

POLÍTICAS PÚBLICAS E A DESCENTRALIZAÇÃO LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE BRASILEIRA, 1987-1988*

Sérgio Praça
Lincoln Noronha

Passados vinte anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, não são poucos os trabalhos acadêmicos que avaliam o impacto do texto constitucional em relação a políticas específicas e a instituições estatais.¹ Há também uma fértil linha de pesquisa referente à influência da Constituição na governabilidade do sistema político brasileiro (Couto, 1998; Couto e Arantes, 2006; Melo, 2007; Arretche, 2009) e às razões do forte emendamento constitucional (Arantes e Couto, 2008; Souza, 2008), além de avaliações, em geral negativas, sobre as consequências não mais das

escolhas econômicas dos constituintes (Nóbrega, 2005; Velloso, 2006).

O momento constituinte de 1987 a 1988 rendeu também uma série de análises centradas em aspectos internos ao processo legislativo. Esses estudos buscam entender como as regras do jogo podem influenciar o resultado substantivo da produção legislativa e, de maneira mais específica, como a alteração no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) impactou o texto da Constituição.

Este artigo tem dois objetivos principais. O primeiro é avaliar a relativa influência da descentralização dos trabalhos constituintes na formação final da Constituição Federal de 1988. Observamos que o plenário foi menos crucial para a determinação da agenda constituinte do que diversos autores apregoam. O segundo objetivo é verificar em que medida a descentralização do processo constituinte foi responsável pela inclusão de políticas públicas

* Agradecemos aos pareceristas anônimos da *RBCS* por observações que melhoraram a versão final do texto, bem como a Cláudio Couto, Fabricio Tomio, Giovanna Lima, Rogério Arantes e Thiago Peterlevitz, pelas críticas e comentários adicionais.

no texto constitucional, seguindo a agenda de pesquisa de Knight (2001) e Couto e Arantes (2006).

O texto está dividido em quatro seções. A primeira apresenta a literatura pertinente ao assunto, destacando críticas metodológicas referentes à escolha de casos realizada por alguns autores. A segunda seção explica quão importante a etapa legislativa descentralizada da Constituinte brasileira foi para a definição final da Constituição em comparação às outras etapas. A terceira, por sua vez, expõe o impacto substantivo da descentralização, destaca exemplos que ilustram nossos argumentos e apresenta uma breve análise contrafactual que ajuda a reforçá-los. A quarta seção apresenta as principais conclusões do artigo e aponta caminhos de pesquisa futuros.

Introdução

Por que é relevante estudar a constitucionalização de políticas públicas? Nas palavras de Couto e Arantes, o perfil constitucional detalhado tem duas consequências:

A [primeira delas é fazer] com que os sucessivos governantes se vejam diante da necessidade de modificar o ordenamento constitucional para implementar parte de suas plataformas de governo. Além disso, construir amplas maiorias legislativas passa a ser condição básica para superar o engessamento prévio a que foi submetida a agenda governamental pelo constituinte, algo especialmente difícil no contexto institucional de um Estado federativo e de um regime presidencialista multipartidário e bicameral como o brasileiro (2006, p. 43).

Esta visão não é compartilhada inteiramente por outros autores. Elkins *et al.* (2009, p. 84), por exemplo, acreditam que a constitucionalização de políticas públicas pode auxiliar a manutenção da Constituição ao longo do tempo, pois aumenta o interesse de diversos atores políticos para que o texto constitucional seja implementado.

Há uma narrativa razoavelmente organizada pela literatura acadêmica sobre os dois longos anos de trabalhos constituintes. O relato costuma partir

da instalação da ANC e a subsequente aprovação do Regimento Interno, elaborado pelo senador peemedebista Fernando Henrique Cardoso. Este primeiro regimento dividiu os trabalhos em oito comissões temáticas, separadas em 24 subcomissões. Após esta etapa descentralizada, instalou-se uma poderosa Comissão de Sistematização, incumbida de elaborar um Anteprojeto de Constituição a partir dos relatórios das comissões temáticas, a ser então apreciado pelo plenário. Ao líder do PMDB, o senador Mário Covas, foi dada a prerrogativa de indicar relatores e presidentes para a maioria das comissões e subcomissões temáticas, algo que resultou em grande poder para a parcela progressista do PMDB (Silva, 2011).

A partir de suas trincheiras nas relatorias, os progressistas avançaram agendas políticas contrárias aos interesses da maioria do plenário. O projeto constitucional formado a partir disso, que já sobrerrepresentava os interesses da esquerda, tornou-se ainda mais progressista na Comissão de Sistematização, onde tinham cadeira cativa os relatores de todas as subcomissões e comissões e os presidentes das comissões. Contra este projeto mobilizaram-se 319 parlamentares, signatários do Projeto de Resolução 20/1987, que propunha a alteração do Regimento Interno da ANC. Conservadores em sua maioria, foram apelidados de “Centrão”.

Este grupo político, maioria potencial em plenário, provocou uma guinada na ANC, pois a partir da mudança do Regimento Interno por eles proposta foi possível levar todos os dispositivos elaborados nas comissões, sob maior influência dos progressistas, para nova votação em plenário. O Centrão então aprovou substitutivos aos títulos do Anteprojeto da Comissão de Sistematização, mudando a chave ideológica da ANC de centro-esquerda para centro-direita e alterando o perfil da Constituição em diversos pontos. Aos progressistas e às dissidências pontuais no Centrão coube lutar, ponto a ponto, pela manutenção do trabalho das comissões através de Destaques de Votação e Destaques de Votação em Separado.

Esta avaliação sobre o processo constituinte é compartilhada em seus pontos básicos pela literatura em geral² (Martinez-Lara, 1996; Coelho, 1999; Souza, 2003; Gomes, 2006; Pilatti, 2008; Vianna Lopes, 2008). Os trabalhos mais contemporâneos à Constituinte acompanharam o diagnóstico geral da

ciência política sobre o sistema político brasileiro durante a década de 1990. Criticaram a fragmentação do Congresso Nacional, a baixa coesão dos partidos políticos e a dificuldade para que estes organizassem os parlamentares dentro de um espectro ideológico coerente³ (Diap, 1988; Lamounier, 1989; Kinzo, 1990; Martínez-Lara, 1996; Mainwaring e Pérez-Liñan, 1997; Fleischer e Marques, 1999).

Uma série de trabalhos mais recentes toma a Assembleia Constituinte como um momento crítico na definição de instituições políticas e políticas públicas. Com base na análise do comportamento dos constituintes em plenário ou na evolução de temas específicos ao longo da ANC, esses estudos tomam como variável dependente o texto constitucional e como variável independente a mudança do Regimento Interno durante o processo constituinte. A hipótese assenta-se sob o pressuposto teórico de que a mudança nas regras do jogo alterou os recursos de poder disponíveis aos jogadores e, portanto, o resultado final da Constituição. A maioria das análises empíricas que se propuseram a verificar esta hipótese, contudo, limitou-se a estudos de caso.

Há dois tipos de trabalhos sobre a ANC que envolveram estudos de caso: aqueles cujo objeto principal era a própria Constituinte e a interação das instituições políticas durante a Constituinte (Martinez-Lara, 1996; Coelho, 1999; Souza, 2003; Gomes, 2006; Pilatti, 2008) e aqueles que tinham como objeto alguma política pública ou instituição específica (Souza, 2001; Arantes, 2002; Madureira e Jard, 2008; Diniz e Noronha, 2008; Limongi, 2008; Simoni, Silva e Souza, 2009).

Diversos trabalhos que se tornaram referências sobre o processo constituinte brasileiro escolheram casos a estudar de acordo com seu “alto grau de controvérsia, tal qual sugerido pela maioria dos meus entrevistados, particularmente pelo relator-geral da ANC, Bernardo Cabral” (Martinez-Lara, 1996, p. 3) e pelo “dissenso ao longo das quatro fases deliberativas em que foram apreciados, traduzido pela elevada polarização das votações entre posições ideológicas de direita e de esquerda” (Pilatti, 2008, p. 7).

