

O JOGO DAS REGRAS

A política da reforma constitucional de 1993/96 (*)

Marcus André Melo

Este artigo, que busca contribuir para a análise do processo de reforma constitucional no Brasil, está organizado em quatro partes. Na primeira se discute de forma sumária as contribuições recentes sobre o impacto das instituições nos processos de reforma. Na segunda parte se apresenta, com base em ampla pesquisa empírica, uma análise comparativa entre a revisão constitucional de 93/94 e a reforma constitucional iniciada em 95, na qual se enfatizam os arranjos dos trabalhos legislativos e os elementos de seqüência e conjuntura. Na terceira são apresentados elementos para uma análise comparativa entre as *issue-areas* da reforma. A quarta parte apresenta a perspectiva da política constitucional como um *meta jogo* — um jogo em que os atores tomam decisões sobre pontos substantivos, quando na realidade estão fazendo uma escolha de procedimentos.

A política da reforma e o papel das instituições

O processo de reforma do Estado na América Latina e na Europa do Leste tem atraído um conjunto crescente de análises empíricas e teóricas.(1) Um conjunto importante, embora reduzido e ainda incipiente, de trabalhos tem privilegiado a matriz institucional dos países estudados e seus impactos sobre as reformas em curso. As insuficiências das análises anteriores de corte mais marcadamente sociológico e de economia política, nas quais as questões de ordem institucional eram subsumidas em outras problemáticas, foram apontadas por essa literatura. No plano das ciências sociais, as análises que enfatizam o papel das instituições têm sido associadas ao chamado ‘novo institucionalismo’, ou mais acertadamente, tendo em vista a heterogeneidade interna desse conjunto de contribuições, ‘novos institucionalismos’.(2)

Embora exista forte ambigüidade em torno do que se define como ‘instituição’, a ênfase colocada nesse conjunto de trabalhos no papel de regras e procedimentos (formais e informais), rotinas, normas sociais, convenções e legados de política (*policy legacies*) permite iluminar aspectos fundamentais do processo decisório de políticas.(3)

Estudos recentes de reformas em áreas setoriais têm iluminado o papel de arranjos institucionais diferenciados em países distintos (Weaver & Rockman, 1993). Immergut (1992), em contribuição recente sobre reformas de política de saúde na Suécia, na Suíça e na França, demonstra que a mobilização de grupos de interesse com força e capacidade organizacional similares em contextos institucionais distintos levaram a resultados diferenciados devido ao fato de que certos arranjos institucionais, presentes em alguns países mas não em outros, constituíram pontos de veto (*veto points*), aos quais os interesses organizados puderam recorrer para impedir reformas. Wilsford (1994), por sua vez, recorrendo ao conceito de *path dependency* (4) mostrou como certos arranjos institucionais consolidados operam para produzir graus importantes de irreversibilidade e resiliência à mudança não incremental. Analisando os casos de EUA, Inglaterra, Alemanha e França, o autor argumenta que os arranjos institucionais funcionam como uma estrutura de incentivos que embute *sunk costs* que militam contra a mudança. Wilsford introduz o papel do *timing* e do que denomina ‘conjuntura’ no sentido forte do conceito. Uma nova conjuntura pode ser engendrada endogenamente — por mudanças na correlação de forças, nas crenças e atitudes — ou exogenamente — por mudanças no sistema político, inovações tecnológicas etc. Uma nova conjuntura altera a estrutura de incentivos com que deparam os atores — ou, como North (1990) expressa em linguagem econômica, os ‘preços relativos’ do arranjo institucional — e altera a correlação de interesses existente (North, 1990, p. 395; Levi, 1990).

Wilsford conclui que é mais provável os arranjos institucionais centralizados, não-fragmentados e hierárquicos produzirem mudanças em políticas setoriais. De forma simétrica, as estruturas fragmentadas apresentam mais pontos de veto (*veto points*), sendo, portanto, menos provável que produzam oportunidades de mudança. A análise das regras do jogo e do desequilíbrio de tendências que uma nova conjuntura possibilita nos arranjos institucionalizados são balizas analíticas necessárias para a compreensão do processo político que está na base de reformas. A conclusões semelhantes

chegam Moe & Caldweel (1994), ao analisar de forma comparativa as estruturas descentralizadas e fragmentadas do presidencialismo americano e as estruturas centralizadas do parlamentarismo britânico.

