

# **O PROCESSO DECISÓRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: PRÁTICAS INSTITUCIONAIS**

*MÁRCIA TEIXEIRA DE SOUZA*

O tema de fundo deste artigo consiste na complexidade que caracteriza os momentos constituintes. Seu foco central concentra-se no processo decisório que esteve subjacente à elaboração da Constituição de 1988. Esse processo decisório será examinado a partir de dois enfoques distintos. O primeiro refere-se ao conjunto de regras que definiu um método de discussão e aprovação dos enunciados constitucionais. O segundo se propõe a dar voz aos constituintes, ao destacar suas visões sobre o tema substantivo da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no Brasil. Dadas as dimensões do artigo, não foi possível matizar, contrapor ou reiterar os termos do debate sobre o sistema de governo com a vasta bibliografia produzida no âmbito da ciência política brasileira nem da produção especializada internacional.

Na análise do momento constituinte pôde-se perceber que os constituintes detinham uma clara percepção de que a definição de um método de escolha das proposições a serem inseridas na nova Carta, poderia desencadear, logo de saída, recursos de poder para alguns postos-chave na organização do processo decisório. A constatação desse fato gerou uma crise que implicou alteração nas regras do jogo, mesmo depois que o debate constitucional já avançara.

No contexto dos debates parlamentares pôde-se ainda observar entre os constituintes, a centralidade de uma percepção que deposita um extremo poder ao enunciado jurídico, a ponto de entendê-lo como o principal vetor que, de modo unilateral, é responsável por desencadear práticas políticas que dão vida às instituições.

Essa espécie de positivismo jurídico contrastou, por sua vez, com as posições de um grupo de constituintes, que insistia em pensar os dis-

positivos jurídicos como mecanismos que deveriam ser talhados à luz dos dilemas trazidos pela ação coletiva em ambientes de razoável complexidade política nos quais prevalecem os comportamentos reiterativos que conjugam adequações e recombinações entre a norma e as práticas. Numa palavra, para o grupo em questão, enunciados jurídicos não assegurariam e nem prescreveriam, necessariamente, práticas distintas daquelas cristalizadas pela ação coletiva.

E, por fim, num sentido claramente exploratório, longe de alcançar maior sistematicidade, mas apenas para pontuar alguns aspectos, pretende-se refletir sobre a sugestão posta por Sartori(1996) de que a previsibilidade dos efeitos das estruturas constitucionais pode ser uma garantia de maior equilíbrio entre texto e práticas institucionais.

### **CONSTITUIÇÕES E SEU *MODUS FACIENDI***

As constituições, no contexto do Estado moderno, em que as relações de poder são secularizadas e configuradas numa esfera autônoma, estabelecem as estruturas que formam o governo e especificam o estoque de direitos e deveres dos indivíduos (Schmitt,1982).

Para ser reconhecida como legítima e conferir autoridade legal ao poder do Estado, uma Constituição deve ter como fonte a participação dos eleitores pelos seus representantes, aos quais deveria caber a discussão e a elaboração de seus princípios e enunciados.

No sentido de se garantir autonomia e não-coerção diante do poder constituído, o poder constituinte deverá dispor de regras e pré-condições que lhe imprimam um máximo de correspondência com a liberdade de escolha dos eleitores. Este ponto expressa um problema clássico da teoria constitucional: o do poder soberano na definição do novo arranjo político.

A relação que se estabelece entre poder constituído e poder constituinte tem-se mostrado um posto de observação recorrente entre os estudiosos dos processos políticos que envolvem mudança ou alteração na disposição das relações de poder, tanto no âmbito do Estado como deste em conexão com a sociedade. (Finer,1964; Arendt,1988; Morán,1993).

As Assembléias Nacionais Constituintes, quase por definição, espelham momentos de tensão e de conflitos, uma vez que são instaladas para instituir um novo ordenamento do poder, ao mesmo tempo em que, simbólica e efetivamente, devem alterar ou eliminar a moldura política antecedente.

Analisando os processos constituintes do século XVIII na França e Estados Unidos, Jon Elster(1944) assinala que é forte a premissa que sustenta ser a imparcialidade uma conduta mais comum nestes momentos específicos do que em reuniões legislativas ordinárias. Da necessidade de se estabelecer regras mais gerais e mais duradoras, remetidas a um futuro indefinido, ou formuladas com o intuito de modelar uma estrutura de governo, tenderia a prevalecer, entre os atores envolvidos, uma proposta compreendida como a melhor dentre os arranjos institucionais possíveis.

O que se aguarda de uma Constituição é que ela seja uma espécie de âncora institucional ao estabelecer parâmetros duradouros para a ação dos governos e para as funções do Estado.

Os parlamentares-constituintes se vêem diante de conjunturas típicas de tomada de decisão, isto é, situações em que as deliberações acerca de determinado elenco de questões devem ser apreciadas sob a restrição de um conjunto de regras que delimitam o modo pelo qual as decisões serão tomadas (Elster,1993).

Como peculiaridade de todo momento constituinte, a percepção sobre o passado político recente, vivido pelos atores responsáveis pela formulação de um novo arranjo constitucional, consistirá num dos marcos de referência primordiais em suas ponderações. Estas ponderações, por sua vez, resultam, também, da escolha reflexiva que os atores e grupos específicos fazem, tendo como questão significativa, os riscos e os esforços com os quais deveriam se comprometer para alterar ou manter o *status-quo* (Lamounier,1990).

Neste sentido, a construção de um novo arranjo institucional insere-se num ambiente de expectativas incertas, aspirações passíveis de variação e de ambiguidade bem como de interesses múltiplos e potencialmente em conflito (Lanzara,1997).

O longo período militar (1964-1985) que antecedeu a reunião da Assembléia Constituinte brasileira de 1987, sustentado que foi pelo duplo movimento de restritividade política versus modernização econômica, proporcionou uma diferenciação social ampla sem uma estrutura política abrangente e estável que pudesse canalizar e representar as demandas de grupos, organizações, segmentos profissionais, etc, junto aos aparelhos de Estado<sup>1</sup>.

Observando-se o *modus faciendi* da Constituição de 1988, percebe-se que houve êxito das pressões exercidas pelas demandas

<sup>1</sup> Ver Luiz Werneck Vianna (1997).

desagregadas, ao influenciar na escolha de um modelo decisório que incluía, paritariamente, todos os parlamentares na elaboração do texto constitucional.

Esta bem sucedida pressão fragmentada da sociedade civil pode ser compreendida pela dificuldade de se articular o que Schmitt (1982) denominou decisão política fundamental, isto é, esforços realizados pelas forças partidárias no sentido da definição de mudanças mobilizando suas capacidades para a agregação de um projeto constitucional.

Diferentemente das constituições de 1891 e de 1934, em que os constituintes receberam um anteprojeto do Executivo a partir do qual iniciaram os trabalhos de elaboração de uma nova carta, a Constituição de 1988 proveio da própria vontade dos constituintes<sup>2</sup>.