Escolher casos por critérios de controvérsia significa ignorar assuntos sobre os quais decisões foram tomadas e inalteradas ao longo do processo constituinte. A principal hipótese explicativa asso-

ciada a estes trabalhos é a de que o novo Regimento Interno da ANC, proposto pelo Centrão, aprovado em dezembro de 1987, provocou mudanças substantivas em todo o texto constitucional. No entanto, o foco em “alguns dos resultados mais comentados na mídia e na literatura, ainda que sejam resultados parciais” (Gomes, 2006, p. 212), resulta na generalização, apoiada na confirmação desta hipótese para os casos selecionados, de que “a Constituição Federal teria sido bem diferente da que foi promulgada” (*Idem*, p. 218) se o Regimento Interno não houvesse mudado.⁴

No entanto, podemos imaginar uma plethora de assuntos em torno dos quais a preferência dos parlamentares em etapas anteriores da Constituinte – subcomissões, comissões e Comissão de Sistematização – não se alterou no plenário. Nesses casos, portanto, a mudança institucional não resultou em efeitos substantivos. É o que verificamos na próxima seção.

Descentralização legislativa

Para avaliar o papel das comissões temáticas, da Comissão de Sistematização e do plenário na definição do conteúdo da Constituição, coletamos informações sobre a evolução do texto constitucional ao longo da ANC. Dividimos a Constituição a partir da base de dados elaborada por Couto e Arantes (2006), que divide o texto em 1.627 dispositivos.⁵ Incorporamos também os Atos e as Disposições Constitucionais Transitórias, totalizando 1.855 dispositivos. Comparamos cada dispositivo da Constituição aprovada com os anteprojetos formulados em fases anteriores do processo constituinte, tendo o objetivo de descobrir em que etapa os dispositivos foram propostos e em qual fase sua redação final foi definida.

Trabalhamos com dois anteprojetos de Constituição anteriores ao plenário: o Anteprojeto 219, apelidado de “Frankenstein” – uma compilação dos trabalhos nas comissões temáticas feita pelo relator Bernardo Cabral logo no início dos trabalhos da Comissão de Sistematização –, e o Anteprojeto 253⁶ (também conhecido como Anteprojeto “A”), o último aprovado na Comissão de Sistematização e enviado a plenário.

O Anteprojeto 219 é uma compilação do que foi elaborado na fase das comissões temáticas e possui 1.977 dispositivos. Podemos, com isso, avaliar em que medida o trabalho das comissões foi aproveitado. A análise deste anteprojeto também permite solucionar um problema metodológico que se apresenta, caso queiramos comparar os anteprojetos formulados pelas comissões: as guerras jurisdicionais (*turf wars*)⁷ na Constituinte. Este anteprojeto é, portanto, o que há de mais fiel ao que foi elaborado nas comissões temáticas, condensado em um texto constitucional único e comparável à Constituição promulgada em 1988.

O Anteprojeto 253, por sua vez, com 1.636 dispositivos, é o resultado dos quatro meses de trabalho da Comissão de Sistematização, que enfrentou grandes dificuldades na tarefa de formar consensos sobre o material enviado pelas comissões temáticas. A narrativa geral da literatura sobre a ANC sugere que o Anteprojeto 253 teria sido atropelado em plenário pelos substitutivos apresentados pelo Centrão, com alguns pontos recuperados durante a votação de destaques. Nossos dados permitem verificar em que medida este anteprojeto sobreviveu na etapa do plenário.

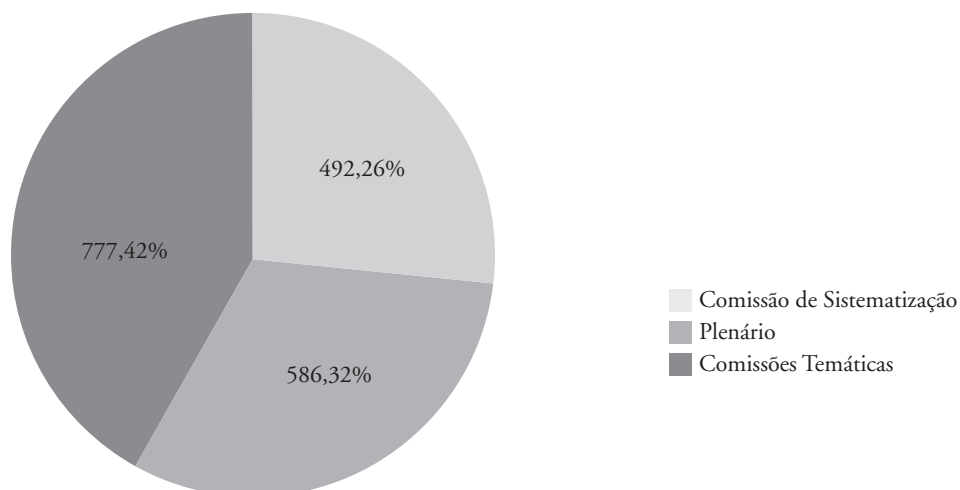
Os dispositivos da Constituição de 1988 foram classificados em relação a cada um dos dois anteprojetos segundo três situações: i) dispositivo idên-

tico já existia no anteprojeto; ii) dispositivo existia no anteprojeto, porém de maneira modificada; e iii) dispositivo completamente novo, incluído em plenário. É importante ressaltar que qualquer alteração de redação de um dispositivo, mesmo que mínima, nos levava a considerá-lo um dispositivo alterado, ainda que a matéria ali tratada permanesse praticamente a mesma. Vale lembrar também que as fases da ANC eram sequenciais: a fase 2 trabalhava com o que havia sido enviado pela fase 1.

O trabalho em plenário eliminou diversos itens incluídos nos anteprojetos das comissões temáticas e da Sistematização. Dos 1636 dispositivos do Anteprojeto 253, 252 (15,4%) foram excluídos em plenário e o restante foi aproveitado na Constituição, com a mesma redação dada na Sistematização, ou com redação alterada no plenário⁸. O Anteprojeto 219, por sua vez, teve 62% de seus dispositivos aproveitados no texto final da Constituição.⁹

Quanto do texto constitucional foi decidido na fase das comissões temáticas, quanto pode ser creditado à Comissão de Sistematização e qual o impacto do plenário? Esta pergunta é substantiva na análise acadêmica do processo constituinte brasileiro, na medida em que sua resposta permite saber, afinal, o grau de influência do Centrão na definição da Constituição de 1988.

