na Câmara dos Deputados, onde poderiam participar nas galerias os 935 convidados civis. Assim, junto com o presidente da ANC, decidiram dividir na metade esse número e atribuir a primeira metade das vagas seguindo a proporcionalidade partidária e os convites oferecidos pelos líderes dos partidos, enquanto a outra parte seria dividida pelos 65 membros da comissão que poderiam convidar os civis que eles desejassem (ibi p.139).

Como no episódio da subcomissão, Amaury Müller declarou logo depois a sua preocupação com a questão da segurança e do ingresso nas salas de pessoas armadas e perigosas, sublinhando a importância e a influência dos ativistas nas galerias (ibidem). E após duas suspensões da reunião para ordenar todas as emendas e os destaques recebidos pela mesa, o presidente Lins voltou novamente a lembrar que o regimento garantia o acesso das pessoas civis as galerias sob o limite de não ter interferência nenhuma com as deliberações ou o recinto poderia ser evacuado e as galerias fechadas.

Marcados os problemas ligados ao comportamento nas galerias, a sessão prosseguiu levantando a questão da preferência na ordem de votações: como na subcomissão o substitutivo do relator deveria, intuitivamente, ter tido a preferência na ordem de votação, porém, dadas as decisões das presidências e os acontecimentos precedentes na subcomissão, estava claro que os grupos da direita teriam feito pedido de preferência para os próprios substitutivos de cada capítulo sem deixar a possibilidade de votar o substitutivo do relator.

De fato estava ocorrendo, novamente, o anulamento do papel do relator de comissão, especialmente se consideramos que estava vetada a apresentação de substitutivos integrais e que, portanto a preferência dos substitutivos de capítulos não poderia ser pedida antecipando a votação do inteiro anteprojeto da comissão. Em outras palavras, não havia sentido regimental no dar a precedência de votação de uma emenda substitutiva de um capítulo de um anteprojeto quando o anteprojeto mesmo não era ainda posto em votação.

A partir desse momento o tumulto nas galerias e entre os constituintes começou manifestar-se com força, e após a intervenção do constituinte José Genoíno, PT (ibi p.146-147), o clima geral piorou ulteriormente. Respondeu com o mesmo teor o constituinte José Lourenço, usando os mesmos termos dos adversários, acusando também o comportamento da esquerda na ditadura e levando ainda mais a discussão no plano das ofensas pessoais (ibidem). O constituinte Roberto Jefferson do PTB reclamou da maneira que estava sendo conduzida a

questão e declarou abertamente que estava acontecendo uma radicalização entre extrema direita e extrema esquerda que tornava inviável a deliberação sobre reforma agrária (ibi. p. 148).

As discussões sobre as questões de ordem continuaram sem trégua até que o presidente Lins declarou que não aceitaria mais questões de ordem sobre matérias já decididas e que por isso passaria a chamada da votação. Ao fazer isso os tumultos nas galerias voltaram a ter força até que o presidente ameaçou mandar evacuar as galerias e suspendeu, momentaneamente, a reunião. Na volta para os trabalhos foi requerido a leitura da primeira emenda substitutiva do primeiro capítulo do anteprojeto do relator, mas pela primeira vez o microfone foi desligado impedindo a mesma. (ibi. p.150).

Os tumultos não pararam e foram além da simples perturbação dos trabalhos atuando fortemente com a intenção de bloquear as deliberações. Sob a insistência do presidente, o secretário constituinte tentou novamente ler a emenda, mas o microfone foi novamente desligado. Naquele momento o primeiro vice-presidente da mesa Helio Duque, PMDB, renunciou a sua posição e chamou todos os membros do PMDB para retirar-se da reunião (ibidem). O constituinte Jalles Fontoura voltou a ler os dispositivos dos substitutivos, mas o microfone foi desligado pela terceira vez, e poucos segundos depois pela quarta. Sob os gritos de “fascista” o presidente José Lins decidiu suspender a reunião anunciando que não permitiria na volta aos trabalhos a abertura das galerias, mas que a deliberação continuaria com portas fechadas (ibi p.151; Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 3, 14/06/ de 1987 “Torcidas de posseiros e ruralistas agitam madrugada”, anexo J).

Os trabalhos recomeçaram somente às 11 horas do dia seguinte e dessa vez com as portas fechadas para os participantes civis, coisa que gerou uma série de protestos pelos constituintes da esquerda, Aldo Arantes do PCdB e Dirceu Carneiro do PMDB, que advogavam a necessidade da participação popular. Por outro lado, o constituinte do PTB, Roberto Jefferson, fez novamente uma intervenção muito interessante:

“No momento em que V. Ex.^a, hoje, abrir as galerias, entendo que vai proporcionar isso novamente pelo assolamento dos ânimos porque tanto a torcida que estava apostada do lado direito foi chamada, pela que estava do lado esquerdo, de fascista, como a que estava ao lado esquerdo foi chamada pela torcida que estava do lado direito de comunista e, mais uma vez, não estimular os seus times ou os seus gladiadores, para que possamos assistir, aqui, àquele triste espetáculo, quando um

Constituinte arrebitou um fio de microfone, quando um garoto de 23 anos investiu para agredir um Presidente da Comissão, um sexagenário, em nome até de confronto ideológico, e partiu para investir contra um homem mais maduro. Para se evitar isso, que contagia a torcida, o ideal é que façamos hoje os nossos trabalhos sem galerias, porque nesse confronto aqueles que se apelidaram de fascistas e comunistas, para eles o jogo terminou empatado de um a um. Perdeu a democracia.” (ibi p. 153)

Logo o constituinte Leite Chaves, PMDB, argumentaria que não poderiam ser feitas deliberações secretas em um contexto constituinte, mas justamente José Lins precisou que as portas fechadas não impediriam a gravação das atas e de todas as palavras dos constituintes: para ter reunião secreta até os microfones deveriam ser cortados (ibidem).

Todavia, aparecia que se as torcidas dos manifestantes tinham passado o limite da legalidade desligando os microfones, também a interpretação do regimento, feita pelo presidente Lins, esclareceu as divisões internas do mesmo grupo da direita: não foi somente Roberto Jefferson do PTB que protestou, mas também Raquel Cândido do PFL que acusou de autoritarismo a gestão da mesa do presidente do seu próprio partido (coerentemente com as suas ideias, Raquel Cândido deixou o PFL).

As discussões sobre a possibilidade de votar as preferências dos substitutivos apresentados pela direita continuaram sem êxito e quando foi finalmente chamada a votação sobre a decisão da mesa de avaliar o pedido de preferência, algumas posições tomadas merecem atenção: Benedicto Monteiro, o ausente do PMDB na votação na subcomissão, não votou nem que sim nem que não, justificando o fato como uma forma de não participação ao procedimento, Roberto Jefferson do PTB confirmou a sua posição contrária a mesa assim como Raquel Cândido do PFL e os outros constituintes da esquerda. O resultado anunciado foi o de 38 Sim, 18 Não e 9 abstenções (ibi p.159). Chamada em seguida a votação sobre a primeira das três emendas substitutivas, o constituinte Brandão Monteiro do PDT declarou a retirada da própria bancada da deliberação em protesto contra os acontecimentos e houve uma outra decepção do lado da direita por Myrian Portella do PDS que declarou seu voto negativo contra a emenda substitutiva e denunciou também a ilegitimidade das decisões da mesa.

Mesmo com as portas fechadas ao público civil, os tumultos no plenário apareceram novamente, assim como as retiradas da maioria dos constituintes progressistas e da esquerda. Terminadas as votações, foram registrados os seguintes votos sobre a reforma agrária: 37

votos Sim, 6 Não e uma abstenção⁷ (ibi p. 165). Considerando que a maioria necessária era de 33 votos sobre 65, o resultado de 37 do substitutivo pôde, com certeza, ser considerado um voto de maioria, mas não com uma margem muito ampla e, dadas as divisões internas no lado da direita, não impossível de derrotar.

A reunião terminou com a aprovação dos seguintes dispositivos sobre a reforma agrária:

1. Função social da propriedade da terra cumprida quando o imóvel “é, ou está em curso de ser, racionalmente aproveitado”;
2. A indenização deverá ser prévia e justa, isto se define como valor de mercado, com pagamento em títulos pela terra e em dinheiro pelas benfeitorias. Os títulos da dívida agrária poderão ser usados para o pagamento de qualquer tributo federal;
3. Garantido o recurso ao poder judiciário no processo de desapropriação.

O resultado foi uma versão ainda mais direitista da proposta Rosa Prata (Martinez Lara 1994:161) e pôde ser considerada como uma resposta extremista em face da tentativa de mediação feita pela proposta do relator Severo Gomes que deixava para a lei ordinária a função de estabelecer os pontos mais controversos e talvez não adequados para um texto constitucional.

6.2.c Conclusões sobre a Comissão Temática VI

O andamento do procedimento deliberativo na comissão temática revelou a importância das portas abertas no sentido extremo, isto é, a participação popular nas galerias: como vimos na ocasião da votação dos substitutivos, a reação das galerias foi violenta e atrapalhou os trabalhos, chegando até a impedir fisicamente que os secretários pudessem ler as propostas. Essa ação anti-regimental e fora da lei provocou a evacuação das galerias, mas pode ser considerada também como uma reação contra uma manipulação evidentemente ilegítima dos procedimentos de votação, dado que não poderia ter preferência de votação entre um anteprojeto e emendas substitutivas parciais.

⁷ Votaram SIM: Cardoso Alves, Gerson Marcondes, Lidei Dantas, Gustavo de Faria, Irapuan Costa Júnior, Jorge Vianna, José Ulisses de Oliveira, Luis Roberto Ponte, Marcos Lima, Nyder Barbosa, Paulo Zarzur, Rachid Saldanha Derzi, Renato Johnsson, Rosa Prata, Sérgio Naya, Alysson Paulinelli, Antônio Bueno, Assis Canuto, Edison Lobão, Gilson Machado, Jalles Fontoura, Jonas Pinheiro, José Lins, Lael Varella, Luiz Marques, Maluly Neto, Manoel Castro, Rubem Medina, Victor Fontana, Delfim Netto, Roberto Campos, Virgílio Galassi, José Egreja. Afif Domingos, Paulo Roberto Cunha, Denisar Arneiro, Paulo Mincarone Votaram NÃO: Antônio Carlos Franco, Gil César, Ismael Wanderley, Severo Gomes, Raquel Cândido, Irma Passoni, Absteve-se: Virgildásio de Senna

O número maior a respeito da subcomissão não permitiu reversões repentinas por causa de um constituinte ou dois, garantindo maior estabilidade na previsão das correlações de forças, porém, se o lado da direita tivesse sido tão certo da própria superioridade numérica, não seria necessário por em preferência os substitutivos.

No mesmo sentido, as divisões no interno do bloco ruralista revelaram que não havia certeza do comportamento dos constituintes da direita, coisa que sugere que com um número maior de parlamentares, três vezes maior, a decisividade de cada um deles diminuía e também o controle exercido pelos grupos de interesse sobre o comportamento dos mesmos.

Portanto, se na subcomissão a incerteza derivava da facilidade com a qual podia ser alterada a correlação das forças, na comissão temática o uso das estratégias regimentais, como a preferência sobre os substitutivos, respondia a incerteza sobre o comportamento de um grupo de constituintes suficiente talvez para impedir a votação das emendas, dado que a fragmentação interna não garantia disciplina no respeito da orientação da liderança, nem no que se refere aos grupos de interesse em apoio.

Como no caso precedente, a confiança na capacidade do relator de ordenar a agenda dos trabalhos foi errada e o papel interpretativo do regimento do presidente foi novamente determinante pela condução da deliberação: as questões regimentais direcionaram toda a atenção aos constituintes e foram novamente o ponto fraco da organização dos trabalhos.

Na estrutura do diálogo vale a pena ressaltar que as declarações e discussões foram uma contínua repetição das mesmas argumentações ideológicas e não usadas na subcomissão: continuamente, os constituintes marcaram o próprio posicionamento na frente das galerias sem avançar propostas de mediação, mas ao contrário criticando, seja da direita ou da esquerda, a proposta moderada do relator Severo Gomes. Assim como a participação das galerias, que garantiu muita visibilidade aos constituintes, acabou sendo somente um instrumento de influência direta e indireta sobre o andamento dos trabalhos.

Terminada também essa etapa, a deliberação sobre a reforma agrária passou para a Comissão de Sistematização. Nada estava decidido definitivamente, pois como veremos, a nova comissão iria deliberar sobre a matéria com uma composição distinta, diferentes regras e uma diferente abertura das portas do procedimento.

6.3. Sistematização

No dia 9 do mês de abril de 1987 foi instalada formalmente a Comissão de Sistematização, composta por 93 membros. Na teoria uma vez que as comissões temáticas tivessem terminado a aprovação dos substitutivos por cada matéria, estes deveriam ser encaminhados para a comissão de sistematização. Nesta o relator teria apresentado um anteprojeto de constituição, que seguido a aprovação interna da comissão, teria passado pela apresentação de emendas de mérito pelos constituintes e emendas populares. Após essa fase, o anteprojeto deveria apreciar as emendas e apresentar ao plenário o trabalho final para a última etapa da ratificação.

A comissão de sistematização desrespeitou quase totalmente a ordem estabelecida dos trabalhos, caracterizando-se por uma elaboração regimental própria que tornou o estudo dos procedimentos deliberativos particularmente complexos. Além disso, a temática objeto desse estudo, a reforma agrária, não foi uma das questões importantes que animaram as deliberações e, portanto seria necessária uma certa elasticidade nessa análise para isolar os fatores pertinentes com as hipóteses.

Por essas razões, alguns fatores que caracterizaram os trabalhos da comissão de sistematização, para entender o clima no qual se deu a deliberação em cima da reforma agrária serão retomados: o contexto social daquele específico momento, a composição da comissão e as regras de funcionamento, as modalidades da abertura da deliberação aos grupos civis, o peso ideológico e comunicativo das propostas.

6.3.a O contexto e os grupos de interesse

A primeira consideração que deve ser feita é sobre o período temporal no qual as deliberações da comissão de sistematização se deram. As primeiras duas etapas deliberativas se desenvolveram em um período de um mês ou menos: a subcomissão VIc começou seus trabalhos em 07/04/1987 e terminou em 11/05/1987; o período das deliberações na comissão temática VI foi entre 26/05/1987 até 12/06/1987. No caso da Comissão de Sistematização os trabalhos começaram em 26/06/1987 e terminaram somente com as votações de 18/11/1987, totalizando aproximadamente quatro meses de deliberações.

A duração maior dos trabalhos da sistematização pode ser atribuída ao maior número de questões a ser decididas, dado que todos os oito anteprojetos das comissões temáticas e um número de emendas incrivelmente grande foram as matérias debatidas na comissão, mas com

certeza as mudanças regimentais internas e os intensos trabalhos paralelos constituíram uma outra razão pelo atraso na entrega do projeto final ao plenário.

A oportunidade de costurar acordos paralelamente às deliberações em um período de tempo maior talvez tenha favorecido soluções de acordo que pareciam em contra tendência com as polarizações acontecidas antes. Apesar de tratar-se de um procedimento centralizado, no qual todas as matérias estavam sendo decididas, a ação das lideranças dos partidos e os intensos trabalhos externos produziram, no âmbito da reforma agrária, um resultado que aparentemente foi independente das pressões.

Terminada a fase da comissão temática, os grupos de interesses ruralistas, influenciados pelos acontecimentos na reunião da votação, apoiaram-se sempre mais sobre a estratégia da influência direta e da presença massiva com ativistas e manifestantes nas galerias e em Brasília. Se anteriormente o recurso da influência popular tinha sido um elemento das táticas de obstrução dos reformistas mais radicais, em seguida sob a bandeira da UDR e de uma extensa ação de comunicação de massa pela imprensa, todos os grandes grupos como a OCB, a CNA e a SRB, entre os outros, apoiaram-se na participação de massa nas proximidades das câmaras. Essa ação de mobilização culminou com a Caminhada Cívica da UDR de 11 de julho 1987, quando acompanhados pelos constituintes Rosa Prata, PMDB, Virgílio Galassi, PDS, e o coronel Brilhante Ustra, os ativistas radicais contra-reforma marcharam simbolicamente em direção do congresso. No dia seguinte em plenário, o constituinte, Haroldo Lima, PCdB, citou e condenou a marcha da UDR em companhia do coronel, sublinhando o valor simbólico de ameaça que essa marcha comportava. (Atas da ANC, v.6 p.271).

A fase da sistematização foi uma possibilidade ulterior para os representantes da CONTAG, da ABRA e da CPT, para defender as emendas populares. Como veremos esses grupos tiveram a oportunidade de repetir a participação na subcomissão diretamente, como também as organizações ruralistas. O que mudou foi a pressão exercida nas mídias e com a mobilização de pessoas que até aquele momento não tinha sido uma estratégia ruralista, e conjuntamente com uma posição inicial que condenava a UDR os grupos ruralistas aproximaram-se sempre mais publicamente do grupo extremista de direita.

Além dos mesmos grupos interessados não deve ser desconsiderado a tensão geral em que a sistematização operou: a influência do governo Sarney e as decisões sobre o sistema de

governo, a duração do mandato presidencial e as questões sobre a organização dos poderes institucionais. A pressão e a centralização deliberativa da sistematização, inevitavelmente forçaram os grupos de interesse a ter um relacionamento diferente com a deliberação e especialmente pelo que pertence o efeito da imprensa sobre a opinião pública e o controle das lideranças de partido sobre o procedimento mesmo.