A formulação conceitualmente mais acabada acerca do papel da estrutura institucional sobre as possibilidades de mudança de políticas foi apresentada recentemente por Tsebelis (1995). A variável dependente de seu estudo é o potencial para a mudança de política em contextos institucionais distintos. A estabilidade nas políticas reflete a ausência desse potencial, embora a existência de um potencial para a mudança não garanta que ela venha a se realizar. A ausência desse potencial, no entanto, impede que ela ocorra. O autor adverte que a estabilidade nas políticas está inversamente relacionada com a estabilidade política: a estabilidade nas políticas produz instabilidade no regime político ou no governo em geral. O conceito central nessa análise é o de *veto player*, que é definido como um ator coletivo ou individual cuja concordância ou aquiescência é necessária para uma decisão de política. Os *veto players* podem ser divididos em duas categorias: partidários (os partidos políticos) ou institucionais (Presidente, Casas do Congresso). Tsebelis demonstra que a estabilidade nas políticas aumenta com 1) o número de *veto players*; 2) sua incongruência (a diferença em suas posições políticas); 3) a coesão interna desses atores. Assim, as democracias do tipo Westminster, ou que exibem dominância de um só partido ou governo de minoria de partido único, apresentam apenas um *veto player*, enquanto sistemas presidencialistas, federativos ou parlamentaristas de coalizão apresentam múltiplos *veto players*.

Conclusões semelhantes sobre o impacto dos constrangimentos institucionais também são partilhadas pelos estudos de caráter macro em estruturas corporativistas e neocorporativistas, que apontam o papel de organizações inclusivas e centralizadas de trabalhadores e empresários na produção de decisões concertadas. As análises sobre o corporativismo em países como o Brasil têm apontado o impacto dessas organizações, embora não estabeleça relações causais com a matriz institucional do país.

No Brasil, as questões institucionais adquiriram grande centralidade na agenda de pesquisas, devido aos recorrentes episódios de escolha institucional a que a população se viu exposta (assembléia constituinte, plebiscito sobre sistema de governo e assembléia revisora). Em certo sentido, os estudos institucionais só adquirem sistematicidade — e até mesmo relevância teórica — num quadro de pleno funcionamento das instituições democráticas, o que explica a onda recente de estudos com foco institucional no Brasil e na América Latina. Como assinala Bates (1990, p. 47), a fragilidade do constrangimento eleitoral e das instituições políticas nos países do Terceiro Mundo reduz o potencial explicativo da abordagem neoinstitucionalista; no entanto, a própria volatilidade institucional possibilita que as instituições possam ser tratadas como ‘endógenas’, o que permite explorar questões conceituais centrais relativas à origem das instituições.

A agenda de estudos institucionais tem privilegiado quase exclusivamente as questões sobre sistema de governo, sistemas eleitorais e, só muito recentemente, uma nova e bastante fecunda linha de análise tem focalizado a organização dos trabalhos legislativos (Limongi & Figueiredo, 1995; Figueiredo & Limongi, 1994 e 1995).(5)

O papel dos constrangimentos institucionais nos processos recentes de reforma. na América Latina é *a fortiori* mais evidente nos casos em que as reformas ocorrem em experiências pós-autoritárias, exigindo mudanças constitucionais. As instituições e os aspectos do sistema democrático, como a organização dos trabalhos legislativos, os requisitos jurídicos para revisão constitucional (exigência de plebiscito etc.) e o *timing* (antecipado ou não pelos atores) das iniciativas de reforma constitucional no Parlamento cumprem papel fundamental no rumo das reformas.

Cabe alertar, como será explorado ao longo deste artigo, que o estudo de um processo de reforma constitucional (que é multissetorial) não pode se restringir ao estudo das regras do jogo, mas exige também a análise substantiva dos *interesses* em jogo e da conjuntura que dá conteúdo substantivo a esses interesses. É efetivamente o *interplay* entre a organização de interesses e a forma institucional que caracteriza o processo de mudança constitucional *numa área setorial*; de outra forma, se poderia fazer *tabula rasa* do objeto específico de revisão.