Gráfico 1
Impacto das Etapas Constituintes
na Definição da Constituição

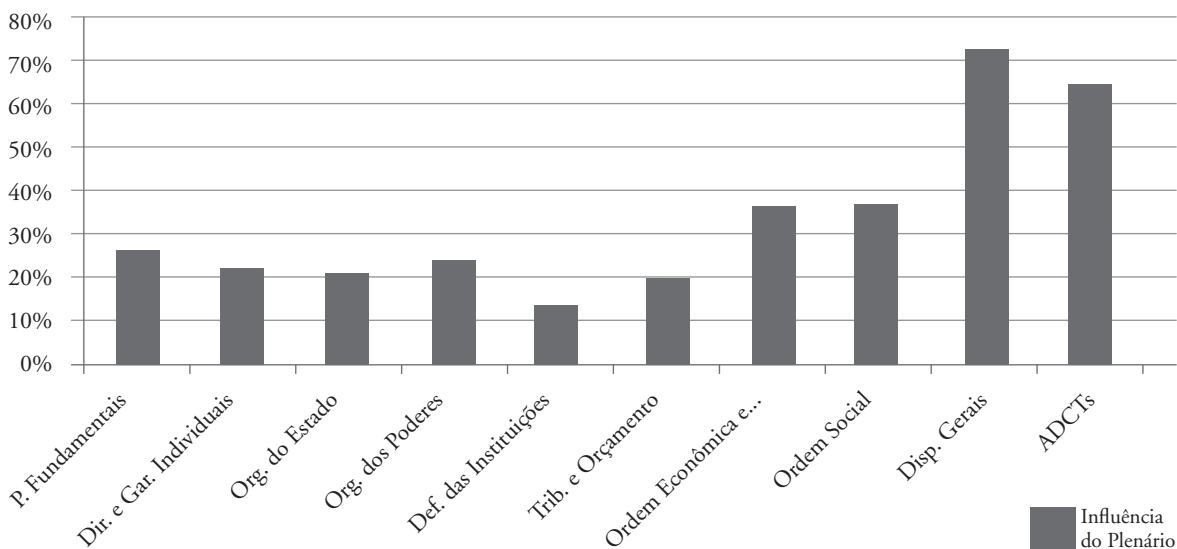


Dos dispositivos da Constituição, 68% tiveram sua redação final idêntica àquela encontrada no Anteprojeto 253 e, desses, 42% já havia sido definido nas comissões temáticas. Em apenas 32% dos casos a palavra final foi do plenário, seja inovando, seja dando redação definitiva a dispositivos criados em fases anteriores. Há ainda 4% de dispositivos

“recuperados das comissões”. São casos em que a Comissão de Sistematização excluiu ou modificou dispositivos oriundos das comissões, porém suas redações originais foram restabelecidas em plenário.

Também é interessante acompanhar o impacto do plenário no Anteprojeto 253 ao longo dos nove títulos da Constituição, pois os títulos coincidem.¹⁰

Gráfico 2
Impacto do Plenário por Título da Constituição



O impacto do plenário na maioria dos títulos – ou seja, quanto o plenário acresceu ou modificou em relação ao projeto da comissão de Sistematização – variou entre 20% e 30%. Os títulos constitucionais mais afetados foram “Da ordem econômica”, “Da ordem social”, “Das disposições constitucionais gerais” e as disposições transitórias (ADCT). É importante lembrar que os títulos diferem muito quanto à quantidade de dispositivos. Enquanto o título I possui 22 dispositivos, o IV possui 537.

No título “Organização dos poderes” foram inscritos os dois temas mais polêmicos e que mais dividiram os constituintes ao longo do processo: a duração do mandato do presidente da República e o sistema de governo. Este último demanda uma série de dispositivos que regulamentem a formação

do governo e os poderes do chefe de governo. Mais parlamentarista (na verdade, semipresidencialista), o Anteprojeto 253 dedicou capítulos inteiros à formação do governo e aos poderes do primeiro-ministro. Quando o plenário reverteu a opção parlamentarista, a maioria desses dispositivos foram eliminados. Havia ainda dispositivos que dividiam as competências do Executivo entre o primeiro-ministro e o presidente, e que foram combinados quando da alteração do sistema de governo. Essas mudanças estão refletidas na análise do título, pois é possível imaginar uma miríade de configurações diferentes de divisão de prerrogativas entre os dois atores.

No entanto, houve pouca inovação do plenário em relação a esse título, no que diz respeito à divisão de poderes entre Executivo e Legislativo,

pois os mesmos dispositivos sobre os poderes do chefe de governo permaneceram adaptados para a opção presidencialista.

Os títulos referentes à “Ordem econômica e financeira” e à “Ordem social” contêm direitos com relevantes impactos sociais e econômicos. O impacto do plenário foi, respectivamente, 37% e 38%. Trata-se de títulos com temas polêmicos e nos quais conservadores e progressistas se dividiram na ANC: o papel do Estado na economia, monopólios, reforma agrária, universalização do acesso a saúde, direito à educação e organização da educação pública, previdência e assistência social etc.

O impacto do plenário aparece sobretudo nos dois títulos finais, que juntos somam 268 dispositivos. Esses dois títulos são genéricos e foram incluídos na Comissão de Sistematização como um só, diferenciando-se em títulos distintos e aumentando de tamanho no plenário, com o objetivo de abranger as barganhas de última hora. Os demais títulos refletem o trabalho das oito comissões temáticas e 24 subcomissões.

A imagem que resulta desta análise global do processo constituinte difere do tom geral encontrado na bibliografia existente sobre o assunto. O foco da literatura em temas polêmicos e na pauta das disputas entre progressistas e conservadores confere atenção desproporcional ao plenário como instância definidora do texto constitucional. A maior parte do texto constitucional não ficou sujeita à dinâmica “comissões *versus* plenário”, não tendo sofrido alteração após a rebelião dos conservadores e o advento do Centrão. A mudança nas regras regimentais resultou em mudanças relevantes, porém minoritárias no texto constitucional, em especial se compararmos o texto da Comissão de Sistematização com o aprovado em plenário. Além disso, a maioria das mudanças concentrou-se no sistema de governo e em parte dos direitos sociais.

A taxa de definição do texto constitucional nas oito comissões temáticas (42%), aliada à alta taxa de aproveitamento de todo o trabalho realizado por essas comissões (62%), permite-nos defini-las como *agenda setters* da ANC. A mudança do Regimento Interno em janeiro de 1988 ocorreu, de acordo com a literatura, para que as forças conservadoras conseguissem reverter decisões tomadas pelas comissões. Para Gomes, “a aprovação do segundo

Regimento Interno fez com que o processo constituinte praticamente recomeçasse do zero” (2006, p. 195). Nossa análise mostra, no entanto, que o impacto da mudança regimental foi bastante desigual nos diversos assuntos tratados pela Constituição e que o aproveitamento do anteprojeto produzido na Comissão de Sistematização foi alto.

A origem das políticas públicas

O objeto desta seção é verificar em que medida a descentralização do processo constituinte foi responsável pela inclusão de políticas públicas no texto constitucional.

Nossa Constituição tem sido criticada pelo seu perfil detalhista desde a sua elaboração. Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização, afirmou na apresentação de seu primeiro anteprojeto:

Tem-se argumentado que a boa técnica de elaboração constitucional determina que a Constituição deva ser formalmente sintética. Todavia, é preciso que observemos a tendência das Constituições brasileiras no sentido de procurar regular, com bastante minúcia, aquilo que deseja implantar como norma de conduta dos negócios públicos e privados. Os constituintes têm desejado introduzir no texto constitucional regras que lhe fogem à natureza por versarem sobre matérias que melhor se enquadram em diplomas de legislação ordinária.

Essa crítica de Cabral tem sido analisada recentemente por diversos cientistas políticos, que identificam claramente quais são esses dispositivos que “fogem à natureza constitucional por versarem sobre matérias que melhor se enquadrariam em legislação ordinária”. O esforço mais significativo foi empreendido por Couto e Arantes (2006). De acordo com esses autores, dispositivos constitucionais englobam não somente as definições de Estado e nação, as regras básicas de organização do jogo político, da interação entre os poderes e os direitos e as garantias individuais clássicos, mas também os direitos sociais, típicos das constituições do pós-guerra. Constituições são vistas ao mesmo tempo como o instrumen-

to de coordenação dos diversos ramos do Estado e como um sistema de garantias mútuas entre elites,¹¹ que viabilizam a adesão ao jogo democrático.

Couto e Arantes classificam como *políticas públicas constitucionalizadas (policies)* os dispositivos que são tipicamente objeto da disputa partidária cotidiana em uma democracia. A Constituição Federal de 1988 tem 1.131 dispositivos *polity* – ou seja, dispositivos constitucionais “clássicos” – e 496 dispositivos *policy*. São 1.627 dispositivos no total, 69,5% *polity* e 30,5% *policy*. Uma Constituição é considerada detalhada quando a definição das funções dos poderes do Estado passa da mera regulação básica da interação entre diferentes instituições para o funcionamento interno de cada instituição. Ou, ainda, quando a definição de direitos individuais vai além das garantias de funcionamento da disputa democrática e da definição de direitos positivos básicos ao detalhamento de *como* esses direitos individuais e coletivos serão efetivados.

