



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

dados@iesp.uerj.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Brasil

Gomes, Sandra

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos
Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)

Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 49, núm. 1, 2006, pp. 193-224

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Brasil

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21849108>

- ▶ How to cite
- ▶ Complete issue
- ▶ More information about this article
- ▶ Journal's homepage in redalyc.org

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)*

Sandra Gomes

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 é um importante marco do longo processo de transição do autoritarismo para a democracia no Brasil. Sua promulgação em outubro de 1988 marca formalmente o final da era autoritária¹. Dada a grande expectativa em relação à Constituição Brasileira como o momento de revisão da ordem autoritária anterior, levada a cabo por políticos civis, o documento final causou algumas deceções. Dois aspectos foram sistematicamente criticados ao longo da Constituinte. O primeiro foi que o processo todo teria sido muito longo. A Constituição foi promulgada em outubro de 1988, quase um ano após o término originalmente previsto. O segundo foi a extensão, em tamanho e abrangência, do texto constitucional.

Paradoxalmente, uma pesquisa de opinião promovida pela revista *Veja* antes do início dos trabalhos constituintes revelou que 60% dos constituintes preferiam a adoção de uma Carta Constitucional concisa (*Veja*, 4/2/1987). Vários outros aspectos mais substantivos da Carta

* Este artigo é um fragmento da versão revista da dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciéncia Política da Universidade de São Paulo – USP, em 2002. Agradeço os comentários e sugestões de Argelina Figueiredo, Celina de Souza, Simone Diniz, Fernando Limongi, Maria D'Alva Gil Kinzo, George Avelino e dos dois pareceristas anônimos de *Dados*.

DADOS – Revista de Ciéncias Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 49, nº 1, 2006, pp. 193 a 224.

Sandra Gomes

também tiveram um destino bem diferente daquele originalmente preferido pela maioria dos constituintes. Por exemplo, nessa mesma pesquisa de opinião, 54,4% dos constituintes preferiam alguma forma de parlamentarismo e, no entanto, o resultado, como se sabe, foi a manutenção do presidencialismo. Segundo a mesma pesquisa, o voto distrital tinha apoio de 63% dos parlamentares, uma expressiva maioria que levou o presidente da Assembléia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, a afirmar que “o voto distrital é um fato consumado” (*idem*). Entretanto o *status quo*, nesse caso, também foi mantido.

A discrepância entre os resultados da enquete e os do processo constituinte nos leva à pergunta central deste artigo: por que certas preferências individuais majoritárias não se consubstanciaram no documento final aprovado?

Várias interpretações foram utilizadas para explicar o resultado final da Constituição. Alguns autores o explicam como consequência de uma cultura política conciliatória com suas origens nos anos 1940 (Lamounier e Souza, 1990). Ou como um problema de “perda da capacidade decisória” uma vez que as forças políticas estavam demasiadamente fragmentadas (Lamounier, 1990). Outros autores o vêem como efeito direto da impossibilidade de construção de um consenso entre as principais forças políticas durante a Assembléia Nacional Constituinte (Bruneau, 1990; 1992). O resultado final também foi visto como um problema de “soberania reduzida” e de “forte coerção do Presidente e dos militares” (Fleischer, 1990:222). A ausência de consolidação estrutural ou a fragilidade dos partidos políticos brasileiros também foram utilizadas como importantes fatores explicativos do resultado final (Kinzo, 1990; Martínez-Lara, 1996).

Sem negar a importância desses fatores explicativos, adoto aqui a perspectiva neo-institucionalista para argumentar que o resultado final foi fortemente influenciado por um conjunto de procedimentos definidos durante a Assembléia Nacional Constituinte. Isto porque, como já foi amplamente discutido na literatura neo-institucionalista que trata das escolhas coletivas (Miller e Moe, 1986:180-181; Shepsle, 1986:54; Diemeier e Krehbiel, 2001), o resultado final não pode ser explicado somente com base nas preferências individuais iniciais dos atores políticos. A probabilidade da ocorrência de resultados específicos certamente depende das preferências que os parlamentares tinham no início do processo constituinte, por exemplo. Porém, os procedimentos, as nor-

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

mas ou as regras estabelecidas tendem também a influenciar o comportamento e, portanto, as escolhas dos parlamentares. Em outras palavras, ainda que as preferências sejam consistentes do ponto de vista individual, como reza uma das premissas da escolha racional, não há como prever qual das alternativas será a vencedora com base apenas nas preferências individuais, é preciso levar em conta a forma de organização dos trabalhos legislativos para a compreensão das escolhas finais². Conseqüentemente, a definição das instituições ou das regras organizacionais é inescapavelmente política, pois não se trata apenas da escolha de um conjunto de regras que sejam eficientes (Shepsle e Bonchek, 1997:301). Os atores políticos também levam em consideração a escolha daquele quadro institucional que maximiza a realização de seus interesses (Przeworski, 1991:66), e isto se torna ainda mais relevante politicamente quando envolve a feitura de uma nova Carta Constitucional (Elster, 1995:4).

Dessa forma, o argumento a ser desenvolvido neste artigo é de que o tempo dispensado aos trabalhos constituintes, o tamanho e aspectos substantivos da Constituição de 1988 foram fortemente influenciados pela maneira como a organização dos trabalhos legislativos e do processo de votação foi estruturada pelos dois Regimentos Internos elaborados pelos membros da Assembléia Nacional Constituinte. A existência de duas formas diferentes de organização dos trabalhos legislativos em uma mesma Assembléia Constituinte permite testar, comparativamente, o impacto de regras decisórias diferentes no comportamento e, portanto, nas escolhas de um mesmo conjunto de parlamentares.

A definição das regras internas no início da Assembléia Nacional Constituinte favoreceu um trabalho descentralizado de organização dos trabalhos legislativos em comissões e subcomissões, ao mesmo tempo em que centralizou o processo de votação em uma única comissão que não espelhava a representação do plenário. Tal organização se refletiu no tamanho e no conteúdo substantivo do Primeiro Projeto de Constituição, pois esse conjunto de procedimentos acabou permitindo a inserção de vários pontos no Projeto de Constituição que não refletia a preferência majoritária das forças políticas na Assembléia Nacional Constituinte. A aprovação de um novo Regimento Interno, em janeiro de 1988, foi a resposta encontrada pelas forças políticas descontentes com aspectos substantivos do Projeto. Por outro lado, a aprovação desse segundo Regimento Interno fez com que o processo constituinte praticamente recomeçasse do zero, atrasando ainda mais a programa-

Sandra Gomes

ção original. Por causa dos altos custos de aprovação impostos pelo novo processo deliberativo, após a reforma do regimento, uma solução centralizada ao redor dos líderes partidários tornou-se necessária. Novamente, as regras reformadas também tiveram um impacto no documento final.

Nas próximas seções analiso as questões levantadas com mais detalhes. Na primeira seção, discuto como o primeiro Regimento Interno estruturou os trabalhos legislativos e as consequências para o primeiro Projeto de Constituição que gerou fortes críticas tanto da sociedade como dos constituintes mais à direita do espectro ideológico. Na segunda, demonstro como entendo a acepção usada para definir grupos políticos durante a Assembléia Nacional Constituinte, diferenciados entre o que chamei de progressistas e conservadores. A reação dos conservadores ao primeiro Projeto de Constituição e a formação de uma coalizão de voto para a aprovação de um novo Regimento Interno são discutidas na terceira seção. Na quarta, analiso as principais mudanças nas novas regras internas e o impacto que gerou a necessidade de centralização do processo constituinte ao redor dos líderes partidários. Ainda nesta seção, avalio as vitórias e derrotas de conservadores e progressistas ao final do processo em alguns tópicos selecionados. Uma breve conclusão retoma a discussão sobre a importância da incorporação dos procedimentos decisórios na análise para o entendimento das escolhas políticas possíveis.

A ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO CONSTITUINTE SOB O PRIMEIRO REGIMENTO INTERNO

No início da Assembléia Nacional Constituinte, os atores políticos envolvidos adotaram uma forma descentralizada de organização dos trabalhos constituintes. Os dois modelos conhecidos de proposição de um Projeto de Constituição, no Brasil, foram rejeitados³. Consequentemente, um novo conjunto de procedimentos precisou ser criado.

A discussão do projeto de resolução que criava o Regimento Interno girou em torno da necessidade de se promover a participação de todos os parlamentares no processo constituinte e acabou por nortear a aprovação do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte que dispôs de uma forma de organização dos trabalhos que foi considerada por muitos como inédita (Cardoso, 1987:21-59; Jobim, 1994:39; Lamouier, 1990:21)⁴.

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

O novo Regimento Interno aprovado estabelecia que os trabalhos constituintes teriam um formato fortemente descentralizado, sendo, basicamente, elaborado de baixo para cima. Os trabalhos começariam pela formação de várias subcomissões responsáveis, cada uma delas, por apresentar esboços preliminares em suas áreas temáticas específicas. A estruturação dos trabalhos constituintes deu-se da seguinte forma: oito comissões foram formadas com 63 membros cada, chamadas Comissões Temáticas. Uma nova divisão dos trabalhos foi feita: cada uma dessas oito comissões se dividia em três subcomissões, portanto formando 24 subcomissões das quais os trabalhos constituintes partiam.