Todavia a complexidade do contexto da sistematização não pode ser incluída nessa análise e por isso muitas coisas deverão permanecer assim, como externas à reforma agrária.

6.3.b. Composição da comissão de sistematização

Os fatores da composição e das regras decisórias, como vimos na fase da subcomissão e da comissão, são elementos essenciais para entender o andamento da deliberação e a decisão final. Obviamente não somente os estudiosos percebem isto, mas também os atores envolvidos no procedimento: após os acontecimentos precedentes, percebeu-se que não somente a composição inicial tem um peso relevante, mas também as regras pela substituição de eventuais titulares ausentes.

Além de ter uma composição diferente na sistematização foram adotadas medidas pelas lideranças do PMDB e do PFL para estabelecer a ordem dos suplentes em caso de ausência dos titulares: a bancada dos suplentes estabelecia em acordo com a liderança a ordem de inscrição no registro das presenças (Euclide Scalco, *Sistematização II* p. 643). Não há prova que essa decisão esteja ligada com os acontecimentos da subcomissão VIc, porém parece intuitivo que estabelecer regras mais claras e sob o controle das lideranças poderia, em caso de distribuição igual das forças e em um número pequeno de atores, reduzir a incerteza que deriva da indisciplina partidária e garantir o cumprimento dos acordos partidários fechados pelas lideranças.

O controle das suplências foi funcional como vimos por duas razões, primeira quando não havia certeza nos balanços das forças, segunda quando na mesma bancada estavam presentes representantes com posições ideológicas muito diferentes. Sobre a heterogeneidade interna do PMDB no tema da reforma agrária não havia mais nada a discutir, dado que em quase todas as votações a esse respeito a bancada estava dividida; pela questão da correlação das forças é preciso ver a composição interna da comissão de sistematização.

Os 93 membros da sistematização estavam assim divididos: 53 membros escolhidos por proporcionalidade partidária e outros 40 membros que eram respectivamente oito presidentes,

8 relatores de comissão temática e 24 relatores das subcomissões. Dado que esses 40 membros presidentes e relatores já eram o produto de um acordo entre as lideranças do PMDB e do PFL, era provável que o comportamento deles pudesse ser associado com a orientação do partido. Os outros 53 membros, que eram 49 na origem, não podiam ser de outras comissões temáticas, mas foram escolhidos desde o início como membros da sistematização. Isto quer dizer que muitos dos constituintes que mais participaram dos debates na subcomissão e na comissão temática da reforma agrária não puderam votar na sistematização.

Os grandes nomes da bancada ruralista, Alysson Paulinelli, Cardoso Alves, Rosa Prata, Virgílio Galassi, Victor Fontana não eram membros da sistematização, não sendo relatores nem presidentes: por isto, as tentativas de subverter os termos do acordo de PMDB e PFL, com as chapas alternativas de Alysson Paulinelli na subcomissão VIc e de Cardoso Alves na comissão VI assumem também uma importância específica pela participação na sistematização.

Dessa forma, pertence à origem profissional dos membros a sistematização, vemos que há uma diferença na percentagem de constituintes com profissão ligada a empresa agropecuária em comparação especialmente com a composição na subcomissão: de todos os 93 membros há 14 constituintes ligados profissionalmente aos interesses agropecuaristas, o que representa 15% da comissão (ver anexo A). Essa percentagem é mais próxima com aquela encontrada na ANC, 16%, e bem inferior aquela da subcomissão VIc, em que eram 48% com 12 membros sobre 25. Considerando esses elementos da composição já existiria um argumento para explicar a menor probabilidade de polarização da deliberação na sistematização do lado dos ruralistas.

Pelo lado pró reforma a comissão de sistematização constituía uma oportunidade para conseguir um resultado mais próximo aos próprios pontos ideais, coisa que de fato aconteceu, porém o tipo de procedimento decisório que foi construído pelas lideranças favoreceram soluções de acordo entre as partes. Isto tornou as oposições mais radicais da esquerda sobre o tema da reforma, menos críveis na prática e provavelmente mais simbólicas do que reais.

Não se entrará no aspecto complexo das regras da comissão de sistematização, a qual possuía um regimento interno separado. As diferenças essenciais das regras da sistematização com as duas etapas anteriores nos ajudam no entendimento da polarização e convergência e

podem ser assim resumidas:

1. Nas primeiras etapas o ponto crucial foi a possibilidade de apresentar um substitutivo integral, ou três emendas de título juntas que substituíam integralmente o anteprojeto, e ter preferência na votação sobre a proposta do relator. Isto não foi possível na sistematização dado que o primeiro substitutivo do relator Bernardo Cabral, PMDB, era a composição dos projetos das comissões e só podia ser emendados nas partes alteradas por ele (Regimento Interno da Comissão de Sistematização).
2. A segunda importante alteração, como sugerido por Pilatti (2008), foi a possibilidade do autor de uma emenda de destacar parte dela antes da votação para a aprovação ou rejeição (Sistematização vol. II p.241). Na praxe a possibilidade de alterar uma emenda, logo antes da votação, já era disponível para ajudar na realização de um acordo, mas com o 2 de outubro a coisa foi institucionalizada.

Nos termos regimentais esses dois fatores mudaram o andamento do procedimento deliberativo e das votações, dado que não era mais possível evitar a confrontação das partes apresentando substitutivos, e, quando era estabelecido um entendimento entre as partes, permitia-se inserir alterações até poucos minutos antes da votação. Isto, em um clima deliberativo caracterizado pela maior tranquilidade e ao mesmo tempo pela necessidade pragmática de concluir os trabalhos da sistematização, que já estavam atrasados, determinou uma significativa facilitação da convergência por meios deliberativos e uma maior previsibilidade dos comportamentos e a maior confiança nos acordos partidários e intra-partidários estabelecidos com portas fechadas paralelamente às reuniões da sistematização.

Tiveram momentos de tumultos também nas votações da sistematização, mas nada chegou aos níveis atingidos nas fases que vimos: até em alguns momentos o debate assumiu um teor cômico, como quando o constituinte Gastone Righi acusou a espetacularização de uma questão usando essas palavras “Isso está virando um dramalhão mexicano. Chega de drama mexicano” e no mesmo a resposta do relator Cabral, “...lamentavelmente eu não uso sequer bigode ou barba para ser comparado a um ator de dramalhão mexicano...” (Sistematização II p. 562)

Na verdade, a questão pragmática de reduzir o número de destaques e emendas para agilizar o procedimento decisório era importante e levou, nos dias 19 de outubro, na reabertura da reunião, o presidente da mesa Fernando Henrique a comunicação de um acordo

regimental entre os partidos e os líderes para reduzir o número de destaque e emendas apresentáveis pelos partidos seguindo um critério de proporcionalidade, que favorecia os partidos minoritários. Nas palavras deles, o acordo entre os partidos era de reduzir a 10% o número de emendas, favorecer os pequenos partidos os quais ao mesmo tempo deviam comprometer-se para reduzir ao máximo os destaques (Sistematização II p. 583). Seguindo o acordo, aos partidos cabiam os seguintes destaques:

“Assim, caberão ao PMDB não mais do que 210 destaques, até o final da Constituinte; ao PFL, 98; ao PDS, 42; ao PDT, 28; ao PTB, 28; ao PT, 21; ao PL, 14; ao PDC, 14; ao PC do B, 14; ao PCB, 14; ao PSB, 14, e ao PMB, 7, num total de 504 destaques. Quero deixar claro que esse mecanismo é de iniciativa dos partidos. Não se trata de mecanismo da Mesa. Os partidos se comprometem a chegar a esse objetivo, e não existe nenhuma imposição. É um mecanismo de cooperação das lideranças, que procurarão ater-se a esses números. Em segundo lugar, também ficou bem evidenciado na reunião que, na definição dos destaques a serem levados a votação, cuidar-se-á de assegurar, independentemente da cota máxima de cada partido, a apreciação, pelo Plenário, de questões políticas polêmicas, controvertidas e que impliquem posições de princípio.”

Como teorizado no início desse trabalho, a possibilidade das lideranças dos partidos nacionais de jogar nas várias esferas da administração da nação, havia maior possibilidade por eles de conseguir acordos em forma de negociações transversais, do que não teriam grupos ligados ao mesmo setor de interesse que se encontrem em um jogo de soma zero.

Todavia a reação a essa comunicação apareceu logo, nas palavras de Brandão Monteiro, líder do PDT, reforçadas por Tadeu França, do PMDB que passou ao PDT sucessivamente. Esse advogava o espírito de abertura que animava os trabalhos constituintes e declarou que a decisão informal das lideranças era uma tentativa de submeter o povo brasileiro as decisões dos líderes, acarretando o levantamento das galerias.

A resposta foi rápida, Fernando Henrique sublinhou como aquele espírito de abertura tinha produzido mais de 8.000 destaques apresentados por 500 parlamentares, coisa que tornava impossível o respeito do cronograma planejado pelo trabalho de sistematização: a ausência de uma vontade cooperativa não podia ser compensada por nenhum sistema regimental e portanto aquela medida era necessária para incentivar uma cooperação racional entre as partes e não para forçar o comportamento dos constituintes (ibi p. 584).

Resumindo os dois aspectos da composição e das regras decisórias, pode-se afirmar: do

lado da composição a menor percentagem de constituintes ligados diretamente ao agronegócio e o controle estrito sobre as listas de suplências pelas lideranças do PMDB facilitaram a maior estabilidade do comportamento da bancada e o maior controle das lideranças; do lado das regras decisórias, as necessidades pragmáticas e os interesses das lideranças dos partidos maiores, PMDB e PFL, de agilizar o procedimento centrando-o nas reuniões dos líderes, facilitou a formação de acordos e possibilitou mecanismos de limitação da capacidade propositiva dos constituintes.

Assim, mesmo mantendo as portas da deliberação abertas, havia uma clara impressão de que estivessem ocorrendo deliberações paralelas com portas fechadas para resolver os problemas mais polarizantes e facilitar o respeito dos acordos nas votações sucessivas.

Lembramos também que além das bancadas partidárias formaram-se alguns grupos internos na comissão de natureza intra-partidária. Não há clara referência desses grupos nos primeiros meses do debate e pelo contrario aparecerão muitos apelidos por esses grupos e dos respectivos projetos. Os dois principais eram o Grupo dos 32, de inspiração moderada e modernista, e o Grupo de Consenso, de orientação mais de centro-esquerda. Os dois grupos serão mencionados ao longo dos debates pelo fato de atuar em reuniões paralelas (Rosa Freitas, Sistematização I p. 280) ou por ter promovido projetos de constituição, como o Hércules I e II (Renato Vianna, Sistematização I p. 600).

Não é o nosso ponto aqui discutir a formação de grupos intra-partidários, mas ressaltar como estava ocorrendo uma reestruturação das alianças, dado que os partidos de maioria, PMDB e PFL, não conseguiam segurar suficientemente uma orientação unívoca entre os líderes e as bancadas. Para os fins da polarização ou convergência deliberativa, não é importante conhecer no detalhe esses grupos, quanto mais ver que para solucionar problemas de decisão política, uma das respostas foi a de agir fora dos esquemas partidários e em debates com portas fechadas.

Passaremos agora a analisar o debate a respeito da questão da reforma agrária na sistematização.

6.3.c. Debates civis e políticos

Em geral é possível dizer que as deliberações na sistematização foram comportadas e somente em alguns episódios o plenário se manifestou em tumulto, mas sem nunca impedir o processo decisório ou causar a interrupção da reunião. Nessas reuniões das primeiras fases da

sistematização tiveram oportunidade de participar novamente algumas das organizações civis que tinham já participado na primeira etapa da subcomissão VIc, como a CONTAG, a CPT, o MTRST e a OCB, para defender as emendas populares por eles apresentadas.

A ocasião foi a reunião décima sétima dos dias três de setembro de 1987, uma reunião diferente das outras dado que a participação dos constituintes foi muito maior do que nas precedentes reuniões, como notou José Francisco da Silva no início da defesa da emenda da CONTAG (Sistematização I p. 504). A emenda PE-052 da CONTAG era a proposta unificada de três emendas, a da CONTAG e aquelas da CPT e do MTRST, que foram defendidas conjuntamente porque, nas declarações dos representantes, não havia divisão nenhuma no programa dos grupos.

Os pontos apresentados foram substantivamente os mesmos expostos na subcomissão, mas articulados mais claramente entorno de quatro princípios que deveriam servir como guia da reforma:

- 1.Vínculo da propriedade rural a sua função social e necessidade da intervenção pública e estatal para corrigir as situações de desrespeito através da desapropriação;
- 2.Indenização em títulos da dívida agrária e determinação do preço na base das declarações fiscais;
- 3.Importância da imissão automática da posse para não tornar a reforma um processo paralisado na cortes dos tribunais;
- 4.Determinação de um limite máximo de propriedade pela definição de latifúndio.

Terminado o tempo da defesa pegaram a palavra o líder do PMDB Mário Covas e o constituinte Cardoso Alves.

Covas sublinhou a importância da definição da função social e a sua ligação estrita com a produtividade da terra: esta última seria perfeitamente incluída na definição de função social, que prevê o aproveitamento racional da propriedade, mas não é suficiente como critério de proteção.

Por outro lado, o líder do PMDB moderou o pedido pela imissão automática defendendo o dispositivo do rito judiciário abreviado para contestar a legitimidade da ação de desapropriação para os fins da reforma. Essa proposta representava uma mediação entre as posições da imissão automática e da plena defesa judiciária e diferenciava fortemente a

posição do PMDB com aquelas dos grupos e dos partidos mais de esquerda (ibi p. 506).

Em resposta, Cardoso Alves, PMDB, retomou também o argumento da necessidade de explicitar com um dispositivo separado a exclusão da propriedade produtiva para garantir a tranquilidade necessária a continuidade da produção agropecuária. Sempre para garantir a produtividade o constituinte do PMDB falou também do efeito negativo que teria o dispositivo da imissão automática, mas não falou claramente contra o rito sumário, fato que de certa forma revela que sobre essa questão os grupos tinham convergido para uma solução consensual (ibidem).

Sucessivamente foi a vez da emenda PE-098 que foi apresentada pelo Sr. Flávio Teles Menezes da OCB. A emenda do grupo das cooperativas brasileiras defendia uma série de dispositivos de tipo mais geral, mas permitiu uma argumentação particularmente interessante na ótica dos resultados finais e dos anos após da promulgação da constituição.

- 1.A OCB encontrava um ponto de acordo na defesa da pequena propriedade rural, ressaltando a necessidade do treinamento profissional e do uso dos modernos sistemas de produção.
- 2.No segundo ponto apelava-se a concretude do projeto de reforma, que não podia ser de tipo revolucionário e que devia respeitar a determinação do valor da terra feita pelo mercado e proteger a propriedade produtiva
- 3.O argumento mais importante foi o de mostrar como a condição dos trabalhadores rurais fosse um problema solucionável com instrumentos diferentes da reforma, como a assistência social.
- 4.Exclusão da imposição de um limite máximo a propriedade, dado que isto limitaria a capacidade de agregação do sistema cooperativo.

Tais argumentações encontraram muito consenso e resultaram vencedores no texto final da reforma na constituição.

Sucessivamente, retomaram a palavra os representantes da CPT e do MTRST defendendo a importância da obrigação social da propriedade da terra e dos efeitos positivos pela economia que a reforma agrária comportaria. O esquema do discurso foi linear: a reforma permitiria o assentamento dos trabalhadores pobres dos campos e das favelas das grandes cidades. Isto levaria para uma solução dos problemas da criminalidade e da pobreza urbana e garantiria uma maior paz social no campo. Conseqüentemente a população da faixa de renda

menor teria possibilidade de consumo maior, a demanda interna subiria estimulando a produção industrial para o mercado brasileiro e a economia nacional teria benefício.

A orientação mais econômica dos argumentos nos sugere que também os grupos de inspiração social perceberam a pressão sobre as consequências econômicas que a reforma levava consigo. Naquele momento dos trabalhos era acesa na opinião pública a idéia que as propostas mais radicais fossem utópicas e não praticáveis naquele contexto de crise e que portanto os pedidos da esquerda mais radical sobre a reforma fossem somente uma bandeira ideológica.

A sessão dos representantes civis terminou tranquilamente como aconteceu precedentemente e a última fase das reuniões antes das votações foi marcada por duas questões, a UDR e as regras de votação.

Falando da UDR, nas últimas semanas de setembro a União Democrática Rural foi mencionada por alguns constituintes. O primeiro foi Vicente Bogo, do PMDB, conhecido como representante da CONTAG na ANC e que defendia a limitação da propriedade em 100 módulos agrários contra as declarações feitas nas mídias pelo presidente da UDR Ronaldo Caiado que teria falado de 100 hectares (ibi p. 663). Sucessivamente tomou a palavra a Sra. constituinte Abigail Feitosa, PMDB, (ibi p. 697) que declarava:

“O Sr. Ronaldo Caiado, da UDR, já vem ameaçando que invadirá o plenário com milhares de pessoas, para protestar contra a reforma agrária, contra a imissão na posse. Os pequenos proprietários estão com medo da reforma agrária. Esse é o poder que tem os meios de comunicação. O dinheiro está nas mãos deles e os mal informados não entendem, não sabem que eles é que se beneficiarão com a reforma. Como o poder dos grandes grupos de comunicação – televisão, rádio e jornais – está nas mãos dos grandes empresários, eles passam a mensagem errada.”

