

ENTRE O “PASSADO” E O “FUTURO”: O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1987-88 NO BRASIL

BETWEEN “PAST” AND “FUTURE”: THE CONSTITUENT PROCESS OF 1987-88 IN BRAZIL

MARIELE TROIANO

Bacharel em Ciências Sociais, Mestre e Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos, Estágio docência na University of Hull (Inglaterra) e Bolsista Fapesp. troianomariele@gmail.com

RESUMO

A literatura sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é ampla e rica, porém, ainda com algumas lacunas quando referente ao processo constituinte. O objetivo deste artigo é apresentar uma abordagem institucional, como uma ferramenta apropriada para o exame do processo constituinte, por envolver interesses dos atores e das instituições. Para tanto, foram mapeadas as principais discussões sobre os mecanismos institucionais da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), com enfoque para o Anteprojeto Afonso Arinos e para a descentralização dos trabalhos em comissões. Conclui que os trâmites regimentais assumidos no processo constituinte de 1987-88 foram importantes para a construção de um novo consenso e para a manutenção da soberania da ANC.

Palavras-chave: Assembleia Nacional Constituinte; mecanismos institucionais; processo constituinte.

ABSTRACT

The literature on the Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988 is wide and rich, but with some remaining gaps when referring to the constitutional process, including interests from actors and institutions. The aim of this paper is to present an institutional approach as an appropriate tool for examining the constitutional process. Therefore, the main discussions on the institutional arrangements of the National Constituent Assembly were mapped (ANC), focusing Afonso Arinos Provisional Committee and decentralized work of the committees. To conclude, I present the regimental procedures made in the constitutional process of 1987-88 were important to build new consensus and the sovereignty of the ANC.

Keywords: National Constituent Assembly; institutional arrangements; constituent.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 ANTECEDENTES DO PROCESSO CONSTITUINTE; 1.1 O ANTEPROJETO AFONSO ARINOS; 2 A DESCENTRALIZAÇÃO DOS TRABALHOS; 2.1 A COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO; 3 ENTRE O “PASSADO” E O “FUTURO”: A MUDANÇA INSTITUCIONAL; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

A literatura sobre a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada aos 05 de outubro de 1988, é ampla e rica, porém, um pouco mais limitada quando se trata do processo constituinte. O objetivo deste artigo é apresentar uma abordagem institucional como uma ferramenta apropriada para o exame do processo constituinte. Para tanto, foram mapeados alguns mecanismos institucionais conferidos à Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Para isso, apresento os trâmites regimentais assumidos no processo constituinte de 1987-88 como reflexo da construção de um novo consenso e da soberania da ANC. É possível interpretar o processo constituinte, diante de sua engenharia institucional, como favorável às preferências individuais nas tomadas de decisões, bem como à uma reorganização de elites políticas remanescentes do regime anterior. De fato, os mecanismos institucionais do processo constituinte haviam sido conduzidos, em certa parte, pela insatisfação de elites anteriores e pela inserção de novas elites políticas. Entretanto, o argumento central desse artigo é de que quando o processo é analisado via articulações e negociações entre os atores envolvidos (parlamentares e representantes da sociedade civil) sob uma agenda democrática, a interpretação de que a soma das partes é menos expressiva que o todo coletivo torna-se possível. Isso acontece devido à natureza programática e normativa que pairava sob o processo constituinte e regimentava seus trabalhos, inevitavelmente colocando em questionamento os interesses de seus próprios atores, mesmo quando esses se mostraram unidos por seus partidos políticos, por exemplo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 significou um processo de mudança institucional no sentido pleno do conceito de que um novo consenso contingente entre os atores da sociedade deveria ser legitimado¹. Dessa forma, ela expressou um acerto de contas entre o passado e um projeto futuro fortemente influenciado por esse passado que, de modo geral, demandava um modelo de democracia capaz de ampliar os direitos sociais e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades.

Análises institucionais são fundamentais para a percepção de que, em momentos de mudança institucional, as regras e os mecanismos dispostos influenciam a formação de

¹ LEVI, Margareth. Uma Lógica da Mudança Institucional. Rio de Janeiro. *Dados*, v.1, n.34, p.79-99, 1991.

preferências dos atores neles envolvidos, criam e recriam coalizões de vetos, aliados e adversários. Com isso, o processo constituinte mudava o país pela vontade dos constituintes, enquanto os atores mudavam suas preferências pela própria existência da Constituinte².

É objetivo desse artigo demonstrar a importância do processo constituinte e distanciar de explicações que o reduzem à uma mera ilustração do período de transição democrática. Para isso, ele está organizado em três partes. Na primeira seção, há uma apresentação breve dos antecedentes históricos do processo constituinte considerados influentes ao formato institucional assumido *a posteriori*. Nesse item, retoma-se o Anteprojeto Afonso Arinos que é muitas vezes resumido na literatura como um trabalho arquivado. Entretanto, nessa presente pesquisa, o Anteprojeto é apresentado como um reforço à ideia de que a soberania da ANC prevaleceu aos interesses particulares, antes mesmo do trabalho da Assembleia Constituinte ser instalado. A segunda seção desse artigo finalmente apresenta a descentralização dos trabalhos como um dos principais mecanismos institucionais que assegurou a dinamicidade do jogo político, justamente por promover a permeabilidade e a intersecção dos atores externos e internos ao parlamento. Para contrapor essa ideia, também é apresentada a Comissão de Sistematização. A terceira seção propõe sustentar a interpretação de que o projeto democrático “futuro”, assumido como agenda aos trabalhos do processo constituinte, favoreceu a completude da ruptura institucional desse período. Por fim, as considerações finais são apresentadas.