As subcomissões deliberavam baseadas em sugestões encaminhadas por constituintes e pela sociedade civil e também com base em reuniões e audiências públicas, como determinava o Regimento Interno (Brasil, 1987, art. 14). Dessa maneira, cabia ao relator de cada subcomissão preparar um anteprojeto com base nas propostas, sugestões e emendas encaminhadas. O relator dava parecer às emendas, e votava-se na subcomissão, chegando-se ao anteprojeto aprovado por seus membros por maioria simples. As mesmas regras regiam o processo decisório nas respectivas Comissões Temáticas após o recebimento dos anteprojetos aprovados de suas respectivas subcomissões.

Dada essa divisão, as subcomissões deliberavam de forma independente umas das outras e, mais tarde, encaminhavam seus relatórios às suas respectivas Comissões Temáticas. Uma vez liberada as oito Comissões Temáticas, estas deveriam encaminhar os oito relatórios a uma nova comissão, chamada Comissão de Sistematização. Esta era responsável por organizar os relatórios, sem a introdução de novos conteúdos, e propor um Anteprojeto de Constituição que seria, então, encaminhado ao plenário da Assembléia Nacional Constituinte para discussão, recebimento de emendas, parecer do relator da Comissão de Sistematização e, finalmente, a proposição de um Projeto de Constituição (ou um Substitutivo). A proposição aprovada na Comissão de Sistematização seria, então, o documento a ser encaminhado à Mesa Diretora da Assembléia Nacional Constituinte para discussão e votação em 1º turno, em plenário.

Em 15 de junho de 1987, os sete relatórios parciais das Comissões Temáticas foram encaminhados à Comissão de Sistematização⁵. Estes, em conjunto, criaram um documento de 501 artigos. Este primeiro do-

Sandra Gomes

cumento (chamado de Anteprojeto de Constituição) foi então discutido, emendado e votado dentro da Comissão de Sistematização e assim se chegou ao Primeiro Projeto de Constituição (Projeto-A) de 496 artigos em 9 de julho de 1987. Tanto o Anteprojeto como o Primeiro Projeto de Constituição, nesse momento, foram altamente criticados por membros do Congresso, pelo Executivo e pela própria opinião pública (ver, por exemplo, *Veja*, 15/7/1987). O Projeto-A foi considerado como um documento cheio de decisões incoerentes, grande demais, cheio de particularismos, “simplesmente terrível” (*idem*:30), um verdadeiro “Frankenstein” como ficou conhecido. Como uma revista de circulação nacional afirmou, o documento era o resultado de “membros sem preparo político ou maturidade filosófica” que criou um documento pobre e fraco (*Visão apud Latin America Weekly Report*, 10/9/1987). Cibia, então, ao relator da Assembléia Nacional Constituinte propor uma solução alternativa e conciliatória para o Projeto-A.

Quando o senador Bernardo Cabral foi nomeado como relator da Comissão de Sistematização, ele tinha em mãos a difícil tarefa de juntar todos os relatórios apresentados e sugerir um novo Projeto que pudesse receber apoio da maioria das forças políticas na Assembléia Nacional Constituinte. Assim, em uma tentativa de conciliação das diferentes demandas, o Projeto-A foi aberto a emendas parlamentares (de plenário) e, após o parecer do relator, terminou se transformando no Primeiro Substitutivo (conhecido como Cabral I), de 26/8/1987, com um corte de quase 200 artigos comparado ao Projeto anterior, Projeto-A. Depois de muitas negociações e pressão de alguns grupos organizados (Martínez-Lara, 1996:111), um novo Substitutivo, não previsto regimentalmente, foi apresentado pelo relator em 5 de setembro (conhecido como Cabral II). O Cabral II continha 264 artigos, isto é, mais cortes foram feitos. Como se pode observar a partir das terceira e quarta colunas do Quadro 1, esse segundo Substitutivo apresentava diferenças importantes com relação às propostas anteriores. O Projeto Cabral II era uma tentativa de conciliar as demandas das forças mais conservadoras com as das mais progressistas, além das do presidente Sarney.

Nos tópicos selecionados para análise, podemos ver que as propostas constantes no Cabral II propunham modificações significativas em relação ao projeto da Comissão de Sistematização. Por exemplo, o sistema parlamentarista que havia sido introduzido nas subcomissões foi mantido, mas agora com a prerrogativa de o presidente decretar medidas provisórias com força de lei. Ao contrário dos quatro anos estabele-

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

Quadro 1
Evolução de Tópicos Selecionados durante o Processo Constituinte
Brasil, 1987-1988

	1º Regimento Interno				2º Regimento Interno
	Subcomissões	Comissões Temáticas	Cabral II (Sistematização)	Projeto-A (Sistematização)	Projeto-B (plenário, 1º turno)*
Data do documento final	25/5/1987	15/6/1987	5/9/1987	18/11/1987	30/6/1988
Sistema de Governo	Semipresidencial	Semipresidencial	Semipresidencial (maior divisão de poder com primeiro ministro)	Semipresidencial (maior divisão de poder com primeiro ministro)	Presidencial
Mandato Presidencial	5 anos (Sarney 4)	5 anos (Sarney 4)	6 anos	5 anos (Sarney 4)	5 anos
Jornada de Trabalho Semanal	Máximo de 40 horas	Máximo de 40 horas	Sem limites	Máximo de 44 horas	Máximo de 44 horas
Estabilidade no Emprego	Depois de 90 dias de contratação	Depois de 90 dias de contratação	Proteção por demissão imotivada a ser regulada por lei	Depois de 90 dias de contratação	Valor da indemnização por demissão imotivada a ser definido por lei
Direito à Greve	Sem restrições	Sem restrições	Sem restrições (garantia de serviços essenciais)	Sem restrições (garantia de serviços essenciais)	Serviços essenciais e servidores públicos serão regulados por lei
Reforma Agrária (Expropriação)	Crítério de função social	Somente não produtivas	A ser determinado por lei ordinária	Todas propriedades sujeitas, exceto pequenas	Proibida expropriação terras produtivas
Monopólio Estatal	Petróleo (exploração e extração)	Petróleo (exploração e extração)+ refinamento e transporte	Petróleo (exploração e extração)	Petróleo (exploração e extração) + comercialização só indústrias nacionais	(Comercialização a ser definido por lei) + telecomunicações
Restrições ao Capital Estrangeiro	Extração mineral; saúde	Extração mineral; saúde	Extração mineral	Extração mineral, saúde, comercialização petróleo	Extração mineral (a ser regulado por lei), saúde, contratos de risco
Sistema de Governo	Semipresidencial	Semipresidencial	Semipresidencial (maior divisão de poder com primeiro ministro)	Semipresidencial (maior divisão de poder com primeiro ministro)	Presidencial

Fonte: Adaptado de Martínez-Lara (1996:101-106); *Veja* (2/9/1987; 4/11/1987; 25/5/1988); Brasil (1991); Oliveira (1993).

* Na Constituição (promulgada em 5/10/1988) todas essas questões foram mantidas como no Projeto-B.

Sandra Gomes

cidos no Projeto-A, o mandato presidencial, no Cabral II, seria de seis anos, incluindo o do presidente em exercício, José Sarney. A adoção do voto distrital misto foi transferida para uma decisão futura a ser determinada por legislação complementar. Com relação aos direitos trabalhistas e o Capítulo da Ordem Econômica, muitas das decisões anteriores foram suavizadas como, por exemplo, no caso de “demissão imotivada” de um trabalhador, este teria o direito de recorrer à decisão, eliminando o dispositivo presente no Projeto-A que estabelecia a estabilidade no emprego após 90 dias de contratação. O Cabral II também solucionou muitas das questões não consensuais de forma a transferir certas decisões para uma (futura) legislação complementar (*Veja*, 2/9/1987; 30/9/1987).

Em 18 de novembro de 1987, a apreciação das três propostas de Constituição (Projeto-A, Cabral I e Cabral II) no interior da Comissão de Sistematização resultou na aprovação do Projeto-A. Em outras palavras, resultou na aprovação do próprio Projeto da Comissão de Sistematização. O longo processo de negociação representado no Cabral II foi rejeitado na Comissão de Sistematização. Assim, de acordo com o Regimento Interno, o Projeto de Constituição-A estava pronto para ser enviado ao Plenário para discussão em 1º turno. Como se pode ver a partir da análise das quarta e quinta colunas da Tabela 1, o conteúdo substantivo do Cabral II foi eliminado com a aprovação do Projeto-A na Comissão de Sistematização. Essa decisão não agradou as forças mais conservadoras dentro da Assembléia Nacional Constituinte que, antecipando esse resultado, em 11 de novembro de 1987 já se organizavam para articular a mudança do Regimento Interno.