A constituinte denunciava a pressão exercida pela imprensa que era financiada pelos proprietários rurais e a ação de comunicação pública feita pela UDR para convencer também os médios e pequenos proprietários rurais que a radicalização socialista que estava ocorrendo na comissão de sistematização ameaçava todos os proprietários indistintamente (Jornal da Tarde 17/09/1987: Terra UDR: protesto nacional por mudanças na Constituinte, anexo K). A posição mais agressiva já estava clara desde a marcha de 11 de julho (Correio Brasiliense 10/07/1987 p. 7; O Globo 11/07/1987 p.3, anexo L), e com a aproximação das votações em setembro e outubro de 1987 os constituintes mencionaram mais frequentemente a UDR,

denunciando também as pressões sobre os constituintes do “baixo clero” por razões econômicas: os grupos ruralista e a UDR prometiam apoio financeiro pelas futuras campanhas eleitorais para quem defendesse os interesses dos ruralistas (Jornal de Brasília, Brasília, nº 4513, p. 5, 09/09/ de 1987, anexo M)

O outro argumento que foi levantado no final dos debates foi o da certeza do procedimento de votação e da necessidade de proteger a decisão dos constituintes sobre um assunto que causava tantas divisões (ibi Cristina Tavares p. 710), todavia como já acenado, os espaços de manobra nas votações da sistematização eram reduzidos e dominavam os acordos entre as lideranças e os grupos intra-partidários.

Em conclusão, os debates na sistematização não foram caracterizados por polarizações particulares, mas também foram acompanhados por intensas reuniões paralelas. As portas abertas não causaram tumultos ou confrontações verbais, mas as posições ideológicas também não mudaram significativamente e as soluções de acordo foram propostas pelos líderes de partido ou os representantes dos grupos paralelos, que como veremos dirigiram as votações.

6.3.d. Acordos e votações

Nos dias 10 de novembro de 1987 começou a sessão das votações das emendas e os destaques sobre o título da reforma agrária. O primeiro destaque a ser votado foi do constituinte Vicente Bogo, PMDB, que representava a emenda popular da CONTAG e das outras. Todavia o presidente Fernando Henrique Cardoso, PMDB, reconheceu a validade da observação de José Lins, PFL, que se tratava de fato de um substitutivo integral do inteiro capítulo da reforma. A emenda, portanto, foi retirada para não ser prejudicada. O mesmo foi pelo destaque de José Egreja, PTB, que era substitutivo do capítulo II (sistematização III p. 191). Os substitutivos, dessa forma, foram proibidos.

O destaque seguinte era defendido por Afif Domingos, PL, e Sandra Cavalcanti, PFL, e tinha o objetivo de não pôr a propriedade sob a condição da função social, mas somente o seu uso. O destaque foi rejeitado por 33 SIM e 59 NÃO e uma abstenção. Na discussão houve um levantamento das galerias que foi rapidamente controlado pelo presidente da mesa que intimou o silêncio: “Peço às galerias que não se manifestem. Quero dizer – e direi uma só vez – : qualquer manifestação ordenarei a evacuação das galerias” (ibi p. 192). Assim as galerias tiveram que assistir sem torcidas ou perturbação.

O terceiro destaque foi promovido por Jorge Hage, PMDB, que queria retirar do texto da

parte dos critérios de cumprimento da função social da propriedade da terra, o limite máximo da propriedade. Nas palavras de Hage a decisão de retirar essa parte seguia a intenção de encontrar um acordo e de permitir a aprovação dos demais itens a seguir. Citando os progressistas como Oswaldo Lima Filho e Ademir Andrade, que defendiam a introdução do limite máximo, sustentava-se a necessidade de encontrar um acordo entre as maiorias, em particular com o PFL, fato que obrigava a fazer um passo por trás (ibi p. 194-195).

Não houve contraste e o limite máximo foi retirado por 85 SIM contra 8 NÃO. A maioria dos expoentes radicais votou sim, sinal de uma coerência nos acordos. O passo sucessivo foi a emenda de Ademir Andrade para introduzir uma percentagem fixada a 5% do orçamento anual da União para os fins da reforma agrária, que novamente, por efeito do acordo entre as partes o destaque da emenda, foi retirada (ibi 197-198). A emenda sucessiva era do constituinte José Egreja, PTB, pela introdução da expressão “prévia e justa” antes da indenização, o que deixaria mais clara a determinação do valor da terra a ser expropriada determinada pelo mercado. Novamente em razão do acordo a emenda foi retirada.

O constituinte Nelton Friedrich, PMDB, propôs por sua vez excluir dos dispositivos a necessidade da vistoria prévia da propriedade em presença do proprietário, pelo caráter procrastinatório da medida. Com o parecer favorável de José Lins, respeitando o acordo, a emenda supressiva do inteiro art. 211 sobre a vistoria prévia do proprietário foi eliminada com 86 SIM e 7 NÃO. Seguiram as emendas de Amaury Müller, PDT, e José Lins, PFL, que foram ambas retiradas, com as congratulações do Lins para a mesa pela gestão consensual dos acordos sobre uma matéria tão polarizadora como a reforma agrária (ibi. p.199).

A emenda sucessiva de co-autoria dos constituintes Giovanni Masini, PMDB, e José Eymael, PDC, foi muito importante porque introduzia o dispositivo do processo judiciário de rito sumário (ibi p. 199-201). A emenda foi debatida, falaram contra Plínio Arruda Sampaio, PT, José Genoíno, PT, e Oswaldo Lima Filho, PMDB, pela manutenção da Imissão Automática. Aldo Arantes, PCdB, declarou o seu voto favorável em nome do acordo e porque representava a melhor alternativa viável (ibi p. 202). Novamente o acordo não encontrou resistências significativas e o procedimento por rito sumário passou com 86 SIM e 7 NÃO. Entre os votos do não, Oswaldo Lima Filho, Ademir Andrade, Luiz Inácio da Silva, Plínio Arruda Sampaio.

O presidente da mesa Fernando Henrique consagrou aquele resultado de negociação e

capacidade de mediação e acordo porque significava um verdadeiro avanço e não uma inútil luta de demagogia e ideologias (ibidem). A emenda sucessiva de José Lins, por efeito dos acordos, foi retirada e assim foram debatidas outras emendas menores.

Interessante o caso da emenda de José Egreja, PTB, que tinha o objetivo de introduzir maiores especificações na definição da política agrária: uma questão que anteriormente não tinha polarizado nenhum debate, mas que no resultado da votação viu a comissão rachada na metade com 50 SIM e 43 NÃO, o que talvez possa ser explicado pelo fato que faltava uma indicação precisa de acordo sobre a matéria.

Concluiu-se a sessão com a retirada da emenda do Jonas Pinheiro, PFL, que tratava do crédito fundiário e dos programas de colonização. A reunião foi retomada no dia seguinte, 11 de novembro, com a entrega da lista da ordem dos suplentes do PMDB fornecida por Covas, importante para manter a proporcionalidade ideológica além daquela partidária.

O debate do dia começou com o destaque de Haroldo Lima, PCdB, sobre a emenda de Aldo Arantes, PCdB, para introduzir o limite máximo das propriedades fixado em 500 hectares no norte e 200 na restante parte do Brasil. Acusando a UDR de radicalização, Arantes e sucessivamente Ademir Andrade, falaram em favor do limite máximo como medida necessária pela reforma, (ibi p. 209-211). Posto em votação o destaque recebeu 27 SIM e 42 NÃO, por um total de 71 votos que prejudicou o destaque por falta de *quorum* qualificado. O limite máximo não entrava no texto da reforma.

A emenda de Vicente Bogo, PMDB, sobre os termos da usucapião de terras foi consensual e passou com 68 SIM e 7 NÃO. Com a última emenda retirada sobre a destinação de 20% de todas as propriedades para a produção alimentar, terminaram as votações sobre a reforma agrária.

Em conclusão, o andamento da deliberação foi consensual, no respeito dos acordos fechados nos dias anteriores entre as lideranças e os grupos, sem radicalizações e com evidente capacidade de convergir. Em particular permaneceu a definição clara da função social, cujo cumprimento previa o respeito simultâneo dos critérios de aproveitamento racional, respeito dos direitos dos trabalhadores e do meio ambiente. Por outro lado foi cancelada a imissão automática e encontrado um ponto de acordo na definição do rito judiciário sumário. Não foi debatida a questão da defesa separada da propriedade produtiva, que se tornaria, novamente, polarizadora na próxima etapa.

No mesmo dia 11 de novembro 1987, a Folha de São Paulo publicara na quinta página dois artigos sobre a realização do acordo na sistematização, chamado “acordão”, e sinalizando que ao ganhar da emenda sobre a manutenção da função social, o presidente da UDR, que estava presente nas galerias, teria abandonado a sala falando de traição dos constituintes conservadores, quando porém, como declarado por ele mesmo, a questão mais importante, que era a exclusão da imissão automática, foi excluída. Caiado denunciou os constituintes Sandra Cavalcanti, PFL, José Richa, PMDB, e José Inácio Ferreira como traidores e conseqüentemente pode ler-se no artigo, o líder da UDR se comprometia com o leilão de gado maior do mundo para comprar os votos no plenário da ANC, na ultima fase da constituinte.

O acontecimento crucial, todavia foi o levantamento do Centrão que, com a proposta de mudança do regimento interno da ANC, abriu novamente a possibilidade de alterações quase integrais nos resultados da sistematização.

6.3.e. Conclusões sobre a Comissão de Sistematização

A deliberação da sistematização constituiu uma inversão da tendência polarizadora da reforma agrária. Não obstante a comissão centrasse em si mesma a atenção de toda a opinião pública e a total abertura das portas da deliberação, a participação civil não prejudicou o espaço para deliberações paralelas entre líderes e grupos intra-partidários.

O contexto social encontrava-se numa fase de mobilização geral: os grupos de interesse ruralista tinham adotado a estratégia da comunicação de massa e da participação direta com a UDR em Brasília e os grupos a favor da reforma jogaram a carta das emendas populares, mas não se repetiram os acidentes nas galerias e no recinto da sala.

As audiências públicas dos representantes dos grupos de interesse caracterizaram-se pelo debate calmo e bem argumentado: a importância da participação civil organizada não foi menor porque em tal contexto os próprios argumentos e ideias constituíam um meio de informação e legitimação das decisões na frente da sociedade.

O que pesou mais nos resultados das deliberações entre os constituintes e as relativas votações foram a composição da sistematização, o controle das suplências e o fato de ter deliberações paralelas não visíveis ao público. A orientação previa sobre os acordos fechados desestimulou o comportamento radical e o uso simbólico da comunicação: os objetivos e as razões foram muito mais pragmáticas e, tratando-se pela maior parte de constituintes líderes ou ligados as lideranças, os incentivos prometidos pelos grupos de interesses radicais não

sortiram o efeito desejado: a disciplina foi alta e os acordos entre PMDB e PFL foram respeitados.

A gestão da mesa de Fernando Henrique Cardoso, PMDB, e o comportamento racional de José Lins, PFL, permitiram a convergência na questão da imissão automática e do limite máximo da terra, assim como a proibição de substitutivos integrais. O substitutivo integral se demonstrou como um instrumento de polarização porque não colocava em discussão os dispositivos em discórdia, mas impunha a decisão a maioria e a minoria. Pelo contrário, o destaque do destaque deixou maior espaço de negociação até o último instante antes da votação.

Enfim, as portas abertas e a centralização dos trabalhos da Comissão de Sistematização não impediram um resultado substantivamente convergente da deliberação sobre a Reforma Agrária. Todavia o levantamento do Centrão, cujas causas não serão debatidas nesse trabalho, abriu novamente o problema da polarização até a última fase, no plenário da ANC.

6.4. Plenário

O debate sobre a reforma agrária no plenário seguiu o levantamento do centrão acontecido em novembro de 1987. Com esse ato houve uma mudança regimental que alterou as estratégias e os planos dos atores envolvidos. Como já era evidente ao fim dos trabalhos da sistematização a comunicação de massa foi a estratégia mais importante para todos os grupos de interesse, a imprensa amplificou as mensagens e a visibilidade pública do tema.

Outro fator de influência que muitos falaram foram os recursos monetários que a UDR tinha conseguido reunir para obter um comportamento favorável pelos parlamentares constituintes nas votações decisivas. Tratando-se da fase final em reunião plenária as questões da composição e da substituição dos membros não são relevantes, mas o fator do número maior de atores permanece importante e passa pelos seguintes mecanismos:

- 1.A concentração de atores diretamente ligados com a reforma agrária diminuía, deixando uma margem maior de negociação entre as partes para conquistar o voto dos indecisos.
- 2.Dada a decisividade marginal reduzida de cada constituinte, o peso do controle sobre o comportamento dos mesmos pelas lideranças de partido ou dos grupos de interesse diminui, todavia em condição de: portas abertas, grande visibilidade, sistema eletrônico de voto nominal e as novas eleições que estavam aproximando-se, pôde observar-se uma

razoável coagulação dos comportamentos entorno das orientações das lideranças, com exceção do PMDB.

3.O número dos constituintes em respeito aos participantes civis era tal que os primeiros não podiam ser intimidados ou atrapalhados pela presença do público nas galerias, como tinha sido nas primeiras duas etapas, anulando as possibilidades de ação direta sobre a deliberação.

4.Por último, com a presença concentrada de um público de tal importância, foi a ocasião em que os constituintes expuseram-se em debates ou declarações de posição de valor puramente simbólico, ocupando o tempo das deliberações públicas e deixando o espaço, como veremos, para intensas reuniões dos líderes e dos representantes dos grupos de interesses que se davam paralelamente as reuniões oficiais.

Esse último fato, isto é, as paralelas reuniões dos líderes na busca de um consenso é provavelmente o mais importantes para explicar a deliberação no plenário sobre a reforma agrária. As reuniões decisivas foram somente três nos dias 4, 5 e 10 de maio de 1988, quando foram colocadas em votação as opções resultantes dos acordos entre lideranças.

6.4.a. Primeiro dia, a proposta do Centrão é rejeitada pela primeira vez

Com as mudanças no regimento ocorridas após do levantamento do Centrão, o plenário não era mais chamado para votar sobre o "Projeto A", o resultado da Comissão de Sistematização, mas diretamente sobre o substitutivo integral proposto pelo grupo intrapartidário. A reunião de 4 de maio começou às 14 horas e 30 minutos, mas as votações começaram somente com a chegada do presidente da ANC Ulysses Guimarães. Nas horas antes do início das votações ocorreram muitos debates, dos quais a maioria eram declarações de posicionamento ideológico ou discussões não diretamente ligadas ao tema da reforma. Algumas intervenções revelam algo interessante daquilo que estava ocorrendo paralelamente: o presidente da mesa Arnaldo Faria de Sá (vol 18 p. 95) comunicou "... à Casa que as Lideranças Partidárias estão reunidas na tentativa de conclusão do acordo para o início da votação do Capítulo ... Enquanto isto, daremos oportunidade a todos os Constituintes que queiram fazer uso da palavra para se manifestar".

Aparece assim a dinâmica da deliberação: a reunião em plenário estava esvaziada da sua importância deliberativa para concretização do acordo, permanecia a possibilidade de fazer uso da palavra, mas estava claro que todos deviam esperar até a volta dos líderes para

prosseguir com os trabalhos (O Globo 04/05/1988 p.3 anexo N).

Os debates continuaram com acusações de demagogia de um lado contra o outro. Os constituintes a favor da reforma sustentavam que o projeto da sistematização não tinha intenção de ameaçar a produtividade, assim como os defensores das terras produtivas sustentavam que eles queriam absolutamente a reforma para lutar contra a fome e a pobreza. Cardoso Alves, PMDB, falou que a CNBB estava contra a reforma nas terras produtivas (ibi p. 98), se bem que a CPT era favorável.

Nas exposições das várias posições voltou a ser mencionado o trabalho de “...intensa busca de princípios consensuais que viabilizem a votação do texto referente à reforma agrária...” (Virgílio Galassi, PDS, ibi p.101). É interessante ver que a busca de princípios consensuais não estava orientada para a realização de um acordo, mas para viabilizar a votação, um procedimento decisório compartilhado. Galassi também sublinha a dificuldade na regulamentação geral da reforma agrária num país de tamanho continental como o Brasil.

Esse tipo de negociação paralela não era bem aceita por todos os constituintes, como falou Raquel Capiberibe, do PSB, que, a frente dos problemas pragmáticos do Brasil e da dívida externa do país, tinha dificuldades em aceitar um pacto de “exclusão política do campesinato Brasileiro” em troca do atendimento dos interesses creditórios internacionais (ibi p.105). Também o ex-companheiro do PFL, Jesus Tajra, denunciou que a paralisia decisória era causada pela pressão das forças externas que levaram o debate para um nível de emocionalidade e passionalidade que dificultaram a solução de um problema que poderia ser “... conduzido com lógica, com bom senso e racionalidade para se chegar ao ponto de equilíbrio fixado entre os interesses de ambas as partes” (ibi p.106).

Em seguida, Santinho Furtado, PMDB, apreciou o envolvimento do líder do PMDB Mário Covas e dos constituintes Paulinelli e Rosa Prata pelo esforço para encontrar um acordo, mas logo após essa intervenção Amaral Netto, líder do PDS, falou abertamente contra a reunião dos líderes, indicando que ele não estava participando porque “... não há reunião dos líderes, há líderes presentes, pressionados por ideologias, de um lado e de outro, por grupos que não representam nada...” e pouco adiante reafirmando “... há duas salas com cerca de 40 Constituintes, cuja representatividade de liderança não existe” (ibi p. 109). O líder questiona fortemente a legitimidade dessa reunião que busca um acordo e, dado que “... quem não consegue um acordo em quatro ou cinco horas não vai consegui-lo em uma semana”, a

proposta dele foi de trancar o plenário para a votação.

