

## **DAS PREFERÊNCIAS ÀS MAIORIAS: ESTIMANDO PONTOS IDEAIS NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987**

Daniilo Buscatto Medeiros

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

Destacam-se duas perspectivas na escassa literatura sobre a atuação dos parlamentares na elaboração da Constituição de 1988. A primeira perspectiva, formulada por brasilianistas, sugere que os partidos políticos não foram capazes de construir maiorias (Mainwaring & Pérez-Liñán, 1997; Samuels, 1996). Isto porque, no Brasil, o arcabouço institucional estimularia a atuação parlamentar individualista e voltada para as bases locais em meio a partidos que não refletiriam clivagens sociais, não se estruturariam ideologicamente, seriam indisciplinados e pouco coesos. A segunda perspectiva distanciou-se de tal diagnóstico, atribuindo aos partidos o papel de condutores do processo constituinte, sobretudo nos momentos decisivos (Coelho, 1999). Com a participação destacada das lideranças partidárias, seriam as legendas as responsáveis pela organização do processo decisório.

As divergências entre essas pesquisas, por si só, apontam para a necessidade de estudar sistematicamente o comportamento dos parlamentares para que seja possível assimilar a influência de cada fator constituinte no processo decisório. Isto porque, no esteio do processo de redemocratização, como destaca Kinzo (1990), preferências altamente polarizadas revelaram-se na ANC, obrigando os parlamentares a lidarem com clivagens anteriores e exteriores.

Meu objetivo é entender como os grupos, sejam partidários ou não, são capazes de se organizar. Importa estudar como são formadas as maiorias. É preciso compreender as reviravoltas institucionais da ANC para estabelecer quais são os limites para a ação das lideranças, dos parlamentares individualmente, dos agrupamentos suprapartidários e das forças governistas. Para compreender como partidos e constituintes interagiram e como

coalizões propositivas e de veto se formaram ao longo da ANC em face (e não a despeito) das mudanças institucionais, analisarei a posição dos constituintes nas votações nominais seguindo a estimação de seus pontos ideais. Para tanto, farei uso do *W-Nominate*, um método estatístico que, “a partir das votações dos deputados, infere as localizações espaciais destes em uma ou mais dimensões” (Leoni, 2002: p. 362). Formulado por Poole e Rosenthal (1985), o método estima as coordenadas espaciais para os votantes e para as escolhas possíveis baseando-se em escolhas observadas. O *W-Nominate* está inscrito na teoria espacial do voto parlamentar, a qual, segundo Leoni (2002: p. 361), “parte do pressuposto de que as preferências individuais e as políticas podem ser representadas como pontos em um espaço. Os atores dão primazia às políticas mais próximas em detrimento daquelas que estão mais distante de seus pontos ideais”.

Destaca-se, então, a capacidade do método enquanto poderosa ferramenta na mensuração da dimensionalidade a representar as preferências dos parlamentares. Nesse caso, cada dimensão equivaleria às *issues-areas* importantes para os decisores. Assim, é possível mensurar em que medida as lideranças organizam a construção de decisões frente à diversas clivagens e pressões que rondam o ambiente político.

Esta é a ambição mais ampla de minha pesquisa de mestrado. Neste *paper* o objetivo é dar continuidade à “procura pelo Centrão”<sup>1</sup>, um agrupamento suprapartidário que emergiu próximo do fim dos trabalhos da Comissão de Sistematização, a responsável por organizar o anteprojeto de Constituição, reivindicando a reformulação do Regimento Interno (RI) de modo a facilitar a alteração do texto, considerado como muito progressista, em plenário. Um novo RI foi proposto pelas lideranças conservadoras com o apoio de 319 constituintes. Entretanto, a dificuldade está em definir quem, de fato, são os membros do Centrão, uma vez que o grupo foi encolhendo com o decorrer das votações em plenário.