No entanto, cabe fazer uma ressalva com relação a esse resultado. Dada a estrutura dos trabalhos constituintes, definida pelo Regimento Interno, esse deveria ter sido o resultado esperado. O longo documento de 496 artigos (Projeto-A) foi o resultado da maneira como os trabalhos das subcomissões e das Comissões Temáticas foram organizados pelo Regimento Interno. De acordo com as regras internas, as subcomissões estavam abertas à participação de diferentes representantes da sociedade civil. Como seria de se esperar, os parlamentares se encaminharam para as Comissões de acordo com a representação de seus interesses. Sendo as Comissões e subcomissões espaços menores em relação ao Plenário, os custos de aprovação eram menores. Quando uma comissão tem um alto grau de autonomia, os incentivos para que os vários representantes de diferentes interesses tentem inserir suas

demandas na Constituição são maiores⁶. A estruturação dos trabalhos constituintes incentivou esse tipo de ação. O que parece não ter sido previsto no momento da aprovação do Regimento Interno, em especial pelas forças mais à direita do espectro ideológico, é que a Comissão de Sistematização iria rejeitar as propostas alternativas de Cabral que se adequavam mais às preferências da maioria dos membros do Plenário.

O que é importante destacar aqui é que esse formato (o tamanho do Projeto de Constituição) trouxe consigo um problema de conteúdo, já que o Projeto de Constituição-A parecia muito mais progressista do que a maioria das forças políticas na Assembléia Nacional Constituinte teria preferido. E o aspecto substantivo do Projeto-A foi o resultado de uma predominância estratégica das forças progressistas no começo dos trabalhos constituintes combinado à facilidade de formação de maiorias nas Comissões e subcomissões e, em especial, na Comissão de Sistematização. Aqui, devemos levar em consideração os aspectos políticos desse processo.

OS ASPECTOS E OS ATORES POLÍTICOS NO PROCESSO CONSTITUINTE

A distinção entre conservadores e progressistas é aqui entendida de acordo com o pertencimento a certos grupos políticos durante a transição brasileira. Pertencer a um certo grupo significa ter uma visão política em comum. Membros de um mesmo grupo apresentam preferências e princípios similares. Nesse sentido, chamo de progressista o grupo político que teve sua origem no partido de oposição ao regime militar: o Movimento Democrático Brasileiro – MDB⁷. Esse grupo se expandiu significativamente com o processo de liberalização durante o regime militar e formou uma aliança crucial com dissidentes do partido do governo que permitiu que a candidatura de Tancredo Neves e José Sarney para a Presidência e Vice-Presidência da República, respectivamente, derrotasse o candidato do governo em 1985⁸.

Naquele momento, a chamada Aliança Democrática foi formada como um bloco unido de oposição à candidatura do governo militar. Como discutido em Przeworski (1986:61), essa é uma estratégia política necessária em períodos de transição para que as forças políticas possam se apresentar como uma alternativa viável ao regime autoritário. A Aliança Democrática sempre foi considerada muito heterogênea, mas, por outro lado, foi um movimento decisivo para que o processo de transição se efetivasse, uma vez que tornou possível a eleição de um

Sandra Gomes

presidente civil e de oposição. Nesse sentido, essa aliança deve ser entendida como um grupo que agregou pessoas com preferências (e princípios) similares em um período de transição: os membros dessa coalizão preferiam, naquele momento, a democracia ao autoritarismo.

O progressivo aumento das forças oposicionistas ao regime militar também significou, por outro lado, a dispersão das forças conservadoras. No início dos trabalhos constituintes, os conservadores ainda se encontravam divididos em função da luta sucessória presidencial que levou ao esfacelamento do Partido Democrático Social – PDS e dos membros associados ao regime militar. Os conservadores estavam distribuídos entre diferentes partidos: PDS, Partido da Frente Liberal – PFL, Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (Kinzo, 1993; Fleischer, 1990:232). Conseqüentemente, o próprio PMDB era um partido muito heterogêneo do ponto de vista ideológico.

Durante a Assembléia Nacional Constituinte, essas diferenças foram se acentuando, e a aliança tornou-se insustentável com o avanço do processo constituinte e a proximidade das eleições presidenciais⁹. Assim, parece ser natural que, com o início do “jogo democrático” propriamente dito, as preferências e princípios dos atores políticos da Aliança Democrática se mostrassem diferenciados. Dentro do PMDB, o maior partido na Assembléia Nacional Constituinte (o qual controlava 54% das cadeiras) as pressões advindas do jogo democrático força-riam também uma futura ruptura, uma vez que se tornou claro que as preferências políticas dentro desse grupo haviam se distanciado o suficiente para arregimentar membros que preferiram romper com o governo e formar um novo partido político (o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) de oposição ao governo Sarney.

A dispersão das forças conservadoras no início do jogo democrático deu uma posição vantajosa aos progressistas no momento da elaboração do Regimento Interno¹⁰, reforçada por outro fato. Com os primeiros resultados dos trabalhos constituintes, tornou-se cada vez mais claro que a Comissão de Sistematização apresentava uma sobre-representação das forças progressistas quando comparada ao Plenário. E esta sobre-representação foi conseqüência da escolha estratégica de membros considerados progressistas para compor a Comissão de Sistematização, pelo líder do PMDB na Assembléia Nacional Constituinte, sena-

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

dor Mário Covas (Souza, 2001:520; Martínez-Lara, 1996:99; Jobim, 1994:41).

No dia 18 de março de 1987, o senador Mário Covas foi eleito como líder do PMDB na Assembléia Nacional Constituinte. Como estava previsto no Regimento Interno, os líderes partidários indicariam os seus parlamentares para compor as Comissões, respeitando a proporcionalidade partidária de representação na Assembléia Nacional Constituinte. Nesse momento, Covas indicou membros do PMDB que eram vistos como mais à esquerda do partido para compor algumas das comissões e subcomissões da Assembléia Nacional Constituinte (Martínez-Lara, 1996:99; Jobim, 1994:41). Mais do que isso, Covas teria indicado membros mais progressistas do partido como relatores nas subcomissões e Comissões Temáticas (Jobim, 1994:41; Freire, 1987:85; Souza, 2001).

A Comissão de Sistematização, com 93 membros, carregava essa sobre-representação dada a forma de sua composição, pois todos os relatores das 24 subcomissões mais os oito presidentes e os oito relatores das Comissões Temáticas eram também membros da Comissão de Sistematização (Brasil, 1987, art. 13)¹¹.

Essa sobre-representação dos progressistas, aliada às regras internas, tornou as alterações no Projeto de Constituição mais difíceis com o avanço dos trabalhos constituintes. De acordo com as regras internas, o relator da Comissão de Sistematização não poderia sugerir a introdução de novos conteúdos além daqueles já propostos no Projeto de Constituição (*idem*, art. 23, § 2). Dessa forma, mesmo se o relator tivesse uma tendência mais à direita, as possibilidades de mudanças no Projeto de Constituição seriam bastante limitadas pelo Regimento Interno. Nem o relator nem o parlamentar, por meio de emenda, poderiam sugerir a substituição de um título ou capítulo inteiro do Projeto, como, por exemplo, o da Ordem Econômica. As alterações possíveis eram incrementais ou pontuais, limitadas aos artigos, parágrafos e incisos.

Uma maneira aproximada de se comparar o comportamento dos membros da Comissão de Sistematização com o do plenário é pelas votações nominais que ocorreram meses à frente, na votação em 1º turno do Projeto, em Plenário. Nas três votações nominais selecionadas, a preferência da maioria dos membros da Comissão de Sistematização foi oposta àquela atingida em Plenário. Tratam-se das votações nominais nº 624 (“mandato de cinco anos para o presidente Sarney”, de 2 de

Sandra Gomes

junho de 1988), nº 315 (“emenda do presidencialismo”, de 22 de março de 1988) e nº 131 (“indenização ao empregado em caso de despedida arbitrária”, de 1º de março de 1988)¹².

Na primeira votação nominal, “mandato de cinco anos para o presidente Sarney”, os resultados foram os seguintes:

- No Plenário, o “mandato de cinco anos” foi aprovado por uma maioria de 60% dos votos¹³, ao passo que apenas 45% dos membros da Comissão de Sistematização votaram dessa forma, ou seja, a preferência majoritária dos membros da Comissão de Sistematização era pela rejeição do mandato de cinco anos;
- No Plenário, 58% dos membros do PMDB votaram a favor dos “cinco anos”, ao passo que somente 35% dos membros do PMDB na Comissão de Sistematização votaram dessa forma.

Esse resultado parece ser bastante indicativo do comportamento oposicionista da maioria dos membros da Comissão de Sistematização, já que, entre os membros desta, não havia uma maioria que pudesse aprovar o “mandato de cinco anos para Sarney”. De fato, nesse caso pelo menos, a posição dos membros da Comissão de Sistematização não refletia a preferência majoritária do plenário.

Vejamos agora os resultados para a segunda votação selecionada – a emenda do presidencialismo:

- No Plenário, 62% dos constituintes votaram pela aprovação da emenda presidencialista, ao passo que apenas 42% dos membros da Comissão de Sistematização votaram pela aprovação da emenda;
- No Plenário, o PMDB se dividiu nessa questão em 50%; no entanto, apenas 28% dos membros na Comissão de Sistematização votaram a favor da emenda do presidencialismo.