O presidente da Assembléia Constituinte, deputado Ulysses Guimarães (PMDB), tentara, de início, utilizar o mesmo expediente da Constituição de 1946, que previa a nomeação de uma comissão especial de parlamentares para elaborar o texto-base, proposta recusada pelos constituintes.

A justificativa para esta recusa fazia-se em nome da exigência dos parlamentares pela democratização das decisões, ou seja, a premissa de que a todos os parlamentares deveria ser, igualmente proporcionado, o direito de participar no processo de confecção da Carta<sup>3</sup>.

A esta aspiração por uma efetiva participação soma-se uma variável societária, que igualmente influenciou a escolha, no início do processo constituinte, de um método decisório fragmentário. O processo de transição política na sociedade brasileira culminou com a formação de

<sup>2</sup> Embora o Presidente José Sarney tivesse criado a Comissão Especial de Estudos Constitucionais, em 1985, presidida pelo jurista Afonso Arinos para elaborar um anteprojeto de Constituição com o objetivo de ser oferecido como um conjunto de sugestões aos constituintes, o texto da comissão acabou por não ser enviado à Assembléia Nacional Constituinte.

<sup>3</sup> O presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães (PMDB-SP), solicitou da Assessoria dessa instituição a elaboração de um esboço de regimento interno, o qual deveria ter como base o modelo de 1946, isto é, uma grande comissão encarregada de redigir as principais linhas de um projeto constitucional. O parlamentar Fernando Lyra (PMDB-PE) pretendia disputar com Ulysses Guimarães (PMDB-SP) pela presidência da Constituinte e, para tanto advertia, em discursos acalorados, de que haveria um grande risco de o colegiado de constituintes ser dividido em parlamentares de primeira e de segunda classe. Para um relato mais detalhado das dificuldades de se estabelecer um método de trabalho do texto constitucional, ver Bonavides e Andrade, *op.cit.*

grupos e associações reivindicadores de direitos que ansiavam por incluí-los no novo código constitucional<sup>4</sup>.

Esta dinâmica permeada pela idéia de interesse combinava-se com iniciativas políticas animadas pelo anseio genuíno de reflexão na perspectiva de um aprimoramento institucional.

Nas Assembléias Constituintes convivem a linguagem da negociação e da argumentação, como duas formas de comunicação que ora se justapõem ora prevalecem uma sobre a outra, dependendo das contingências específicas (Elster, 1994).

No caso brasileiro em tela, os recursos comunicativos acima assinalados foram potencializados pela intensa presença de inúmeros grupos e segmentos organizados da sociedade que estabeleceram contato com os constituintes durante os trabalhos constitucionais.

A intensidade do debate sobre como escolher as regras que organizariam o procedimento de elaboração constitucional estava relacionada com o fato de que sem uma reflexão previamente consolidada nos partidos políticos acerca dos temas constitucionais e sem o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, a definição de uma rotina de trabalho para os constituintes consistia numa tarefa complexa.

## O MÉTODO DE DECISÃO DA CONSTITUINTE

A elaboração do regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte fora marcada por muitas controvérsias e disputas políticas uma vez que os constituintes se mostravam refratários à idéia de se compor uma comissão especial para a elaboração de um anteprojeto, como no processo constituinte de 1946. Tendo sido preterido este caminho, os parlamentares constituintes mais próximos do centro decisório, isto é, da Presidência da ANC, reconheciam que não tinham um modelo para fazer a Constituição, dada a ausência de uma memória histórica compartilhada

<sup>4</sup> Sobre a diversidade organizacional, nas décadas de 70 e 80, em cidades como São Paulo e Grande São Paulo e Rio de Janeiro e Grande Rio de Janeiro, ver Wanderley Guilherme dos Santos (1991). Ver, também, o depoimento do ex-deputado Nelson Jobim (PMDB-RS) sobre as demandas por direitos corporativos de vários grupos organizados e de organismos da sociedade civil junto aos parlamentares constituintes. Cf. *Cadernos de Pesquisa* CEBRAP, nº3, 1994.

e sistematizada sobre esses processos<sup>5</sup>. Ao argumento pode-se acrescentar a insuficiente socialização do debate sobre temas constitucionais durante o processo eleitoral de 1986.

Diante desta contingência, prevaleceu uma exploração inventiva na perspectiva de montagem de um modelo decisório, a qual deveria levar em conta, dadas as exigências evocadas em nome da paridade decisória, apenas um pressuposto, o de que todos os constituintes deveriam participar do processo em curso.

Identificados como obra condominial dos líderes dos partidos com representação congressual, os 86 artigos do regimento interno da ANC aliados aos regulamentos das comissões bem como a utilização dos regimentos internos da Câmara e do Senado, como linhas auxiliares, demonstram uma dimensão das dificuldades de obtenção de regras claras e inequívocas que estabelecessem a forma do jogo no processo constituinte.

O formato afinal acordado foi o da distribuição proporcional dos 503 constituintes em oito comissões temáticas, por sua vez divididas em três subcomissões compostas por 21 membros que discutiam temas conexos. O início dos trabalhos nas comissões contou com audiências públicas, nas quais personalidades políticas e acadêmicas eram convidadas para uma exposição de tema correspondente a cada um destes colegiados. Os três relatórios aí originados deveriam, em seguida, ser rediscutidos pelas respectivas comissões temáticas, cuja função era a de produzir um texto novo a partir das proposições recebidas.

À verificação deste modelo decisório fragmentado correspondeu, paradoxalmente, uma consequência que fora refutada pelos constituintes, mas que agora se colocava como uma necessidade inarredável. Ou seja, revelou-se imperiosa a formação de uma comissão com a atribuição de imprimir maior coesão, sistematicidade e excluir as contradições do conjunto das proposições apresentadas.

Neste sentido, a comissão de sistematização foi uma espécie de sucedâneo do que seria uma comissão de elaboração de um anteprojeto. Deslocava-se, portanto, a assimetria decisória entre os constituintes para um segundo momento deste processo.

<sup>5</sup> O ex-deputado Nelson Jobim, num depoimento em seminário no CEBRAP, de onde foram extraídas estas passagens, assinalava que este momento de impasse levou-o a recolher informações sobre todos os regimentos internos das constituições brasileiras e dos modelos pelos quais foram elaboradas as constituições modernas do pós-guerra na Europa. Ver *Cadernos de Pesquisa* CEBRAP, op.cit.

É compreensível, nesta linha argumentativa, a disputa pelo cargo da relatoria-geral da comissão de sistematização<sup>6</sup>, uma vez que esta detinha, na forma do primeiro regimento interno, maior ascendência decisória em relação ao plenário geral.

Uma de suas funções principais era conhecer, de modo mais abrangente, as matérias propostas, pois cabia ao relator verificar o conteúdo e a coerência ao longo do texto. Esse trabalho exaustivo, de caráter “técnico”, como o denominava o senador Bernardo Cabral(PMDB-AM), constituía-se uma referência obrigatória para o posicionamento dos parlamentares no plenário.

Após os encaminhamentos de defesa e de rejeição de determinada matéria e do debate que se desenrolava em seguida, o voto do relator era percebido como uma espécie de balizamento que auxiliava as deliberações transcorridas na assembléia.