1 OS ANTECEDENTES DO PROCESSO CONSTITUINTE

O processo constituinte brasileiro legitimou o momento de abertura democrática ao ser precedido por manifestações que exigiram a representação e a participação dos grupos de interesse na arena decisória. Os movimentos em prol da Constituinte, percebidos como a cristalização do sistema democrático, não se limitaram às emblemáticas manifestações das Diretas-Já (1983-1984) que reivindicavam eleições diretas para presidente da República. Já nos

² NORONHA, Eduardo Garuti. Mudança institucional e a Constituinte de 1988: temas e preferências de empresários e sindicalistas. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 7., 2010, Recife. *Anais...* Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/trabalhosite/visualiza_popup1.asp?IdAtividade=1104>. Acesso em: 2 jan. 2012. p.6

anos de 1970, percebiam-se segmentos da sociedade inclinados à mudança institucional³.

De fato, não há como definir rigorosamente qual foi o marco histórico e político que culminou na convocação da ANC. Admite-se que o lançamento da primeira Carta pela Constituinte aconteceu, em 1971, no Encontro Nacional do MDB e que foi fortalecido pela campanha da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 1980, encabeçada pelo seu presidente Raymundo Faoro⁴. Conforme Thomas Skidmore⁵, os empresários, por exemplo, manifestaram-se publicamente a favor da democracia em 1979. O documento do manifesto foi assinado por grandes empresários do país, tais como: Severo Gomes, José Mindlin, Antônio Ermírio de Moraes e Laerte Setúbal.

Em abril de 1983, foi apresentada a proposta de emenda constitucional, conhecida com o nome de seu autor: Emenda Dante de Oliveira (Emenda nº26), a qual previa a convocação de uma assembleia composta por membros do Congresso Nacional (deputados e senadores). Entretanto, a Emenda Dante de Oliveira foi derrotada na Câmara dos Deputados e, portanto, sequer foi submetida ao Senado Federal⁶. Com isso, os defensores das eleições diretas teriam que se satisfazer com as votações do Colégio Eleitoral, em 1985, quando elegeram Tancredo Neves e José Sarney, respectivamente, como presidente e vice-presidente da República.

A ideia de uma nova Constituição havia sido apresentada publicamente nos “discursos de palanque” de Tancredo Neves, favorável ao movimento das Diretas-Já. Com o falecimento de Tancredo, José Sarney viu-se obrigado a manter os compromissos políticos e encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de convocação de uma Assembleia Constituinte em 28 de junho de 1985⁷.

Tancredo Neves havia idealizado organizar uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais composta por importantes representantes de diferentes setores - juristas,

³ Aconteceram muitos movimentos em prol da redemocratização organizados por sindicalistas (Central Única dos Trabalhadores - CUT), membros da igreja católica (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB) e advogados (OAB).

⁴ Em 1981, a OAB realizou um congresso em Porto Alegre, que aprovou um texto sugestivo para a futura Carta Constitucional (BARBOSA, 2009, p.140).

⁵ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 8, ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 394.

⁶ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. 2009. 409 p. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, p. 155.

⁷ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional. Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais*. (1986) Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>> Acesso em: 20 de julho de 2015.

economistas, sociólogos, escritores etc⁸. A lista continha inicialmente 14 nomes escolhidos pelo próprio Tancredo e passou a ter 50 integrantes quando colocada em prática por José Sarney⁹.

Assim, foi instituída a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais composta por aproximadamente 50 membros, os chamados de “os notáveis”¹⁰, com a tarefa de desenvolver estudos e pesquisas de interesses gerais da Nação. Essa comissão tinha como presidente o jurista Afonso Arinos de Melo Franco e permaneceu de julho de 1985 a setembro de 1986¹¹. O depoimento de um de seus integrantes, o cientista político Bolívar Lamounier ilustra esse fato:

[...] A Comissão se reuniu, se não me falha a memória, 103 vezes: 103 dias integrais. Três ou quatro vezes em Brasília, outro tanto em São Paulo e a maior parte no Rio, no Hotel Glória, principalmente, e algumas vezes, não me lembro quantas, em Itaipava, onde o Exército possui um excelente centro de treinamento, austero mas funcional, ótimo para se trabalhar. A primeira reunião foi no palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro. Como 15 minutos de discussão, cada um pediu a palavra. Surgiu a proposta de abrir as reuniões para a imprensa. Com isto a comissão ficou, como posso dizer, formal demais, cavalheirescas demais. Muitas intervenções ficaram com jeito de discurso [...]¹².

Em geral, a Comissão Afonso Arinos pareceu provocar grande insatisfação entre os constituintes. Esses demonstraram resistência ao trabalho por considerar a iniciativa uma ameaça à soberania da ANC¹³. Para os parlamentares, o Anteprojeto Afonso Arinos certamente não era representativo o suficiente para todos os interesses envolvidos, enquanto para a sociedade, o Anteprojeto não ganharia legitimidade de representação.

O anteprojeto constitucional¹⁴, fruto do trabalho desse grupo, foi encaminhado à presidência da República em 18 de setembro de 1986¹⁵ e, como aponta a literatura analisada, teve seu arquivamento imediato. Porém, conforme as atas analisadas, o anteprojeto Afonso

⁸ PEREIRA, Osny Duarte. **Constituinte**: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Brasília: UnB, 1987.

⁹ LAMOUNIER, Bolívar. A Comissão Afonso Arinos e os debates constituintes. In DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Org.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 19-28.

¹⁰ Segundo Bolívar Lamounier essa designação, “comissão dos notáveis”, era pejorativa, utilizada por parte dos adversários e da imprensa (*apud* Diniz e Praça, 2008, p. 21).