Por fim, a terceira votação selecionada refere-se ao resultado de uma votação nominal na área dos direitos trabalhistas (“indenização ao empregado em caso de despedida arbitrária”) que também confirma uma discrepância entre os resultados alcançados em plenário e no interior da Comissão de Sistematização para os membros do PMDB. No Plenário, essa proposta foi rejeitada por 60% dos membros do PMDB, ao passo que somente 45% dos membros do PMDB na Comissão de Sistematização votaram a favor da proposta.

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

zação votaram contra tal proposta, ou seja, na Comissão de Sistematização a maioria do PMDB votou a favor da estabilidade no emprego.

Novamente, o resultado em plenário diverge claramente da preferência majoritária dos membros da Comissão de Sistematização. Os dados indicam que, de fato, pelo menos nas questões selecionadas, havia uma sobre-representação dos progressistas nessa comissão, resultado das nomeações “estratégicas” feitas por Covas. Sendo a Comissão de Sistematização central no processo de votação, ela acabou por definir o Projeto de Constituição que seria enviado ao Plenário.

Uma outra consequência das regras internas refere-se aos custos de supressão de um item. De acordo com o primeiro Regimento Interno, uma medida que tivesse sido aprovada em uma subcomissão, ou mesmo na Comissão de Sistematização, por um pequeno número de constituintes, necessitaria de 280 votos para modificações em plenário. De fato, os conservadores utilizaram-se desse argumento para invocar a necessidade de alteração do Regimento Interno. O deputado José Lourenço, líder baiano do PFL na Assembléia Nacional Constituinte, reivindicava “o direito de emenda e predomínio da maioria em plenário” e afirmava que o Projeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização se tratava de “[...] um golpe preparado pela esquerda que tentava impor à maioria a aprovação de matérias que haviam obtido apenas 47 votos” (Bonavides e Andrade, 1991:462; 515, nota 4; ver também *Veja*, 11/11/1987; 9/12/1987; Souza, 2001). Certamente houve casos polêmicos aprovados por um pequeno número de constituintes, vide, por exemplo, a aprovação, na Comissão de Sistematização, da emenda que nacionalizava todos os postos de gasolina, aprovada por 50 votos a favor e 41 contra (*Veja*, 18/11/1987).

No momento, o que se quer destacar é que a percepção de certos grupos envolvidos no processo constituinte era de que as regras internas da Assembléia Nacional Constituinte haviam dado a uma minoria um poder muito maior que o de sua representação em plenário. O Projeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização introduziu um capítulo extenso sobre direitos trabalhistas e mudanças na Ordem Econômica e Social que eram vistos por alguns como uma ameaça para o futuro do sistema econômico.

Todos esses fatos, conjuntamente, causaram sérias preocupações políticas aos conservadores. Mas por que eles não reagiram desde o começo? Muitas razões poderiam ser invocadas para explicar tal fato. Pri-

Sandra Gomes

meiramente, como já mencionado, os progressistas estavam mais articulados no início da Assembléia Nacional Constituinte. O momento para a mobilização de uma frente conservadora não tinha chegado ainda. Em segundo lugar, também é verdade que os conservadores esperavam reverter uma grande parte do processo em plenário, pois sabiam que seria muito mais fácil construir uma maioria que preferisse uma proposta mais à direita do espectro político. A representação da esquerda no Congresso Nacional era tão ínfima que nunca tinha sido vista como uma ameaça aos trabalhos constituintes. Como o deputado Delfim Neto (PDS) disse no início da Assembléia Nacional Constituinte: “Você teria de usar um par de binóculos para achar um deputado de esquerda na Assembléia” (*Latin American Regional Reports, Brazil*, 12/2/1987). Talvez por essa razão, ao final de julho de 1987, a estratégia dos conservadores era a de apressar o Projeto de Constituição para a apreciação direta em plenário.

Mas uma explicação mais plausível parece ser que as implicações do novo procedimento (o Regimento Interno) talvez não tenham sido completamente antecipadas pelos atores políticos. Isto é, uma vez que se tratava de um novo procedimento, a disponibilidade de informação e, consequentemente, de antecipação podem ter sido bastante reduzidas (Shepsle e Bonchek, 1997:302). Com o andamento dos trabalhos constituintes, tornou-se mais claro que as chances de mudança no texto aprovado na Comissão de Sistematização em plenário eram muito limitadas. Assim, a mobilização da opinião pública tornou-se a estratégia central para que a formação de uma coalizão de voto dentro da Assembléia Nacional Constituinte, defendida pelos descontentes com o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, pudesse ser formada.

A FORMAÇÃO DE UMA COALIZÃO DE VETO

Como o PMDB era o partido majoritário na Assembléia Nacional Constituinte, era estratégico para a formação de qualquer bloco dentro do Congresso que parte de seus membros se identificasse com as causas de uma frente conservadora em oposição aos chamados progressistas (Freire, 1987:84). Em outras palavras, era necessário rachar o PMDB. Já em setembro de 1987, a unidade do PMDB estava em xeque. O próprio relator da Assembléia Nacional Constituinte, senador Bernardo Cabral, afirmava que “o PMDB acaba depois da Constituinte” (*Veja*, 16/9/1987).

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

Do lado de fora da Assembléia Nacional Constituinte, os críticos às decisões tomadas na Assembléia abundavam, da Presidência da República, passando pelas associações de empregadores até o ministro do Exército, todos em tentativas isoladas de defesa de diferentes interesses. Todas essas críticas, em conjunto, desenvolveram o senso de que o Projeto de Constituição, assim como estava sendo apresentado, era insatisfatório para o futuro do país.

O presidente José Sarney já dava sinais de preocupação com relação às decisões da Assembléia Nacional Constituinte desde, pelo menos, o meio de maio, quando anunciou, publicamente na TV, a sua intenção de ficar na Presidência por cinco anos (*Veja*, 22/5/1987). Os progressistas do PMDB, que viam a Constituinte como uma oportunidade de se firmarem como os condutores de uma transição completa e democrática, preferiam que a duração do mandato de um presidente tão identificado com o regime anterior fosse mais curta, como havia sido pensado originalmente: quatro anos. Em outras palavras, o PMDB esperava sair como o grande beneficiário de uma eleição presidencial logo ao final da Constituinte.

Decisões como a redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais ou a estabilidade no emprego após 90 dias da contratação ou a aprovação da licença-paternidade de sete dias eram celebradas pelas organizações de trabalhadores, mas consideradas irrealistas por, por exemplo, Mário Amato, presidente da Federação das Indústrias de São Paulo ou por Albano Franco (presidente da Confederação Nacional das Indústrias) e também por alguns membros da Assembléia Nacional Constituinte (*Veja*, 15/7/1987).

Com relação ao capítulo da Ordem Econômica e Financeira, os constituintes mais à direita foram os mais contundentes críticos ao Projeto. O senador Roberto Campos (PDS-MT), por exemplo, descreveu esse capítulo da seguinte forma: “um texto que distribui garantias, deveres, benefícios, sem se preocupar com a eficiência e a produtividade” (Bonavides e Andrade, 1991:493).

No interior da Assembléia Nacional Constituinte, essas (e muitas outras) críticas ajudaram a formação de um consenso sobre a necessidade de mudanças de aspectos considerados inaceitáveis no Projeto de Constituição. No início de julho de 1987, a idéia era trazer a proposta o mais rápido possível para apreciação em plenário, retirando-a do âmbito da Comissão de Sistematização (*Veja*, 15/7/1987). Os ânimos acal-

Sandra Gomes

maram-se com a apresentação da proposta mais conciliadora do relator Cabral no seu substitutivo (Cabral II). No entanto, com a aprovação do Projeto-A da Comissão de Sistematização, aliada às abundantes críticas dos conservadores e de vários setores da sociedade civil, a proposta de alteração do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte já detinha a maioria necessária para aprovação no início de dezembro.

Em outubro de 1987, um grupo de 152 parlamentares de direita que se sentiam prejudicados com os resultados da Assembléia Nacional Constituinte formou uma coalizão suprapartidária apelidada de Centrão (*Veja*, 4/11/1987)¹⁴. Antecipando a aprovação do Projeto-A na Comissão de Sistematização, já no início de novembro, esse grupo de parlamentares propôs a modificação do Regimento Interno. Dez dias mais tarde, um Projeto de Resolução assinado por 309 parlamentares foi apresentado à Mesa Diretora da Assembléia Nacional Constituinte solicitando a alteração do Regimento. Uma parte do PMDB havia assinado o Projeto de Resolução com o argumento de que a aprovação do Projeto-A seria um desastre para o país (*Veja*, 11/11/1987). O PFL já havia rompido oficialmente com a coalizão que formava a Aliança Democrática. Contra uma predominância artificial de uma minoria esquerdista na Assembléia Nacional Constituinte, esse novo bloco se autodenominava Centrão.