De modo geral, pode-se afirmar que as relatorias desempenham um papel importante nos processos decisórios na medida em que influem sobremaneira na elaboração dos anteprojetos encaminhados à votação. Como centralizadores de todas as informações disponíveis no âmbito de sua atuação formal, os relatores dispõem de um amplo raio de intervenção no que se refere ao conteúdo mesmo das proposições contidas em seus pareceres.

Os presidentes das comissões, por sua vez, concentrariam grande poder na medida em que influenciavam diretamente as decisões regimentais.

A vitória expressiva do PMDB nas eleições de 1986 asseguraria a este partido, após acordo com o PFL, detentor da segunda maior bancada, a indicação das relatorias para o primeiro partido e as presidências para o segundo<sup>7</sup>.

Um conjunto de medidas políticas acabou por desencadear um grave conflito no âmbito da Constituinte. A prática da indicação dos rela-

<sup>6</sup> Os membros desta comissão eram compostos pelos presidentes e pelos relatores das comissões temáticas, pelos relatores das subcomissões, pelos representantes da elite dos partidos e pelos seus próprios relatores e presidente. A disputa para a relatoria-geral da Comissão de Sistematização fora travada entre os Senadores Fernando Henrique Cardoso(PMDB-SP) e Bernardo Cabral(PMDB-AM) e pelo deputado federal Pimenta da Veiga (PMDB-MG). O resultado deste embate foi um empate entre Pimenta da Veiga e Cabral. O segundo turno assegurou a vitória a Cabral, que além da aprovação do Senado contou com o apoio explícito do governo. Ver Bonavides e Andrade op.cit.

<sup>7</sup> O PDT indicou um relator e duas presidências; PDS, PDC e PT indicaram um relator, respectivamente.

tores pela liderança partidária, que no caso do senador Mário Covas (PMDB-SP), ao conduzir a esquerda do PMDB para os postos mencionados, implicou um descompasso entre o sistema de valores com o qual se identificava a maioria do plenário e os constituintes reunidos na comissão de sistematização.

O núcleo do problema residia na forma fragmentada de distribuição do poder decisório e na relação que se estabeleceu entre as etapas bem delimitadas de construção do texto constitucional, isto é, as subcomissões, a comissão temática, a comissão de sistematização e, por fim, o plenário geral, e o grau de legitimidade das deliberações tomadas em cada um desses colegiados.

O conflito mencionado acima derivou da relação entre as duas últimas etapas decisórias. O método de formar o órgão decisor (comissão de sistematização) e a relação que se estabeleceu entre o *quorum* de maioria absoluta (42 votos) necessário para a aprovação do conjunto das propostas aí reformuladas e a etapa posterior, que previa o seu exame, agora pelo corpo de parlamentares-constituintes reunido em plenário, configuraram um genuíno dilema de representação.

Para o plenário alterar as proposições que haviam sido elaboradas e reelaboradas pelas etapas anteriores exigia-se, também, o *quorum* de votação de maioria absoluta, ou seja, 252 votos.

Emergiu no contexto decisório em tela um problema que esteve associado ao método representativo que prevaleceu na composição da comissão de sistematização, isto é, questionava-se a primazia deste colegiado enquanto grupo de representantes do conjunto dos parlamentares-constituintes<sup>8</sup>.

Neste sentido, a vontade do relator da comissão de sistematização sustentada por 42 votos ao ser submetida ao plenário geral deveria obter 252 votos para validar as intenções de alteração do texto.

Esse mecanismo, objeto de intenso conflito no âmbito da Assembléia Constituinte, acabou por desencadear um movimento na direção da alteração das regras do jogo, quando o seu curso já estava avançado.

<sup>8</sup> Para uma discussão sobre democracia e processos decisórios ver Sartori (1994).

## A INVERSÃO DO LÓCUS DO PODER DECISÓRIO

Frente ao poder de deliberação da comissão de sistematização e ao seu prolongado trabalho que resultou num alijamento de grande parte dos constituintes, reagiu um grupo de parlamentares que se tornou a base de um bloco suprapartidário denominado “Centrão”. De perfil liberal-conservador, esse bloco se insurgiu contra as regras do regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte que dificultavam a alteração do texto aprovado pela comissão<sup>9</sup>.

O excesso de normas não foi uma condição suficiente para constranger todos os atores constituintes a torná-las observadas no decorrer do processo em exame. Mesmo porque tais normas se combinam, nessas circunstâncias, com um conjunto de estratégias, atitudes e condução da ação política que, na análise de Douglas North (1993), pressupõe inclusive procedimentos em colisão direta ou indireta com as normas acordadas. Pode-se indagar também se normas regimentais, antecipadamente acordadas, quando se transformam em instituições reais, isto é quando de comandos abstratos tornam-se práticas efetivas, não se revelam incompatíveis com a idéia de um projeto constitucional.

Evocando um argumento imparcial, ou seja, de que o princípio majoritário estaria sendo aviltado na relação que se estabeleceu entre a comissão de sistematização e o plenário geral, o agrupamento supra-partidário mencionado acima mobilizou suas energias para alterar as regras e, nesse sentido, projetar uma fórmula que implicasse inversão na distribuição de poder decisório entre aqueles dois conjuntos representativos.

As novas regras, aprovadas por 290 votos contra 16, introduziram importante dispositivo, o DVS (Destaque de Votação em Separado). Pelas normas anteriores, o mecanismo de destaque de aprovação consistia na possibilidade de acrescentar ou substituir matéria junto ao projeto ou ao substitutivo<sup>10</sup>, apenas com *quorum* de aprovação de 252 votos do plenário, caso contrário o texto da comissão de sistematização permaneceria inalterado.

<sup>9</sup> Talvez prevendo possíveis desentendimentos quanto às normas do regimento interno, os constituintes cuidaram de assegurar um desenlace para uma eventual crise, nas disposições mesmas daquele regulamento, quando permitiram sua alteração como iniciativa da Mesa da Assembléia Nacional Constituinte ou de no mínimo 94 constituintes. (Bonavides e Andrade, op. cit).

<sup>10</sup> No jargão legislativo “substitutivo” refere-se a emendas destinadas a alterar a proposição em seu conjunto. Ver *Questões sobre processo legislativo na Câmara dos Deputados*, Brasília, 1995.

Pelo novo regimento, a difícil e intensa atividade de aglutinar as preferências, que deveriam ser materializadas em votos, caberia não mais ao segmento político que apresentasse restrições efetivas ao texto em votação, mas àqueles que se identificavam com as proposições aí apresentadas. Para se garantir a permanência de partes do texto que recebessem dos parlamentares do “Centrão” o mecanismo do DVS, era necessário a obtenção de maioria absoluta durante o processo de votação<sup>11</sup>.

De certo modo, a inversão do poder decisório significava também a desqualificação de todas as etapas anteriores de discussão e de agregação das preferências, uma vez que o plenário surgia como a instância decisória maior.