O que causou o detalhamento da Constituição de 1988? Não faz sentido, *prima facie*, que maiorias políticas abdicuem do poder de mudar suas preferências no *futuro*, constitucionalizando-as no *presente*.

A literatura argumenta que atores com maioria só irão inserir *políticas públicas* na Constituição caso duas condições sejam satisfeitas. A primeira é que haja heterogeneidade de preferências durante o processo constituinte. Ou seja, não deve haver um bloco monolítico que controle inteiramente o processo. A segunda é que haja incerteza sobre quem irá estar à frente do governo nas próximas eleições *ou* certeza da atual maioria de que ela não estará no poder nas próximas eleições (Knight, 2001; Hirschl, 2004; Ginsburg, 2003). Esse argumento supõe que haverá maior detalhamento constitucional à medida que atores buscarem se garantir contra futuros intérpretes da constituição, especificando suas preferências em políticas públicas no texto constitucional.

Como isso pode ser usado para pensar o caso brasileiro? A literatura sobre a Constituinte de 1987 a 1988 é pródiga em qualificar o processo como altamente volátil, heterogêneo e com alto grau de incerteza para os atores tanto sobre o resultado final do processo constituinte como sobre os resultados nas próximas eleições (Gomes, 2006; Pillati, 2008; Martinez-Lara, 1996).

Propomos duas hipóteses para trabalhar o problema da incerteza durante a Assembleia Constituinte e a consequente inserção de políticas públicas na Constituição. A primeira é que parlamentares especializados em determinados temas estavam mais propensos a ceder a pressões durante a fase das comissões temáticas, quando era mais fácil adiantar uma agenda legislativa substantiva, devido ao número reduzido de atores com os quais negociar, e também à presença de vários atores políticos nas comissões. Encabeçando esse processo estavam os relatores progressistas que, cientes de seu *status* minoritário na Constituinte, procurariam avançar agendas contrárias ao interesse da maioria em plenário. Contudo, os relatores das subcomissões e comissões temáticas estavam à esquerda dos demais parlamentares? Como medida da ideologia dos constituintes, mobilizamos a classificação dos parlamentares constituintes divulgada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap, 1988) e construída a partir de votações sobre temas trabalhistas. O Diap deu nota 10 ao parlamentar mais esquerdista e 0 ao constituinte mais à direita.

Há pelo menos duas vantagens em utilizar essa classificação. A primeira é que se trata de classificação feita por um grupo de interesse, que, por definição, tem incentivos para se informar bem sobre o processo legislativo constituinte e, sendo assim, sabe diferenciar votações importantes de votações estratégicas ou desimportantes (Krehbiel, 1991, p. 181). A segunda é que é uma classificação baseada em dezenove votações concretas dos parlamentares durante a Constituinte mede, portanto, o comportamento efetivo do parlamentar quando instado a se manifestar em questões sobre as quais havia presumida divergência. A principal desvantagem é o fato de a classificação do Diap ser calculada apenas a partir de votações sobre temas trabalhistas. Não há nada nesta classificação que indique como um deputado de esquerda que tenha votado “sim” para a diminuição das horas de trabalho pensa sobre o parlamentarismo e outros assuntos importantes.¹²

As Tabelas 1 e 2 mostram que 18 dos 24 relatores das subcomissões estavam à esquerda de seus partidos, e seis dos oito relatores das comissões temáticas eram progressistas em relação aos demais membros das comissões.¹³

Tabela 1
Posição Ideológica dos Relatores das Subcomissões da ANC, 1987-1988

Subcomissão	Nota do Relator	Média do Partido do Relator	Média dos membros da Comissão
Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	10	5,64	5,7
Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes	4,75	5,64	5,7
Subcomissão da Família, Menor e Idoso	0,25	2,54	4,1
Subcomissão dos Estados	5,75	3,50	4,9
Subcomissão dos Municípios e Regiões	1,75	2,54	4,9
Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios	10	5,64	4,7
Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária	10	5,64	4,8
Subcomissão dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica	7,75	5,64	3,8
Subcomissão da Questão Urbana e Transportes	5,75	5,64	3
Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança	0,25	2,54	4,4
Subcomissão de Garantias da Constituição, Reformas e Emendas	10	5,64	5
Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos	10	6,32	5,2
Subcomissão do Poder Executivo	9,25	5,64	5
Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público	10	9,95	5,8
Subcomissão do Poder Legislativo	4,75	2,54	6,3
Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos	9,25	5,64	7,1
Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias	3,75	2,54	5,9
Subcomissão da Saúde, Segurança e Meio Ambiente	8,5	5,64	5,2
Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais	0,75	2,67	4,2
Subcomissão dos Direitos Políticos, Direitos Coletivos e Garantias	9,75	9,10	5,2
Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais	10	5,64	4,2
Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira	3,25	2,67	4
Subcomissão do Sistema Financeiro	4	5,64	5,5
Subcomissão dos Tributos, Participação e Distribuição de Receitas	5,75	5,64	5

0 = Direita, 10 = Esquerda.

Fonte: Diap (1988).

Tabela 2
Posição Ideológica dos Relatores das Comissões da ANC, 1987-1988

Comissão Temática	Nota do Relator	Média dos membros da Comissão
(I) Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	Senador José Paulo Bisol (PMDB): 10	4,56
(II) Organização do Estado	Senador José Richa (PMDB): 5,75	4,84
(III) Organização dos Poderes e Sistema de Governo	Deputado Egidio Ferreira Lima (PMDB): 7	5,68
(IV) Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições	Deputado Prisco Vianna (PMDB): sem nota	4,87
(V) Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	Deputado José Serra (PMDB): 3,75	4,85
(VI) Ordem Econômica	Senador Severo Gomes (PMDB): 6	4,20
(VII) Ordem Social	Senador Almir Gabriel (PMDB): 8,25	6,1
(VIII) Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	Deputado Artur da Távola (PMDB): 7,75	4,84

0 = Direita, 10 = Esquerda. * Média do Plenário: 4,5.

Fonte: Diap (1988).

Isso significa que a etapa descentralizada da Constituinte foi fortemente influenciada por *preference outliers* com forte poder de agenda, advindo do primeiro Regimento Interno. No limite, conforme apontam Freitas, Moura e Medeiros (2009, p. 114), artigos aprovados por apenas seis integrantes de determinada subcomissão poderiam entrar no anteprojeto de Constituição, pois, para retirá-los do texto, em plenário, fazia-se necessário uma maioria de 280 constituintes.

O incentivo para que os relatores incluíssem suas políticas públicas prediletas, tanto nas subcomissões como nas comissões, torna-se evidente. Afinal, eles imaginavam que suas preferências seriam minoritárias posteriormente, não só ao longo da Constituinte mas também nos anos que a sucedessem. Portanto, o seguinte raciocínio de Knight (2001, p. 387) aqui se aplica: quanto mais os membros de uma assembleia constituinte acreditarem que suas preferências são diferentes das preferências de futuros intérpretes da Constituição, maiores as

chances de eles redigirem um texto constitucional com dispositivos substantivos detalhados.

Nada impediria os relatores das subcomissões e comissões temáticas de tentarem incluir esses dispositivos durante as discussões em plenário, mas por que esperariam? Não haveria bons motivos para aguardar, sabendo que, ao menos sob o primeiro Regimento Interno, as decisões tomadas durante a fase das comissões exigiriam grande esforço para serem derrubadas em plenário.