O principal argumento utilizado pelo Centrão para a mudança das regras era de que no Regimento em vigor as possibilidades de mudar o Projeto de Constituição, em plenário, eram muito limitadas. O parágrafo 2º do artigo 23 do Regimento Interno de 1987, que tratava do modo de apreciação do projeto em 1º turno em plenário, dizia: “Fica vedada a apresentação de emenda que substitua integralmente o Projeto ou que diga respeito a mais de um dispositivo [...].” Por outro lado, qualquer proposta de supressão de um artigo, inciso etc. que tivesse sido aprovada por um número muito menor de parlamentares nas Comissões necessitava, em plenário, de uma maioria de 280 votos. Garantir 280 votos em votação nominal era uma tarefa difícil, especialmente em casos bastante divisivos e de difícil posicionamento público (como os direitos trabalhistas). Além disto, esse procedimento significava que, se uma votação nominal não atingisse os 280 votos, 250 por exemplo, a parte original do Projeto da Comissão de Sistematização seria mantida. Nesse caso, os custos de modificação do Projeto de Constitui-

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

ção eram muito mais altos do que a manutenção do Projeto da Comissão de Sistematização.

No dia 5 de janeiro de 1988, o novo Regimento Interno (Resolução nº 3) foi aprovado. As novas regras davam mais espaço às modificações do plenário, o que significava também que o processo constituinte não estava próximo de terminar. Preocupados com o tempo de apreciação que as novas regras imporiam, membros do PMDB, como o senador Fernando Henrique Cardoso e o presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, ainda tentaram negociar com os líderes do Centrão uma mudança menos radical da nova proposta de Regimento com a apresentação de um Substitutivo alternativo à proposta do deputado Roberto Cardoso Alves (Bonavides e Andrade, 1991:460; *Veja*, 11/11/1987; 2/12/1987). No entanto, o senador Mário Covas, líder do PMDB, se negou a negociar com o Centrão e optou por pedir a sua bancada que deixasse o plenário no momento da votação, estratégia de obstrução que foi acompanhada pelos partidos de esquerda (Bonavides e Andrade, 1991:460-461; *Veja*, 9/12/1987). Apesar da obstrução, a resolução foi aprovada por 290 votos “sim” contra 16 “não”.

As forças conservadoras tinham muito a celebrar. As chances de modificações substantivas do projeto de Constituição eram, agora, muito maiores. Como o deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL) afirmou, o movimento do Centrão era uma batalha contra “as inúmeras bobagens [presentes no Projeto de Constituição] e também contra a tentativa de mantê-las” pelo PMDB (*Veja*, 9/12/1987). Este partido, continua o mesmo deputado, tinha criado problemas demais para o presidente da República e para a Nação, “nós precisamos melhorar nossa relação com o Executivo” (*idem*). Dentro do PMDB, a derrota impôs a uma facção do partido após a aprovação do novo Regimento Interno levantou a questão de romper ou não, formalmente, com o governo.

O SEGUNDO REGIMENTO INTERNO E A CENTRALIZAÇÃO DOS TRABALHOS CONSTITUINTES

A partir de janeiro de 1988, os constituintes brasileiros passam a ter uma nova oportunidade de modificar o Projeto de Constituição dada a aprovação do novo Regimento Interno. No entanto, as possibilidades de propor emendas ao Projeto eram tão grandes e a exigência para aprovação de partes tão custosa que o processo constituinte quase recomeçou do zero. Para uma Constituição que, originalmente, já deve-

Sandra Gomes

ria ter sido promulgada, o processo constituinte estava se tornando por demais custoso e longo. Isto deixou os atores políticos sob pressão, e a solução encontrada para agilizar o processo foi a centralização das negociações ao redor dos líderes partidários, solução esta que acabou exigindo uma tarefa hercúlea de negociação das emendas e destaques a serem votados.

Para que possamos entender como surgiu a necessidade de centralização do processo constituinte, é preciso olhar para algumas das mudanças procedimentais trazidas pelo novo Regimento Interno.

Três aspectos gerais presentes no novo Regimento Interno são suficientes para exemplificar o tamanho da mudança imposta ao processo constituinte. Primeiramente, o controle da Comissão de Sistematização sobre o processo decisório, ou seja, a prerrogativa de que esta aprovasse, por voto da maioria, modificações no Projeto de Constituição, já não era mais possível. O Projeto seguiria diretamente para plenário (Brasil, 1988, art. 3º, § 1º). Como dito anteriormente, essa era uma estratégia importante para o Centrão que via a sobre-representação da esquerda na Comissão de Sistematização.

Em segundo lugar, o novo Regimento Interno eliminava as restrições de se modificar o texto do Projeto. De acordo com o novo Regimento Interno, desde que assinadas pela maioria absoluta dos constituintes (280 constituintes), emendas a qualquer parte do texto poderiam ser apresentadas (*idem*, art. 1º, § 1º) e teriam preferência automática, ou seja, seriam votadas em primeiro lugar, sem a necessidade de apresentação e votação de um requerimento de preferência de votação (*idem*, art. 1º, § 2º)¹⁵. Eram as chamadas emendas coletivas de que o Centrão pretendia fazer uso para alterações mais substantivas no Projeto-A.

Por fim, houve uma inversão do ônus para a manutenção de itens constantes no Projeto-A. Se no Regimento Interno anterior era necessário juntar 280 votos para se modificar o Projeto-A, agora, no novo Regimento Interno, a manutenção de *qualquer* parte do Projeto-A exigia 280 votos. Enfatizando o ponto: qualquer dispositivo presente no Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização precisava reunir 280 votos a favor (Oliveira, 1993:13). Assim, todas as partes do Projeto-A seriam submetidas à votação nominal. Dessa forma, a “minoria progressista” da Assembléia Nacional Constituinte teria de reunir 280 votos em plenário se desejasse manter qualquer item do Projeto da Comissão de Sistematização.

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

Como se pode notar, as possibilidades de modificação do Projeto de Constituição expandiram-se consideravelmente. Por outro lado, as novas regras internas trouxeram a necessidade de uma maioria absoluta para a ratificação de todas as propostas, incluindo questões não consensuais.

Dessa forma, no início de janeiro de 1988, de acordo com o novo Regimento Interno, uma nova rodada de emendas foi apresentada e todas as anteriores consideradas prejudicadas, com exceção das emendas populares (Brasil, 1988, art. 2º). De acordo com Bonavides e Andrade (1991:463), foram apresentadas mais de 10 mil emendas das quais o relator, senador Bernardo Cabral, acatou 421 além da apresentação de mais ou menos 3 mil pedidos de destaques. Mas a grande expectativa concentrava-se nas 11 emendas coletivas apresentadas pelo Centrão que propunham a substituição de 11 capítulos. Se estas fossem aprovadas, praticamente criariam um novo Projeto de Constituição (Bonavides e Andrade, 1991:461; *Veja*, 20/1/1988).

Ainda assim, essas mudanças não garantiram todas as vitórias que o Centrão esperava, pois os líderes desse bloco logo perceberam que em algumas questões as opiniões e preferências também não eram consensuais nesse grupo. O Centrão viria a sofrer várias derrotas, como veremos mais à frente. De fato, o Centrão parece ser melhor entendido como uma coalizão de voto que se uniu para a alteração do Regimento Interno – nos termos discutidos por Tsebelis (1997) – e não como um grupo unido e propositivo.

Desse modo, a reforma do Regimento trouxe consigo um problema para aquelas questões em que as opiniões e os interesses estavam tão divididos que não havia uma maioria que pudesse garantir uma decisão. Além do mais, os constituintes sentiam-se bastante pressionados para avançar o processo, uma vez que a promulgação da Constituição estava atrasada em relação ao cronograma original. Havia o perigo de o processo tornar-se caótico e, com isso, decisões importantes para a conclusão da constituição não serem alcançadas por falta de aprovação de nenhuma das mudanças propostas para determinados pontos.

Se os líderes partidários pudessem selecionar as questões consideradas divisivas e tentar construir e negociar acordos para a construção de um consenso mínimo, eles garantiriam uma aprovação mais rápida do Projeto de Constituição. Em outras palavras, os líderes estariam coordenando o processo decisório ao organizar a agenda de votação¹⁶. O

Sandra Gomes

trabalho conjunto destes se tornou uma condição necessária principalmente após a primeira derrota, por falta de quórum, de uma emenda coletiva proposta pelo Centrão que alterava o Preâmbulo do Projeto de Constituição e que teve de ser negociada por Ulysses Guimarães, em um acordo de lideranças, para a votação do dia seguinte (Bonavides e Andrade, 1991:464).

Dessa forma, os líderes dos 10 maiores partidos na Assembléia Nacional Constituinte passaram a se reunir de manhã para que se alcançasse um consenso quanto ao conteúdo das propostas de modificações para que, à tarde, pudessem iniciar a discussão e votação em plenário (*Veja*, 27/4/1988; Martínez-Lara, 1996:117; Jobim, 1994:45)¹⁷.

O processo de votação em plenário, em 1º turno, iniciou-se em 27 de janeiro de 1988 e completou-se em 30 de junho de 1988. Esse longo período foi marcado por negociações difíceis entre os líderes (Kinzo, 1990:116) e também por um período de trabalho árduo para os constituintes (*Veja*, 27/4/1988). De acordo com Mainwaring e Pérez-Liñán (1997:5), ocorreram 732 votações nominais no 1º turno do processo de votação¹⁸. A maior parte do documento final foi definido nessa etapa do processo constituinte e somente mudanças menores ocorreram no 2º turno. A centralização do processo constituinte maximizou a eficiência do processo decisório. Como o deputado Marcelo Cordeiro (PMDB) afirmou: “a velocidade do trabalho no momento é porque tudo que tem sido decidido é o resultado de negociações” (*Veja*, 27/4/1988). O final do 1º turno, dessa forma, definiu a maior parte do resultado final. Uma avaliação completa de todas as vitórias e derrotas para diferentes questões e grupos políticos está fora do alcance deste artigo, mas é possível avaliar alguns dos resultados mais comentados na mídia e na literatura, ainda que sejam resultados parciais.