Na realidade, o artifício do DVS possibilita um impedimento ao ato decisório; é uma não-decisão pela simples razão de impedir uma deliberação. Ao tentar se proteger de propostas consideradas lesivas a seus interesses, o Centrão desencadeou uma série de problemas de natureza constitucional. Ao bloquear determinadas passagens do texto original sem a correspondente ação para construir alternativas mais consensuais, este chegou a promover sistemáticas suspensões que resultaram em espaços vazios, chamados pelos constituintes de “buracos negros”.

A assimilação de muitos dos procedimentos típicos das assembleias legislativas ordinárias na condução dos trabalhos de elaboração do texto constitucional trouxe implicações conflitivas na medida em que propiciou, com a reforma do regimento, a construção de uma regra da minoria com poderes de bloquear os dispositivos constitucionais construídos nas etapas decisórias anteriores.

A utilização do DVS para suspender certas passagens do texto constitucional e o freqüente impasse quanto ao estabelecimento de matérias consensuais precipitaram a formação de um arranjo informal, isto é, de reuniões entre as lideranças partidárias e a comissão de sistematização.

O arranjo informal que conferiu às reuniões dos líderes um papel destacado na condução das votações em plenário, posteriormente denominado Colégio de Líderes, foi alvo de contestações conduzidas por alguns

<sup>11</sup> Para maiores informações sobre a mecânica do DVS ver *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, op.cit. O mecanismo do DVS seria, posteriormente, em plena fase de reformas constitucionais capitaneadas pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, objeto de um vigoroso ataque por parte das forças governistas que reponsabilizavam a oposição pelo uso excessivo desse recurso, conduta que imprimiria custos elevados ao processo decisório. Sobre essa questão ver Projeto de Resolução nº60 de setembro de 1995 da Mesa da Câmara dos Deputados.

parlamentares do PT identificados com a crença de que o debate exaustivo e a possibilidade de persuasão devem ser alcançados através da troca de argumentos<sup>12</sup>. Logo, o controle dos líderes sobre as bancadas, ou ainda, a centralização excessiva das deliberações nesse colegiado, colocaria em questão a natureza e o sentido do processo constitucional.

Apesar dessas críticas, a instância do Colégio de Líderes passou a figurar no novo regimento interno da Câmara, aprovado no ano de 1989<sup>13</sup>.

Como ficou constatado pelas observações acima assinaladas, o *modus faciendi* da Constituição de 1988 revelou-se particularmente atribulado em virtude da dificuldade de se articular um pacto nos termos de um projeto constitucional a ser protagonizado pelos partidos políticos<sup>14</sup>.

## INSTITUIÇÕES: NOVOS ARRANJOS E MODELOS DISPONÍVEIS

O quadro de referência empírica para pensar o novo desenho institucional do Executivo e do Legislativo, como não podia deixar de ser, era constituído pelo recente regime político autoritário, que se pretendia superar.

O Legislativo fora, durante este período, bem como em outros longos interregnos da história política brasileira, destituído de suas competências legais e vira-se obstaculizado pela proeminência do executivo na iniciativa da lei.

Tratava-se, portanto, naquele momento constituinte, de restituir as prerrogativas institucionais daquele poder.

O debate travado no âmbito da comissão temática apontou para uma fórmula híbrida de parlamentarismo e presidencialismo. Mas como desenhar um conjunto de mecanismos jurídicos que permitiria ao arranjo institucional operar adequadamente?

<sup>12</sup> Florestan Fernandes, deputado constituinte pelo PT, em sessão do dia 2/9/87, assim discursava: “A existência de uma grande comissão foi questionada como não democrática. E eis que chegamos a minigrupos de iluminados que decidem, em vários níveis, o que é e o que não é constitucional no momento. Formam-se grupos de ‘negociação’ ou de ‘entendimentos’. Os projetos que saíram desses grupos estão servindo de guia para balizar a nova conciliação pelo alto”. Fonte: Brochura com os discursos do deputado federal Florestan Fernandes (PT-SP). Brasília, novembro de 1987.

<sup>13</sup> Para maiores informações sobre o papel do Colégio de Líderes, ver Figueiredo e Limongi (1995).

<sup>14</sup> Sobre as dificuldades políticas do momento constituinte ver Camargo e Diniz(1989).

É comum em contextos de transição política que os atores envolvidos na construção de instituições procurem alocar seus recursos através de dois modos distintos de esforços: a exploração de novas configurações institucionais ou, alternativamente, a utilização e o aperfeiçoamento das estruturas já existentes (J.March,1991).

A leitura dos documentos parlamentares revela que, a despeito da tendência prevalecente de valorização institucional do Congresso Nacional, essa aspiração combinou-se com outra que trazia para o primeiro plano da ponderações, o tema da paralisia decisória.

O teor das preocupações apontava para o suposto de que recuperado integralmente suas prerrogativas, sob um modelo presidencialista, o Congresso Nacional poderia desencadear uma ação inibitória do Executivo.

Consolidou-se de uma mesma proposição entre os membros da sub-comissão do Executivo e a do Legislativo, por sua vez reiterada pela comissão da organização dos poderes e sistema de governo, de que a melhor forma de atuação do Legislativo nas atividades governativas dar-se-ia por intermédio da figura do primeiro-ministro<sup>15</sup>.

Um sistema de governo semipresidencialista cumpriria, segundo aquelas formulações, ao mesmo tempo a expectativa de recuperação das prerrogativas funcionais do Legislativo e evitaria as externalidades que esse poder, agora revitalizado, pudesse manifestar na forma de impedimento à ação de governo.

Nesse arranjo, o presidente da República constituir-se-ia o responsável pelo poder executivo e a necessidade de sua valorização adviria da legitimidade social angariada por meio de uma eleição direta em dois turnos.

Desse modo, a exploração de novos arranjos institucionais (no que se refere ao desenho do sistema de relações do Legislativo e Executivo) ficara constringida, dado o amplíssimo consenso sobre a volta das eleições diretas para a Presidência da República, depois de vinte anos de abstinên-

<sup>15</sup> Sobre esta questão assim se expressava o deputado constituinte José Fogaça (RS-PMDB), relator da subcomissão do Poder Executivo: “O consenso que se moldou ao longo dos debates é o de que nem poderíamos ter um presidencialismo nos moldes que a República brasileira conheceu ao longo desses cem anos, nem poderíamos adotar um modelo ortodoxo, em que o Presidente fosse totalmente destituído de poder. Sei que os parlamentaristas estão contrários ao fato de termos dado, ao nível das competências do Presidente da República, uma série enorme de poderes que lhe garantam uma presença marcante na formação de governo e na supervisão das grandes decisões de política econômica e social empreendidas pelo Poder Executivo”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* (Suplemento) 4 de agosto de 1987, p.63.

cia eleitoral em relação à escolha do chefe político da nação. Torna-se evidente também uma certa precaução, por parte dos constituintes, de não arriscar uma mudança radical na tradição constitucional da República brasileira.