Essas palavras revelam a dimensão dessa reunião dos líderes, pois mesmo não aparecendo publicamente, as portas da reunião não estavam fechadas para os representantes dos grupos de interesse que tinham acesso direto ou indireto à sala das negociações.

O constituinte Percival Muniz, PMDB, reconheceu o esforço de Covas e dos outros para costurar um acordo, mas lamentou as pressões externas que tentariam o impedimento de qualquer forma de acordo, como o Pilatti também sublinha (2008:264-266). Logo depois, Luiz Salomão, PDT, esclareceu ainda mais o que estava acontecendo (Vol.18 p.111):

“... participei ... das negociações do Título VII na reunião da tarde realizada na sala da Liderança do PMDB e tive o dissabor de verificar que os representantes do Centrão fizeram com que as negociações andassem para trás. Depois do entendimento, que parecia definitivo, na parte da manhã com uma emenda elaborada pelo Constituinte José Lins, o que se observou foi o veto da UDR e a necessidade de se reabrir as negociações...”

Assim, o constituinte lamentava que os representantes de uma organização civil não elegida politicamente estivessem impedindo o acordo, proposto por José Lins, e que previa uma possibilidade de saída consensual. Não é possível saber nas atas qual foi essa proposta mediativa, mas é possível que o constituinte do PFL tivesse sugerido a possibilidade de expropriar a propriedade produtiva por meio do pagamento em dinheiro e não em títulos da dívida agrária.

Todavia, Asdrubal Bentes do PMDB (ibi p.112) falou novamente contra os grupos de interesses que distorciam a representatividade das decisões na Constituinte. Amaral Netto comentou dizendo que havia “... impossibilidade de encontrar acordo naquela reunião, que não é reunião, é uma junta de turbas, porque ali entra tudo...”.

O debate continuou até a chegada do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, que pôs logo em votação a proposta substitutiva do Centrão. O relator Bernardo Cabral explicitou a existência de duas propostas de mediação, a do Gerson Peres e a de José Lins, e afirmou que a melhor forma para afirmar a independência da soberania da ANC era facilitar o “buraco negro”, isto é, a não aprovação de nenhuma proposta, e conseqüentemente reformular um texto na base do acordo entre lideranças.

A votação teve como resultado a rejeição do texto do Centrão por falta de *quorum* de 280

votos favoráveis, dado que foram 248 SIM, 242 NÃO, 37 ABSTENÇÕES, totalizando 527 votos. As regras decisórias previam 24 horas de prazo para voltar e votar novamente o texto do Centrão.

6.4.b. Segundo dia, segunda derrota do Centrão e rejeição do "Projeto A"

No segundo dia, 5 de Maio de 1988, os constituintes reuniram-se novamente para votar o texto do Centrão rejeitado no dia precedente. Sem perdas de tempo a votação foi aberta e o resultado foi novamente de derrota, com 237 SIM, 225 NÃO, 37 ABSTENÇÕES, por um total de 499 votos. Aldo Arantes, PCdB, falou de um problema na proporcionalidade do público nas galerias, mas a questão não chamou muita atenção (ibi p.129-130).

As regras decisórias previam que voltasse a ser votado o texto originário do "Projeto A", o resultado dos trabalhos da Comissão de Sistematização. As palavras de Covas que precederam a votação esclareceram o que estava acontecendo:

“Hoje houve um instante em que supus que o acordo estava feito. Não sei que responsabilidade tenho no fato de ele não ter ocorrido. Mas vou continuar a lutar para que aconteça. ... vou votar (o texto da sistematização) para que possa haver aqui, com a colaboração do Relator e em face do buraco negro, discussão em cima do acordo.”

Mesmo que não se tenha realizado um acordo sobre o conteúdo do texto a respeito da questão da propriedade produtiva, estava válido o acordo sobre o procedimento a ser adotado pelas partes para resolver o empate. A orientação do líder do PMDB foi determinante no resultado do voto que sancionou o “buraco negro” com a derrota do "Projeto A", com os seguintes votos: 129 SIM, 365 NÃO, 27 ABSTENÇÕES por um total de 521 votos.

Em face do “buraco negro” o relator Bernardo Cabral devia propor um novo texto na terceira sessão de 10 de maio. Se aprovado o novo texto iria permanecer na Constituição, se rejeitado, a inteira matéria da política e da reforma agrária iriaser regulada na lei ordinária.

6.4.c Terceiro dia, o resultado conclusivo

No dia 10 de maio, a Assembleia Nacional Constituinte reuniu-se para votar a nova proposta do relator Bernardo Cabral sobre a reforma agrária. A visibilidade pública era muito grande e muitos constituintes pegaram a palavra para expor novamente as próprias posições e aquelas dos próprios grupos de referência. Mais que vinte páginas das atas são testemunhas de discursos amplos e de naturezas diferentes, para aproveitar do momento de grande atenção

que estava oferecido para os constituintes.

Chegado o momento da votação, o presidente da ANC anunciou o texto do relator, que oferecia uma nova versão do “Projeto A” que incluía no artigo 219 a insuscetibilidade de desapropriação da propriedade produtiva que, no parágrafo único sucessivo, devia cumprir os “requisitos relativos a sua função social, *cuja inobservância permitirá a sua desapropriação*”.

Apresentado o texto, o presidente Guimarães anunciou também a possibilidade de destacar uma parte do texto por uma proposta constante 187 assinaturas. Isto permitiria tirar da votação do texto uma parte a ser votada em separado sucessivamente a aprovação do texto principal. O destaque para votação em separado, DVS, teria permitido a aprovação do texto principal sem as partes controversas.

Esse texto, revela Cabral (ibi p.169), foi trazido às mãos pelo eminente Constituinte José Lins, com uma única restrição sobre a frase “cuja inobservância permitirá a sua desapropriação” (ibi p.169). A evidência do acordo sobre o procedimento para resolver o empate é ainda mais claro nas palavras que o mesmo relator pronuncia logo depois:

“... quero dizer, em primeiro lugar, que o Centrão merece o meu aplauso pela forma como buscou o Relator e com ele concordou.... há quase unanimidade no Plenário, a votação do texto pelo acordo; o resto é problema do parágrafo único.” (ibi. p.170)

Logo depois, o líder Amaral Netto declarou que a bancada do PDS votava SIM, em nome do acordo, ressalvado o destaque pedido. Gastone Righi, PTB, fez o mesmo, o seu partido votaria SIM em respeito do acordo, ressalvando o destaque. Igualmente o líder do PFL José Lourenço declarou:

“... em função do acordo de Liderança havido antes do início desta votação e pelo qual nos foi assegurada a concessão do destaque, o destaque para votação em separado, para a votação posterior, recomendamos à nossa Bancada, vote Sim”

A votação teve êxito quase unânime: 528 SIM, 4 NÃO e 4 ABSTENÇÕES, perfazendo 536 votos.

Aprovado o texto do relator, foi apresentado o destaque de autoria de Alysson Paulinelli, José Lourenço e Cardoso Alves e outros. Ao fazer isto, Ulysses Guimarães falou para quem quisesse impedir a votação do destaque que “... a mesa mantém a decisão anteriormente aprovada” e logo depois explicou para o plenário a inovação introduzida pelo DVS, que permitia aprovar a maior parte de um texto, evitando a rejeição integral e separando os pontos

de discórdia (ibi. p.173-174).

Sucessivamente, os partidos da esquerda abriram uma questão de ordem ligada a legitimidade das assinaturas no pedido de destaque. Algumas assinaturas revelaram-se falsificadas, nas acusações dos autores presumidos, porém a tentativa de obstrução da votação não obteve sucesso, e em força do acordo dos dois partidos maiores, PMDB e PFL, o líder do primeiro assim falou: “Sr. Presidente, assumi que indicaria que esta Liderança votaria a favor do destaque. Vou manter o que disse.” e, reclamando que o regimento não previa esta possibilidade do DVS, continuou dizendo “...Todavia, foi compromisso assumido, e mantenho esse compromisso. E até onde puder e no que puder influir junto a minha Bancada, peço para manter o compromisso”.

O resultado foi positivo para o DVS, que passou com 398 votos favoráveis e 131 contra, 5 abstenções, por um total de 534 votos. Alguns votos dos membros do PMDB revelaram certa indisciplina, que porém pode ter tido também um valor simbólico dado que, a votação da aprovação do DVS requeria a maioria simples e não precisava de *quorum* para ser aprovado.

Passando a votação do conteúdo destacado, o constituinte Gastone Righi, PTB, afirmou que eles não seriam contrários á desapropriação das terras produtivas, mas contrários à indenização das terras produtivas em títulos de dívida agrária (ibi p.181), o que sugere que o acordo apresentado indenizaria as desapropriações de terras produtivas em dinheiro. Logo antes da votação, José Lins perguntou se, aprovado o texto do relator assim como era, uma terra produtiva desapropriada teria sido indenizada em dinheiro ou em títulos (ibi p.184). Todavia a pergunta não foi atendida, porque já estava claro na declaração logo anterior do relator que mantido o texto como era, a indenização da terra teria sido sempre por títulos.

Tratando-se de aprovação de uma parte do texto constituinte precisava-se dos 280 votos para ter sucesso. Os partidos da direita votaram contra, aqueles da esquerda e o PMDB a favor: Covas deu orientação de votar positivamente para o destaque citando a convenção do PMDB que tinha estabelecido por 2/3 a posição favorável a uma reforma agrária também das terras produtivas.

Faltou a coesão do PMDB que respeitou a característica divisão interna: posta em votação, a frase “cuja inobservância permitirá a sua desapropriação” não alcançou os 280 votos, obtendo 267 SIM, 253 NÃO, 11 ABSTENÇÕES totalizando 531 votos. O texto destacado não entrou na Constituição e, portanto a reforma agrária não podia incluir as propriedades produtivas

como objeto de desapropriação.

Terminando a sessão que concluiu a difícil deliberação, a bancada do PDT fez uma declaração de voto onde encontramos uma boa consideração no que se refere ao tema dessa pesquisa, um comentário de quem tinha perdido a última votação e que ilustra bem o problema da escolha entre argumentação e negociação:

“Temos tido dificuldades em aceitar as sucessivas deformações da chamada negociação ou fusão, embora não colocando em dúvida a importância das conversações parlamentares ou interpartidárias. Mas como negociar posições que são a própria razão de ser de nosso mandato? Como negociar com a UDR ou com aqueles que a representam quando são claras as suas posições?”

Essa declaração de voto sublinha a dificuldade no estabelecimento de um limite entre argumentações de princípios e negociações pragmáticas: até onde é necessário estar fiel aos próprios princípios e até quanto é possível negociar com “o inimigo”.

6.4.d Conclusões sobre a votação em Plenário

O resultado final da deliberação no plenário foi descrito por muitos como um caso de polarização extrema, mas, uma vez analisadas as atas aparecem fatores bem diferentes daqueles encontrados nas primeiras etapas da subcomissão e comissão temática:

- O número: cresce o número de constituintes moderados e crescem as margens de mudanças nas preferências, assim como as possibilidades de mediações. Por isso cresce a importância das orientações de lideranças para coordenar as fase de acordo e da agregação das votações.
- Regimentalmente a volta dos substitutivos integrais, como foi a proposta do Centrão e sucessivamente o Projeto A, provocou a paralisia decisória, em linha com os resultados nas primeiras duas etapas deliberativas, em que apuramos a maior polarização. Experimentada novamente a paralisia, os líderes buscam o acordo e mudam as regras introduzindo o Destaque para Votação em Separado, que permite deixar os pontos controversos sem prejudicar a maior parte do texto
- Após experimentada a polarização, os líderes comprometeram-se em reuniões paralelas de lideranças que não eram públicas, no sentido de não ser visível publicamente, mas nem estavam totalmente com as portas fechadas, dado que além dos líderes participaram exponentes de grupos civis, com um procedimento que lembra um pouco

aquele adotado na Comissão Arinos.

- Esse resultado encaminha para a consideração conclusiva sobre a deliberação no plenário, que mesmo sendo polarizada sobre a questão do parágrafo único “cuja inobservância permitirá a sua desapropriação”, revela o acordo para impedir a eventualidade de não ter no texto constitucional os artigos sobre a Reforma Agrária.

A negociação entre as lideranças dos partidos e dos grupos de interesse pode ser considerada negativa do ponto de vista da realização de um acordo deliberativo ótimo, no sentido de Shapiro (2002): evidencia-se como seria difícil justificar diante do público uma negociação pragmática sobre princípios de justiça, dificuldade acrescida pela fragmentação da ideologia interna dos partidos, o PMDB e em medida menor o PFL, e o calendário eleitoral que incentivava mais a comunicação simbólica.

Todavia, experimentada a polarização nas etapas precedentes, as soluções encontradas nas reuniões não visíveis publicamente e a elaboração de dispositivos regimentais “anti-paralisa”, como o DVS, permitiram manter publicamente a divisão sobre o parágrafo único e ao mesmo tempo respeitar o acordo pragmático sobre um método dividido de decisão.

7. Conclusão

Concluindo, esse estudo da deliberação entorno da reforma agrária permitiu explorar os mecanismos deliberativos e algumas condições que podem afetar a capacidade dos constituintes de participar com imparcialidade e o uso da razão.

No capítulo 2 introduziu-se o contexto teórico da deliberação da literatura das últimas décadas e os efeitos de convergência e legitimação no processo de deliberação constituinte.

Para analisar os fatores sócio-econômicos foi utilizado parte da literatura que registra a ação dos grupos de interesse e especialmente a hipótese *“policy centered”* de Lowi. Por outro lado, a estrutura dos interesses básicos e os custos da saída da deliberação são os elementos sugeridos por Shapiro para entender os incentivos que as partes têm para participar à deliberação.

Os fatores narrativos e simbólicos caracterizam a comunicação deliberativa: revelou-se importante estudar a narrativa e a carga simbólica de uma questão para apreciar também os casos de assimetria retórica e de radicalização que de fato dificultariam a comunicação efetiva entre as partes e a convergência das preferências.

Entre os elementos institucionais e políticos, considerou-se o número de representantes constituintes envolvidos na deliberação, as regras de composição e de substituição das comissões, o fator da heterogeneidade ideológica no interno dos partidos e a ação das lideranças dos mesmos. Tais fatores, juntos com as condições externas, demonstram uma ligação estrita com os mecanismos de radicalização ou convergência.

No capítulo 3, mais especificamente, trabalhou-se o caso da reforma agrária e a sua relevância histórica citando as fontes primárias para o estudo do caso, a metodologia de análise e as hipóteses. Essa seria a análise do discurso baseada nas Atas da Assembleia Nacional Constituinte, nas informações biográficas dos constituintes e no arquivo de documentos da Biblioteca do Senado Federal. A análise dos andamentos deliberativos permitiu avaliar a convergência ou polarizações sobre cada ponto das propostas de reforma, os comportamentos dos atores políticos e civis e os resultados em cada etapa deliberativa.

Sucessivamente, foi exposto, mais claramente, a hipótese de pesquisa ligada ao efeito do número de participantes a deliberação e a relação que esse fator tem com os andamentos polarizantes ou convergentes da deliberação.

No capítulo 4 introduziu-se brevemente o contexto social da ANC, os atores partidários, as regras de funcionamento e as vias de participação popular.

No capítulo 5 a estrutura dos interesses dos grupos, o resultado da Comissão Arinos e o posicionamento dos partidos e dos constituintes no mérito da reforma.

No capítulo 6 partiu-se para a análise do andamento da deliberação em cada etapa, iniciando da Subcomissão VIC até a decisão final no plenário.

A Subcomissão VIC era composta por um número pequeno de representantes e mostrou logo o problema da concentração dos interesses. Após muitos debates entre os representantes civis, os constituintes chegaram na votação polarizados em dois grupos cujas propostas estavam em clara oposição e distância. Tudo se resolveu com uma estratégia para alterar a correlação das forças e, no meio do tumulto geral, acabar em total paralisia decisória.

Na Comissão temática VI o número de representantes era três vezes maior do que na subcomissão, assim não existiam margens para alterar as correlações de forças. A concentração dos interesses revelou-se ainda muito forte e não foram feitas propostas de mediação até que, após uma nova interpretação ambígua do regimento e a estratégia de obstrução, os tumultos nas galerias atingissem o limite, demonstrando a necessidade de continuar com as portas fechadas. O resultado foi favorável a bancada ruralista, mas a forma com qual se chegou a esse resultado provocou muitas objeções.

A terceira etapa foi a da Comissão de Sistematização. Os resultados precedentes influenciaram a gestão da deliberação: os dispositivos regimentais que tinham permitido a polarização maior foram proibidos. O substitutivo integral foi vetado e a lista dos suplentes foi colocada sob o controle dos líderes. Paralelamente à deliberação pública deram-se importantes reuniões paralelas entre grupos intra-partidários. Não obstante a pressão crescente dos grupos de interesse, especialmente da UDR, a tendência polarizadora foi invertida: as reuniões prévias dos líderes e dos grupos intra-partidários permitiram chegar nas reuniões das votações com acordos já fechados sobre os conteúdos a ser votados. A mudança regimental do “destaque do destaque” facilitou a retirada das emendas que geravam conflitos e dessa maneira pontos como o “recurso judiciário” e a questão do “limite máximo da terra” foram resolvidos consensualmente.