Parece claro que o Centrão foi bem-sucedido em formar uma maioria que pudesse alterar as regras internas da Assembléia Nacional Constituinte e, consequentemente, aumentar as possibilidades de se modificar o Projeto de Constituição de forma substantiva. No entanto, ainda que se tenha apresentado como um bloco unido contra as limitações impostas pelo Regimento Interno, o Centrão era um grupo bem heterogêneo quando se tratava de alterar aspectos substantivos do Projeto de Constituição.

De fato, não existia naquele momento um grupo majoritário de parlamentares que pudesse agir unido em todas as inúmeras questões que

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

acabaram por ser incorporadas na Constituição. Nesse sentido, uma avaliação dos resultados obtidos pelos conservadores e progressistas torna-se bem difícil já que muitas questões conflitivas ou de difícil posicionamento público (como os benefícios sociais ou direitos trabalhistas) alcançaram um compromisso *ad hoc* (como a aprovação de emendas e destaques de última hora). Outras decisões foram simplesmente postergadas para uma legislação complementar e ordinária que as regularia. Entretanto, houve mudanças que se tornaram possíveis após a reforma do Regimento Interno, tais como: a manutenção do sistema presidencialista, a fixação do mandato presidencial em cinco anos para Sarney e futuros presidentes, a rejeição da proposta de estabilidade no emprego após 90 dias de contratação, a fixação da jornada de trabalho em 44 horas semanais e a rejeição da desapropriação de propriedades produtivas para fins de reforma agrária (Bonavides e Andrade, 1991; Martínez-Lara, 1996:167-168; *Veja*, 30/3/1988; 4/5/1988; 18/5/1988; 3/8/1988; 7/9/1988). Mas nem todas as vitórias conquistadas nessas questões podem ser creditadas exclusivamente aos conservadores. Por exemplo, a aprovação da emenda presidencialista foi apoiada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT e pelo Partido dos Trabalhadores – PT que tinham candidatos liderando nas pesquisas de opinião em uma corrida presidencial.

A votação da emenda presidencialista ocorreu em 22 de março de 1988, e as preferências pelo sistema de governo não estavam assim tão definidas. Em janeiro de 1988, a “emenda presidencialista” recebeu 349 assinaturas de apoio dos constituintes. Ao mesmo tempo, a “emenda parlamentarista” recebeu 345 assinaturas (*Veja*, 20/1/1988)¹⁹. A se julgar pelo número de assinaturas, ambas as propostas, dessa forma, tinham chances de serem aprovadas. Os defensores do parlamentarismo mostravam-se confiantes, como o constituinte Jorge Bornhausen (PFL-SC) afirmou no dia da votação em plenário: “não tenho dúvidas de que a Constituinte aprovará o Parlamentarismo” (*Veja*, 23/3/1988). A aprovação da “emenda presidencialista” por 343 votos “sim” e 213 “não”, levou o presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, a dizer que o resultado “reverteu de última hora” (*Veja*, 30/3/1988).

Nesse mesmo dia, a votação da duração do mandato dos presidentes (no futuro) para cinco anos também foi aprovada por 304 votos a favor e 223 contra. Sendo uma votação que espelharia a preferência majoritária em plenário pela definição do mandato do presidente Sarney, esta

Sandra Gomes

sim pode ser considerada como a mais dura derrota para os progressistas do PMDB que faziam oposição ao presidente Sarney. Como o então ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães (PFL), afirmou após a aprovação dessas duas emendas: “de agora em diante quem preferir ficar com o governo terá de se converter ou seguir o caminho das suas próprias convicções” (*Veja*, 30/3/1988). Logo após a votação, o presidente Sarney desliga-se oficialmente do PMDB (*Veja*, 30/3/1988).

A divisão causada no PMDB nessas questões marcou a derrota dos líderes da ala mais à esquerda, mostrando que metade dos membros do PMDB apoiavam a emenda proposta por um grupo mais à direita que não tinha a intenção de se tornar oposição ao governo. Como o deputado Euclides Scalco (PMDB) – um progressista que preferia a ruptura do PMDB com o governo – nota, a derrota do parlamentarismo e a aprovação dos cinco anos foi “uma porrada maior que nós imaginávamos” (*idem*). Como previsto, a emenda “cinco anos para Sarney” foi aprovada meses mais tarde, em 2 de junho de 1988. No dia 17 de junho, o senador Mário Covas anuncia o seu afastamento da liderança do PMDB na Assembléia Nacional Constituinte, e o PSDB é criado, formalmente, em 24 de junho (Fleischer e Marques, 1999:82-83).

Mesmo a vitória dos conservadores na questão da reforma agrária deve ser relativizada, pois foi uma questão extremamente controversa que ocupou muito espaço na mídia e exigiu várias negociações entre líderes partidários para se chegar a uma solução. Dentro do capítulo sobre a reforma agrária, os conservadores queriam garantir que a Constituição vedasse, expressamente, a expropriação de propriedades produtivas. A proposta do Centrão – uma emenda coletiva – tinha preferência de votação, mas não atingiu os 280 votos necessários para sua aprovação. A emenda recebeu 248 votos a favor e 242 contra, com 37 abstenções. Tendo falhado a aprovação da emenda do Centrão, a parte equivalente do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização foi posta em votação. No entanto, como esse capítulo no Projeto de Constituição foi rejeitado por uma maioria de 365 votos, nada havia sido aprovado.

Em 48 horas, um texto alternativo foi apresentado, e os líderes concordaram em votar a questão da expropriação em separado por meio de DVS (Destaque para Votação em Separado). Dessa forma, o texto-base

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

foi aprovado por uma maioria de 528 votos, ressalvados os destaques²⁰.

O destino da cláusula da expropriação foi determinado quando o líder do PT, sob observação estrita de setores organizados da sociedade civil, negou um acordo com os defensores da propriedade produtiva e preferiu testar sua força em plenário. Em votação da questão da expropriação de terras produtivas, a esquerda não conseguiu assegurar os 280 votos necessários para a inserção da cláusula da expropriação. Ainda assim, a votação final foi bastante divisiva: 267 contra 253; dessa forma, os defensores da propriedade produtiva saíram vitoriosos (Martínez-Lara, 1996:166-167).

No entanto, muitas das questões conflitivas que tinham sido introduzidas no início da Assembléia Nacional Constituinte, como consequência da forma de organização dos trabalhos legislativos, tiveram solução diferenciada. E vários dos pontos introduzidos no Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização ficaram sem uma decisão definitiva, já que entraram na Constituição como dependentes de uma regulamentação futura, por meio de legislação complementar ou mesmo ordinária. Por exemplo, o direito à greve para os servidores públicos civis (Brasil, 1991, art. 37, VII) ou para os servidores de atividades consideradas essenciais (*idem*, art. 9º, §1º); o tipo de compensação que o empregado haveria de receber em caso de despedida arbitrária ou sem justa causa (*idem*, art. 7, I); a definição de que tipo de atividades seriam permitidas ao capital estrangeiro (*idem*, art. 172); os tipos de benefícios e proteção diferenciados que as empresas brasileiras de capital nacional receberiam (*idem*, art. 171, § 1º); a questão de a quem pertenceria a exclusividade de comercialização de petróleo (*idem*:238); ou mesmo a definição do crime de usura – juros anuais praticados acima de 12% (*idem*, art. 193, § 3º), dentre muitas outras²¹. Essas questões acabaram por ser incorporadas durante o processo constituinte mas não detinham um consenso majoritário para se tornar matéria constitucional²².

Como o deputado Roberto Freire (1987:87) notou, os conservadores iam para plenário com uma atitude defensiva porque algumas das questões introduzidas no Projeto de Constituição eram difíceis, naquele momento, de se opor publicamente, como, por exemplo, os direitos trabalhistas ou os benefícios sociais ou mesmo o papel do Estado na economia. Como Couto (1998:60) também menciona, uma nova ordem econômica que pusesse um fim ao modelo desenvolvimentista ainda

Sandra Gomes

não detinha um consenso majoritário naquele momento, especialmente no Brasil. O Centrão chegou a introduzir uma emenda coletiva que substituiria o capítulo sobre a Ordem Econômica e Financeira (no título VII), mas a questão não alcançou o quórum necessário devido a um voto. O resultado final da votação foi considerado uma vitória dos nacionalistas – 279 “sim” contra 210 “não” e 27 abstenções (Kinzo, 1990:129; Bonavides e Andrade, 1991:462). Por outro lado, muitas das questões que envolviam direitos trabalhistas, incorporadas no Projeto de Constituição logo no início da Assembléia Nacional Constituinte, tiveram aprovação consensual, como a licença-maternidade de 120 dias (98% dos votos “sim”), a licença-paternidade (83% “sim”), a jornada de trabalho de 44 horas semanais (99% “sim”) ou o adicional de 33% nas férias (91% “sim”).