Bastante matizada, no entanto, consistia a opinião dos parlamentares sobre o escopo e a natureza do poder do primeiro-ministro. Para as propostas mais presidencialistas dos defensores do sistema híbrido, este era percebido apenas como um auxiliar do presidente da República, a despeito de sua legitimação dever originar-se da confiança nele depositada pela Câmara dos Deputados, uma vez que sua nomeação resultaria da consulta aos partidos majoritários.

Entretanto, no âmbito dos colegiados mencionados, essas proposições desagradaram tanto aos parlamentares que se definiam, claramente, por um sistema de gabinete, como àqueles que defendiam o presidencialismo. Para os primeiros, a legitimidade do presidente da República, ao ser construída numa eleição nacional majoritária, discreparia da fonte de autoridade do primeiro-ministro, localizada no Parlamento. Portanto, esta estrutura diádica de poder era percebida por muitos parlamentares mais como um ponto de atrito do que de cooperação entre os poderes. E este receio advinha, sobretudo, da percepção dos constituintes a respeito das características da própria cultura política e da tradição do presidencialismo brasileiro, concentrador de prerrogativas e de poder decisório.

Para os presidencialistas, as proposições aprovadas desfiguravam tanto o sistema presidencial como a essência do parlamentarismo. E o ponto questionado era o de que o primeiro-ministro, ao ser escolhido conjuntamente pelo presidente da República e pelas lideranças dos partidos majoritários, deteria um conjunto de atribuições no exercício de governo que viria se sobrepor às do chefe da nação<sup>16</sup>.

Para os propugnadores do semipresidencialismo, a questão chave, quando se tratava da figura do primeiro-ministro, consistia em pensar uma fórmula que evitasse as crises de paralisia decisória. E, para tal, considerou-se que em casos de a Câmara dos Deputados rejeitar a indicação do primeiro-ministro pelo presidente da República, por três vezes, este passaria a deter, exclusivamente, aquela prerrogativa.

Em contrapartida, caberia à Câmara poder rejeitar o primeiro-ministro e o Conselho de Ministros, no espaço de cinco dias, reunindo um

<sup>16</sup> Sobre esse debate, consultar Anais da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento) agosto de 1987.

quórum de apenas 2/10 dos membros da Câmara dos Deputados. Caso contrário, estava prevista uma estabilidade mínima de seis meses para o Ministério, uma espécie de estágio probatório visando obter maior estabilidade para o gabinete. Passado esse estágio, restringia-se a duas moções reprobatórias, por sessão legislativa, a possibilidade de a Câmara questionar o governo constituído.

Outra manifestação da preocupação dos parlamentares com as condições da ação governativa pode ser percebida nas discussões sobre qual seria a dimensão mais apropriada dos poderes de agenda do Executivo. Como mencionada anteriormente, a intenção de valorização do Legislativo não implicava restrição da capacidade propositiva do Executivo.

Projetava-se um poder de iniciativa de lei para o Executivo com o objetivo de assegurar-lhe os meios de realizar as políticas de governo. A ativação das medidas sociais e econômicas de que o país necessitava, exigia, segundo a formulação dos parlamentares, instrumentos institucionais adequados.

Nesse sentido, essas alegações permitem sugerir que os comandos constitucionais atinentes à questão acima mencionada não se situavam em reação ao arranjo institucional precedente. A convicção de que os governos precisam ser capazes de governar constituía-se num ponto de convergência dos debates parlamentares<sup>17</sup>.

O texto final da comissão temática, bem como o da comissão de sistematização, assinalava um amplo campo de prerrogativas do presidente da República no que se refere à iniciativa privativa da lei, todavia, essa faculdade deveria ser compartilhada com o primeiro-ministro<sup>18</sup>.

O contrapeso à iniciativa legislativa do Executivo fora conferido ao Congresso Nacional, na medida em que o texto constitucional, numa evidente reação ao campo normativo até então vigente, franqueava àquela instituição uma capacidade de intervenção nas matérias privativas da ação governamental através do poder de emenda.

Aprovar, debater, emendar e rejeitar proposições tipicamente atinentes às funções de governo, portanto originadas no Executivo, compõem

<sup>17</sup> Para maiores detalhes do debate constitucional sobre o sistema de governo consultar Diário da Assembléia Nacional Constituinte, março de 1988, pp.8740ss.

<sup>18</sup> Os termos do dispositivo constitucional, em questão, recebera a seguinte redação: cabe, privativamente ao Presidente da República, ouvido o primeiro-ministro, a iniciativa de lei sobre planos nacionais e regionais; criação de cargos; fixação de efetivos das Forças Armadas; organização dos Ministérios e órgãos públicos da administração federal.

as prerrogativas do Congresso Nacional<sup>19</sup>. Diferentemente das normas constitucionais do período autoritário, que impediam a proposição de emendas em matérias que não estavam franqueadas à iniciativa do Legislativo, acabou por prevalecer no novo texto uma capacidade de intervenção, ainda que reativa, nas matérias introduzidas pelo Executivo, através do poder de emenda.

Submetida à apreciação do plenário geral da constituinte, a proposta semipresidencialista acabou sendo derrotada por uma emenda que recolocava o presidencialismo como sistema de governo<sup>20</sup>.

É interessante observar que a aprovação do presidencialismo implicou a permanência, no novo texto, dos dispositivos concernentes ao Executivo redigidos a partir da lógica semipresidencialista, para tanto bastou a eliminação da referência ao primeiro-ministro, uma vez que o comando da iniciativa de políticas já se centrava na figura do presidente da República.

As alterações mais qualitativas, infligidas ao projeto semipresidencialista, foram endereçadas às características propriamente parlamentaristas atribuídas ao Congresso Nacional. Ou seja, eliminou-se os mecanismos que gravitavam em torno da capacidade de controle da ação ministerial do escopo das prerrogativas do Congresso Nacional, as assim denominadas moções de desconfiança, rebatizadas aqui como moções reprobatórias.

As conseqüências que se pode extrair das observações acima apontam para uma tendência hegemônica entre os constituintes, qual seja, a de imprimir uma racionalização no desempenho do Parlamento e de garantir condições de governo ao Executivo, agora legitimado pelo processo democrático.

Naquele momento de transição política, os debates constituintes repercutiram o espírito dominante que prevalecia na reflexão sobre as relações entre os poderes, com destaque para a dimensão governativa<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> As restrições para as emendas referem-se àquelas que aumentam despesa prevista em projetos de iniciativa privativa do Executivo.

<sup>20</sup> O resultado da votação fora o seguinte: 344 votos favoráveis ao presidencialismo e 212 a favor do semipresidencialismo. O PMDB, partido responsável pelo processo de transição em curso, sofreu um fracionamento interno, já que dos seus 294 parlamentares, 145 manifestaram sua adesão ao presidencialismo e 148 ao semipresidencialismo. Esta fratura intrapartidária acabou por reagrupar parlamentares que formariam o PSDB.

<sup>21</sup> Quando se examina as disposições sobre as relações entre os poderes encontradas nas constituições de Portugal de 1976 e da Espanha de 1978, para ficarmos apenas nos dois exemplos de processos de transição política recentes, nota-se uma preocupação dos constituintes em definir uma função de governo que, no limite, chega a superar a mera função executiva. Sobre essa questão consultar Salom (2000).