¹¹ BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.14, n.4, p.155-176, 2000.

¹² LAMOUNIER, Bolívar. A Comissão Afonso Arinos e os debates constituintes. In DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Org.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 19-28, p. 22.

¹³ SOUZA, Celina de. Federalismo, descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 44. n. 3, p. 513- 560, 2001, p.517.

¹⁴ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. **Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais**. (1986) Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituin角度te/AfonsoArinos.pdf>> Acesso em: 20 de julho de 2015.

¹⁵ SALLUM JUNIOR, Brasília. **Labirintos**: dos gerais a Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996.

Arinos apareceu como um importante relatório que era consultado toda vez que os constituintes apresentavam dúvidas sobre alguma discussão temática.

À guisa de exemplificação, conforme a 7ª Reunião Ordinária, quando os constituintes foram questionados se utilizariam o texto escrito pela “Comissão dos Notáveis”, esse foi votado e teve seu uso, quase que unanimemente negado. A maioria dos constituintes considerava o anteprojeto prolixo e incompleto. Em contraponto, foram separados alguns pronunciamentos dos constituintes sobre a utilização do texto quando as atividades da ANC já tinham sido iniciadas. Declarações essas que poderiam ser interpretadas como o uso indireto e pontual do anteprojeto Afonso Arinos para delimitação e ordem dos temas a ser abordados.

[...] O Sr. Constituinte (Luiz Salomão): - Eu gostaria de endossar o ponto de vista do Sr. Relator, quanto à utilização do projeto da Comissão de Direitos Constitucionais, presidida pelo eminente Senador Afonso Arinos, como um texto básico para discussão nessa Subcomissão. Apenas, lembrando o fato de que, ao contrário do que foi decidido na discussão anterior, é uma redação detalhista, não sintética, como foi aprovada aqui na Subcomissão.

O Sr. Constituinte (Joaquim Bevilacqua): - Eu endosso as palavras de S. Ex.^a - de que, não só a proposta Afonso Arinos, mas também a proposta do Deputado Luiz Salomão, Guerreiro, Gil César, e outras propostas encaminhadas por Constituintes de outras as comissões, através da Mesa, e que já chegaram ao Relator, servissem como elemento de informação para que S. Ex.^a já fizesse esse texto básico. Não apenas em cima do Projeto Afonso Arinos, mas também, é claro com as próprias ideias do nobre Relator, algumas das quais nós já conhecemos, outras, naturalmente, iluminarão, a discussão, por parte deste colegiado. Essa é a proposição básica. Nós entendemos que o Relator já tem, a esta altura, elementos suficientes para, pelo menos, elaborar um esboço, em cima do qual, nós vamos discutir e debater os detalhes.

O Sr. Constituinte (Gabriel Guerreiro) - Sr. Presidente, só para esclarecer, o que se pretende é a sistematização dos temas, não o espírito do texto, já uma ordem lógica no tratamento das questões. É claro que as achegas, o pensamento, a contribuição de proposições dos Srs. Constituintes, todas elas vão ser levadas em conta. Mas nós teríamos um ordenamento já pronto, alguns princípios já definidos, com os quais, os textos de modo geral.

O Sr. Relator (Virgildásio de Senna): -Nobre Constituinte, por favor, o que estamos dizendo é que há uma ordem. A proposta da ordem econômica começa por definir o que é ordem econômica. Nós temos em aberto as discussões básicas. Que roteiro para essas discussões básicas seguiríamos? Há uma ordem clássica, clara, na proposição da Comissão Afonso Arinos.

O Sr. Presidente (Delfim Netto): - Eu gostaria de dar um esclarecimento. Acho que nós estamos começando a confundir um pouco as coisas. A proposta original aqui é se haveria uma proposta básica ou não. Eu imaginei que a proposta básica seria produzida pelo Sr. Relator. Durante a discussão, houve várias sugestões de que a proposta básica fosse o projeto Afonso Arinos. Contra isso é que houve

essa discussão toda que está aqui. Acho que todos nós, segundo entendi, estamos de acordo em que o Relator produza uma proposta básica. Mas, acredito que o Constituinte Roberto Campos acrescentou alguma coisa importante, até o dia seis de maio todos nós vamos apresentar sugestões, e qualquer sugestão, antes de seis de maio, do Sr. Relator ficaria muito prejudicada. Suspeito que chegaremos a um acordo se firmarmos que haverá uma proposta básica, produzida pelo nobre Relator, depois de todas as sugestões terem sido apresentadas a partir de seis de maio [...]¹⁶.

O jurista Osny Pereira foi convidado pelos constituintes para uma das audiências públicas em plenário e também apresentou um texto apontando o que deveria ser mudado no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos.

[...] A extrema-direita brasileira civil e militar, sem o descortino dos japoneses, empenha-se numa guerra sem tréguas contra o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, etiquetado de prolixo, xenófobo, estatizante e utópico, apenas porque arranha os privilégios do capital estrangeiro. Entretanto, há um grave pecado em suas disposições. São programáticas e não impositivas. Falta-lhes a norma coercitiva. Falta-lhes declarar crime a inobservância de seu texto. Na Constituição do Paraguai "*queda prohibida la explotación del hombre por el hombre*"; na Constituição dos militares, incluíram-se disposições da Declaração Universal dos Direitos do Homem, como a liberdade de pensamento e de convicções políticas e filosóficas, o direito de reunião, o de greve etc. As Cartas não passam, nestes casos, de acidente. A contenção dessas falhas estará, sem dúvida, em sugestões adequadas dos Srs. Constituintes, empenhados em defender uma nova ordem, democrática e justa. Na definição de empresa nacional, contida no art. 323 do Anteprojeto Afonso Arinos, subsiste um pequeno lapso, porém crucial. Reconhece que será empresa nacional aquela cujo controle de capital pertença a brasileiros. Está errado. Como todos sabem, as multinacionais da petroquímica dependuram-se na Petrobras e em suas refinarias, como cachos de sanguessugas e ali se encontram sorvendo a seiva dessa empresa estatal [...]¹⁷.