De fato, o custo político de se opor publicamente a várias dessas questões era muito alto para os parlamentares. Como visto, o Centrão não conseguiu se apresentar como um grupo coeso que propusesse uma nova ordem econômica. Assim como também não conseguiu ser um grupo unido em oposição à concessão de benefícios sociais que foram duramente criticados pelo presidente José Sarney. De acordo com ele, o Projeto de Constituição aprovado em 1º turno provocaria uma “brutal explosão dos gastos públicos”, com a “perda de 20% de receita já em 89”, e causaria um rombo na Previdência da ordem de US\$ 3,5 bilhões²³. Ainda que se tratasse de benefícios desejáveis, o presidente sugeriu “encontrar fórmulas para neste 2º turno corrigir o que precisa ser retirado do texto constitucional” (Bonavides e Andrade, 1991:911-915). Houve especulações de que membros do Centrão estavam novamente se mobilizando para a alteração do Regimento Interno para o 2º turno (*Veja*, 3/8/1988). No entanto, não há registros de uma tentativa bem-sucedida. Em três meses, o 2º turno havia sido completado, e em 22 de setembro de 1988 a aprovação do Projeto de Constituição completava o final do processo constituinte brasileiro. O Projeto recebeu apenas 15 votos contra, oriundos da bancada do PT, que considerou a Constituição “elitista e conservadora” no conjunto (*idem*, 22/9/1988).

Nesse sentido, como o deputado José Genoino (1994:8) sugere, o resultado final do processo constituinte deveria ser considerado como um “empate político”, no sentido de que não existia uma força majoritária unida o suficiente para impor, unilateralmente, o seu Projeto de Constituição dentro das regras democráticas. Assim, as forças políticas presentes na Assembléia Nacional Constituinte concordaram com um

conjunto de arranjos institucionais que era o resultado do compromisso possível nas circunstâncias daquele momento político (Reich, 1998:20).

Como na análise proposta por Przeworski (1991:67-80), em um momento de incertezas políticas típicas de contextos de transição, o processo constituinte brasileiro foi um momento ambivalente de definição das regras do futuro jogo democrático ao mesmo tempo em que o jogo já havia começado²⁴. Em outras palavras, a Assembléia Nacional Constituinte objetivava transformar o legado autoritário, mas o processo de escolhas do quadro institucional mais adequado para esse fim envolveu vários conflitos de interesses. Assim, a Assembléia Nacional Constituinte foi certamente uma experiência importante do ponto de vista da formação das identidades político-partidárias brasileiras. Não apenas confirmou a impossibilidade da sobrevivência da Aliança Democrática (PFL + PMDB) como uma coalizão com interesses políticos divergentes no início dos trabalhos constituintes, como também promoveu a acomodação de uma nova força política, o PSDB. Ao final do 1º turno do processo constituinte, os progressistas (ou a ala histórica do PMDB) deixaram o partido e formaram um partido de oposição ao governo Sarney.

CONCLUSÕES

A experiência da Assembléia Nacional Constituinte mostra como a forma de organização dos trabalhos legislativos teve um impacto significativo no resultado final. A incorporação das regras internas da Assembléia Nacional Constituinte na interpretação dos eventos políticos dá uma outra dimensão, mostrando que o comportamento dos parlamentares não pode ser previsto com base apenas na agregação das preferências individuais majoritárias.

O que este artigo discutiu foi que os arranjos institucionais estabelecidos pelos dois Regimentos Internos da Assembléia Nacional Constituinte além de estruturar os trabalhos constituintes acabaram por determinar o resultado substantivo final, cada um a seu modo. A organização dos trabalhos legislativos de forma descentralizada no início da Assembléia Nacional Constituinte influenciou o tamanho do documento final. E o tempo dispensado para a confecção da Carta Magna também foi resultado da forma como os trabalhos foram organizados tanto no 1º como no 2º Regimentos. O uso estratégico das regras inter-

Sandra Gomes

nas pela ala mais à esquerda do PMDB permitiu uma sobre-representação desses membros na Comissão de Sistematização quando comparado à sua representação em plenário. Tal sobre-representação se refletiu no conteúdo substantivo do Primeiro Projeto de Constituição. Não fosse a formação de uma coalizão de voto, mais à direita do espectro ideológico, que exigia a reforma do Regimento Interno, a Constituição Federal teria sido bem diferente da que foi promulgada.

A forma como os trabalhos constituintes foram organizados explica por que a enquete feita no início do processo constituinte (*Veja*, 4/2/1987) não foi suficiente para prever o resultado final. Entre as preferências dos indivíduos, enquanto atores políticos, e o resultado final a ser decidido, estão as regras de organização do processo legislativo e do processo de votação (Shepsle, 1986:52; Diemeier e Krehbiel, 2001). E se os procedimentos decisórios determinam as opções políticas, então a análise do funcionamento dessas regras é que permite o entendimento dos resultados possíveis a serem alcançados.

(Recebido para publicação em setembro de 2003)
(Versão definitiva em novembro de 2005)

NOTAS

1. Para alguns analistas, o marco final dessa longa transição foi a eleição direta do presidente da República em 1989.
2. Ainda que a abordagem neo-institucionalista desenvolvida a partir dos anos 1980 tenha apresentado avanços consideráveis para a explicação dos fenômenos políticos, é preciso notar que há muitas críticas que apontam para as limitações associadas aos fatores que explicariam os resultados políticos. Por exemplo, Guy Peters (1999) argumenta que em análises desse tipo a maior limitação refere-se à impossibilidade de provar que o comportamento dos indivíduos é, de fato, resultado dos incentivos institucionais coletivos e não, em oposição, guiado simplesmente por valores e interpretações que cada indivíduo faz da situação. No limite, as instituições não seriam explicativas, e sim a percepção e valores dos indivíduos em determinados contextos políticos. Ver Peters (1999) para uma revisão da abordagem neo-institucionalista. Agradeço ao parecerista anônimo de *Dados* pela observação deste ponto.
3. Os dois modelos conhecidos a que me refiro são aqueles utilizados para a feitura das Constituições de 1891 e 1934, nos quais o Executivo envia um Anteprojeto de Constituição pronto para apreciação em plenário; e o da Constituição de 1946, que estabele-

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

cia uma Comissão Constitucional formada por alguns parlamentares, que então oferecia o Anteprojeto ao plenário (ver Jobim, 1994; Bonavides e Andrade, 1991; e Gomes 2002).

4. A aprovação do primeiro Regimento Interno foi profundamente marcada pelo ambiente de transição para a democracia durante o qual o argumento da “participação de todos” no processo decisório aparece em contraposição à delegação de poderes aos líderes partidários, prática utilizada com maior ênfase durante o período autoritário (Gomes, 2002).
5. A Comissão Temática da Família, Educação, Cultura e Esportes, Ciência e Tecnologia, e da Comunicação não conseguiu apresentar um anteprojeto a tempo, mas este foi, posteriormente, “organizado” pelo relator da Comissão de Sistematização, conforme determinava o Regimento Interno (Oliveira, 1993:12).
6. Devo a Simone Diniz esta observação.
7. Para mais informações históricas sobre a formação desses partidos, ver Kinzo (1993) e Skidmore (1988). Para uma avaliação das trocas partidárias que ocorreram durante o período de transição, ver Fleischer (1990).
8. O partido dissidente, PFL, uniu-se ao PMDB, formando a coalizão chamada Aliança Democrática. Ver Kinzo (1993:45-46) para uma avaliação das estratégias e conflitos partidários da Aliança Democrática nesse período.
9. Como Tancredo Neves acaba falecendo antes de assumir a Presidência da República, José Sarney chega à Presidência de forma inesperada. Este fato criou alguns inconvenientes para a oposição “histórica”, já que Sarney tinha sido uma liderança do partido do governo militar (Aliança Renovadora Nacional – ARENA). Como Cardoso (1987:5) destaca, isso reforçou a sensação de que existia um processo de transição sem rupturas e elevou as expectativas com relação à Assembléia Constituinte que deveria ser, então, o momento em que a oposição histórica registraria a sua marca democrática tendo participação ativa no processo constituinte.
10. O relator do primeiro Regimento Interno foi o senador Fernando Henrique Cardoso.
11. O deputado Jobim (1994:40) afirma que a Comissão de Sistematização tinha sido planejada para evitar a predominância de conservadores nesta, pois já se sabia que o senador Bernardo Cabral (PMDB) iria ser designado como relator desta. Supostamente, Cabral não estava associado com o grupo mais progressista da Assembléia Nacional Constituinte.
12. Base de dados organizada por Barry Ames e Timothy Power (1990), *Roll-Call Voting in Brazil's Constituent Assembly, 1987-1988*.
13. As proporções desconsideram os ausentes e as abstenções.
14. Uma das composições para o Centrão é: PFL (80 constituintes), PMDB (43), PDS (19), PTB (6), Partido Democrata Cristão – PDC (3), Partido Liberal – PL (1) (Kinzo, 1990:120). Os líderes desse grupo eram os deputados Ricardo Fiúza (PFL), Gastone Righi (PTB), Afif Domingos (PL), Bonifácio de Andrade (PDS) e Roberto Campos (PDS). A presença do deputado Carlos Sant’Anna (PMDB), como líder do governo na Assembléia Nacional Constituinte, é indicativo do apoio do presidente Sarney a esse movimento.