Nesse sentido, as observações desenvolvidas nesse item permitem-me problematizar as análises realizadas por Figueiredo e Limongi(1995) sobre o sentido político e analítico que nortearam o desenho final dos dispositivos da Constituição de 1988, sobretudo os que definiam os mecanismos legais de atuação do Legislativo e do Executivo. Para esses pesquisadores, o texto constitucional mantivera muitas das competências herdadas do regime militar no catálogo das prerrogativas do Executivo, o que teria “minado o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo”.

Dar visibilidade ao debate constitucional propiciou uma melhor aproximação do sentido geral que esteve presente nesse processo de formulação, e, desse modo, não me parece ser plausível reconhecer nas discussões um caráter regressivo a postular pela conservação do escopo, até então vigente, de atuação do Executivo. Pelo contrário, os constituintes não se pautaram por um constitucionalismo tradicional que se distinguiu por valorizar um campo restritivo das competências do Executivo, mas pela perspectiva de que a nova legitimidade democrática do governo recolocava o imperativo de um Executivo com funções efetivas de intervenção.

A ausência de um poder autônomo do Congresso Nacional, no campo da normatividade legislativa, não resultou de uma sobrevivência indesejável de certos mecanismos constitucionais do regime autoritário, mas de uma reflexão racional que ao reconhecer no Executivo a faculdade de desenvolver uma visão sistêmica, atribuiu a esse poder o monopólio da iniciativa legislativa nas matérias que exigem uma perspectiva abrangente, ou, mais precisamente, as chamadas funções de governo endereçadas àquela esfera de poder. (Parini:1991), (Cappelletti:1993),(Salom:2000).

## **BOVARISMO JURÍDICO<sup>22</sup>**

A despeito da reiterada preocupação dos constituintes em produzirem mecanismos constitucionais que propiciassem a ação governativa, estes atores refletiram sobre suas práticas institucionais a partir de uma lógica que desconsiderava os efeitos interativos endógenos à instituição. Isto é, as ponderações sobre eventuais debilidades e problemas do legislativo raramente foram invocados a partir de referências que estivessem vin-

<sup>22</sup> Este termo foi retirado do livro de Gilberto Freyre *Perfil de Euclides e outros perfis*. Mas a idéia original está em *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda.

culadas à rede de práticas resultantes de fatores internos à instituição em conexão com as formas de atuação agregada dos parlamentares. Regra geral, os constituintes depositavam uma enorme crença na capacidade unilateral dos dispositivos jurídicos de desencadear práticas institucionais desejáveis. E quase nunca reconheceram que estes dispositivos exigiam, para ser ativados, da vontade convergente de um número expressivo de atores relevantes.

Partindo dessas considerações, penso que o termo bovarismo jurídico pode ser útil para pensar o dilema da articulação entre as estruturas (constitucionais) e as práticas institucionais efetivas.

Dois exemplos importantes desse modo de projetar a ação institucional como excessivamente caudatária do sistema de regras legais, em vigor, referem-se aos vetos do executivo e à medida provisória.

O destaque dado a estes mecanismos do processo legislativo decorre do fato de que, paralelamente ao bovarismo jurídico embutido no debate constitucional, o descompasso entre texto e prática deriva, a meu juízo, de uma dada concepção estrutural que compõe o legislativo. Explico-me no que se segue.

A tipologia sobre o bicameralismo descrita por Lijphart (1989) indica a predominância daqueles arranjos com poderes simétricos ou equilibrados. Estes casos funcionam como duas estruturas mais permeáveis ao conflito do que à cooperação. As rotinas decisórias estão organizadas autonomamente e o exame seqüencial da legislação prevalece, também, para os casos de matéria específica que, para obter a legalidade, pressupõem a aprovação das duas casas num processo de decisão que é individualizado.

Nesse sentido, inexistem mecanismos de articulação interinstitucional. A exceção é constituída pela comissão de conferência, como ocorre nos Estados Unidos, isto é, uma espécie de comissão mista prevista para quebrar os impasses quando o exame seqüencial da legislação redundava em desacordo entre as duas casas. Embora vista como a “terceira casa do Congresso”, seus membros se situam, de fato, em duas comissões separadas, cada uma vota separadamente prevalecendo a aprovação majoritária. Além dessas normas, os seus membros estão limitados a uma discussão estritamente vinculada ao tema de desacordo ora em foco nas duas casas (Jonhson, 1999).

O bicameralismo forte, combinado com o poder decisório das comissões, confere um padrão de atuação significativa do Legislativo norte-americano.

Na estrutura do Legislativo brasileiro, denominada impropriamente de bicameral, esta suposta terceira casa tem uma existência institucional<sup>23</sup>.

As reuniões conjuntas devem ser promovidas para a apreciação de legislação tais como: matéria orçamentária, vetos do Executivo e medidas provisórias. Para examinar as de primeiro tipo está constitucionalmente prevista uma comissão mista permanente; para as demais, comissões *ad hoc* compostas com representantes das duas casas para, previamente, apreciar a matéria antes de submetê-la ao plenário do Congresso Nacional.

Observando-se a prática institucional que tem prevalecido na ação deliberativa em relação aos vetos e medidas provisórias, constata-se um déficit na capacidade decisória do Congresso Nacional. Outras dimensões desse problema devem, porém, ser mencionadas como a hipertrofia da agenda legislativa do Executivo.

A hipótese para essa disfunção, como se deduz pela evolução da argumentação até aqui, reside no modelo tricameral que vem organizando a estrutura do Legislativo.

As práticas e rotinas exercidas coletivamente inscrevem um certo padrão de interação entre os atores que, por sua vez, produz efeitos endógenos identificados como potentes mecanismos de reforço para a estabilidade institucional (Jepperson,1991). Nota-se, dentre esses efeitos, a prevalência de um certo comportamento corporativo dos parlamentares que se expressa na preocupação em direcionar seus recursos escassos, como tempo e atenção, às dinâmicas próprias da Câmara e do Senado, com evidente prejuízo deliberativo das funções efetivamente congressuais<sup>24</sup>.

Para além da tese de que o mecanismo das medidas provisórias e suas constantes reedições possa ser interpretado como uma estratégia do Legislativo em delegar ao executivo e exportar para o futuro os custos da decisão (Sunstein & Margalit,1999), o que de fato ocorre é que as comissões *ad hoc* não vêm sendo designadas pelas lideranças ou, quando são organizadas não se reúnem para deliberar sobre a admissibilidade (pressupostos de urgência e relevância) das matérias<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Tsebelis e Money (1997) assinalam que no bicameralismo brasileiro o exame seqüencial da legislação encontra o seu ponto decisivo na casa revisora(Senado). Não entanto, estes autores deixam de destacar que cabe à Câmara o exame inicial de certas matérias introduzidas pelo Executivo bem como outras modalidades de lei, além das orçamentárias, que devem ser submetidas a resolução conjunta.