Terminada a fase da sistematização houve o levantamento do Centrão, fato que mudou as regras decisórias e provocou novamente a alteração da ordem de votação. Não obstante esse

fato e a declarada compra de votos pelos grupos de interesse, apareceu claro desde o início que o verdadeiro lugar para buscar uma saída convergente era a reunião dos líderes com portas fechadas.

Nos três dias das votações, as lideranças se acordaram para provocar o *buraco negro*: nenhuma das duas propostas, a do Centrão e o Projeto A, alcançou o quorum de aprovação e isto permitiu ao relator Bernardo Cabral de reescrever o texto da reforma agrária na base do consenso dos líderes dos grupos, deixando para a votação a frase *cuja inobservância permitirá sua expropriação*. A polarização que se deu não ameaçou a inteireza do texto e como testemunharam os líderes, o acordo sobre as procedimentos de decisão foram respeitados.

Em resposta á primeira hipótese, a análise confirma positivamente a relação positiva entre redução da polarização e duplo estágio deliberativo com portas fechadas e abertas. Mas precisamente aquilo que podemos notar é que após a radicalização ocorrida nas primeiras duas etapas, se instalou um sistema de deliberações paralelas especialmente entre as lideranças.

Se a tendência polarizadora foi invertida, deve-se às reuniões com portas fechadas, que antecipavam as votações, foi mais fácil, longe dos olhos dos grupos civis, fechar acordos pragmáticos e menos simbólicos ou orientados ao calendário eleitoral.

Sucessivamente, no plenário, as reuniões dos líderes consolidavam-se para segurar acordos comuns e fornecer orientações para as bancadas do partido. A reunião pública deixou o espaço para os constituintes comunicarem-se com os próprios grupos de referência, as reuniões com portas fechadas permitiam negociar posições dificilmente sustentáveis na esfera pública.

Falando dos mecanismo que explicam o resultado, a hipótese sobre a relação do número e os mecanismos de radicalização parece confirmar-se:

O número reduzido de constituintes favorece a pressão sobre cada um deles e não facilita posições moderadas ou de mediação: foi suficiente a substituição de um membro para alterar a relação de forças e os constituintes foram sujeitos a intimidação e a interrupção das deliberações por meio dos participantes civis.

Ao crescer do número dos atores que deliberavam abriram-se maiores espaços para posições intermediárias, mas sobretudo, para coordenar o número maior de constituintes

tornaram-se mais importantes as orientações prévias das lideranças.

A ação das lideranças dos partidos maiores foi de costurar acordos e segurar o comportamento das bancadas com o controle da composição e da substituição dos membros: confirma-se a ideia que as lideranças dos grandes partidos nacionais teriam maiores incentivos para não radicalizar excessivamente uma questão.

O caso da reforma agrária na constituinte brasileira da nova república nos sugere que a participação civil e a abertura do procedimento não são fatores univocamente positivos para conseguir a convergência, nem que a argumentação não possa resultar polarizante por sua vez devido a uma narrativa radical e simbólica.

Assim, se a sociedade civil deseja transparência, também pelo valor informativo e de legitimação da decisão, a pressão sobre um número baixo de constituintes pode de fato impedir posições de mediação: a ação uniformadora da liderança pode contrastar a polarização e segurar sobretudo a estabilidade dos acordos.

8. Bibliografia

- *Corpus principal*

Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituente/constituente.zip>, <http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/constituicao1988.html>, <http://www2.camara.gov.br/constituicao20anos>

- Referências Bibliográficas

- Austen-Smith D (1992) Strategic Models of Talk in Political Decision Making, *International Political Science Review*.1992; 13 pp. 45-58
- Bachrach P Baratz M (1962) Two Faces of Power, in *American Political Science Review*, Vol. 56, n° 4
- Becker G (1983) A theory of competition among pressure groups for political influence, *The quarterly journal of economics* Vol.1, XCVIII No. 3
- Cohen J (1997) Procedure and Substance in Deliberative Democracy, in *Deliberative Democracy*, eds. James Bohman and William Rehg, MIT Press
- Cox GW McCubbins MD (2005) *Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives*, Cambridge University Press
- Dahl R. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*: New Haven, Yale University Press
- Elster J. (1983) *Sour Grapes*, Cambridge University Press
- _____. (1991) *Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante*, Working Paper, Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe, Chicago.
- _____. (1994) The impact of Constitutions on economic performances, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*
- _____. (1998a) Introduction in Jon Elster, ed. *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press.
- _____. (1998b) *Deliberation and Constitution Making*. in Jon Elster, ed. *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press.
- _____. (2003) *Authors and Actors: Executive-Legislative Relations in four French*

- constitution-making moments. Conference Crafting and operating institutions, 11-13 April. Yale University.
- _____. (2008) Optimal Design of a Constituent Assembly, prepared for the colloquium on “Collective Wisdom” Collège de France
- Epstein D. O'Halloran S. (1994) Administrative procedures, information, and agency discretion, *American Journal of Political Science*, Vol.38 n°3 pp. 697-722
- Figueiredo, A. (1993) *Democracia ou Reformas? Alternativas a Crise Política: 1961-1964*. Sao Paulo: Paz e Terra
- Fleischer D. (1986), Governabilidade e abertura política, as desventuras da engenharia política no Brasil, 1964-1984. *Revista de Ciencia Política*, 29 pp.12-39
- Fleischer D. (1988) O Perfil Sócio-Econômico e Político da Constituinte, in *O Processo Constituinte, 1987-1988*, ed. Guran, Brasília: Agil, Ceac e UnB, pp. 29-40
- Freeman L.C. White D.R. (1993) Using Galois Lattice to Represent Network Data, *Sociological Methodology*, vol. 23, pp. 127-146
- Gomes S. (2006) O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados Rio de Janeiro* vol.49, n.1, pp. 193-224.
- Graziano Da Silva J (1982) *A Modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar
- Green D.P. Shapiro I. (1994) *Pathologies of Rational Choice Theory: A critique of applications in Political Science*, Yale University Press
- Gutmann A., Thompson D. (1998) *Democracy and Disagreement*, Belknap Press
- Habermas J (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press
- Hardin R (1999) *Deliberation: Method not Theory*, in Steven Macedo, ed., *Deliberative Politics: Essays in Democracy and Disagreement*. Oxford University Press
- Hirschman AO (1970) *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*, Harvard University Press
- Krehbiel K (2000) Party Discipline and Measures of Partisanship, *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 2, pp. 212-227
- Lamounier B (1989) *Inequality against Democracy*, in L. Diamond et al., eds *Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers Inc,US
- Latham E. (1952) *The Group Basis of Politics: Notes for a Theory*, in *American Political*

Science Review, Vol. 46

- Lukes S. (1992) *Power: A radical view*, London, the Macmillan Press
- Lowi T. (1964) *American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory*, in *World Politics*, Nº 16
- Manin B. (1997) *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press
- Martínez-Lara, J. (1996) *Building Democracy in Brazil: The Politics of Constitutional Change 1985-95*, Basingstoke, Macmillan in association with St. Antony College, Oxford
- Mendonça SR (2001) *UDR: Classe dominante agrária, representação de interesses e Estado na transição brasileira*. Niterói: Relatório de Pesquisa ao CNPq.
- Michiles C. Vieira G.E. Ferreira W.F. Coelho J. Moura G.V.M. Prado P.S.R. (1989) *Cidadão Constituinte*, Paz e Terra, Rio de Janeiro
- Mische A. Pattison P. (2000) *Composing a civic arena: publics, projects and social settings*, *Poetics* 27 pp. 163-194
- Olson M. (1999) *A lógica da ação coletiva*, São Paulo, EDUSP
- Palfrey T.R. Rosenthal H. (1983) *Voter Participation and Strategic Uncertainty*, *The American Political Science Review*
- Pilatti A. (2008) *A Constituinte de 1987-88: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro
- Przeworski, A (1998) *Deliberation and Ideological Domination*. Jon Elster, ed., *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- Reis EP Moore M (2005) *Elite perceptions of poverty and inequality*, Zed Books, London
- Riker W. Ordeshook (1968) *A Theory of the Calculus of Voting*, *The American Political Science Review*
- Rodrigues, Leoncio M. (1987) *Quem é Quem na Constituinte: Uma Análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados*. São Paulo: OESP-Mahltese
- Rodrigues, M (1990) *O Brasil da Abertura, de 1974 a Constituinte*. Atual editora, São Paulo
- Rose RS (2005) *The Unpast: Elite Violence and Social Control in Brazil*, Ohio University Press.

- Sartori, G (1976) *Parties and Party System*, Cambridge, Cambridge University Press
- Shapiro I (2002) *Optimal deliberation*, *The Journal of Political Philosophy*
- Souza, C. (1997) *Constitutional Engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*, Macmillan/St. Martin's Press
- Souza C. (2001) *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560.
- Souza, M.T. de (2003) *O Processo Decisorio na Constituição de 1988: Praticas Institutionais*, *Lua Nova*, n° 58
- Stasavage D. (2004) *Public versus Private Deliberation in a Representative Democracy*, London School of Economics, working paper.
- Stasavage, D (2007) *Polarization and Publicity, Rethinking Deliberative Incentives*. *Journal of Politics*, 69:59-72
- Sunstein, CR (1999) *Agreement without Theory*, in Steven Macedo, ed., *Deliberative Politics: Essays in Democracy and Disagreement*. Oxford University Press
- Sunstein, CR (2002) *The Law of Group Polarization*, *The Journal of Political Philosophy*, Vol.10 n°2, pp. 175-195
- Vita, Á. (2004) *Moral Reasoning and Political Deliberation.. Rivista Internazionale Di Filosofia Del Diritto (Quaderni Della Rivista Internazionale Di Filosofia Del Diritto)*, Giuffrè Editore, Milano, v. 4, p. 103-127.
- Wright AL (2003) *To inherit the earth: the landless movement and the struggle for a new Brazil*, Wendy Wolford Edition: Food First Books publisher.

- Periódicos Consultados (várias edições, 1985-88, conforme as notas):

Correio Brasiliense (Brasília); Folha de São Paulo (São Paulo); Jornal da Tarde (São Paulo); Jornal de Brasília (Brasília); Jornal do Brasil (Rio de Janeiro); O Estado de São Paulo (São Paulo); O Globo (Rio de Janeiro); Veja (São Paulo); Catolicismo (São Paulo).

9. Anexos

Anexo A: Os constituintes membros titulares e suplentes da comissão de sistematização e a relativa profissão

Tabela 9: Os constituintes membros titulares e suplentes da comissão de sistematização e a relativa profissão

<i>Constituinte</i>	<i>Profissão</i>	<i>Constituinte</i>	<i>Profissão</i>
Abigail Feitosa	Médica	Ademir Andrade	Engenheiro civil
Adolpho Oliveira	Médico	Adylson Motta	Dentista
Aécio Neves	Economista	Afonso Arinos	Advogado
Albano Franco	Empresário	Alceni Guerra	Médico
Aldo Arantes	Advogado	Alfredo Campos	Advogado
Almir Gabriel	Médico	Aloysio Chaves	Advogado
Aluizio Campos	Advogado	Antonio Carlos Konder	Advogado
Antonio Carlos Mendes	Professor	Antonio Mariz	Advogado
Arnaldo Prieto	Engenheiro Civil	Artur da Távola	Advogado
Bernardo Cabral	Advogado	Bocayuva Cunha	Engenheiro Civil
Bonifácio de Andrada	Advogado	Brandão Monteiro	Advogado
Carlos Chiarelli	Advogado	Carlos Mosconi	Médico
Carlos Sant'Anna	Médico	Celso Dourado	Agricultor
Chagas Rodrigues	Não encontrado	Christóvam Chiaradia	Advogado
Cid Carvalho	Advogado	Cleonânicio Fonseca	Agropecuarista
Cristina Tavares	Jornalista	Darcy Pozza	Industrial
Daso Coimbra	Médico	Délio Braz	Empresário
Edme Tavares	Advogado	Egídio Ferreira Lima	Advogado
Enoc Vieira	Advogado	Eraldo Tinoco	Professor
Euclides Scalco	Químico Farmacêutico	Fernando Bezerra	Administrador
Fernando Gasparian	Agropecuarista	Fernando H. Cardoso	Professor
Fernando Lyra	Professor	Fernando Santana	Engenheiro Civil
Francisco Benjamin	Advogado	Francisco Dornelles	Professor Universitário
Francisco Pinto	Advogado	Francisco Rossi	Advogado
Gastone Righi	Advogado	Gerson Peres	Advogado
Haroldo Lima	Engenheiro	Haroldo Sabóia	Jornalista
Hugo Napoleão	Advogado	Ibsen Pinheiro	Advogado
Inocência Oliveira	Médico	Israel Pinheiro	Engenheiro Civil
Itamar Franco	Industrial	Jarbas Passarinho	Diretor industrial
João Agripino	Advogado	João Alves	Economista
João Menezes	Advogado	João Calmon	Advogado
João Herrmann Neto	Engenheiro Agrônomo	João Natal	Advogado
Joaquim Bevilacqua	Advogado	Jonas Pinheiro	Extensionista Rural
José Carlos Grecco	Arquiteto	José Costa	Advogado
José Fogaça	Advogado	José Freire	Advogado
José Genoíno	Professor	José Geraldo	Engenheiro
José Ignácio Ferreira	Advogado	José Jorge	Engenheiro
José Lins	Engenheiro	José Lourenço	Empresário

José Luiz Maia	Pecuarista	José Maranhão	Pecuarista
José Maria Eymael	Advogado	José Maurício	Advogado
José Paulo Bisol	Advogado	José Richa	Dentista
José Santana	Produtor Rural	José Serra	Economista
José Tavares	Advogado	José Thomaz Nonô	Agricultor
José Tinoco	Médico	José Ulisses de Oliveira	Empresário
Luís Eduardo	Empresário	Luiz Henrique	Advogado
Luiz Inácio da Silva	Sindicalista	Luiz Salomão	Economista
Lysâneas Maciel	Advogado	Manoel Moreira	Militar e Meteorologista
Manoel Viana	Médico	Márcio Braga	Tabelião
Marcondes Gadelha	Médico	Marcos Lima	Engenheiro Civil
Mário Assad	Advogado	Mário Lima	Industriário
Michel Temer	Advogado	Milton Reis	Advogado
Miro Teixeira	Advogado	Mozarildo Cavalcanti	Médico
Nelson Carneiro	Advogado	Nelson Wedekin	Advogado
Nelton Friedrich	Agropecuaria	Nilson Gibson	Professor
Octávio Elísio	Engenheiro	Oscar Corrêa	Advogado
Oswaldo Coelho	Pecuarista	Oswaldo Lima Filho	Agricultor
Ottomar Pinto	Industrial	Paes Landim	Advogado
Paulo Pimentel	Agropecuaria	Paulo Ramos	Advogado
Pimenta da Veiga	Advogado	Plínio Arruda Sampaio	Advogado
Prisco Viana	Jornalista	Raimundo Bezerra	Médico
Renato Vianna	Advogado	Ricardo Fiuza	Advogado
Ricardo Izar	Advogado	Roberto Brant	Professor
Roberto Ballestra	Agropecuaria	Rodrigues Palma	Professor
Roberto Freire	Advogado	Sandra Cavalcanti	Professora
Rose de Freitas	Jornalista	Sigmaringa Seixas	Advogado
Severo Gomes	Industrial	Simão Sessim	Advogado
Siqueira Campos	Pecuarista	Theodoro Mendes	Advogado
Uldurico Pinto	Médico	Vicente Bogo	Professor
Vilson de Souza	Advogado	Victor Faccioni.	Advogado
Virgílio Távora	Engenheiro Militar	Virgildásio de Senna	Engenheiro
Ziza Valadares	Administrador	Wilson Martins	Não encontrado

Anexo B: Abra entrega proposta para reforma agrária

Abra entrega proposta para reforma agrária

A subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária, que se reuniu ontem pela manhã para uma audiência pública com a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), recebeu a primeira proposta acabada de reforma agrária. O documento básico, composto de 17 artigos, foi elaborado pela Campanha Nacional de Reforma Agrária, sob a coordenação da Contag, CPT, Ibasa, CGT e UNI. A CNBB e a CUT também apoiaram a proposta da CNFA.

O documento prevê a utilização dos instrumentos de desapropriação de terras por interesse social e da perda sumária, a fim de se obter um estoque de terras que viabilize o processo de reforma agrária como um todo. Os imóveis passíveis de desapropriação são aqueles com dimensão superior a 50 módulos, totalmente inexplorados. Segundo proposta da Associação de Engenheiros Agrônomos, respaldada em experiências com empresas rurais, o limite máximo seria fixado em 1000 hectares. A Comissão Pastoral da Terra, porém, propôs um limite de 500 hectares para os 50 módulos.

Os imóveis rurais com dimensão de até três módulos estariam excluídos tanto da perda sumária quanto da desapropriação por interesse social.

Esses imóveis, de acordo com estatísticas oficiais, somam 3,8 milhões de propriedades cadastradas, totalizando 117 milhões de hectares em todo o País.