Sandra Gomes

15. Emendas individuais também podiam ser apresentadas (máximo de quatro por parlamentar), mas só podiam incidir sobre artigo, parágrafo, inciso ou alínea do Projeto de Constituição (Brasil, 1988, art. 3º, II).
16. Os líderes partidários podiam antecipar esse problema de falta de consenso. Talvez o caso mais exemplar das questões divisivas durante a Assembléia Nacional Constituinte tenha sido o da reforma agrária, como mostrarei mais à frente.
17. Como Jobim (1994:45) aponta, propostas conflitivas que não conseguiam alcançar uma maioria para decisão eram, algumas vezes, reescritas em plenário durante o processo de votação pelos líderes partidários. Assim, quando nenhuma proposta conseguia reunir a maioria em plenário, qualquer proposta alternativa que juntava 280 votos era escrita e oferecida como um novo texto. Como Przeworski (1991:85) coloca, “caos é a pior das alternativas para todos os participantes de um jogo democrático” e, nessas circunstâncias, qualquer acordo é preferível a um estado de conflito interminável.
18. O total final de votações nominais, incluindo o 2º turno, foi de 1.201 (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997:5). De acordo com estes autores, apenas 36% das votações nominais foram classificadas como altamente divisivas (*highly contested*), ou seja, com pelo menos 25% de oposição. Para uma medida de comparação do peso dessa quantidade de votações nominais para o andamento do processo constituinte, basta dizer que entre 1989 e 1994, ou seja, em cinco anos, houve um total de 351 votações nominais na Câmara dos Deputados (Figueiredo e Limongi, 1999).
19. Como a “emenda Presidencialista” havia recebido um número maior de assinaturas, esta teve preferência automática, como rezava o Regimento Interno (Brasil, 1988, art. 1º).
20. Em outras palavras, o texto-base foi aprovado com exceção do artigo que tratava sobre a expropriação de terras produtivas – destaque. Dessa forma, quando o destaque foi posto em votação, aqueles que queriam a inserção da cláusula de expropriação para terras produtivas tinham de votar “sim” e arregimentar 280 votos.
21. Para uma lista completa das questões que ficaram pendentes de legislação complementar e ordinária, ver Brasil (1991:699-704).
22. Ainda hoje, 15 anos após a promulgação da Constituição Federal, muitas dessas questões ainda não foram regulamentadas (observação de Simone Diniz).
23. As citações foram retiradas da fala do presidente, 26 de julho de 1988, ao Congresso (Bonavides e Andrade, 1991:911-915).
24. Para a discussão sobre a peculiaridade dos períodos de transição política (que se tornou um clássico na literatura), ver também O’Donnell e Schmitter (1986).

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. (1991), *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BRASIL. (1987), *Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília, Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Publicação.
- _____. (1988), "Resolução Número 3". *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, ano II, nº 163.
- _____. (1991), *Constituição da República Federativa do Brasil: Quadro Comparativo*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.
- BRUNEAU, Thomas C. (1990), "Constitutions and Democratic Consolidation: Brazil in Comparative Perspective", in D. Ethier (ed.), *Democratic Transitions and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. Basingstoke, MacMillan.
- _____. (1992), "Brazil's Political Transition", in J. Highley e R. Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1987), *In Visões da Transição*. São Paulo, Projeto a Construção da Democracia no Brasil, CEDEC, vol. I.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. (1998), "A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil". *Dados*, vol. 41, nº 1, pp. 51-86.
- DIEMEIER, Damie e KREHBIEL, Keith. (2001), "Institutionalism as a Methodology". *Research Paper Series*, nº 1.699, Stanford University.
- ELSTER, Jon. (1995), Executive-Legislative Relations in Three French Constitution-Making Episodes. Manuscrito.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), "Os Partidos Políticos na Câmara dos Deputados", in *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- FLEISCHER, David V. (1990), "The Constituent Assembly and the Transformation Strategy: Attempts to Shift Political Power in Brazil from the President to Congress", in L. S. Graham e R. H. Wilson (eds.), *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*. Austin, University of Texas Press.
- _____. e MARQUES, Jales R. (1999), *PSDB de Facção a Partido*. Brasília, Instituto Teotônio Vilela.
- FREIRE, Roberto. (1987), *Visões da Transição*. São Paulo, Projeto: A Construção da Democracia no Brasil, CEDEC, vol. II (depoimento).
- GENOINO, José. (1994), "Revisão Constitucional e Reforma do Congresso", in *O Desafio do Congresso Nacional: Mudanças Internas e Fortalecimento Institucional*. São Paulo, Cadernos de Pesquisa Cebrap, nº 3.
- GOMES, Sandra C. (2002), A Assembléia Nacional Constituinte e o Regimento Interno. Dissertação de Mestrado, USP.

Sandra Gomes

- JOBIM, Nelson. (1994), "O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados". *O Desafio do Congresso Nacional: Mudanças Internas e Fortalecimento Institucional*. São Paulo, Cadernos de Pesquisa Cebrap, nº 3.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. (1990), "O Quadro Partidário e a Constituinte", in B. Lamounier (ed.), *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo, Editora Sumaré/IDESP.
- _____. (1993), *Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1990), "Antecedentes, Riscos e Possibilidades do Governo Collor", in B. Lamounier (ed.), *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo, Editora Sumaré/IDESP.
- _____. e SOUZA, Amaury de. (1990). "A Feitura da Nova Constituição: Um Reexame da Cultura Política Brasileira", in B. Lamounier (ed.), *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo, Editora Sumaré/IDESP.
- MAINWARING, Scott e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. (1997), "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress". *Working Paper*, nº 235, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- MARTÍNEZ-LARA, Javier. (1996), *Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change, 1985-95*. New York, St. Martin's Press.
- MILLER, Gary e MOE, Terry M. (1986), "The Positive Theory of Hierarchies", in H. F. Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*. New York, American Political Science Association / Agathon Press, Inc.
- O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe (eds.). (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore/London, The Johns Hopkins University Press.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. (1993), *Fontes de Informação sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: Quais São, Onde Buscá-las e Como Usá-las*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.
- PETERS, Guy B. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London/New York, Pinter.
- PRZEWORSKI, Adam. (1986), "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", in G. O'Donnell, P. Schmitter e L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____. (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- REICH, Gary M. (1998), "The 1988 Constitution a Decade Later: Ugly Compromises Reconsidered". *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, vol. 40, nº 4.
- SHEPSLE, Kenneth A. (1986), "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", in H. F. Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*. New York, American Political Science Association / Agathon Press, Inc.
- _____. e BONCHEK, Mark S. (1997), *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. New York/London, W.W. Norton & Company.

O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo...

- SKIDMORE, Thomas. (1988), *Brasil: De Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SOUZA, Celina. (2001), "Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças". *Dados*, vol. 44, nº 3, pp. 513-560.
- TSEBELIS, George. (1997), "Processo Decisório em Sistemas Políticos: *Veto Players* no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". *Revisão Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34.

ABSTRACT

The Impact of Legislative Procedural Rules on Voting by Members of Congress: A Case Study of the 1987-1988 Brazilian Constitutional Congress

This article discusses the importance of considering legislative procedures when analyzing voting behavior by legislators and thus for understanding political choices in decision-making contexts organized by majority rule. In order to test the impact of procedural rules on voting choices, the author analyzes the two Standing Orders of the Brazilian Constitutional Congress (1987-88) as a case study, showing the effects of legislative and voting procedures on the characteristics (scope and substantive aspects) of the new Constitution. It thus becomes possible to compare, within the same political environment, the impact of the 1st and 2nd Standing Orders on the choices made by Brazilian national legislators. The analysis shows that prior information on individual preferences is not sufficient to predict the outcome.

Key words: legislative choices; procedural rules; Constitutional Congress; standing orders

Sandra Gomes

RÉSUMÉ

L'Impact des Règles d'Organisation du Processus Légitif sur le Comportement des Parlementaires: Une Étude de Cas de l'Assemblée Nationale Constituante (1987-1988)

Dans cet article, on examine l'importance de faire intervenir des règles de l'organisation législative dans l'analyse du comportement des parlementaires et, par conséquent, dans la compréhension des choix politiques dans des contextes décisionnels soumis à la règle de la majorité. Pour étudier l'impact des règles sur les décisions collectives, on analyse les deux Règlements Internes de l'Assemblée Nationale Constituante (1987-1988) comme une étude de cas, montrant les effets des règles d'organisation des processus législatifs et de vote dans les caractéristiques – étendue et contenu – du nouveau texte constitutionnel. Ainsi on a pu comparer, dans un même cadre politique, l'impact provoqué par les premier et second règlements sur les choix des parlementaires. On vérifie que la connaissance *a priori* des préférences individuelles des parlementaires ne suffit pas à une prévision du résultat final.

Mots-clé: décisions collectives; règles d'organisation législative; Assemblée Nationale Constituante; règlement interne