<sup>24</sup> É significativo o fato de que o atual regimento interno do Congresso Nacional, não obstante algumas alterações no sentido de sua adaptação à nova Constituição, tenha sido elaborado em 1973.

<sup>25</sup> Pelo quadro oferecido pela Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional sobre as apresentações e reedições das MPs entre 1994-1998, percebe-se em um grande número destas matérias a informação “sem Constituição de comissão”.

Neste sentido, o excessivo formalismo que regula a apreciação de matérias nas reuniões unicamerais do Congresso Nacional, acima exposto, vem sendo quebrado pela apresentação de parecer de mérito sobre medida provisória, no momento mesmo de sua apreciação pelo plenário.

Um reconhecimento deste impasse pode ser percebido pela aprovação da Resolução nº1 de 2002 do Congresso Nacional que visa disciplinar a apreciação destas proposições. O seu caráter inovador reside na adoção do processo bicameral para a apreciação das MP's, cuja votação teria início na Câmara e, caso aprovadas, dirigiriam-se ao Senado<sup>26</sup>.

Outra manifestação disfuncional da tricameralidade pode ser observada, também, pelo grande número de vetos presidenciais que aguardam para ser examinados pelo Congresso Nacional<sup>27</sup>.

Essa variável de tipo estrutural, entretanto, combina-se com outra, a da cultura jurídica, na qual reside um certo bovarismo no modo de informar a linguagem legal da política parlamentar. Em outros termos, os dispositivos constitucionais são construídos a partir do pressuposto de que haveria conveniência, por parte dos parlamentares, em garantir que sua prática institucional fosse orientada pelo conjunto de comandos e proibições aí prevalente.

Para extrair consequência dessa afirmação, o exemplo da iniciativa parlamentar para alcançar a finalização de projetos de lei originados no Legislativo é paradigmático. Para completar o ciclo decisório e obter a sanção presidencial para os projetos do legislativo, se pressupõe, em última instância, a necessidade de um esforço coletivo para derrubar o veto<sup>28</sup>.

Este mecanismo incide, regra geral, nos projetos originados no legislativo, portanto, o comportamento dos parlamentares no sentido de negligenciar a vigência de suas próprias proposições é indicador da desatenção em relação ao destino daquelas formulações<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Esta resolução passou a integrar o regimento comum do Congresso Nacional desde setembro de 2002.

<sup>27</sup> Entre 1989 e 1996, segundo depoimento de alguns parlamentares, haveria algo em torno de 3 mil dispositivos vetados pelo Presidente da República a aguardar apreciação do Congresso Nacional. A incerteza jurídica daí decorrente é um fato.

<sup>28</sup> Uma outra manifestação do que estou chamando de bovarismo jurídico pode ser observada no artigo 66 da CF, ao enunciar que os vetos têm precedência sobre toda matéria em pauta no Congresso Nacional, com exceção das MP's, caso se esgote o prazo de 30 dias sem sua apreciação.

<sup>29</sup> Contrastando com este argumento pode-se afirmar que as matérias orçamentárias não deixam de ser apreciadas em reuniões conjuntas, o que, de fato, procede. No entanto, pesariam sobre a instituição repercussões negativas em caso de sistemática ausência de quórum para a aprovação de matérias orçamentárias. Em princípio, este fato coordenaria o comportamento dos parlamentares na direção de suas atribuições institucionais. Já os vetos presidenciais não dispõem da mesma força coercitiva sobre a ação coletiva dos parlamentares.

As ponderações acima assinaladas permitem sustentar que eventuais mudanças nas estruturas legislativas são mais factíveis do que mudanças na rede de hábitos, atitudes e comportamentos dos atores que compõem essas instituições, uma vez que ações repetidas, freqüentemente, transformam-se em um determinado padrão de interação, para o bem ou para o mal. Senão, como interpretar o fato de que entre 1985-1988, todos os 116 vetos presidenciais expedidos antes da promulgação da Constituição de 1988 foram aprovados pelo mecanismo do decurso de prazo<sup>30</sup>?

O argumento decisivo da crítica ao mecanismo, que vigorou durante o regime militar, residia na correta percepção de que tratava-se de restrição de um direito parlamentar.

No entanto, o novo arranjo constitucional, ao eliminar esse constrangimento à atuação do Parlamento, bem como reduzir o quórum para consumir a derubação do veto de 2/3 para o da maioria absoluta, não logrou desencadear novas práticas no que se refere ao exame do veto.

A precaução para que a lei seja definida e se elimine a incerteza legal gerada pela existência de vetos pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional, como estabelece o artigo 66 da CF, é um exemplo de bovarismo jurídico e, como tal, tem se revelado letra morta.

## PREVISÃO DOS EFEITOS E EXPECTATIVAS NORMATIVAS

A capacidade de prever os efeitos de determinadas estruturas constitucionais, segundo Sartori(1996), estaria delimitada pelo maior ou menor grau de obscuridade a impedir o exercício de previsibilidade.

Para o positivismo jurídico, que de certa forma procura isolar o direito de seus contextos políticos, sociais e organizacionais, para pensá-lo à parte destas contingências, a álgebra das instituições é concebida como uma somatória de suas características cujo sentido e importância são dados *a priori*. A previsibilidade das estruturas constitucionais, no âmbito do positivismo jurídico, sugere que a Constituição, entendida fundamentalmente como uma sistema bem articulado de comandos e proibições, venha a estabelecer um parâmetro eficiente para a ação governativa.

No entanto, os comandos e as proibições não se constituem em dispositivos auto-aplicativos, inclusive porque sua vigência não está garantida *a priori*. Para transformar os comandos abstratos em práticas institu-

<sup>30</sup> Fonte: Secretaria Geral do Congresso Nacional.

cionais, um conjunto de condições e a forma de seu encadeamento, ainda não devidamente esclarecidos, delimitam o modo dessa operação. Mesmo porque regras jurídicas próximas podem desencadear práticas bem distanciadas. Como observou Duverger(1993), constituições análogas em suas linhas gerais, como os modelos semipresidencialistas por ele estudados, foram aplicadas de modos distintos e até mesmo resultando em efeitos contrários aos pretendidos. Ou ainda, de acordo com Zucchini(1997), regras muito diversas podem formar constelações institucionais com resultados similares. Para esse autor, uma descrição sumária dos aspectos políticos-institucionais de uma democracia pode se tornar insuficiente para compreender seu funcionamento, se não forem estabelecidas as referências aos atores políticos.

Ainda nesse âmbito de problemas, Pizzorusso(1996) ao analisar o papel da Corte Constitucional na Constituição italiana, assinalou que o tempo é um fator fundamental para que determinados dispositivos adquiram a configuração desejada no momento de sua elaboração. Prevista em 1947, a instituição jurídica somente entrou em vigor em 1956 quando as leis complementares adequaram-na aos novos preceitos. Em seguida, uma reforma geral na magistratura conseguiu superar a mentalidade que aí predominava, cultivada pelo regime fascista precedente. Portanto, somente no curso dos anos 80 as condições planejadas para o funcionamento dessa instituição tornaram-se efetivas.