¹⁶ BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. **Atas da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987 -1988, p. 51.

¹⁷ BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. **Atas da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987 -1988, p. 36.

De acordo com a ata da 5ª Reunião da Subcomissão de Princípios Gerais, o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos parecia receber mais críticas que elogios. Para alguns constituintes, o anteprojeto deixava a desejar por sua extensão, em comparação às Constituições de 1946 e 1967 consideradas longas. Para outros constituintes, o texto era insuficiente por não tratar de temas como seguro-desemprego, participação nos lucros, benefícios às classes trabalhadoras e avanços na ordem social. Para Delfim Netto (Presidente da Subcomissão de Princípios Gerais), a discussão findaria quando os constituintes acreditassem que “a Constituição é como uma mera moldura, onde os princípios estão definidos e a mutação dos costumes das instituições permitem que os tribunais vão ajustando às realidades emergentes”.¹⁸

Nota-se com isso que o uso pontual e indireto do Anteprojeto, diferente do consenso encontrado na bibliografia especializada de que a Comissão Afonso Arinos foi arquivada¹⁹, reflete muito mais um despreparo dos constituintes frente ao poder originário do processo constituinte (bem como a influência de textos constitucionais de outros países) que uma retomada e manutenção de interesses dos atores que formularam o texto em questão.

Apesar de possíveis formas de analisar o uso do anteprojeto Afonso Arinos, a preocupação central a este respeito foi a formulação de um texto constitucional que fosse escrito por uma ANC soberana e não por um grupo de membros escolhidos, *a priori*, por Tancredo e Sarney. Foi em defesa do pressuposto de soberania da ANC, de seus trabalhos e de sua composição que se questionou o uso do anteprojeto Afonso Arinos, do mesmo modo que foi negada a utilização de textos constitucionais brasileiros anteriores para a formulação da Constituição²⁰. Para este fato, explicações que determinam a Comissão Afonso Arinos como um simples resultado da “vontade de Tancredo” mantida por Sarney, desprezam a importância da convocação de uma ANC e relevância de todo o processo constituinte. A ANC era definitivamente um assunto coletivo a ser discutido²¹.

¹⁸ BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. **Atas da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987 -1988.

¹⁹ ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2006

²⁰ Esse argumento também serve de justificativa para questões que envolvem a utilização e reforma da Constituição de 1946 ao invés da confecção de uma nova Constituição em 1988.

²¹ A discussão sobre uma ANC soberana abrange também análises sobre os poderes derivados e originários de uma Constituição. Conforme o autor Saulo Ramos é possível delimitar dois tipos de Constituinte: uma com poderes originários e outra com poderes derivados. A primeira, diz respeito a um país que não tem, inicialmente, uma Constituição ou que não mais a possui, assim os novos governadores convocam nova Assembleia fundando um Estado. Isso pode ocorrer por meio de revoluções ou por meio de Golpes de

2 A DESCENTRALIZAÇÃO DOS TRABALHOS

A ANC foi instalada no dia 1 de fevereiro de 1987 pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, José Carlos Moreira Alves. Ulysses Guimarães foi eleito presidente, acumulando os cargos de presidente da Câmara dos Deputados e presidente nacional do PMDB. Ulysses tinha a função primordial de agir como um árbitro diante dos inúmeros conflitos do seu partido, bem como da ANC e da relação entre Congresso Nacional e Executivo Federal²². Conforme nomeação de Ulysses Guimarães, a relatoria do regimento interno ficou a cargo do Senador Fernando Henrique Cardoso, publicado em março de 1987. Uma das novidades do texto regimental interno foi admitir propostas vindas de fora do Congresso. Entre os participantes estavam “os Poderes Legislativos Municipal e Estadual, o Judiciário e os cidadãos que poderiam enviar emendas populares pelos Correios, desde que assinadas por no mínimo 30.000 eleitores e sob a responsabilidade de três entidades da sociedade civil”²³. Durante vinte meses²⁴, Brasília e o Congresso tornaram-se receptores não só de sugestões do povo, como também de grupos de interesse e sindicatos, “a presença de todo tipo de *lobby*, sindicatos e movimentos sociais, era a rotina da ANC e durante vinte meses o Congresso e Brasília transformaram-se no centro da vida dos brasileiros, um exercício de democracia e participação”²⁵.

Estado. Quando já existe uma Constituição em vigor, os poderes são derivados, reformadores ou secundários. A Constituição de 88 foi oriunda de poderes derivados, ou seja, de uma Constituição anterior vigente que convocara o exercício do Poder Originário para a criação de uma nova ordem constitucional (SHARE e MAINWARING *apud* LOPES, 2008, p. 25), o que não diminuiria a soberania e a liberdade da ANC e nem diminuiria a abertura democrática prevista. Aliás, esse é o caso da maioria de outros países e, particularmente, do Brasil, em que mesmo com uma ruptura de regime político ou mudança institucional, o objetivo maior da Carta é moderniza-se, adaptar-se a um novo contexto e responder às novas reivindicações sociais. Ver: SHARE, D e MAINWARING, S. Transição pela transição: democratização no Brasil e na Espanha. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Vol. 29, n. 2, Rio de Janeiro, p. 215 - 217, 1986 e RAMOS, Saulo. **Assembleia Constituinte - o que pode e o que não pode. Natureza, extensão e limitação de seus poderes**. Rio de Janeiro: Alhambra, 1987.