Instituições; seqüência e conjuntura

Um quadro analítico para estudar qualquer reforma constitucional deve integrar e conferir inteligibilidade aos seguintes elementos: 1) às regras do jogo que balizam a interação estratégica entre os atores, em particular a estrutura e a dinâmica dos trabalhos legislativos; 2) à ‘conjuntura’ que altera os ‘preços relativos’ dos arranjos institucionais existentes, molda e dá conteúdo substantivo às preferências dos atores (Wilsford, 1994); ou, nos termos de Tsebelis (1990, cap. 4), às mudanças que fazem ocorrer variações nos ganhos esperados (*payoffs*) pelos atores, em sua interação estratégica; 3) aos constrangimentos organizacionais à articulação de interesses, incluindo efeitos não antecipados e efeitos de *timing* e seqüência; 4) à heterogeneidade das *issue areas* sob análise, as quais apresentam uma diversidade de padrões de articulação de interesses. A análise das regras do jogo de forma isolada impede que se apreendam os objetivos estratégicos dos atores, que adquirem forma e conteúdo em virtude de variáveis eminentemente situacionais e de conjuntura. Os pontos assinalados são analisados a seguir, de forma preliminar, com base na reconstituição empírica da revisão constitucional de 93/94 e da reforma constitucional de 95/96.

Revisão constitucional de 1993/94

Prevista no ato das disposições transitórias da Constituição de 88, a reforma constitucional de 93/94 parece ter sido

vítima desse mesmo dispositivo. Com efeito, como será assinalado abaixo, o malogro da revisão constitucional de 93/ 94 está fortemente associado a constrangimentos associados ao timing dessa reforma — exatos cinco anos após a promulgação da primeira. Instalada em 13 de outubro de 93 e encerrada em 31 de maio de 94, a revisão, ao longo de 80 sessões, votou apenas 19 mudanças, das quais 12 foram rejeitadas já no primeiro turno das votações. Das 17 mil emendas relatadas — ou melhor, simplesmente ignoradas — pelo relator, deputado Nelson Jobim, apenas 6 foram aprovadas. Destas últimas, a única emenda relevante é a que reduziu o mandato do Presidente da República, de cinco para quatro anos.

Esta seção analisa a revisão de 93/94 estabelecendo comparações preliminares com a reforma constitucional de 95/96, que será analisada em detalhe na próxima seção. Do ponto de vista da organização dos trabalhos legislativos, a revisão constitucional de 93 é bastante peculiar, na medida em que configura uma situação *ad hoc* instituída para a revisão, não seguindo, portanto, a rotina processual de emendamento à Constituição estabelecida pelo regimento interno da Câmara dos Deputados. Suas especificidades processuais serão discutidas de forma comparativa com o formato adotado em 95. Exigindo requisitos mais severos para o emendamento da Constituição, o processo rotineiro exige um exercício maior de barganha política e *logrolling*. Nele, os custos políticos de aprovação de proposições, exigindo a formação de maiorias, são elevados porque não se aplicam os mecanismos usuais de controle, pelo Executivo, do conteúdo e da agenda dos trabalhos legislativos.(6) Recursos como regime de urgência, acordos de líderes ou tramitação extraordinária para projetos oriundos do Executivo não valem para as propostas de emenda constitucional.

O quadro abaixo apresenta as variáveis selecionadas para a explicitação das especificidades da revisão e da reforma da Constituição. O contexto político-institucional em que a revisão entrou na agenda pública estava balizado por quatro fatores: 1) as especificidades do governo de transição e de salvação nacional que caracterizou o período pós-impeachment e, de forma geral, a gestão Itamar Franco em seu primeiro ano (10/92 a 10/93); 2) a comoção institucional causada pela CPI do orçamento; 3) a crise fiscal e o *timing* das discussões constitucionais que se desenrolavam simultaneamente com a feitura do orçamento para 94; 4) o calendário eleitoral de 94. Esses fatores são analisados de forma sistemática no Quadro.