Não se trata, contudo, de desenvolver uma reflexão sobre a complexa relação entre constituições, isto é, o que foi calculado e a atuação mesma das instituições. Mas de apresentar algumas observações muito pontuais que foram extraídas da experiência constituinte em tela e propiciam retomar a indagação inicial deste item.

Os debates constituintes compõem um material empírico primoroso para a investigação de como se estabeleceu a relação entre a intenção do constituinte e a prática *ex-post* das instituições, o que pode ser obtida por meio de uma análise da atuação de certos mecanismos em operação.

A discussão em torno do dispositivo das medidas provisórias revelou-se bastante elucidativa. Os opositores das medidas provisórias construíram os seus argumentos a partir do que consideraram um efeito previsível *ex-ante*. O mapa cognitivo desses constituintes pautou-se pelo reconhecimento de que o aprendizado dos atores, as rotinas, os códigos de procedimentos, praticados coletivamente, produzem efeitos endógenos que reforçam a estabilidade institucional. Essa estabilidade, no limite, pode bloquear ou resistir à mudança (Jepperson, 1991).

Os constituintes críticos das MP's anteciparam o estado futuro da política congressual, independentemente do regime de governo que viesse a prevalecer, quando predisseram que essa legislação vigoraria por um longo tempo, tal como os decretos-leis, a aguardar sua apreciação pelo Congresso Nacional<sup>31</sup>. Reticentes quanto à justeza de uma posição de reificação institucional no sentido de se depositar no enunciado da legislação uma condição suficiente para a garantia de constrangimento do comportamento dos atores envolvidos, os constituintes anunciaram, *ex ante*, as atribuições e as disfunções que, posteriormente, marcariam as relações entre o Executivo e o Legislativo.

Observando-se esses argumentos, o que é possível a partir da pesquisa empírica do processo constituinte, tornam-se problematizadas as análises que apontam as disfunções do mecanismo das MP's como sendo resultantes de efeitos não previstos, inesperados, que, poderosamente, teriam minado a intencionalidade originária dos constituintes<sup>32</sup>.

Se as instituições devem se adequar às condições, os postuladores das MP's demonstraram uma excessiva confiança nas virtudes da engenharia constitucional e subestimaram o peso do aprendizado coletivo dos atores na configuração de novos arranjos constitucionais.

**MARCIA TEIXEIRA DE SOUZA** é professora de Teoria Política do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da UNESP - Araraquara

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAVIDES, Paulo & Andrade, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1991.
- CADERNO de PESQUISA CEBRAP. "O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação institucional", n°3, 1994.
- CAMARGO, Aspásia & Diniz, Eli. *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. Vértice/IUPERJ, 1989.

<sup>31</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Março, 1988, p.8655.

<sup>32</sup> Santos (1989,p.63) sustenta que "dadas as peculiaridades institucionais inauguradas pela Constituição de 1988, a adição de vetustos problemas àqueles cuja paternidade é mais recente pariu, por certo inesperadamente, uma espécie de governo *ad referendum*, cuja consagrada estratégia de ação consiste na criação de fatos consumados...".

- CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores*. Porto Alegre, 1993.
- DUVERGER, Maurice. *O regime semipresidencialista*. São Paulo. IDESP/Sumaré, 1993.
- ELSTER, Jon - "Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes". *Revue Française de Science Politique*, vol.44, n°2, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Constitution-making in Eastern Europe: rebuilding the boat in the open sea". *Public Administration*, vol.71, 1993.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n°29, 1995.
- FINER, Herman. *Teoria e pratica do governo moderno*. Madrid. Editorial Tecnos, 1964.
- FREIRE, Gilberto. - *Perfil de Euclides e outros perfis*. Rio de Janeiro. Record, 1985.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo. Companhia das Letras, 1995.
- JEPPERSON, R.L. "Institutions, institutional effects, and institutionalism". in W.W.Powell e P.J.Dimaggio (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- JONHSON, C. "How our laws are made". Site da Biblioteca do Congresso Americano.
- LAMOUNIER, Bolivar(org.) *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo, Editora Sumaré, 1990.
- LANZARA, Giovan Francesco. "Perché è difficile costruire le istituzioni". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n°1, 1997.
- LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa, Gradiva, 1989.
- MACCORMICK, N. & WEINBERGER, O. *An Institutional Theory of Law: New Approaches to Legal Positivism*. Boston. D.Reidel Publishing Company, 1992.
- MARCH, J.G. & OLSEN, J.P. "Exploration and exploitation in organizational learning". *Organization Science*, vol.2, n°1, 1991.
- MENY, Yves. *Government and Politics in Western Europe*. Oxford University Press, 1990.
- MORÁN, David Pantoja. *Escritos políticos de Sieyès*. México. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- PARINI, Philippe. - *Régimes politiques contemporains*. Paris. Masson, 1991.
- PIZZORNO, Alessandro. *La costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*. Torino. Einaudi, 1996.
- REQUEJO, Paloma. *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. Barcelona. Editorial Ariel, 2000.
- SALOM, Enrique Guerrero. *Crisis y cambios em las relaciones Parlamento Gobierno (1993-1996)*. Madrid. Editorial Tecnos, 2000.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. "Do diário de Sísifo: obstáculos econômicos à democracia sustentável". *Novos Estudos*, n°50, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Fronteiras do Estado mínimo.Indicações sobre o híbrido institucional brasileiro". Texto apresentado no IV Fórum Nacional, novembro de 1991, mimeo.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo. Ática, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Engenharia Constitucional. Como mudam as constituições*. Brasília. UNB, 1996.
- SCHMITT, Carl *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza Editorial, 1982.
- SUNSTEIN, Cass & MARGALIT, E. U. "Second-order decisions". *Ethics*, October, 1999.
- TSEBELIS, George & MONEY, J. *Bicameralism*. Cambridge University Press, 1997.
- VIANNA, Luiz Werneck. "Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira". in *A revolução passiva. Iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro. IUPERJ- Editora Revan, 1997.
- ZUCCHINI, Francesco. "L'attività legislativa del Parlamento italiano: consociativismo? polarizzazione?" *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n°3, 1997.

## **RESUMOS/ABSTRACTS**

### **O PROCESSO DECISÓRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: PRÁTICAS INSTITUCIONAIS.**

*MÁRCIA TEIXEIRA DE SOUZA*

Discute-se a elaboração da Constituição de 1988 a partir de dois eixos. O primeiro examina o conjunto das regras que definiu um método de discussão e aprovação do texto constitucional. O segundo destaca as visões dos parlamentares sobre as novas relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo.

Palavras-chave: Constituição; elaboração constitucional; processo decisório.

### **THE DECISION-MAKING PROCESS IN THE BRAZILIAN CONSTITUTION (1988): INSTITUTIONAL PRACTICES**

*The making of the Brazilian Constitution of 1988 is examined along two axis. The first concerns the establishment of a method for discussion and approval of the constitutional text. The second refers to the points of view of the legislators about the institutional relations involving the executive and legislative branches.*

*Keywords: Constitution; Constitution making; decision process.*