Os imóveis que estariam sujeitos à desapropriação, segundo a proposta da CNRF, somam cerca de 57 milhões de hectares, de acordo com dados fornecidos pelo Incra. São propriedades rurais inexploradas, com área superior a 5000 hectares. As mesmas estatísticas atestam que os imóveis com dimensão superior a 50 módulos existentes hoje no País totalizam 29.805 imóveis rurais, representando 0,5 por cento do total de propriedades cadastradas pelo Incra, perfazendo uma área de 194,3 milhões de hectares.

A proposta da Campanha Nacional de Reforma Agrária fundamenta-se em dois pontos básicos: o princípio de que a propriedade corresponde a uma obrigação social, em lugar do conceito clássico de que deve desempenhar uma função social; e o reconhecimento da existência de graus de descumprimento da obrigação social a serem penalizados segundo critérios que vão da perda sumária à desapropriação por interesse social, mediante pagamento do preço da indenização em títulos da dívida agrária de satisfatória liquidez.

Assoc. Contag realiza encontro para organizar lobby
7º JAN. 1987
Pela Ag. De Interesse Agrário

O Instituto de Colômbiação Política dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), através de uma comissão de 22 integrantes, realizou ontem em Brasília, para discutir os principais pontos que orientarão o "lobby" da Contag, o encontro de caráter consultivo. Na reunião, não houve a presença do presidente da Câmara, deputado Olyrico Guimarães (PMDB-DF), a quem será entregue um documento contendo as propostas, além das considerações para a reforma agrária.

O ministro da Reforma e Desenvolvimento Agrário, Danilo de Oliveira, e o presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), João Roberto, também devem participar da reunião, no sábado à tarde. De acordo com o Contag, no próximo domingo, dia de abertura do Congresso Nacional, os trabalhadores realizarão uma manifestação em favor da reforma agrária no Congresso Nacional, na segunda-feira, após o encerramento dos trabalhos, e o presidente José Sarney, a quem entregará um documento de avaliação da reforma agrária. Segundo o Contag, após o documento, o Contag pretende fazer de sua coordenação com o processo de reforma.

Os representantes da Contag estiveram reunidos separadamente à noite com o ministro Danilo de Oliveira. Segundo o ministro da Contag, a reunião foi um sucesso para que os trabalhadores rurais conheçam, permitindo-lhes ao programa de reforma agrária e também que o ministro nacional tenha se distanciado do ministro. Entre duas reuniões que ocorrerão com os trabalhadores Contag, esta reunião da reforma agrária. Na opinião do ministro, esta não deve ser em caráter de crise, mas sim problema administrativo para um governo, sendo adequado aos projetos de legislação.

Anexo C: Cooperativas ampliam lobby



Tribunal Constitucional

O CONGRESSO

da
es.
à
da

légios atualmente conferidos aos magistrados, entre os quais a isenção do Imposto de Renda, foi outra medida pregada pelo ministro do STF. Da mesma forma, ele defendeu a autonomia financeira e política do Ministério Público, cujos membros devem gozar das mesmas garantias conferidas aos juizes.

m-
da
di-
r-
p-
ta
te-
ra-
ve-
es
os

Com o objetivo de minimizar a influência externa na atuação da Polícia Judiciária, Sanches apresentou uma série de sugestões, entre as quais a inamovibilidade dos delegados.

Cooperativas ampliam lobby

A cada dia o lobby da Organização das Cooperativas Brasileira (OCB) se torna mais forte junto aos parlamentares — ao ponto de já ter como seus aliados 131 dos 546 constituintes — para aprovarem leis que fortaleçam e proporcionem expansão do setor cooperativo no Brasil. A OCB quer para as cooperativas: acesso aos incentivos fiscais, liberdade de constituição, atuação em todos os ramos, livre administração, autocontrole e formação de seu órgão de representação legal, que terá função delegada de arrecadar contribuição para o custeio de seus serviços.

Outros dois artigos que a OCB quer ver incluídos na Constituição: "O poder público fomentará e apoiará as atividades das cooperativas e o ensino do cooperativismo" e "é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios instituir tributos sobre o ato cooperativo, assim considerado aquele praticado entre o associado e a cooperativa ou entre

cooperativa associadas, na realização de serviços, operações ou atividades que constituem o objeto social".

Terça-feira, a OCB promoveu um jantar na churrascaria do Rodeio, em Brasília, onde compareceram os presidentes de suas regionais do RS, SC, PR, SP, MS, GO, MG, MT, ES, BA, SE e RJ e 30 constituintes, dentre eles os senadores Gerson Camata, Mansueto de Lavor, Mauro Borges, Alfredo Campos e Iram Saraiva e os deputados Ivo Vanderlindo, Jorge Viana, Victor Facconi, Alyson Paulinelli, Amauri Muller, Roberto Freire e Arnaldo Prieto. O deputado Victor Facconi lembrou que o lobby da OCB no Congresso precisa ser mais agressivo. "Esta é uma causa importante para quem produz e consome. Vamos fazer do cooperativismo um grande marco da Constituinte". O senador pernambucano Mansueto de Lavor disse que o cooperativismo brasileiro tem agora seu momento impar.

Anexo D: Agora, uma frente agropecuária

DES P 49. 17/07/88 ANC X

Agora, uma frente agropecuária

BRÁSILIA
AGÊNCIA ESTADO

Mais de cem constituintes estão articulando na Frente Parlamentar da Agricultura para defender os interesses de outra frente: a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira. Uma das propostas que mobiliza o setor é a reivindicação de uma política agrícola sem a intervenção do Estado. As informações são do presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras, Roberto Rodrigues, que, no final da semana passada, reuniu-se com a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Federação de Cooperativas de Trigo (Fecotrigo), UDR, Associação Brasileira de Indústrias de Oleos

Vegetais (Abiove) e outras entidades que formam o grupo para detalhar dois anteprojotos de lei sobre essa política.

Segundo Roberto Rodrigues o primeiro anteprojeto servirá de base a uma lei complementar, que orientará as diretrizes gerais da política agrícola e a intervenção do governo na economia do setor. O segundo, determinará quais os instrumentos que farão parte da política agrícola. "Esses instrumentos existem, como a política de preços mínimos, créditos agrícolas e outros. O problema é que são usados ao sabor das circunstâncias e dos governos que assumem o poder", argumentou Rodrigues.

O presidente da OCB disse que os pontos principais, dessa política passam pela preservação da renda do produtor rural, com nova orientação dos mercados agrícolas, que implica a liberação desses mercados, e a garantia do abastecimento por parte do governo, com a formação de estoques de emergência.

Até agora, as propostas das duas frentes estão reunidas na emenda do deputado José Egreja (PTB-SP). Segundo Rodrigues, essa emenda aponta a todos os produtores rurais. Ele defendeu a transferência de todo o setor de abastecimento e a política de preços mínimos agrícolas do Ministério da Fazenda para o da Agricultura.

Anexo E: Contag sugere nomes para subcomissão

Reforma agrária: Contag sugere nomes para a subcomissão.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura — Contag — enviou carta ao líder do PMDB na Assembléia Nacional Constituinte, senador Mário Covas, expressando a preocupação de 22 federações de trabalhadores agrícolas de todo País, "em relação ao tratamento que será dado pela Constituinte às propostas dos trabalhadores rurais, principalmente a reforma agrária".

Segundo a correspondência "essa preocupação é acentuada na medida em que o noticiário, publicado pela imprensa, não é tranquilizador, face a divulgação de informações de que parlamentares comprometidos com o latifúndio poderiam ser designados para a subcomissão de Política Agrária e Fundiária e da Reforma Agrária".

"Nessas circunstâncias" — conclui a carta — "objetivando evitar que as esperanças dos trabalhadores rurais sejam frustradas, e objetivando ainda transformar a futura Constituição num instrumento de confirmação e avanço do processo de reforma agrária, solicitamos a atenção de v. exa. no sentido de indicar pelo PMDB, entre outros, os seguintes parlamentares: Vicente Sogo, Néilton Friedrich, José Carlos Sabóia, Benedito Monteiro, Ademir de Andrade e Haroldo Sabóia".

UDR se prepara para influir na Constituinte

AGÊNCIA ESTADO

O presidente da União Democrática Ruralista (UDR), Ronaldo Calado, disse em Brasília que os proprietários rurais vão lutar para que na nova Constituição o direito de propriedade não fique vinculado à função social da terra, como pretende o Ministério da Reforma e Desenvolvimento

Calado disse que está instalado em Brasília um escritório da UDR para acompanhar os trabalhos da Constituinte. Afirmou que mais de 50 parlamentares vão defender no Congresso constituinte os interesses da classe produtora rural: "O governo, através do Mirad, está se mobilizando para defender posições que atingem a classe produtora. Não podemos mais aceitar que as desapropriações sejam pagas com títulos de dívida agrária e muito menos que a avaliação dos imóveis seja feita partir de consultas ao cadastro do Incra, que não é renovado desde 1978".

AMEAÇA DE INVASÃO

Se sessenta e quatro famílias de colonos sem terras, campesinas na Fazenda Annoni localizada no município gaúcho de Sarandi, poderão invadir amanhã uma outra área de terras desapropriadas pela União para a implantação da reforma agrária no Rio Grande do Sul: a Fazenda São Pedro, no município de Guaiiba, com cerca de mil hectares. "Comunica-

Agrário, e também, para que os proprietários rurais recebam indenização justa e prévia — e em dinheiro — nas desapropriações. Ele acentuou que, por não existir hoje no País uma política agrícola adequada, os produtores rurais estão temerosos de fazer qualquer investimento em suas terras.

ção" nesse sentido foi feita por um grupo de invasores da Annoni à própria diretoria regional do Incra em Porto Alegre. Até ontem, entretanto, a Brigada Militar (Polícia Militar do Estado) não havia recebido qualquer solicitação do Incra para impedir a invasão.

A decisão dos invasores da Annoni de invadir a São Pedro é uma forma de pressionar o Incra a apressar o assentamento de famílias sem terras no local. De acordo com assessores do Incra, o órgão já se iniciou na posse do imóvel rural e, no momento, só depende do recebimento de recursos por parte da presidência do Instituto para começar o assentamento das famílias no local, pois o projeto com todas as informações necessárias à sua execução já foi encaminhado à apreciação dos dirigentes nacionais do Mirad e Incra.

"GUERRA DECLARADA"

Em nota de "repúdio e esclarecimento" distribuída ontem em Marabá, seis sindicatos de trabalhadores rurais de municípios do Sul do Pará

denunciam um clima de terror provocado pela Polícia Militar na região. A corporação é acusada de torturar e espancar vários posseiros, obrigando-os até a ingerir excrementos de animais. De acordo com a nota, "a guerra está declarada no Sul do Pará", tendo de um lado "o aparelho regressivo policial militar do Estado e de outro milhares de posseiros, trabalhadores rurais sem terra, vítimas do banditismo da PM e do latifúndio".

Os sindicatos dos trabalhadores rurais de Marabá, Xinguara, São João do Araguaia, Jacundá, Conceição do Araguaia e Ilupiranga, além de outras entidades, fazem pesadas críticas ao coronel Antônio Carlos Gomes comandante do 4º Batalhão da Polícia Militar e delegado regional do Sul do Pará, que estaria prendendo posseiros sem mandado judicial, sob alegação de que seriam assaltantes e invasores de castanheira.

O presidente do Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (Getat), Ronaldo Barata, também superintendente regional do Incra, considerou como "atos escabrosos" as denúncias sobre violências praticadas pela Polícia Militar do Pará. Barata chegou ontem a Marabá e tomou conhecimento dos depoimentos prestados por vários posseiros no escritório do Getat, e disse que vai levar todos os documentos ao governador do Estado e pedir providências, pois acha que os fatos devem ser averiguados com mais profundidade. Uma mulher afirmou até que foi violentada sexualmente por um policial. As violências estão comprovadas através de exames de corpo delito feitos nas vítimas.

Anexo G: Arinos propõe a Sarney comissão da nova Carta

COLUNA DO CASTELLO

Afonso Arinos e o anteprojeto

O Sr Afonso Arinos de Mello Franco está formalmente convidado pelo Presidente José Sarney para presidir e compor uma comissão incumbida de elaborar o anteprojeto de Constituição que, a título de subsídio e seguindo uma tradição brasileira, o Poder Executivo encaminhará como contribuição para os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte a ser eleita em 1986 para funcionar em 1987.

Não está definido o número de componentes de tal comissão, mas está excluída a hipótese de sua abrangência prevista em outros setores do Governo. O projeto, uma vez elaborado, não só será enviado à Assembleia, como será submetido às entidades representativas da sociedade civil, como a OAB, a ABI, a CNBB e os sindicatos operários e patronais para que o examinem e meditem nas modificações que a representação política deverá oportunamente apresentar.

O convite não foi feito antecorrendo ao jantar do Governador José Aparecido ao ex-Chancelier, presente o Presidente da República. Ele antecedeu a esse encontro e terá sido formalizado ontem, na base de conversas prévias do chefe do Governo com sua assessoria especializada, o ex-Deputado Célio Borja, com quem previamente conversou sobre o assunto. Com o ato de formalização, ontem ocorrido, o Sr Sarney ratificou um compromisso e um desejo de Tancredo Neves de dar ao reconhecido mestre de direito constitucional a tarefa, já exercida por seu avô Cesário Alvim e por seu pai, Afrânio de Mello Franco, de participar da elaboração de anteprojeto de constituições posteriormente votados por assembleias constituintes.

O Sr Afonso Arinos que, desde o Governo passado, orientou uma discussão sobre atribuição, por resolução legislativa, ao Congresso, de poderes constituintes expressos a fim de votar reformas sem a limitação do quórum de dois terços, ainda não está decidido sobre a melhor forma de convocação da nova Constituinte, embora tenha abandonado sua ideia original. A Constituinte, hoje, é uma reivindicação nacional e, embora não tenha havido uma ruptura da ordem que justifique, tecnicamente, a convocação de uma Assembleia, preexiste uma disposição da sociedade para que tal aconteça, tamanha a deformação institucional introduzida na Carta Magna pelos chamados surtos revolucionários. A Constituição em vigor não trazia restrições nacionais, antes

Brasil — O jurista Afonso Arinos entregou ao Presidente José Sarney uma lista com nomes para compor a comissão que irá elaborar o anteprojeto da Nova Constituição e previa seu funcionamento ainda para o mês de junho. Arinos, que já teve dois encontros com o Presidente desde sua chegada, terça-feira, a Brasília, não quis revelar o conteúdo de sua lista nem compará-la com uma outra elaborada por Tancredo Neves, que foi tornada pública ontem.

Os dois encontros de Afonso Arinos com o Presidente serviram para ratificar o convite feito por Tancredo Neves ao jurista, para que este presidisse a comissão que irá oferecer subsídios à Assembleia Constituinte, a ser eleita em novembro de 1986. A passagem de Arinos por Brasília, e um comentário feito ontem pelo Ministro Chefe do Gabinete Civil, José Hugo Castelo Branco, que defendeu a convocação da Constituinte conjuntamente pelo Executivo e Legislativo, em agosto próximo, serviram para alentar a impressão de que a Constituinte estaria sendo progressivamente convocada pelo Presidente da República.

Esta impressão se reforçou quando, há 15 dias, o Presidente José Sarney não demonstrou entusiasmo ao receber das mãos do Ministro da Justiça, Fernando Lyra, a lista de pessoas indicadas por Tancredo Neves para comporem a comissão da Constituinte. No mesmo dia que recebeu a lista, Sarney propôs como prioridade de seus entendimentos a formação de um grande pacto político, até hoje não muito bem definido.

Convocação

Na terça-feira, indagado sobre o número ideal de componentes da comissão, Afonso Arinos recorreu ao exemplo da Constituinte do Império, dando a entender que preferia uma equipe reduzida. Ele chegou a lembrar que oito pessoas elaboraram a Constituição do Império e que "menos é a regra". Contudo, ocorreu, após o encontro com o Presidente, um resultado que esse número seria obviamente pequeno para os dias atuais. "Houve um crescimento do fator social, da complexidade da sociedade", raciocinou.

Ainda tornando mais claro as opiniões dadas na véspera, Arinos admitiu ser "basicamente mais fiel" que a convocação da Constituinte ocorra através de uma entidade enviada pelo Executivo ao Congresso.

Sobres a convocação, o Ministro-Chefe do Gabinete Civil, José Hugo Castelo Branco, avançou mais do que Arinos. Para ele, a Constituinte deve ser convocada conjuntamente pelo Executivo e o Legislativo, de preferência em agosto próximo. É idêntica a posição dos Ministros da Justiça, Fernando Lyra, da Previdência, Waldir Pires, da Administração, Altivo Alves, e do assessor especial do Presidente, Otávio Borja.

Restrições

O Ministro José Hugo Castelo Branco, ao avaliar o futuro desempenho da comissão presidida por Afonso Arinos, disse que ela dará as grandes diretrizes para a Constituinte, mas que não condicionará o seu desempenho.

José Hugo discorda do presidente do PMDB e da Câmara, Ulysses Guimarães, que teme um corcema do futuro Constituinte, a partir do esboço traçado pela comissão.

O aceleramento na implantação da comissão de Afonso Arinos servirá também, segundo uma pessoa próxima ao Presidente Sarney, para evitar ainda mais a mobilização em torno da votação da emenda Gastone Ragni, que convocava a Constituinte para novembro de 1986, mas que tendia a ser aprovada pelo Executivo.

O governo, na última reunião do Conselho Político, há sete dias, decidiu negar qualquer para a votação da emenda Ragni, com a estratégia de, após o recuso, enviar mensagens melhores elaboradas aprovando convocando a Constituinte.