O governo de transição apresenta duas especificidades: em primeiro lugar, se caracteriza por ser respaldado por um pacto de salvação nacional, e pelo conseqüente arrefecimento da oposição no Congresso, o que conferia ao governo características de gestão de transição. Nesse sentido, tudo o que os atores sociais estratégicos esperavam do governo Itamar era a superação da crise institucional aberta com o *impeachment*, e não que desse início a uma nova etapa de inovações institucionais e políticas, as quais estavam simbolicamente associadas com o governo Collor de Mello. Em segundo lugar, pela marcada falta de liderança do vice, Itamar Franco. Estes dois fatores se combinaram de forma a que não se formasse um núcleo articulador que pudesse imprimir direção e unidade às iniciativas reformistas.(7)

O arranjo organizacional adotado para os trabalhos da revisão alimentou os problemas gerados pela falta de comando e pelo desinteresse coletivo na revisão. Os trabalhos foram centralizados no relator e em uma só comissão de revisão, que se pronunciava sobre a admissibilidade e o mérito das PREs; e as propostas da relatoria tinham que ser aprovadas ou rejeitadas sem que os parlamentares tivessem direito a fazer emendas. A falta de comando magnificou o isolamento político do relator-geral da revisão, que passou a assumir esse papel *par default*. Juntamente com uma comissão ligada ao presidente — que permaneceu inoperante —, o Ministério da Justiça ocupou de forma extremamente tímida esse papel. É significativo que várias agências do Executivo — que por concentrarem informações e *expertise* constituem os *loci* privilegiados de propostas de reformas de políticas públicas — não tenham apresentado reformas ou só o tenham feito com grande atraso no cumprimento dos prazos oficiais. Assim, ministérios afetos a questões centrais na agenda reformista, como o das comunicações, não encaminharam nenhuma proposta. O isolamento político do relator, por sua vez, está sinalizado nas reiteradas demandas pela ‘democratização do regimento’, o qual lhe teria conferido poderes desmesurados.

QUADRO
AS REVISÕES CONSTITUCIONAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA

	Revisão 1993/94	Reforma 1994/95
ESPECIFICIDADES CONTEXTUAIS		
Interesse do Executivo em promover inovações institucionais	Baixo	Alto
Constrangimento eleitoral	Alto (eleições gerais e casadas c/ votação nominal).	Baixo (eleições municipais c/ votação nominal).
Interesse do Congresso	Baixo, em virtude da CPI do orçamento.	Alto
Polarização da agenda pública	Alta	Baixa

A vedação regimental a iniciativas do Executivo na revisão contribuiu diretamente para inibir uma ação concertada do Executivo. Na revisão, o Legislativo deteve o poder de agenda, que se concentrou fortemente no relator. Podiam apresentar emendas: os congressistas; os partidos, por meio do líder; as Assembléias Legislativas de pelo menos três estados da federação, manifestando-se pela maioria de seus membros; ou um mínimo de três entidades associativas que organizassem proposta de revisão popular subscrita por no mínimo 15 mil eleitores.

A vedação às iniciativas do Executivo na revisão de 93 (defendida pelo presidente do Congresso) e a questão do rito sumário foram objeto de controvérsia. Nas discussões sobre o regimento da revisão, a possibilidade de o Presidente da República apresentar emendas diretamente foi combatida por parlamentares.(8)

A comoção institucional causada pela CPI do orçamento causou impacto na revisão constitucional de forma tripla. Em primeiro lugar, debilitou de forma particularmente intensa o Congresso enquanto instituição, e em particular sua imagem junto aos setores reformistas da opinião pública e aos setores e grupos de interesse não-empresariais. A oposição no Congresso — com forte respaldo de setores da imprensa — se alimentou desse processo e apontou a ilegitimidade dos trabalhos de revisão por um Congresso com inúmeros representantes que, possivelmente, seriam cassados e que ademais não haviam sido eleitos para aquela tarefa. Com o objetivo de obstruir a pauta, o grupo partidário dos ‘contra’ — PT, PDT, PSDB, e PC do B — apresentou, sem sucesso, 664 emendas ao projeto de resolução que definia a data de início da revisão. A revisão, no entanto, foi instalada por meio de artifícios regimentais por parte do presidente do Congresso e pelo simples fato de que a maioria dos deputados (270 a favor e 60 contra) votou pela instalação.(9) Os partidos de esquerda também recorreram sem sucesso ao Supremo Tribunal Federal, argüindo irregularidades regimentais na leitura do projeto de resolução, e o STF julgou a questão como sendo *interna corporis* ao Poder Legislativo.