Por fim, nossa segunda hipótese enfatiza as negociações em plenário como causa das provisões constitucionais detalhadas. Esta hipótese parece estar mais de acordo com a literatura que caracteriza a baixa coesão partidária na Constituinte, a pouca coerência ideológica dos partidos, e foca o plenário em detrimento das comissões. Conforme Couto e Arantes afirmam:

[...] o processo descentralizado, o quorum de maioria simples e a ausência de um projeto-ba-

se do qual se pudesse partir constituíram fatores favoráveis à introdução no texto dos mais variados dispositivos, bastando para isso que estes contassem com o apoio substancial de algum grupo de pressão ou bancada parlamentar e não ferissem os interesses da maioria congressual. Nesse sentido, pode-se dizer que as negociações travadas em torno da elaboração da nova Carta ocorreram sob a égide de um amplo *logrolling*: ao apoio de um grupo *X* a medidas patrocinadas pelo grupo *Y*, retribuir-se-ia noutra ocasião com o apoio do grupo *Y* a uma medida de interesse do grupo *X* (2006, p. 44).

Saber em que momento as políticas públicas entraram no texto constitucional é importante para compreender não só como as regras do processo decisório podem levar a um maior ou menor detalhamento constitucional, mas também sob qual chave ideológica foram formuladas as *policies* constitucionais, atentando ainda para a negociação posterior que a manteve no texto.

Afinal, em que medida as *policies* constitucionais vieram em razão de pressões populares e dos progressistas na fase das comissões, cientes de sua posição minoritária na ANC, ou dos interesses idiossincráticos dos parlamentares no plenário mais conservador que, para aprovar suas políticas, precisavam votar nas políticas de outros parlamentares não alinhados ideologicamente? Em outras palavras, as políticas públicas são fruto de certeza minoritária nas comissões ou de incerteza resultante do comportamento atomizado dos parlamentares em plenário?

Das 496 *policies* identificadas por Couto e Arantes (2006), 310 (62,5%) foram criadas ainda na fase das comissões temáticas. Dessas, 174 (56%) tiveram sua redação definitiva estabelecida nas comissões temáticas, 68 (21%) foram definidas na Comissão de Sistematização e 68 (21%) no plenário. A Comissão de Sistematização criou mais 107 (21,5%) *policies*, das quais somente 27 (25%) foram alteradas em plenário. O plenário foi responsável apenas por 79 novas *policies* (16%), a maioria alocada no último título da Constituição, criado isoladamente no plenário.

Se dividirmos a Constituinte em duas fases, segundo os dois diferentes regimentos, descobrimos

que 84% das *policies* (417) presentes na Constituição foram criadas ainda segundo o primeiro regimento, na fase das comissões temáticas e da Comissão de Sistematização.

É relevante comparar esse número não com os 68% de dispositivos *definidos* na fase das comissões, mas com os 85% (1.577) de dispositivos *pautados* na fase das comissões. Dispositivos *definidos* em determinada fase da Constituinte são aqueles que tiveram sua redação final dada nessa fase e não foram alterados posteriormente. Dispositivos *pautados* em determinada fase são aqueles que tiveram redação definitiva dada em fase da Constituinte diferente daquela em que foram criados.

A maior parte das *policies* (84%) foi criada durante a fase das comissões (dessas, algumas tiveram redação alterada em plenário), porém esse valor não destoa do impacto geral das comissões em pautar o texto constitucional. O plenário, contudo, foi responsável por criar 79 novas *policies*, que não teriam sido adicionadas caso o segundo regimento não tivesse tornado tão fundamental a negociação em plenário.

Não se pode afirmar categoricamente que as políticas públicas criadas durante a fase das comissões não o teriam sido caso o processo constituinte tivesse ocorrido de outra maneira. Caso o processo tivesse se resumido à negociação em plenário, os constituintes teriam detalhado o texto constitucional da mesma maneira? Uma forma de realizar esse teste contrafactual é pela análise do Anteprojeto de Constituição produzido pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (também conhecida como Comissão Afonso Arinos).

Esta Comissão foi convocada pelo presidente José Sarney em meados de julho de 1985 com o intuito de produzir um Anteprojeto de Constituição. Era formada por cinquenta membros, variando desde políticos, juristas como José Afonso da Silva e Miguel Reale, cientistas políticos como Bolívar Lamounier (2008), e até mesmo artistas como Jorge Amado. A Comissão entregou o resultado de seu trabalho em setembro de 1986, pouco antes do início dos trabalhos da Constituinte. Como o Anteprojeto da Afonso Arinos foi produzido no mesmo contexto político e período histórico, porém sob composição e regras de deliberação diferentes, é possível

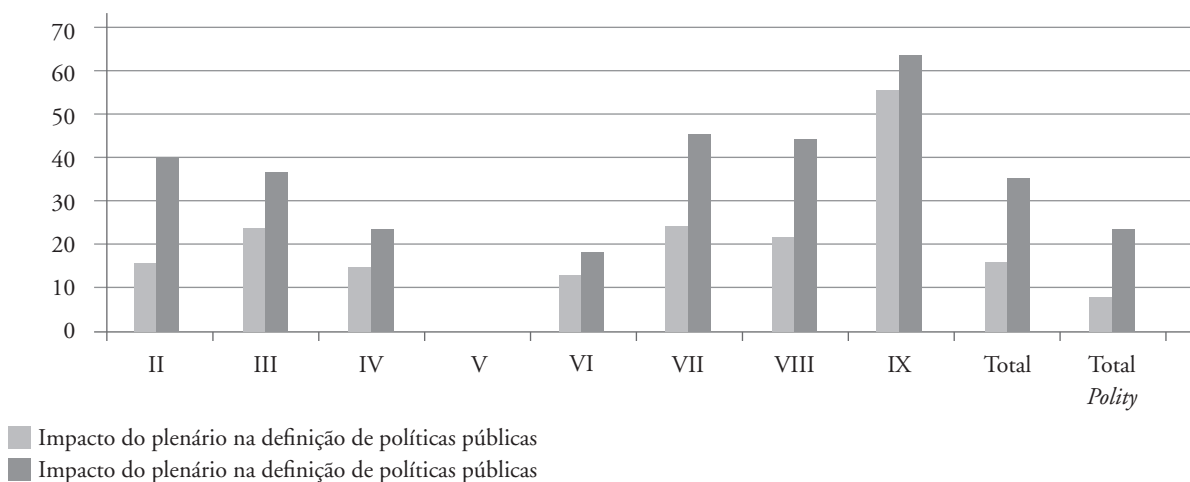
utilizá-la como uma espécie de “caso controle” para tentar imaginar como seria uma Constituição brasileira produzida em um processo mais centralizado.

O Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos conta com 1.423 dispositivos, excluídas as disposições transitórias. Desses, 213 são classificáveis como *policy* e 1.210 como *polity*. Há cerca de 15% de *policy*, portanto, contra os 30,5% da Constitui-

ção de 1988. Os dados indicam, pois, que não foi a dinâmica de negociação em plenário a responsável pelo maior detalhamento constitucional, pois o plenário já recebeu um anteprojeto detalhado da Comissão de Sistematização.

Podemos comparar também o impacto do plenário nas políticas públicas do texto constitucional de acordo com os títulos.

Gráfico 3
Influência do Plenário nas *Policies* por Título (%)



O título I da Constituição não contém *policies* e o título V possui apenas duas *policies*, ambas presentes no anteprojeto da Sistematização. As barras mais claras indicam somente os dispositivos de *policy* criados em plenário, enquanto as mais escuras somam dispositivos de *policy* criados em plenário com aqueles originados na fase das comissões, porém alterados em plenário.

A comparação entre o impacto geral do plenário sobre os dispositivos de *polity* e de *policy* demonstra como as políticas públicas constitucionalizadas foram matérias mais controversas durante a Constituinte, como era de se esperar, em razão de tratarem de políticas públicas específicas e com maior detalhamento. Contudo, mesmo se somarmos as *policies* alteradas em plenário com aquelas criadas em plenário, ainda assim o impacto do plenário sobre as políticas públicas constitucionais permanece abaixo de 50% em todos os títulos à exceção do nono.