Arinos propõe a Sarney comissão da nova Carta

Brasília — Foto de A. Dorigivan



Afonso Arinos almoçou no Palácio do Jaburu com o Presidente Sarney e D Marly

Tancredo havia escolhido 33 nomes

Brasília — Onze juristas, três negros, um dos quais mulher, dois ex-militares, dois líderes sindicais, dois economistas, um militar e oito intelectuais. Essa era a composição da comissão constitucional, encarregada de elaborar o esboço do anteprojeto da Constituinte, que seria anunciada pelo Presidente Tancredo Neves, dois dias após sua posse, a 15 de março próximo.

A comissão a ser presidida pelo jurista Afonso Arinos de Mello Franco, nos moldes imaginados por Tancredo Neves, funcionaria subordinada ao Ministério da Justiça. Ao longo de um ano, se reuniria uma vez por mês em Brasília, teria, além de uma secretaria executiva — sediada na Capital Federal — secretarias regionais, distribuídas por alguns Estados, encarregadas de receber sugestões.

E a seguinte a lista dos 33 nomes aprovados por Tancredo Neves para integrarem a comissão que o Presidente Sarney ainda não decidiu nomear.

Afonso Arinos de Mello Franco (jurista, ex-deputado da UDN), Fernando Henrique Cardoso (senador, sociólogo), Paulo Bonavides (jurista, ex-senador), Joseph Marinho (jurista, ex-deputado do PSD), Paulo Bonavides (jurista, professor da Universidade Federal do Ceará), João Paulo Pires de Vasconcelos (líder sindical mineiro, integrante da Central Única dos Trabalhadores), Edgar de Godoy da Matta Machado (jurista, professor da Universidade Federal de Minas Gerais), General Osvaldo Costa (ex-assessor do Presidente Getulista Médici, militar da reserva), José Francisco (presidente da Cortag), Laerte Vieira (jurista, ex-deputado do MDB), Dálio Dallari (jurista), José Afonso Silva (secretário de Justiça da Prefeitura de São Paulo), Célio Borja (professor de Direito Constitucional no Rio, ex-deputado), Fábio Konder Comparato (escritor), Pinto Ferreira (jurista), Xavier de Albuquerque (ex-presidente do Supremo Tribunal Federal), Mauro Sarrazana (jornalista, redator dos discursos de Tancredo Neves), Vieira Nunes Leal (jurista, morreu há 10 dias), Sombra Fagundes (jurista, ex-presidente da OAB), Rafael de Almeida Magalhães (ex-Vice-Governador do Rio de Janeiro), Miguel Reale Júnior (jurista), Célio Fernando (economista, Ministro de Planejamento do Governo Getulista), Arnaldo Malheiros (jurista), Joaquim Palácio (psicólogo da Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas

Sociais, de Recife), Eduardo Portella (Ministro da Educação do Governo João Figueiredo), Benedita da Silva (vereadora do PT carioca), Gilberto de Ulhôa Canto e Cesar Salimata de Souza Júnior (tributaristas, indicados pelo Ministro Francisco Dornelles a pedido de Tancredo Neves), Evaristo de Moraes Filho (criminalista), Milton Santos (geógrafo), Carlos Alberto de Oliveira (professor de Direito da PUC no Rio), Valtir Barelli (presidente do Departamento Interacadêmico de Estudos Estatísticos Sociais e Econômicos, de São Paulo), e Bolívar Lanzetta (psicólogo da USP).

Tancredo Neves definiu a comissão constitucional dias antes de ser hospitalizado. No dia 11 de março, segunda-feira, o então Presidente eleito discutia com o Ministro da Justiça, Fernando Lyra, os nomes que integrariam a comissão.

Na opinião de Tancredo, o grupo não poderia ser constituído apenas por juristas, mas deveria ter, também, pessoas representativas da sociedade. Assim, a comissão constitucional não ficaria restrita a redigir um documento. Teria que discutir, ainda, as aspirações dos vários segmentos da sociedade.

Nesse mesmo dia, o Jurista Afonso Arinos foi convidado por telefone para presidir a comissão. O Ministro nomeado Fernando Lyra e o assessor do Presidente eleito, Mauro Sarrazana, formalizaram o convite pessoalmente no dia 12. O jurista recebeu bem a ideia e — como assere que é de uma lei contra discriminação racial — enfatizou que "deveria haver alguns pretos na comissão".

Lyra, já de posse da lista, tranquilizou-o, informando que entre os escolhidos figuravam a Vereadora carioca do PT, Benedita da Silva, o Secretário do Trabalho e Habitação do Rio, Carlos Alberto de Oliveira, e o geógrafo baiano, Milton Santos, todos negros. Ao que Afonso Arinos consentiu: "Ah, então basta".

No dia 14, antes de ser internado, Tancredo Neves conversou mais uma vez com Sarrazana sobre a necessidade da inequívoca nomeação da comissão. Com isso o Presidente prestou um ato público capaz de estimular o debate nacional. A preocupação maior era esclarecer ao povo o que é uma Constituinte (pesquisas recentes do JORNAL DO BRASIL demonstraram essa falta de conhecimento).

Anexo I: Mobilização e batalha nas galerias

UDR mobiliza 1.500 para fazer "lobby"

BRASÍLIA — Discursos e atos realizados, 1.500 congressistas foram mobilizados pela UDR em 17 estados para visitar desde ontem os constituintes, principalmente os 65 integrantes da Comissão da Ordem Econômica, que, como as demais suas comissões, começaram a discutir hoje o projeto de seu relatório, assinado Severo Gomes (PMDB-SP). Os militantes da UDR têm três objetivos: garantir a livre expressão dentro do intermunicamento estatal, impedir a criação de um tamanho estado para a propriedade rural e dificultar a reforma urbana.

Não estão satisfeitos. Desde toda a semana, dirigentes de frente (Instituto Brasileiro de Mineração), Bracem e Parapente também se dedicaram a procurar os parlamentares da Comissão da Ordem Econômica. Querem desferir a proleção da transferência de terras com todos os meios para estabelecer a situação do Fundo de Garantia, que os obrigam a receber os municípios onde se exploram as minas que exploram.

Empresa nacional — Se a Propriedade contra a volta da estabilidade no emprego e a renovação para a administração, a CNI já chegou a um acordo com Seneca, que teve o perfil do deputado Mão Dourada (PR), da esquerda do PMDB. Pelo acordo, empresa nacional terá a que evitar a instabilidade no país, sem qualquer comprometimento nacional e direção de negócios.

No entanto, os liberais que designaram suas prateleiras sobre a Constituição e a partir de hoje não são apenas empresários. Também o governo pressionou a nacional, assim, a Eletrobrás e a Nacionalidade estão vigorosamente contra o projeto previsto na Comissão da Ordem Social que prevê a criação de várias unidades no interior e a criação de várias unidades no interior e a criação de várias unidades no interior.

O Banco do Brasil quer retomar a proposta que prevê a fusão das instituições de crédito depositadas no país. As forças Armadas estão

contra a criação de uma ampla a todos os pontos de vista a Comissão de 1980. O Ministério da Previdência Social não aceita a transferência do tempo para a área da Saúde e quer manter o controle do Fundo Geral de Seguridade aprovado na Comissão da Organização Social.

Por outro lado, o governador do Rio Grande do Sul, Paulo Siqueira, ministra de saúde a "Frente do Sul", com os governadores de Santa Catarina e Paraná, reuniu a maioria no Partido da Participação dos Estados e Municípios, que sustenta os senadores mais ricos do país. Em reunião com toda a bancada paulista. Sem servir o deputado Lima de Souza (PMDB-RJ) disse que eles estudam a situação "a Federação e a democracia no país".

Proteção — Para obter o erro de gravar a Constituição, o deputado Francisco Assis (PMDB-SP) anunciou que usará apoio de lei por pelo menos seis profissões para defender a prerrogativa dos mandatos senado-pais por mais dois anos no Conselho da Organização Eleitoral. Segundo ele, a realização de eleições municipais em 1980 vai prejudicar o trabalho do Senado de não complementar na Congresso Nacional a adaptação das constituições estaduais.

Depois de uma reunião no gabinete do líder do PMDB na Câmara, senador Maria Celso, o líder da Comissão da Família e Educação, deputado Arar de Toledo (PMDB-RJ), anunciou sua agenda para as próximas semanas. As reuniões públicas continuaram sendo realizadas no movimento de vários políticos, mas seria aberta uma reunião para as escolas religiosas — uma comissão do projeto da CNBB. E o Conselho de Constituição tem o poder de considerar a instalação de emissoras de rádio e televisão, limitando-se os casos em que suas concessões seriam concedidas. Contra a redução a quatro de horas de mercado,

Contag, CUT e CGT levam milhares

BRASÍLIA — Geralmente anulado na ausência de público e atropelado no trabalho da burocracia, o Senado do povo teve a parte de hoje na Constituição, o instrumento que se acredita eficiente: a pressão de massa. Cerca de 4 mil cidadãos deverão disputar espaço nas galerias das oito comissões para defender as lutas populares durante os meses de votação, que se estendem até dezembro.

Os maiores embates são esperados entre os trabalhadores sem terra e os fazendeiros ligados à União Democrática Brasileira (UDB); entre católicos e evangélicos ortodoxos e esquerdistas que buscam espaço na mental dominante, como é o caso dos intelectuais; entre o trabalhador urbano e o capitalista-industrial, entre os índios e os cientistas que exploram suas terras. O poder será em galerias — expostas que discussões láidas e boatos de corrupção da Câmara, com capacidade para 900 pessoas, como o cenário tablado de 25 cadeiras existentes nas salas das comissões legislativas da Câmara e do Senado.

Mobilização — Entre os oito comitês, três possuem um alto nível de representação dos setores populares: os Comitês da Ordem Econômica, Ordem Social e Substância, Direito e Garantia de Honorários e da Mulher. A Comissão da Ordem Econômica, que se reúne na plenária da Câmara Federal, e tem em sua pauta de trabalho questões como a reforma agrária, a distribuição de terras aos mineiros e a dissolução da agência civil do Ministério da Administração, deve contar com várias listas de membros em suas galerias.

No momento de votação estarão mobilizados 1 mil 200 trabalhadores sem terra arrematados pela Contag — Confederação dos Trabalhadores na Agricultura, associados a alguns segmentos de trabalhadores urbanos mobilizados pelas centrais sindicais, contra um

grupo de grandes fazendeiros, apoiados pela UDR, União Democrática Brasileira e pela UTP — União Família e Propriedade.

Caravana — Os contingentes da CUT e da CGT, por sua vez, começam a chegar hoje em Brasília. Além da Ordem Econômica, seus membros estarão acompanhando também os trabalhos da Ordem Social, que trata do direito dos trabalhadores. A CUT pretende trazer mil trabalhadores a Brasília, enquanto a CUT comparecerá com um número menor, provavelmente como representante do Estado de Goiás e de Brasília.

A delegação passa ao longo das semanas para se preparar em salas de mil galpões, arrematados em Roraima, Roraima, Amazonas e Pará, pelo sindicato local. Eles chegam hoje em vários ônibus e serão hospedados, mas parte em depósitos de projeto Roraima e outra parte por representação de grupos produtores em Brasília. A quantidade de membros organizados do Rio de Janeiro, que querem sua terra protegida contra o ataque de fazendeiros e mineiros.

Discursos — A Comissão da Ordem Social retoma a representação popular nas questões relativas à direção das instituições e das reformas. E para esta comissão que se dirige o maior peso dos contingentes de trabalhadores ligados à capital pela CUT e pela CGT. As centrais sindicais, também, mil empresários distribuídos, mobilizados principalmente em Brasília e Recife e quase 300 grupos de movimentos organizados do Rio de Janeiro, Uberlândia, Salvador, Miami e Brasília.

Outro palco de conflitos é a Comissão de Segurança e Defesa do Consumidor e da Indústria. Ali se batem os católicos e evangélicos ortodoxos, numa delegação que soma quase mil pessoas, incluindo entre a maioria do setor, e também com a comissão leiga da família de mineiros, em número ainda indefinido e um grupo de cerca de mil mineiros.



Sklar e Marinho (D) receberam em nome da UDR no Hotel Aracozara



A Contag já reúne 1.200 para pressionar pelo reforma agrária

Batalha da galeria começa hoje

BRASÍLIA — A batalha na Comissão da Ordem Econômica começa hoje nas galerias da Câmara dos Deputados e termina no plenário. Os militantes da UDR deverão repetir a tática que utilizaram quando da votação na Subcomissão da Reforma Agrária: chegar bem cedo e ocupar todas as cadeiras. Será uma guerra por 900 cadeiras entre 1 mil 500 empresários rurais e 1 mil 200 trabalhadores rurais mobilizados pela Contag.

Jantando quarta-feira à noite no Eron Palace Hotel, onde se instalou a cúpula da UDR, o presidente nacional em exercício, Roosevelt Roque dos Santos, diz já ter praticamente garantida a maioria dos 63 votos na Comissão da Ordem Econômica. "Só não temos certeza de cinco ou seis votos".

A instrução que deu para seu pessoal: "Não cair nas provocações da Contag e da esquerda

nem aplaudir quem defender nossas posições e votar quem se opuser a elas". Em cada hotel de Brasília, há recepcionistas contratadas pela entidade para orientar os que chegam.

Roosevelt nega que seja contra a reforma agrária, que em sua opinião deve começar pelas terras improdutivas e do governo. Não aceita ser colocado na direita e se recusa a pensar na volta dos militares ao poder, no Brasil. "Saio do país", diz.

Quando a Subcomissão da Reforma Agrária votou, há 21 dias, o parecer do relator Oswaldo Lima Filho, os militantes da UDR chegaram às seis da manhã ao Congresso. O pessoal da Contag chegou às nove, ficou no fim da fila e acabou debandando. Nesse dia, a UDR mobilizou sua bancada para garantir que os suplentes que assumissem as vagas de titulares ausentes lhes fossem fiéis.

Pressão vai até aos gabinetes

BRASÍLIA — Os dois últimos dias ensinaram aos constituintes que não há como fugir à pressão popular, que toma conta do Congresso à espera de que se iniciem as sessões de votação das comissões temáticas. E o jeito é ser autêntico, contra ou a favor do que reivindicam as entidades populares. O deputado Humberto Souto (PFL-MG), por exemplo, ao ser abordado ontem em seu gabinete por um grupo de trabalhadores sem-terra, declarou que não se incomodava inclusive em ser inserido entre os "inimigos do povo".

Fazendeiro conservador, eleito com o apoio da UDR, Souto se declarou inimigo da reforma agrária "que está aí" perante trabalhadores sem-terra mobilizados pela seção mineira da Contag — Confederação dos Trabalhadores de Agricultura — de Minas Gerais. Amea-

çado por André Montalvão, diretor da Contag, de ter seu nome classificado junto a suas bases, em Montes Claros, como "inimigo do povo", disse que não se importava, por não ter sido eleito pelo voto de trabalhadores rurais.

Comportamento diverso tomou outro deputado fazendeiro, também suspeito de ligações com a UDR, segundo parlamentares do Pará. Trata-se do constituinte Fausto Fernandes (PMDB-PA), que, ao ser visitado em seu gabinete quarta-feira passada por agricultores ligados à Contag do Pará, preferiu safar-se da pressão com um discurso amigável e caprichoso. "Eu, como vocês, sou trabalhador rural. Se tenho hoje fazendas, é porque lutei muito. Contem comigo na ordem, na paz e na harmonia. Estou do vosso lado", afirmou. Ninguém aplaudiu.

Anexo J: Torcidas de posseiros e ruralistas agitam a madrugada

JORNAL DO BRASIL

Política

Torcidas de posseiros e ruralistas

BRASÍLIA — As torcidas de proprietários rurais vinculados à UDR e de posseiros comandados pelo PC do B e pela Contag passaram quatro horas e meia xingando-se mutuamente de "fascistas" e "comunistas", durante a sessão da madrugada de sábado da Comissão de Ordem Econômica. Depois, por volta de 1h30min de ontem, elas saíram das galerias da Câmara sem provocar qualquer incidente mais sério.

Numericamente inferior - cerca de 400 pessoas - o bloco de posseiros e sindicalistas foi o mais organizado durante toda a noite de sexta-feira e madrugada de ontem. Os posseiros viajavam, aplaudiam ou ficavam quietos sempre seguindo rigorosamente o comando dos deputados Haroldo Lima (BA) e Aldo Arantes (GO), líderes do PC do B na Câmara.

No plenário, Lima e Arantes agiam como maestros: sempre que o encaminhamento da sessão lhes era favorável ou desfavorável, agitavam vigorosamente os braços para cima, em direção à galeria. Militantes do PC do B, distribuídos estrategicamente entre os posseiros, retransmitiam as ordens e comandavam os gritos de "reforma agrária já" ou "o povo vai saber das manobras de você" (referência ao presidente da comissão, deputado José Lins).

Divisão — As duas torcidas começaram a ocupar as 935 cadeiras das galerias da Câmara a partir de 21h de sexta-feira. Todos eram revistados no Salão Negro que dá entrada à Câmara. Quando chegavam à porta de acesso à galeria, um segurança dividia as duas partes: "com terra para cá (direita), sem terra para lá (esquerda)". Nem todos os lugares foram ocupados. O bloco da UDR (União Democrática Ruralista) era maior e ocupou compactamente toda a metade das cadeiras que lhe cabia.