Em segundo lugar, devido à forma de organização dos trabalhos legislativos no Congresso, a revisão constitucional saturou a agenda parlamentar à medida que os trabalhos da CPI — em particular o relatório de seu relator, em que seriam definidas as cassações — ainda não haviam se encerrado. Como assinalou o presidente da Câmara, deputado Inocêncio de Oliveira (PFL/PE), “a verdade é que a CPI está atrapalhando os trabalhos de revisão”.(10) As cassações levadas a cabo pela CPI — que atingiram grandes articuladores políticos como os ex-líderes do PMDB e PFL, além do ex-presidente do Congresso — também exacerbaram a falta de mobilização pelos congressistas para os trabalhos de revisão. Segundo declarou o deputado José Genoíno, um dos notáveis da esquerda no Congresso, em entrevista de março de 96:

Eles jogaram pesado para fazer a reforma. O problema é que os articuladores aqui caíram. Os principais articuladores foram atingidos pela CPI do orçamento. Ibsen Pinheiro era um grande articulador que ia ser o presidente, Fiúza era o grande quadro. E outra coisa, a casa ficou em anestesia coletiva com a CPI do orçamento. Processo de cassação da CPI do

orçamento. Isso aqui era o assunto culminante. A casa ficou — vamos dizer assim — em estado de choque, não tinha clima.

A CPI do orçamento também produziu forte impacto nas relações Executivo/Legislativo. O ajuste fiscal do programa de estabilização do governo — e seu relativo êxito — se deveu em grande parte ao fato de que o Congresso estava bastante enfraquecido e incapaz de oferecer resistência às iniciativas agressivas do governo, para contenção do gasto público. Esse fato, aliado ao *timing* do ajuste fiscal e da elaboração do orçamento, explica em larga medida a aprovação de um dos raros projetos de emenda constitucional apresentados — o Fundo Social de Emergência (FSE). As características da conjuntura não escaparam aos estrategistas do governo. Para Gustavo Franco, secretário-adjunto de política econômica e um dos arquitetos do programa de estabilização do governo, o momento era “propício para uma faxina em termos de contas públicas”, e previa que “o Congresso [viria] a se revelar cooperativo”.(11) Como assinalou, de forma arguta, um analista: “A avaliação da equipe econômica é que o momento de crise por que passa o Congresso, diante da CPI da corrupção que investiga manipulação de verbas orçamentárias, é propício para cortes”. (12)

O *timing* do ajuste fiscal explica parte do interesse do Executivo na revisão constitucional. As iniciativas na área tributária e fiscal exigiam efetivamente mudanças constitucionais. Ancorado na necessidade de eliminar um déficit público estimado em 25 bilhões de reais, e constrangido pelos princípios jurídicos de anualidade e anterioridade para criação de novos impostos, o governo defrontou com um dilema de encaminhamento da revisão constitucional. As iniciativas nessa área — e, pela sua centralidade para o déficit, também na área da Previdência Social — impunham um calendário rígido para a estratégia do governo: as propostas teriam de ser votadas ainda em 93.

Com efeito, a necessidade de promover mudanças constitucionais para o programa de estabilização impulsionou o governo a se engajar na instalação dos trabalhos da revisão constitucional. O líder tucano na Câmara dos Deputados, deputado José Serra, defendia a revisão em duas fases. Em primeiro lugar, as matérias relacionadas às questões fiscal, tributária e previdenciárias e, em seguida, as demais matérias. A estratégia do governo de viabilizar a aprovação de um ‘emenda’ fiscal à Constituição, e se descomprometer com a revisão, foi percebida *ex post* por um parlamentar, ao refletir sobre o fracasso da revisão: “O governo pegou carona para aprovar o Fundo Social de Emergência. Depois, foi omissa”.(13) A opção estratégica do governo se mostrou acertada. Beneficiando-se da fragilidade do Congresso para oferecer resistência, o governo manejou estrategicamente a agenda da revisão, convertendo-a virtualmente num pacote de pequenas mudanças na área fiscal. Decorre daí que o Fundo Social de Emergência tenha constituído a primeira emenda promulgada, e a única mudança significativa da Constituição.