Com a alteração do Regimento Interno e a apresentação dos substitutivos do Centrão, poderíamos esperar grandes alterações constitucionais, especialmente em temas naturalmente mais controversos – as *policies* –, pois o ônus de formar maioria para derrubar o texto do Centrão havia passado para os progressistas, que podiam se valer dos mecanismos de destaque para alterar pontualmente o texto em votação.

Isto não ocorreu. Possíveis explicações são os custos de negociação em plenário, relativamente altos, e a dificuldade de fechar acordos apesar do que já havia sido concordado em fases anteriores. Além disso, há que se considerar o resultado final do texto constitucional não apenas como uma função direta das regras que presidiram a Constituinte, mas como o resultado de um conflito entre elites distintas. A própria mudança no regimento interno foi feita para melhor acomodar preferências pon-

tuais de elites subrepresentadas na fase das comissões, como pode ser visto pela variação nas notas do Diap ao longo do processo. Uma completa inversão daquilo que vinha sendo feito na fase das comissões não é crível, pois apesar de o primeiro regimento ter desbalanceado o poder de elites mais progressistas, os atores são os mesmos ao longo do processo, e é de se esperar um ligeiro reajuste das regras e dos resultados para melhor refletir esse balanceamento de poder entre as elites.

As análises centradas nas votações em plenário tendem a reforçar o papel do Centrão em função da aprovação de substitutivos. Esta análise, porém, ao deter-se sobre o resultado final do texto constitucional, produz uma imagem diferente. Afinal, devido à aprovação de destaques e à manutenção do texto aprovado na Comissão de Sistematização dentro dos substitutivos do Centrão, muito do que figurou no texto constitucional já estava presente na proposta final da Sistematização, inclusive as políticas públicas.

Alguns exemplos ilustram a dinâmica da constitucionalização de uma política pública desde a subcomissão constituinte. O direito à saúde vale ser destacado. A exata redação do Artigo 199, parágrafo 1º, que autoriza a participação do setor privado nas políticas de saúde mediante contratos com o setor público, foi estabelecida ainda no anteprojeto aprovado na Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, permanecendo inalterado ao longo do processo constituinte. Este dispositivo não só dificulta uma política de saúde implementada exclusivamente pelo setor público, como também abre a possibilidade para o financiamento do setor privado pelo setor público no sentido de realizar essas políticas e as modalidades contratuais possíveis, além de priorizar a parceria com instituições sem fins lucrativos em detrimento de outras.

Outro exemplo é a imunidade tributária que consta do Artigo 150, inciso VI, alínea “d”, da Constituição de 1988. Este dispositivo veda a instituição de impostos sobre “livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão”. A benesse tributária foi criada pelo relator Fernando Bezerra Coelho (PMDB/PE) na primeira versão do anteprojeto apresentado por ele na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, permanecendo inalterada até a redação final da Constituição.

Esse dispositivo até possui uma inspiração de tipo liberal clássica: proteger a liberdade de imprensa do Estado, que pode inviabilizar economicamente o seu exercício por meio da tributação excessiva de periódicos ou livros. O mesmo tipo de proteção é encontrado, por exemplo, na Constituição de Portugal de 1976. O dispositivo contido ali, contudo, deixa em aberto a possibilidade de tributar veículos de informação, limitando-se a vedar que o governo, ao fazê-lo, inviabilize a liberdade de imprensa,¹⁴ deixando para interpretação futura quais situações caracterizariam essa hipótese. A Constituição brasileira não apenas restringiu a proteção para jornais, livros e periódicos (ignorando rádio, televisão etc.), mas também, e sobretudo, proibiu que se cobrassem quaisquer impostos desses tipos de veículos de comunicação, criando assim um benefício fiscal constitucional para as editoras e os jornais do país.¹⁵

Por fim, dois exemplos de políticas públicas criadas na Comissão de Sistematização e mantidas em plenário estão no Artigo 43, parágrafo 2º, incisos II e III da Constituição de 1988. Este Artigo prevê modalidades de incentivo da União para promover o desenvolvimento econômico de regiões do país, objetivando a diminuição de desigualdades. Na Comissão de Sistematização, criaram-se duas novas modalidades de incentivo que foram mantidas em plenário. A primeira é a possibilidade de oferecer “juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias” (inciso II) e a segunda é a possibilidade de oferecer “isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas” (inciso III). Ambas são típicas políticas constitucionalizadas.

Conclusão

A imagem que resulta desta análise sobre o processo constituinte difere do tom encontrado na bibliografia existente sobre o assunto. O foco da literatura em temas polêmicos e na pauta das disputas entre progressistas e conservadores confere atenção desproporcional ao plenário como instância definidora do texto constitucional. A maior parte do texto constitucional não ficou sujeita à

dinâmica “comissões *versus* plenário”, não tendo sofrido alteração após a rebelião dos conservadores e o advento do Centrão. A mudança nas regras regimentais resultou em mudanças relevantes, porém minoritárias no texto constitucional, em especial se compararmos o texto da Comissão de Sistematização com o aprovado em plenário.

Este artigo mostra que mais da metade do texto constitucional teve sua redação final elaborada ainda na fase das comissões, sob o primeiro regimento. A aprovação dos substitutivos do Centrão em plenário não significou uma mudança tão ampla quanto afirma a literatura, pois continham diversas disposições também presentes no Anteprojeto da Sistematização. Além disso, houve dispositivos recuperados para o texto final através das votações de destaques em plenário. Propomos, assim, uma revisão do relato consolidado em parte da literatura sobre o processo constituinte, que destaca a importância do dissenso, o papel do plenário e a mudança no texto constitucional com a aprovação do novo regimento.

Esta análise contribui para o entendimento de por que o processo constituinte brasileiro resultou em uma Constituição com tantas políticas públicas. O detalhamento constitucional ocorreu, sobretudo, na fase das comissões, sob a égide das lideranças progressistas, tendo sido aprofundado na negociação em plenário. Esse excessivo detalhamento constitucional pode ser considerado um resultado subótimo, na medida em que diminui a eficiência do governo e resulta em menor comprometimento com a representação democrática (Arantes e Couto, 2010).

A explicação causal aqui remonta à literatura sobre processo legislativo e formação de maiorias parlamentares. Há uma proposição segundo a qual o resultado substantivo de legislativos descentralizados será subótimo quando as comissões forem controladas pelos *preference outliers* de cada área (Shepsle e Weingast, 1987; Baron e Ferejohn, 1989; para uma revisão, ver Limongi, 1994). Mostramos que este argumento encontra suporte na Assembleia Constituinte brasileira de 1987-1988.

Além disso, na literatura comparada que busca avaliar o impacto de diferentes perfis de assembleias constituintes em textos constitucionais, a hetero-

geneidade da Assembleia e a incerteza dos atores quanto ao futuro são apontados como motores do crescimento e detalhamento de constituições. Nossa explicação também encontra rastro nessa literatura, não apenas nos já conhecidos fatos de o Brasil ter tido uma Constituinte bastante heterogênea e porosa a influências externas, devido à intensa participação da sociedade, mas esse efeito se tornou ainda mais intenso na fase das comissões, pela presença de *preference outliers* em momentos de baixo custo para a aprovação de propostas. A dimensão causal de nosso argumento é reforçada, ainda, pela breve análise contrafactual, realizada na terceira seção deste texto, que faz considerações a respeito da Comissão Afonso Arinos.

Não pretendemos, com isso, afirmar que esta é a única explicação causal possível para explicar escolhas constituintes no Brasil. Apontamos somente que esse fenômeno que resultou na inserção de políticas públicas na Constituição de 1988, é assunto suficientemente complexo para abarcar narrativas causais distintas e não necessariamente contraditórias. Era preciso incluir na literatura acadêmica sobre o assunto explicações que levassem em conta a dimensão centralização-descentralização do processo legislativo. Acreditamos, pois, ser esta a principal contribuição analítica deste artigo.