Antes do início da sessão, a manifestação mais barulhenta dos proprietários rurais ocorreu quando chegou o presidente da UDR, Ronaldo Caiado, que foi saudado entusiasticamente. Até então, os posseiros e sindicalistas da Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) gritavam "mais um, mais um" a cada parlamentar que, no plenário, embaixo, aceitava um adesivo sobre a reforma agrária, distribuído por assessores sindicais.

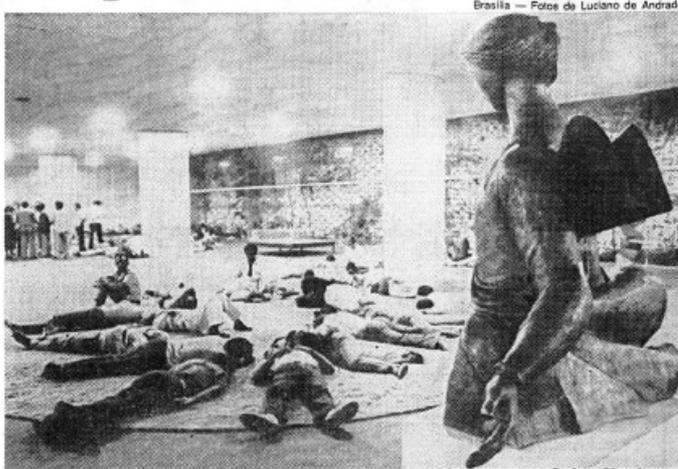
As duas partes acompanharam em silêncio o debate regimental que se travava no plenário até o início da madrugada, quando o presidente da comissão, José Lins (PFL-CE), disse que não aceitará mais questões de ordem. Sua decisão foi recebida, por orientação do deputado Aldo Arantes, com gritos de "fascista". Lins respondeu que seria obrigado a evacuar as galerias. Recebeu mais vaias.

As vaias aumentaram ainda mais quando os deputados Haroldo Lima (PC do B) e José Lourenço (PFL) começaram a disputar o fio do microfone da mesa. A decisão do deputado Hélio Duque (PMDB-PR) de renunciar a seu cargo na mesa foi recebida com aplausos dos posseiros.

Dueto — A explosão dos dois lados ocorreu quando a sessão foi suspensa, a uma hora da madrugada. Os posseiros gritavam "reforma agrária, já, na lei ou na marra". Começou então um duelo verbal entre as duas partes. Sindicalistas e posseiros gritavam "assassinos" ou "um, dois três, UDR no xadrez". Os proprietários rurais respondiam com "vagabundos" ou "comunistas no xadrez".

No final, o bloco da UDR passou a gritar os nomes dos seus deputados prefeitos, entre os quais Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP). Quando o líder do PMDB na Constituinte, senador Mário Covas, deixava o plenário foi recebido por vaias e gritos de "comunista".

Ontem de manhã, quando a sessão da comissão foi reiniciada, o clima era outro. O senador José Lins proibiu a presença de público nas galerias. Cerca de 300 posseiros só conseguiram chegar até a rampa de acesso ao Congresso. Dentro da Câmara, seguranças exigiam credenciamento especial para permitir a entrada de pessoas.



Depois da guerra verbal com a UDR, os posseiros descansam no Salão Verde



Haroldo Lima (D), como um maestro, comandou a torcida da Contag e PC do B



Como um pouco de cautela não faz mal, seguranças revistaram todo mundo

TERRA

UDR: protesto nacional por mudanças na Constituinte.

Se o substitutivo do relator Bernardo Cabral não alterar profundamente a questão da reforma agrária, acabando, por exemplo, com a imissão imediata na posse do imóvel expropriado, prevista no texto do projeto atual, a União Democrática Ruralista (UDR) promoverá uma grande manifestação de protesto no País, reunindo mais de um milhão de pessoas — foi o que reiterou ontem, em Porto Alegre, o presidente da entidade, Ronaldo Caiado.

O atual substitutivo é “retrógrado”, “não deixa de ser um AI-5 contra a classe produtora rural” e é o “máximo do autoritarismo”, acusou Caiado, para quem houve apenas uma *mis en scène* na questão da reforma agrária na Constituinte, já que o relatório da subcomissão não foi respeitado pelo deputado Bernardo Cabral. O presidente da UDR criticou duramente também a atuação do Conselho Indigenista Missionário (Cimi) por pretender, por meio de sua emenda popular apresentada à Constituinte, implantar uma “república plurinacional” no País, acabando com a soberania nacional nas terras onde vivem as tribos indígenas.

“O projeto do Cimi” falou Caiado, “é violar a soberania nacional, como também é uma tentativa evidente de violação da soberania do País a atuação dos três ativistas nicaraguenses na região de Conceição do Araguaia que, segundo a denúncia do juiz local, Eronides Primo, estão não somente treinando guerrilheiros como também inflando os sem-terra a invadir fazendas do Sul do Pará”. Naquela região, acrescentou o líder ruralista — que ontem fez uma palestra a mais de 400 empresários e produtores rurais na sede da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul —, há uma luta sofisticada por parte dos invasores, com tecnologia suficiente para invadir e matar os produtores rurais”.

Caiado defendeu uma urgente tomada de posição pelo governo para acabar com a violência no meio rural, mais grave principalmente nas regiões Norte e Centro-Oeste do País, através de um maior policiamento e da implantação da Justiça para acabar com a “certeza de impunidade”.

UDR espera até 40 mil em sua marcha em torno do Congresso

Foto de J. Franca

BRASÍLIA — Nem mesmo o Presidente da União Democrática Ruralista, Ronaldo Caiado, sabe o número de proprietários rurais acampados no Parque da Cidade, maior área de lazer de Brasília. Mas para hoje, às 9 horas, ele espera realizar uma passeata com entre 30 e 40 mil pessoas. Os participantes do movimento, denominado de "Caminhada cívica", cobrirão um percurso de cinco quilômetros ao longo da Esplanada dos Ministérios e têm como principal objetivo desfilar em frente ao Congresso Nacional para chamar a atenção dos Constituintes para o poder de pressão e mobilização da entidade.

Autorizada pela Secretaria de Segurança Pública, a passeata não poderá ultrapassar o Congresso Nacional em direção à Praça dos Três Poderes, onde fica o Palácio do Planalto. Para garantir o cumprimento desta exigência, seis mil homens do Exército estarão hoje de prontidão. A Polícia Militar vai para as ruas e fará o bloqueio a partir do Eixo Monumental, na altura do Palácio do Itamaraty. O pedido de autorização para a passeata foi encaminhado no início da semana.

Ontem, no acampamento da UDR, o clima era de festa e ninguém tinha qualquer preocupação com o esquema preventivo que está sendo montado. O som cruzado dos alto-falantes e barraquinhas de cachorro-quente dava a impressão de uma autêntica festa de interior e



Ronaldo Caiado, líder da UDR, concede entrevistas

até mesmo "Prá não dizer que não falei das flores", de Geraldo Vandré, encontrou espaço para ser tocada enquanto Ronaldo Caiado era entrevistado.

Na festa da UDR, como admitiu o próprio Caiado, tinha até mesmo trabalhador rural recrutado pelos patrões. Eles, de acordo com uma denúncia da Comissão de Conflitos Agrários do Inera, foram enganados pela UDR. No distrito de Floresta, no sul do Pará, os trabalhadores foram convidados com o apelo de que iriam pressionar os Constituintes a transformar o distrito em município. Em Redenção, na mesma região, o convite era para que a nova Constituição garantisse o direito à propriedade.

Enquanto isso, no acampamento da UDR, uma nova faceta da entidade se revelava, contrariando a ima-

gem inicial, de que seria composta apenas de homens rudes, de gestos agressivos e de mãos calçadas. Agora, a UDR exhibe o seu lado sedutor. Dezenas de mulheres, bem falantes, com jeans realçando as linhas do corpo e botas de cano longo, se integraram a esta manifestação e, sob as lonas de circo, dividem o espaço ocupado pelos homens.

Um exemplo típico desta nova ala da UDR é a médica neurologista e fazendeira Elisabeth Liso, a Beth, 31 anos, que considera que só tem sentido participar de uma manifestação como esta se for para enfrentar as dificuldades para a maioria.

Proprietária de 300 alqueires em São José do Rio Preto (SP), ela se integrou a UDR para protestar contra a reforma agrária que já desfalcou do patrimônio de mil alqueires do seu pai uma área de 300 alqueires. As terras estão ocupadas por posseiros e produzindo, mas Elisabeth acha que os trabalhadores deveriam ser assentados apenas em terras do Governo.

Junto com três irmãos, ela administra os bens da família apenas nos fins de semana, pois se dedica ao ensino na Faculdade de Medicina da cidade onde mora. Proteger a propriedade, para ela, "é uma questão de honra." Só assim, entende, preservará a imagem de tradicionais fazendeiros que seus antepassados sempre tiveram.

Por sua vez, cerca de 270 produtores rurais do Pará partiram ontem, de Belém, em quatro ônibus e um avião fretado, para participarem da "Caminhada Cívica" organizada pela UDR. Segundo o Diretor da entidade naquela região, Luiz Bueno, a manifestação de hoje será "uma demonstração de civismo totalmente pacífica e ordeira, que visa chamar a atenção dos Deputados constituintes para que a nova Constituição, em fase de elaboração, assegure o direito à livre iniciativa e à propriedade privada, e garanta uma democracia autêntica, com justiça social e a implantação de uma reforma agrária sem a desapropriação de propriedades produtivas.

Anexo M: Quem não apoiar perderá a ajuda

“Quem não apoiar perderá a ajuda”

Porto Alegre — «Eles estão marcados com a cruz na testa», afirmou ontem, em Porto Alegre, o presidente da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, César Rogério Valente, ao frisar ser «evidente» que os parlamentares que não apoiarem as propostas dos empresários na Constituinte não receberão nenhuma ajuda nas futuras campanhas eleitorais. «É óbvio, natural que seja assim. Você ajuda, mas quer um retorno. Ninguém ajuda numa campanha eleitoral, por mera benemerência. Você quer ter representados os seus princípios».

As afirmações foram feitas à saída de uma reunião dos dirigentes das principais entidades empresariais gaúchas — além da Federasul, as federações das Indústrias e da Agricultura, a UDR (União Democrática Ruralista), entre outras — com parlamentares do PMDB, PDS e PFL, na qual os empresários voltaram a apresentar sugestões de mudanças no projeto de Constituição.

O presidente da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul, Ary Marimon, e o presidente regional da UDR, Gilberto Scopel de Moraes, atacaram o artigo do Projeto Cabral que prevê a imissão imediata do Estado na posse das terras desapropriadas.

Anexo N: Sem acordo, reforma agrária não é votada

Sem acordo, reforma agrária não é votada

BRASILIA — As negociações em torno do Capítulo III — Reforma Agrária e Política Fundiária — ocuparam todo o dia de ontem, sem que os cerca de 40 constituintes que participaram das reuniões conseguissem chegar a um acordo para a votação da matéria. Foi o tema que atraiu o maior número de integrantes de grupos de pressão. Concentrados na antessala do Líder do PMDB, Senador Mário Covas, dozeiros de representantes dos proprietários de terra e de entidades de trabalhadores rurais tentavam influir nas negociações, interrompidas, no início da noite, devido ao impasse quanto à possibilidade de desapropriação de terras produtivas.

Na primeira rodada de reuniões, realizadas de manhã, os líderes conseguiram reduzir de cinco para dois os pontos polêmicos do Capítulo. O PMDB e os partidos de esquerda chegaram a aceitar o texto substitutivo do Centro para o pagamento em dinheiro das benfeitorias existentes em terras desapropriadas e modificar alguns termos no que se refere à política agrícola. Além de amanhã, seguiram as primeiras propostas de acordo para função social e desapropriação de terras produtivas, que não evoluíram devido às resistências dos dois grupos.

O Centro — que conta com apoio da União Democrática Ruralista (UDR), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Sociedade Ruralista Brasileira (SRB) e demais federações de produtores — manteve-se irredutível quanto à proibição de incluir na Constituição o dispositivo que permita a desapropriação de terras produtivas. O PMDB e os partidos de esquerda, que defendem a aprovação do texto da Sistematização, e os trabalhadores rurais, representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e o Conselho Pastoral da Terra (CPT), vincularam a terra produtiva ao cumprimento simultâneo de quatro linhas que definem a função social: o aproveitamento racional da terra; o aproveitamento do meio ambiente; o cumprimento da legislação trabalhista e a promoção do bem-estar de produtores e trabalhadores.

O PMDB apresentou o maior número de alternativas, inclusive uma proposta do Deputado Ronaldo César Pacheco (RL), endossada pelo Ministro da Reforma Agrária, Jader Barbalho, que remete para a legislação complementar os critérios para a aplicação da simultaneidade. Mas os líderes do Centro temem que ao



Lideranças se reúnem para tentar um acordo sobre a questão da terra

estabelecer a obrigatoriedade do que todos os princípios da função social sejam cumpridos simultaneamente, fique inviabilizada a produção agrícola do País. A fórmula apresentada pelo PMDB chegou a ser aceita, mas desde que não afetasse propriedades produtivas.

As 14h30m, a reunião foi suspensa por meia hora, para que os grupos pudessem discutir, internamente, as propostas apresentadas. Formou-se um enorme tumulto na antessala de reuniões do Líder do PMDB. Mais de 100 representantes da UDR, SRB e CNA cercavam os parlamentares para obter informações, discutir os diversos textos propostos e indicar mudanças que consideravam necessárias.

O Presidente Nacional da SRB, Paulo Velles, insistiu na tese de que a reforma agrária não mesmo deveria estar no texto constitucional. Segundo ele, a Constituição deveria se preocupar em estabelecer uma política fundiária duradoura, remetendo

para as Disposições Transitórias a questão da reforma agrária.

Os representantes dos trabalhadores aproveitaram a interrupção da reunião para elaborar nova proposta — que não foi discutida —, em que aceitariam a desapropriação em terras produtivas, desde que se restringisse ao texto os limites máximo de extensão de propriedade.

As pressões dos grupos de produtores e trabalhadores não se limitaram à sala de reuniões. A UDR manteve cerca de 200 militantes das galerias do plenário e 500 trabalhadores nos gabinetes, já que a sessão atraiu poucos parlamentares. No final da tarde, os constituintes já demonstravam desânimo quanto à possibilidade de negociação sobre desapropriação de terras produtivas vinculada à função social.

Propostas em discussão

O PMDB e os partidos de esquerda apresentaram cinco propostas distintas sobre a função social da terra. O Centro, no dia, contra-propôs. São estas as do PMDB:

- 1) A função social é cumprida quando a propriedade atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos, segundo critérios e graus estabelecidos em lei: a) Aproveitamento racional e adequado; b) Utilização dos recursos naturais sem a degradação do meio ambiente; c) Observância das disposições que regem as relações de trabalho; d) Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais.
- 2) A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, sucessivamente, à primeira proposta, segundo critérios e graus de aplicação simultâneos, estabelecidos em lei.
- 3) A função social é cumprida quando ela atende aos seguintes requisitos (segundo os quatro itens da primeira proposta). Parágrafo único: Os requisitos previstos neste artigo serão disciplinados em lei, que estabelecerá prioridades, as situações e os pesos na aplicação de cada um.
- 4) A função social é cumprida quando, simultaneamente, o imóvel

'Terra produtiva é sagrada', diz Caiado

BRASILIA — Dirigentes da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, que reúne entidades como UDR (União Democrática Ruralista), Sociedade Rural Brasileira (SRB) e Confederação Nacional da Agricultura (CNA) não precisaram de mais que meia hora para receber, em reunião na biblioteca da Câmara dos Deputados, que agenciou o Centro se o grupo decidir ir para o voto caso os setores de esquerda insistirem em incluir a desapropriação de terras produtivas na nova Carta.

Os constituintes que representam os interesses dos produtores rurais participaram da última rodada de negociação, às 14h30m de hoje, na Liderança do PMDB na Constituinte, sem qualquer dúvida sobre até que ponto podem chegar na tentativa de um acordo com a esquerda.

— A terra produtiva é sagrada — respondeu o Presidente da UDR, Ronaldo Caiado, ao ser perguntado sobre o ponto que gera o impasse.

Na reunião das entidades, realizada após o término da negociação entre os líderes partidários, ficou estabelecido que o entendimento ainda deve ser tentado, mas a disposição para decidir pelo voto do plenário, sem acordo, já era evidente.

Juros e estatização dos bancos geram polêmica

BRASILIA — A estatização dos bancos, proposta pelo Deputado Luís Gushiken (PT-SP), e a fixação dos juros em 12 por cento ao ano, encaminhada por Fernando Gasparian (PMDB-SP), são as principais questões polêmicas no Capítulo do Sistema Financeiro, o último do Título da Ordem Econômica.

Gasparian, Relator da Subcomissão do Sistema Financeiro, teve sua proposta rejeitada na primeira fase, quando as comissões do Sistema Financeiro e de Sistematização consideraram que o dispositivo encerraria o mercado financeiro, paralisando-o.

O Deputado propõe que qualquer taxa acima do li-

mite de 12 por cento seja considerada crime de usura e punida de acordo com a lei ordinária.

Já o bancário petista Luís Gushiken, que deseja estatizar os bancos, teve sua emenda rejeitada em todas as instâncias da Constituinte.

Outra iniciativa polêmica procura restringir a presença de bancos estrangeiros que operam com a captação de depósitos. Mas seu autor, o Deputado Brandão Monteiro, líder do PTV, está disposto a retirá-la, desde que surtiu o argumento de que são inúmeros os contratos de intercâmbio entre o Brasil e outros países.