²² SOUZA, Celina de. Federalismo, descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 44. n. 3, p. 513- 560, 2001.

²³ Totalizando em 72.719 as participações despachadas pelos Correios e destinadas ao Congresso Nacional. Ver: SOUZA, Celina de. Federalismo, descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 44. n. 3, p. 513- 560, 2001. p. 509.

²⁴ Período entre a instalação da ANC em 1 de fevereiro de 1987 e a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988.

²⁵ SOUZA, Celina de. Federalismo, descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 44. n. 3, p. 513- 560, 2001. p. 520.

Contudo, essa era uma característica muito peculiar ao processo decisório e provocava certo surpresa a quem o presenciava, pois:

[...] O deputado Ulysses Guimarães preocupava-se com o intenso movimento de pessoas circulando pelas dependências do Congresso, de modo particular na Câmara dos Deputados. Eram centenas de pessoas que procuravam influenciar os constituintes para fazê-los aceitar suas reivindicações, misturando-se política de toda natureza, de categorias funcionais, de representantes de sindicatos, de movimentos femininos, de índios, de grupos raciais e até religiosos. Em face dos problemas criados por essa movimentação, foi realizado um estudo sobre como outros países trataram a questão. Em outros países, era vedado o acesso de pessoas estranhas aos locais privativos dos parlamentares. Estudou-se como era o costume da Itália, Portugal, Holanda, Irlanda, Inglaterra, Estados Unidos, França e Alemanha. Nesses países, o próprio acesso às galerias era sempre restrito severamente e, em alguns casos, só era permitido mediante convites. Contudo, nada pôde ser feito. Ocorria verdadeira invasão dos mais diversos interesses, em total desrespeito às normas da Casa e em prejuízo da própria liberdade dos constituintes [...].²⁶

O regimento interno seria escrito por 24 Subcomissões que entregariam, *a posteriori*, seus relatórios para oito grandes comissões temáticas, e, por fim, essas desembocariam em uma única Comissão de Sistematização. Deste modo, as decisões seriam submetidas a duas rodadas de votações nominais em plenário.

Cada subcomissão e comissão contavam com um presidente, dois vice-presidentes e um relator. As subcomissões eram compostas por 21 membros e as comissões por 63 membros, todos indicados pelos líderes partidários e de acordo com a proporcionalidade partidária. A Comissão de Sistematização era composta por 93 membros, dentre eles os presidentes e relatores das comissões e das subcomissões. Então, contabilizavam 559 membros: 72 senadores (sendo 23 senadores remanescentes do Regime Militar, rotulados como “senadores biônicos”) e 487 deputados²⁷.

O formato descentralizado do processo constituinte corou a proposta da arena democrática e participativa. A descentralização permitia e institucionalizava, por meio de seu regimento interno, práticas de inserção de interesses de grupos organizados. A dinâmica do processo constituinte e da formulação do texto constitucional tornou-se sinônimo de mobilização. O processo constituinte foi caracterizado por um funcionamento que viabilizou a

²⁶ OLIVEIRA, 2005 *apud* BARBOSA, 2009, p. 209. Ver OLIVEIRA, Paulo Afonso Martins de. **O Congresso em meio século: depoimento a Tarcísio Holanda**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

²⁷ SOUZA, Celina de. Federalismo, descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 44. n. 3, p. 513- 560, 2001. p. 515.

intensa interferência da opinião pública por meio de mecanismos institucionais de participação externa. Baseado em um desenho descentralizado em comissões e subcomissões temáticas e na manutenção de uma ANC soberana, o processo constituinte foi capaz de romper com o paradigma restrito às instituições e com a formulação de textos constitucionais guiada por técnicos de governo.

2.1 A Comissão de Sistematização

A trajetória das negociações na Constituinte, que havia começado descentralizada em relação aos processos normativos e decisórios, finalizava na centralização dos trabalhos na Comissão de Sistematização, formada pelos relatores e presidentes de todas as Subcomissões e Comissões temáticas. A Comissão de Sistematização seria composta por 93 membros, sendo eles 24 relatores das Subcomissões temáticas, mais oito presidentes e oito relatores das Comissões temáticas²⁸.

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) era o partido majoritário na ANC e tinha, por meio das indicações de seu líder Mário Covas, a maioria dos cargos de presidência e relatoria. O constituinte Mário Covas selecionou os parlamentares mais à esquerda do PMDB (considerados progressistas) para formação da Comissão de Sistematização. Portanto, dos 40 cargos possíveis para acessar diretamente a Comissão de Sistematização, 18 cargos eram ocupados pelo bloco progressista²⁹. E em uma comissão composta por 93 constituintes, contabilizavam-se 29 membros da ala progressista do PMDB³⁰.

Assim, havia uma maioria quantitativa de constituintes progressistas que parecia, em um primeiro momento, dificultar as mudanças dos projetos constitucionais de modo que o próprio regimento interno estabelecia que para qualquer modificação e apresentação de emenda para parágrafos, incisos e artigos (e não capítulos e títulos) deveriam reunir 280 votos apresentados nominalmente.

²⁸ GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.1. p. 193-224, 2006.

²⁹ PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987- 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.76.