Na tentativa de esclarecer quais eram as pretensões e as inclinações ideológicas do Centrão, sugerimos que a iniciativa de alguns parlamentares de alterar o regimento cativou outros que viam em tal situação a chance de ver seus interesses inscritos na nova Carta Magna (Freitas, Moura e Medeiros, 2009). Isto é, ainda que o Centrão possa ser considerado de fato um agrupamento conservador, em comparação aos demais constituintes, seus membros não compartilhavam as mesmas preferências em todos os temas, não priorizando certos interesses igualmente.

Em Assembléias Constituintes a mobilização de interesses tende a ser mais intensa na

---

<sup>1</sup> O passo inicial foi dado em artigo que publiquei em companhia de Rafael Freitas e Samuel Moura (Freitas, Moura & Medeiros, 2009).

medida em que a Carta resultante engendrará um futuro indefinido. Como ressalta Kinzo (1990: p. 116):

o jogo de pressões que acompanhou todo o trabalho de elaboração constitucional, com a presença ativa no Congresso Nacional dos mais diversificados grupos de interesse tentando influir nas negociações das lideranças partidárias ou nas votações, foi algo jamais visto na experiência constitucional brasileira. [... Este mosaico de interesses em disputa, sobretudo] em torno das questões fundamentais e controversas iriam *necessariamente* criar dissensões internas nos partidos, provocar indisciplina partidária, levar a cisões e à criação de blocos suprapartidários.

O próprio surgimento do Centrão foi motivado por divergências ideológicas, sobretudo no PMDB. A maioria dos parlamentares que assinaram a proposta do Centrão eram empresários, anti-esquerdistas, “amigos do Sarney”, ex-apoiadores do regime autoritário precedente ou anti-parlamentaristas (Bonavides & Andrade, 1991; Coelho, 1988; Pilatti, 2008). Como ressaltam Marcelino, Braga & Costa (2009: p. 275),

embora razões de ordem político-institucional (defesa do presidencialismo e do mandato presidencial de 5 anos) tenham sido os causadores imediatos e primários da formação e unidade do “Centrão”, essas preferências institucionais estiveram associadas a um certo grau de conservadorismo em questões sociais e econômico-financeiras, motivo pelo qual levar em conta essa dimensão “societal” das escolhas institucionais também é importante para uma compreensão mais abrangente da atividade política de um agrupamento como o “Centrão”.

No entanto, “o Centrão era um grupo bem heterogêneo quando se tratava de alterar aspectos substantivos do Projeto de Constituição” (Gomes, 2006: p. 212). A literatura tende a ecoar os próprios argumentos dos próceres do Centrão, quais sejam, a existência de uma lógica dualista na organização dos trabalhos somada à tendência esquerdizante impressa no Anteprojeto de Constituição formulado pela Comissão de Sistematização, a etapa precedente das votações em plenário (Coelho, 1988; Gomes, 2006; Jobim, 1994; Pilatti, 2008).

Na Sistematização a centralização deu a tônica do jogo. O relator Bernardo Cabral, por exemplo, “dispunha do poder de anular as decisões tomadas nas comissões e subcomissões que não fossem de seu agrado, substituindo-as no seu Anteprojeto de Constituição pelas emendas de sua preferência” (Coelho, 1999: p. 134). Essa centralização deveria continuar em plenário, uma vez que o texto aprovado pela CS, progressista segundo a literatura, seria o *status quo*, cabendo aos que pretendiam modificá-lo formar maiorias de 280 votos (Bonavides & Andrade, 1991; Coelho, 1999; Gomes, 2006; Jobim, 1994; Pilatti, 2008).

Esse amesquinamento de um plenário que receberia para votação um projeto constitucional que, em tese, não refletia as preferências majoritárias da ANC deu fôlego para as manobras conservadoras na formação do Centrão e na alteração do RI. Porém, defendi o argumento de que “se o arranjo institucional foi a justificativa para o levante, a disputa