Notas

- 1 Três coletâneas recentes foram organizadas por Oliven, Ridenti e Brandão (2008), Praça e Diniz (2008), Carvalho, Araújo e Simões (2009).
- 2 Algumas exceções são Diniz e Noronha (2008), Limongi (2008), Praça (2010) e Freitas, Moura e Meeiros (2009).
- 3 Para uma perspectiva oposta, ver Coelho (1999).
- 4 Essa falta de variação da saliência dos assuntos estudados por esses autores não seria problemática caso eles “cuidadosamente definissem e limitassem o alcance de seus achados para uma população específica de casos que compartilham as mesmas características-chave dos casos analisados” (George e Bennett, 2005, p. 25). Porém, tanto Pilatti (2008, p. 8) como Gomes (2006, p. 217), quando afirmam, respectivamente, que procuraram “estruturar um retrato explicativo de

todo o Processo Constituinte de 1987-1988”, e que se “não fosse a formação de uma coalizão de veto, mais à direita do espectro ideológico, que exigia a reforma do regimento interno, a Constituição Federal teria sido bem diferente da que foi promulgada”, fazem generalizações para todo o texto constitucional a partir de casos de alta saliência.

- 5 Cada artigo, inciso e alínea é contado como um dispositivo. Arantes e Couto não contabilizam ADCTs.
- 6 Essa nomenclatura (219 e 253) remete aos livros referidos nos *Diários da Assembleia Nacional Constituinte* do Congresso Nacional. Disponíveis em <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>>.
- 7 Guerras jurisdicionais são disputas em torno de competências substantivas de comissões parlamentares (King, 1997). As comissões da primeira fase da Constituinte não tinham agenda restrita pelo Regimento Interno quanto aos assuntos sobre os quais poderiam deliberar. Assim, houve sobreposição de competências entre as comissões temáticas em alguns assuntos. É o caso, por exemplo, de orçamento, que foi tratado tanto pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo como pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Bernardo Cabral, ao encontrar eventuais choques entre os textos das comissões, teve de optar pela redação dada por uma em detrimento de outras. Mesmo em relação à Comissão VIII, que não conseguiu aprovar um anteprojeto, Cabral não elaborou um texto ele mesmo, algo que lhe cabia regimentalmente após o *deadlock* na Comissão. Optou por solução mais consensual, buscando compatibilizar as propostas em conflito e costurando no “Frankenstein” os dispositivos dos anteprojetos ventilados na Comissão VIII.
- 8 Desse total, 76 dispositivos (cerca de um terço) são relativos ao funcionamento do parlamentarismo, englobando temas como “Formação de governo” e “Eleição do primeiro-ministro”.
- 9 Há uma pequena diferença entre analisarmos o quanto dos anteprojetos foi aproveitado na Constituição e o quanto da Constituição pode ser creditado aos anteprojetos. Isso ocorre porque alguns dispositivos nos anteprojetos foram subdivididos em mais de um dispositivo na Constituição, e alguns dispositivos na Constituição aprovada são fruto da junção de dois ou mais dispositivos nos anteprojetos. Apesar de eventuais junções ou separações, a redação permaneceu praticamente inalterada.
- 10 Os nove títulos do Anteprojeto 253 coincidem com os nove primeiros títulos da Constituição. Os “Atos

e Disposições Constitucionais Transitórias” só foram inseridos como título isolado no plenário. Neste anteprojeto, o título IX recebe a denominação de “Atos Constitucionais Gerais e Transitórias”. A diferença está contemplada porque os dados são relativos ao texto aprovado.

- 11 Vale destacar que a própria elaboração da Constituição pode ser vista como resultado de um conflito entre elites, sejam elas definidas como bancadas partidárias ou grupos de interesse. É esta, por exemplo, a interessante perspectiva de autores como Pilatti (2008).
- 12 Vale assinalar que a mensuração de preferências de parlamentares está muito longe de ser algo bem-resolvido tanto na literatura sobre o Congresso norte-americano como na literatura comparada (Loewenberg, 2008), com certo avanço sobre isso no Brasil sendo realizado apenas recentemente (Figueiredo e Limongi, 1995; Leoni, 2002; Ricci e Lemos, 2004). Além disso, análises clássicas como a de Krehbiel (1991) sobre o papel informacional de comissões legislativas na House of Representatives norte-americana utilizam classificações de preferências feitas por grupos de interesse. Em relação à literatura sobre a Constituinte brasileira, alguns autores identificam grupos “conservadores” e “progressistas” ou de maneira fluida (Pilatti, 2008) ou associada aos partidos (Martinez-Lara [1996, p. 195] é uma exceção), o que obscurece as divisões internas aos partidos existentes na ANC (Freitas, Moura e Meeiros, 2009).
- 13 O relator Prisco Vianna não recebeu nota do Diap porque não se deu nota quando o parlamentar justificou sua ausência às votações em plenário.
- 14 O Artigo 38 da Constituição de Portugal de 1976 afirma: “Nenhum regime administrativo ou fiscal, nem política de crédito ou comércio externo, pode afetar direta ou indiretamente a liberdade de imprensa, devendo a lei assegurar os meios necessários à salvaguarda da independência da imprensa perante os poderes político e econômico”.
- 15 Este benefício não pode ser retirado do texto constitucional nem mesmo mediante emenda constitucional, pois o Supremo Tribunal Federal entende tratar-se de cláusula pétrea (Adin 939/1993).

BIBLIOGRAFIA

ADIN 939/1993 – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Supremo Tribunal Federal. Dispo-

- nível em <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>, consultado em 11.8.2010.
- ARANTES, Rogério Bastos. (2002), *Ministério público e política no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Educ.
- ARANTES, Rogério & COUTO, Cláudio. (2008), “A Constituição sem fim”, in Sérgio Praça e Simone Diniz (orgs.), *Vinte anos de Constituição*, São Paulo, Paulus, pp. 31- 60.
- _____. (2010), “Construção democrática e modelos de Constituição”. *Dados*, 53 (3): 545-585.
- ARRETCHE, Marta. (2009), “Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995”. *Dados*, 52 (2): 377-423.
- ASSEMBLEIA Nacional Constituinte. (1987), *Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, nov.
- ASSEMBLEIA Nacional Constituinte. (1987), *Projeto de Constituição (D) da Comissão de Sistematização*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, nov.
- ASSEMBLEIA Nacional Constituinte/Comissão de Sistematização. (1987), *Anteprojeto de Constituição*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, ago.
- ASSEMBLEIA Nacional Constituinte/Comissão de Sistematização. (1987), *Projeto de Constituição – Substitutivo do Relator*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, ago.
- BARON, David P. & FERREJOHN, John. (1989), “Bargaining in legislatures”. *American Political Science Review*, 83 (4): 1181-1206.
- CARVALHO, Maria A. R.; Araújo, Cícero & Simões, Júlio Assis (orgs.). (2009), *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo, Hucitec.
- COELHO, Ricardo Corrêa. (1999), *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. São Paulo, tese de doutorado, USP.
- CONSTITUIÇÃO de Portugal de 1976. “Decreto de aprovação da Constituição da República portuguesa. Disponível em <<http://w3b.tribunalconstitucional.pt/tc/crp-originario.html>>, consultado em 11.8.2010.
- COUTO, Cláudio. (1998), “A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil”. *Dados*, 41 (1): 51-86.
- COUTO, Cláudio Gonçalves & ARANTES, Rogério Bastos. (2006), “Constituição, governo e democracia no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (61): 41-62.
- DEPARTAMENTO Intersindical de Assessoria Parlamentar. (1988), *Quem foi quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo, Cortez.
- DINIZ, Simone & NORONHA, Lincoln. (2008), “Direitos trabalhistas e sindicais: o conservadorismo da Constituição de 1988 e das tentativas de reforma nos anos 90”, in Sérgio Praça e Simone Diniz (orgs.), *Vinte anos de Constituição*, São Paulo, Paulus, pp. 139-159.
- ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom & MELTON, James. (2009), *The endurance of National Constitutions*. Nova York, Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1995), “Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. *Dados*, 38 (3): 497-525.
- FLEISCHER, David & MARQUES, Jales. (1999), *De facção a partido: a fundação e evolução do PSDB, 1987-1998*. Brasília, Instituto Teotônio Vilela.
- FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel & MEDEIROS, Danilo. (2009), “Procurando o Centro: direita e esquerda na Assembleia Nacional Constituinte, 1987-1988”, in Maria A. R. Carvalho, Cícero Araújo e Júlio Assis Simões (orgs.), *A Constituição de 1988: passado e futuro*, São Paulo, Hucitec, pp. 101-135.
- GEORGE, Alexander L. & BENNETT, Andrew. (2005), *Case studies and theory development in the social sciences*. Boston, MIT Press.
- GINSBURG, Tom. (2003), *Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Nova York, Cambridge University Press.
- GOMES, Sandra. (2006), “O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Constituinte (1987-1988)”. *Dados*, 49: 87-118.