³⁰ Acrescenta-se a esses progressistas do PMDB, seis titulares originários aos pequenos partidos que compunham a ANC, inclusive os partidos de esquerda, somando 35 parlamentares progressistas na formação da Comissão de Sistematização. Cf: PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987- 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.76.

Diante da dificuldade de qualquer modificação dos projetos apresentados pelos progressistas da Comissão de Sistematização, os constituintes da ala mais à direita (composta pelo grupo mais conservador do PMDB, incluindo membros do Partido da Frente Liberal -PFL, Partido Democrático Social -PDS e Partido Trabalhista do Brasileiro - PTB), formaram em dezembro de 1987, um grupo suprapartidário chamado de “Centro Democrático” (“Centrão”), com o objetivo de modificar o regimento interno e, principalmente equilibrar o poder decisório da Comissão de Sistematização. De fato, transformaram os 280 votos que seriam necessários para a aprovação de mudanças no projeto original da Comissão de Sistematização, em 280 votos necessários para que a Comissão de Sistematização tivesse permissão para manter o texto resultante das comissões. Dessa forma, o “Centrão” acabou atuando muito mais como uma comissão de veto que como um grupo unido e propositivo orientado à transformação³¹, favorecendo, por consequência, a descentralização dos trabalhos em uma comissão essencialmente centralizadora que definia a Comissão de Sistematização.

Pressões por conta do calendário, tensões em busca de resultados, esvaziamento do plenário por conta das eleições municipais que se aproximavam, falta de consenso e articulação levaram ao sucesso parcial do “Centrão”. Vitórias relativizadas e soluções alternativas foram aplicadas, assim como transferências de decisões da ANC à legislação complementar ou ordinária.

Foi nessa fase final que houve a formação do Colégio de Líderes³², quando as decisões acabavam sendo discutidas pelas lideranças partidárias³³ e o surgimento dos chamados “buracos negros”, situações em que uma proposta não era votada em razão da ausência de uma maioria absoluta em plenário^{34,35}. Essas se tornaram situações características da ANC e a comprovação de

³¹ GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.1. p. 193-224, 2006.

³² JOBIM, Nelson. O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação institucional. *Cadernos de Pesquisa*, n.3, pp. 37- 59. São Paulo: CEBRAP/ Fundação Mellon, 1994.

³³ GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.1. p. 193-224, 2006.

³⁴ Na ausência de um mínimo acordo comum entre os constituintes e na ausência de maioria absoluta favorável à uma determinada matéria surgiu o vácuo constitucional, que à época os constituintes e a imprensa denominaram de “buraco negro”. Neste ensejo deu o surgimento a formação do Colégio de Líderes, ou seja, para evitar que a nova Constituição fosse omissa em pontos considerados essenciais, as lideranças dos diversos partidos passaram a fazer reuniões prévias às votações para tentar acordos em torno das diversas matérias colocadas na pauta de votação. Nessas reuniões periódicas entre lideranças, eram discutidos os acordos, promovidas as fusões de emendas e decidida a pauta de votações. Nas reuniões de lideranças definiam-se conseqüentemente que votações iriam ser decisivas. Algumas dessas

que as regras institucionais influenciavam as preferências dos atores.

Os mecanismos da Constituinte e seus verdadeiros propósitos de formação de um novo consenso prevaleceram sob quaisquer circunstâncias de manutenção do *status quo*. Além disso, da mesma forma que não se deve desvincular a ANC da agenda de transição democrática, a relação inversa também deve existir: a ANC definiu as regras da democracia e proporcionou a formação de novas identidades políticas, o surgimento do PSDB em 17/06/1988 é um exemplo desse efeito³⁶.

3 ENTRE O “PASSADO” E O “FUTURO”: A MUDANÇA INSTITUCIONAL

Pode-se considerar que a mudança institucional no Brasil fundou-se com a crise econômica, já que a partir da década de 1970, o quadro econômico brasileiro foi marcado pela crise do petróleo, renúncia fiscal, baixo crescimento econômico, inflação e dívida externa, atingindo a produtividade e o lucro do empresariado, conseqüentemente, todos os setores estatais e da sociedade civil.

A Constituição foi resultado do processo de redemocratização, percebida pelos atores políticos como um instrumento de consolidação da democracia. Sabe-se que o Brasil não foi o único país a ter uma nova Constituição derivada de um processo de redemocratização. Adam Przeworski³⁷ apresenta um conjunto de características dos pactos sociais que acompanham a transição autoritária para a democracia. Itália, Argentina e Uruguai e Espanha ilustram sua

votações tinham resultado previsto, devido ao acordo prévio entre lideranças; outras seriam decididas ‘batendo chapa’, que no jargão parlamentar quer dizer ‘decidir no voto sem acordo prévio’. Ver: COELHO, Ricardo Corrêa. **Partidos Políticos e Maiorias Parlamentares e Tomada de Decisão na Constituinte**. 1999. 289p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

³⁵ LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A carta da democracia - O processo constituinte da ordem pública de 1988**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

³⁶ NORONHA, Eduardo Garuti. Mudança institucional e a Constituinte de 1988: temas e preferências de empresários e sindicalistas. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 7., 2010, Recife. Anais... Disponível em:

<http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/trabalhosite/visualiza_popup1.asp?IdAtividade=1104>.

Acesso em: 2 jan. 2012.

³⁷ PRZERWORSKI, Adam. Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia? In: **Dilemas da Consolidação da Democracia**. MOISÉS, José Álvaro.; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (orgs.) São Paulo: Paz e Terra, 1989.

explicação. Afinal, se a Constituição é uma instituição política no sentido pleno do termo, o processo constituinte é, nas sociedades democráticas, o momento no qual os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário somados à vontade popular, embora expressos e apresentados de maneira difusa, estão relativamente coesos na percepção de que elementos centrais da institucionalidade nacional devem ser alterados.

Conforme John Elster³⁸, o século XX passou por várias “ondas” de elaboração de novas constituições: ao final das duas guerras mundiais, na transição para a democracia nos países do sul da Europa e da América Latina, nas ex-colônias e na Europa Oriental. Para o autor, circunstâncias que desencadeiam uma crise econômica e social, uma revolução, um colapso de um regime, uma derrota na Guerra Mundial, uma criação de um novo Estado ou uma libertação do sistema colonial podem se espalhar entre os países por meio de eventos desencadeados e reações correntes, por isso a utilização do termo “ondas”.

A Constituição da República Federativa do Brasil vigente nasceu da incapacidade do antigo regime político em responder às novas demandas³⁹ refletidas nos problemas econômicos, sociais e políticos. Os constituintes representaram o poder soberano da população na construção de um novo consenso contingente⁴⁰ resultante de uma negação do passado recente, uma resposta ao presente e uma proposta de projeto futuro a ser seguido. Esse elo entre recusa do efeito negativo de um período anterior e um novo pacto para o presente/futuro é o momento de inflexão que legitima o processo decisório e delimita a Constituição como mantenedora da democracia.

A mobilização em torno da construção de um novo pacto social coincide com o surgimento de novos atores políticos, demandas sociais, surgimento da noção de espaço público e do paradigma de cidadania. A estrutura do processo constituinte refletia esse quadro de demandas ao assegurar a participação de todos na elaboração da Carta constitucional, por meio de formas institucionais, bem como apresentação de sugestões oriundas de entidades representativas de segmentos da sociedade, audiências públicas e emendas populares. A

³⁸ ELSTER, John. Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, Durham, v.45, n.2, p.364-396, 1995.

³⁹ De modo geral, em termos de crescimento econômico a década de 80 foi considerada “uma década perdida”. Uma negatividade que se refletia na esfera social em seus mais amplas vertentes: saúde, educação, renda, nutrição, emprego e moradia.

⁴⁰ Para consenso contingente refere-se a um consentimento dos cidadãos de mudança conduzida por suas racionalidades. Percebe-se o consenso contingente como um condicionante para que ocorram transformações significativas no âmbito institucional. Cf.: LEVI, Margareth. *Uma Lógica da Mudança Institucional*. Rio de Janeiro. *Dados*, v.1, n.34, p.79-99, 1991

particularidade de abertura do processo decisório possibilitou à Constituinte uma prática inédita de formulação constitucional. As respostas às demandas sociais, a formação do paradigma de cidadania, a multiplicação de atores e de interesses servem também de justificativa à produção de um texto constitucional longo, que também pode ser explicado pela tradição constitucional brasileira.

As análises das Constituições brasileiras e seus processos constituintes mostraram que há muitas continuidades em seus formatos, tais como a quantidade de artigos. Afinal, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não foi excessivamente maior após mais de um século e meio da primeira Constituição do país.

Tabela 1: Quantidade de artigos das Constituições Brasileiras

| Constituições | Artigos |
|----------------------|---------|
| Constituição de 1824 | 169 |
| Constituição de 1891 | 91 |
| Constituição de 1934 | 187 |
| Constituição de 1937 | 187 |
| Constituição de 1946 | 222 |
| Constituição de 1967 | 189 |
| Constituição de 1988 | 245 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados levantados da obra de ANDRADE e BONAVIDES (2006).

Com isso, críticas ao tamanho da Constituição e sua comparação à sucinta Carta norte-americana, por exemplo, tornam-se críticas descontextualizadas de seus processos decisórios, do pacto social e político a que elas corresponderam. Elas são marcadas por temporalidades políticas diferentes. Aliás, o caso americano está diretamente relacionado ao processo político de independência e do sistema federativo pelos quais estava envolvidos, enquanto o caso brasileiro está relacionado à criação de um federalismo para constituição de um Estado-nação ainda inexistente⁴¹⁴². Da mesma maneira, comparada às Constituições que responderam a

⁴¹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores, XXIX).

⁴² SOUZA, Celina de. Federalismo, descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 44. n. 3, p. 513- 560, 2001.

períodos mais atuais (período pós-guerra), a Constituição Brasileira torna-se menos discrepante em seu tamanho, conforme nota-se no quadro abaixo⁴³.

Tabela 2: Quantidade de artigos das Constituições dos principais países

| Constituições | Artigos |
|--|---------|
| Constituição do Brasil (1988) | 245 |
| Constituição da Espanha (1978) | 169 |
| Constituição da Alemanha (1949) | 146 |
| Constituição da Itália (1948) | 139 |
| Constituição da França (1958) | 92 |
| Constituição dos Estados Unidos (1787) | 34 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados apresentados em Sartori (1994)⁴⁴.

Uma Constituição está diretamente relacionada ao processo decisório que a fundamenta. Assim, o modelo de uma constituinte ideal proposta por John Elster⁴⁵ está distante de ser colocada em prática. A elaboração de uma Constituição por especialistas, em um curto espaço de tempo, por exemplo, não se adaptaria às peculiaridades do processo constituinte brasileiro, no qual foi composto pela publicização dos trabalhos na mídia, recepção de proposições populares, atuações diretas de grupos de interesse e descentralização dos trabalhos.