- HIRSCHL, Ran. (2004), *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Harvard University Press.
- KING, David. (1997), *Turf wars: how congressional committees claim jurisdiction*. Chicago, Chicago University Press.
- KINZO, Maria D'Alva. (1990), "O quadro partidário na Constituinte", in Bolívar Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, Idesp.
- KNIGHT, Jack. (2001), "Institutionalizing constitutional interpretation", in John Ferejohn, Jack Rakove e Jonathan Riley (eds.), *Constitutional culture and democratic rule*, Nova York, Cambridge University Press, pp. 361-391.
- KREHBIEL, Keith. (1991), *Information and legislative organization*. Michigan, Michigan University Press.
- LEONI, Eduardo. (2002), "Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998)". *Dados*, 45 (3): 361-386.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1989), *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo, Loyola.
- _____. (2008), "A Comissão Afonso Arinos e os debates constituintes", in Sérgio Praça e Simone Diniz (orgs.), *Vinte anos de Constituição*, São Paulo, Paulus, pp. 19-28.
- LIMONGI, Fernando. (1994), "O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente". *BIB*, 37: 3-38.
- _____. (2008), "O Poder Executivo na Constituição de 1988", in George R. Oliven, Marcelo Ridenti e Gildo Marçal Brandão (orgs.), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*, São Paulo, Hucitec, pp. 23-56.
- LOEWENBERG, Gerhard. (2008), "The contribution of comparative research to measuring the policy preferences of legislators". *Legislative Studies Quarterly*, 33 (4): 499-510.
- MADUREIRA, Jane M. & SILVA, Sidney Jard. (2008), "A mulher na legislação previdenciária antes e depois da Constituição de 1988", in Sérgio Praça e Simone Diniz (orgs.), *Vinte anos de Constituição*, São Paulo, Paulus, pp. 161-178.
- MAINWARING, Scott & PEREZ-LINAN, Anibal. (1997), "Party discipline in the Brazilian Constitutional Congress". *Legislative Studies Quarterly*, 22 (4): 453-483.
- MARTINEZ-LARA, Javier. (1996), *Building democracy in Brazil: the politics of constitutional change, 1985-95*. Nova York, St. Martin's Press.
- MELO, Marcus. (2007), "Hiper-constitucionalização e qualidade da democracia: mitos e realidade", in Carlos Melo e Manuel Alcântara-Saez (orgs.), *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, pp. 237-267.
- NÓBREGA, Mailson da. (2005), *O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, Globo.
- OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo & BRANDÃO, Gildo Marçal. (2008), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- PILATTI, Adriano. (2008), *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro, Lumen Júris.
- PRAÇA, Sérgio. (2010), *A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008*. São Paulo, tese de doutorado em Ciência Política, USP.
- PRAÇA, Sérgio & DINIZ, Simone (orgs.). (2008), *Vinte anos de Constituição*. São Paulo, Paulus.
- RICCI, Paolo & LEMOS, Leany. (2004), "Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19 (55): 107-129.
- SHEPSLE, Kenneth & WEINGAST, Barry. (1987), "The institutional foundations of committee power". *American Political Science Review*, 81 (1): 85-104.
- SILVA, José Afonso da. (2011), "Líder da Constituinte", in Osvaldo Martins (org.), *Mario Covas, democracia: defender, conquistar, praticar*, São Paulo, Imprensa Oficial, pp. 131-201.
- SIMONI JR., Sérgio; CUNHA SILVA, Patrick & SOUZA, Rafael de. (2009), "Sistema eleitoral na ANC, 1987-1988: a manutenção da representação proporcional", in Maria A. R. Carvalho, Cícero Araújo e Júlio Assis Simões (orgs.), *A Constituição de 1988: passado e futuro*, São Paulo, Hucitec, pp. 169-201.

- SOUZA, Celina. (2009), “Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças”. *Dados*, 44 (3): 513-560.
- _____. (2008), “Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988”. *Dados*, 51 (4): 791-823.
- SOUZA, Márcia Teixeira de. (2003), “O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais”. *Lua Nova*, 58: 37-59.
- VELLOSO, Raul. (2006), “Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias”, in Marcos Mendes (org.), *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*, Rio de Janeiro, Topbooks, pp. 111-136.
- VIANNA LOPES, Júlio Aurélio. (2008), *A Carta da Democracia: o processo constituinte da ordem pública de 2008*. Rio de Janeiro, Topbooks.

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A
DESCENTRALIZAÇÃO DA
ASSEMBLEIA CONSTITUINTE
BRASILEIRA, 1987-1988**

Sérgio Praça e Lincoln Noronha

Palavras-chave: Assembleia Constituinte; Constitucionalismo; Processo legislativo; Políticas públicas.

Este artigo avalia a influência da descentralização dos trabalhos constituintes na formação da Constituição de 1988. Observamos que o plenário foi menos crucial para a agenda constituinte do que diversos autores apregoam. A inclusão de políticas públicas na Constituição ocorreu, sobretudo, na fase das comissões, sob a égide das lideranças progressistas, tendo sido aprofundado na negociação em plenário. O texto mostra, portanto, como *preference outliers* na etapa das comissões constituintes determinaram boa parte da Constituição aprovada no fim de 1988.

**PUBLIC POLICIES AND THE
DECENTRALIZATION OF THE
BRAZILIAN CONSTITUENT
ASSEMBLY, 1987-1988**

Sérgio Praça and Lincoln Noronha

Keywords: Constituent Assembly; Constitutionalism; Legislative procedure; Public policies.

This article evaluates the influence of the decentralization of the constituent work in the formation of the 1988 Constitution. We note that the plenary was less crucial for the agenda of the constituent than several authors proclaim. The inclusion of public policies in the Constitution occurred mainly during the phase of commissions, under the aegis of progressive leaders, having been deepened in the trading floor. The article shows, therefore, how *preference outliers* in the step of constituent committee determined much of the Constitution adopted in the end of 1988.

**POLITIQUES PUBLIQUES ET
LA DESCENTRALISATION DE
L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE
BRÉSILIENNE, 1987-1988**

Sérgio Praça and Lincoln Noronha

Mots-clés: Assemblée Constituante; Constitutionnalisme; Processus législatif; Politiques publiques.

Cet article évalue l'influence de la décentralisation des travaux de l'Assemblée Constituante dans la formation de la Constitution de 1988. Nous observons que la séance plénière a été moins cruciale pour l'agenda de l'Assemblée Constituante que ce que défendent les divers auteurs. L'inclusion de politiques publiques dans la Constitution a eu lieu, surtout, dans la phase des commissions, sous l'égide des leaders progressistes, et a été approfondie au cours des négociations dans la séance plénière. Le texte démontre, donc, de quelle façon les *preference outliers* ont déterminé, à l'étape des commissions constituintes, une bonne partie de la Constitution approuvée à la fin de l'année 1988.