As regras do jogo foram fundamentais para a manutenção dos verdadeiros propósitos do processo constituinte. A metáfora de “Ulisses e as Sereias”, apresentada por John Elster⁴⁶, de que a Constituição é uma forma de restrição imposta pelo constituinte ao legislador ordinário, pode ser aplicada aos mecanismos regimentais do processo constituinte brasileiro como

⁴³ Além disso, pode-se entender a diferença entre os tamanhos da Constituição Brasileira e da Constituição Norte-Americana pelo fato das Constituições Estaduais norte-americanas terem maior autonomia e importância que as brasileiras.

⁴⁴ SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes**. London, Macmillan, 1994.

⁴⁵ ELSTER, John. Arguments for constitutional choice: reflections on the transition to socialism. In: ELSTER, John; SLAGSTAD, Rune. (Org.). **Constitutionalism and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press. Arguments for constitutional choice: reflections on the transition to socialism, 1988 p.303-326.

⁴⁶ ELSTER, John. **Ulises y las sirenas**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

restrições impostas aos constituintes com a finalidade de assegurar a mudança institucional, ou seja, os mecanismos que garantissem que “Ulisses não caia no canto das sereias...”

CONCLUSÃO

Conclui-se com esse artigo que é necessário interpretar o processo constituinte conforme suas regras institucionais para compreender não só o procedimento de formulação do texto da vigente Constituição da República Federativa do Brasil, mas também para dar fundamento ao que foi chamada de “Constituição Cidadã”.

As regras institucionais além de influenciarem o resultado final do processo constituinte, permitiram que a soberania da ANC fosse mantida frente a agenda democrática colocada em pauta. Além disso, os mecanismos regimentais foram mantidos em defesa de um novo pacto social mediante a participação de atores da sociedade na confecção do texto constitucional.

Dessa forma, as preferências individuais dos parlamentares precisaram ser negociadas para serem levadas em consideração, ou seja, a soma de preferências iguais não levou necessariamente à formação de uma preferência coletiva. Assim, para serem atendidos os interesses dos atores políticos foi preciso articular entre diversos grupos partidários e utilizar diversos meios de acessos, de modo que não bastava ser uma maioria quantitativa para garantir as vitórias nas votações.

Por fim, constata-se que a ANC garantiu a participação e representação de diversos setores da sociedade, inclusive suas atuações diretas, na formulação de um novo consenso contingente de mudanças e respostas às demandas sociais. Logo, mais que enfatizar a manutenção de elites durante esse nítido processo de ruptura institucional, ressalta-se a reorganização das antigas elites frente aos novos

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2006.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. 2009. 409 p. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.14, n.4, p.155-176, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição Cidadã**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada>. Acesso em: 1 de junho de 2010.

_____. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. **Atas da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987 -1988.

_____. Diário do Congresso Nacional. **Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais**. (1986) Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf>> Acesso em: 20 de julho de 2011.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Partidos Políticos e Maiorias Parlamentares e Tomada de Decisão na Constituinte**. 1999. 289p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio. **Vinte anos de constituição**. São Paulo: Paulus, 2008.

ELSTER, John. Arguments for constitutional choice: reflections on the transition to socialism. In: ELSTER, John; SLAGSTAD, Rune. (Org.). **Constitutionalism and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press. Arguments for constitutional choice: reflections on the transition to socialism, 1988 p.303-326.

_____. **Ulises y las sirenas**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

_____. Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, Durham, v.45, n.2, p.364-396, 1995.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.1. p. 193-224, 2006.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores, XXIX).

JOBIM, Nelson. O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação institucional. *Cadernos de Pesquisa*, n.3, pp. 37- 59. São Paulo: CEBRAP/ Fundação Mellon, 1994.

LAMOUNIER, Bolívar. A Comissão Afonso Arinos e os debates constituintes. In DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Org.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 19-28.

LEVI, Margareth. Uma Lógica da Mudança Institucional. Rio de Janeiro. *Dados*, v.1, n.34, p.79-99, 1991.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A carta da democracia - O processo constituinte da ordem pública de 1988.** Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

NORONHA, Eduardo Garuti. Mudança institucional e a Constituinte de 1988: temas e preferências de empresários e sindicalistas. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 7., 2010, Recife. **Anais...** Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/trabalhosite/visualiza_popup1.asp?IdAtividade=1104>. Acesso em: 2 jan. 2012.

OLIVEIRA, Paulo Afonso Martins de. **O Congresso em meio século: depoimento a Tarcísio Holanda.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2005PEREIRA, Osny Duarte. **Constituinte: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos.** Brasília:UnB, 1987.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987- 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PRZERWORSKI, Adam. Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia? In: **Dilemas da Consolidação da Democracia.** MOISÉS, J. A.; ALBUQUERQUE, J. A. G. (Orgs.) São Paulo: Paz e Terra, 1989.

RAMOS, Saulo **Assembleia Constituinte - o que pode e o que não pode. Natureza, extensão e limitação de seus poderes.** Rio de Janeiro: Alhambra, 1987.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Federação e Centro de Indústrias do Rio Grande do Sul. **O empresário e a Constituinte.** Porto Alegre: FIERGS/CIERGS, 1986.

SALLUM JUNIOR, Brasília. **Labirintos: dos gerais a Nova República.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes.** London, Macmillan, 1994.

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição pela transição: democratização no Brasil e na Espanha. **Dados - Revista de Ciências Sociais.** Vol. 29, n. 2, Rio de Janeiro, p. 215 - 217, 1986.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo.** 8, ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 394.

SOUZA, Celina de. Federalismo, descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista Dados,** Rio de Janeiro, v. 44. n. 3, p. 513- 560, 2001.

SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política,** São Paulo, n.58, p.37-59, 2003.

Recebido em: 14.10.2015 / Revisões requeridas em: 11.04.2016 / Aprovado em: 17.04.2016