O calendário eleitoral também cumpriu um papel fundamental na explicação do fracasso da revisão da carta constitucional de 93/94. O próprio prazo inicialmente acertado para o término dos trabalhos de revisão — abril de 94 — foi estabelecido por ser o limite para a desincompatibilização de ocupantes de cargos, em virtude das eleições de novembro. Com o Congresso voltado para a campanha eleitoral e a política de obstrução pelos ‘contra’, se tornou difícil a obtenção de quórum. Ao contrário da votação simbólica utilizada em votação de projeto de lei ordinária ou complementar (ressalvadas solicitações específicas de parlamentares para tanto), a votação nominal exigida pelo regimento para projetos de emenda à Constituição amplificava o impacto do constrangimento eleitoral. Os parlamentares relutavam em dar visibilidade a seu apoio a medidas impopulares. (14)

Para o presidente da CPI do orçamento, senador Jarbas Passarinho, o calendário eleitoral representou a variável central para a explicação do malogro da CPI, conforme declarou em entrevista de março de 96:

A semana parlamentar começa na terça à tarde e termina na quinta ao meio-dia, todo mundo já cansado. Então, esse era um problema, falta de quórum. Pois bem, essa CPI funcionou três meses e três dias, com quórum existente todos os dias, sábado inclusive. Sábado inclusive e o domingo não era dispensado, o domingo era para avaliação do resultado da semana e a preparação pra segunda-feira. Ora, então o que é que eu dizia? Se nós éramos 22 titulares, com 22 suplentes que faziam questão de ir, então de qualquer maneira vamos considerar 44. Havia 531 deputados, ahn? e 81 senadores. Resultado, eu estou dizendo, 44 pessoas; por mais que elas faltassem aos trabalhos dos plenários, não podia ser uma explicação, não me servia como explicação.

O argumento do impacto da CPI teria sido um recurso da oposição para obstruí-la: Então, usou-se a CPI do orçamento como bode expiatório. Foi ela que não permitiu [a revisão], mas como não permitir, com uma falta de 44? E ainda houve mais, houve momentos em que eu interrompi sessão como presidente da comissão para votação, pra não prejudicar a votação.

Para Jarbas Passarinho, teria havido um duplo movimento que obstaculizou a revisão: a obstrução pela esquerda e o calendário eleitoral:

Mas houve um duplo movimento que, no meu entender, foi fatal pra o caminho da revisão interno e externo, endógeno e exógeno. O endógeno é do grupo de esquerda, tendo até tido reações muito grandes de não querer autografar a Constituição, o PT não quis autografar a Constituição. Agora [a Constituição] era intocável. Então a reação começou a partir desses grupos. Agora, ao lado disso, a pressão exógena, o partido de massa. De modo que o grupo que tinha massa

trouxo a massa pra fazer ligação com a ação interna de retardamento, era puramente questão de retardar [...]. Mas eu acho que o malogro foi devido exatamente à falta de vontade política. Não houve vontade política da maioria de comparecer pra votar, em função das eleições.

O impacto da CPI — uma variável contingente de conjuntura — seguramente não pode ser minimizado, mas a sensibilidade do comportamento do parlamentar em relação ao ciclo eleitoral é uma variável estrutural (embora se manifeste empiricamente na forma de efeito de conjuntura) e documentada para um grande número de análises. A capacidade de liderança política também constitui uma variável contingente e a sua ausência, como assinalado no caso de Itamar Franco, cumpriu certamente algum papel.” O constrangimento eleitoral permanece no modelo explicativo sugerido neste trabalho como a variável crucial.

Os setores empresariais se articularam fortemente a favor da revisão constitucional,(16) e representaram o setor organizado mais ativo pela revisão. A experiência do processo constituinte em 87/88, quando os interesses empresariais foram; em grande medida, derrotados, representou um aprendizado para o empresariado, que se mobilizou politicamente de forma inédita para a revisão de 93. Como assinalou Ruy Altenfelder, vice-presidente da Fiesp, em entrevista de abril de 96:

Ficou bem caracterizada, portanto, nos antecedentes da elaboração da Constituição de 88, uma razoável divisão de forças do lado das elites dos trabalhadores e uma fragmentação de força do lado empresarial.

A incapacidade do empresariado de constituir associações de cúpula e superar sua notória e histórica fragmentação resulta de constrangimentos organizacionais e institucionais (Schneider, 1995).(17) A conjunção de fatores que minou o esforço reformista na conjuntura em pauta obstaculizou um momento importante de esforço de mobilização. As variáveis situacionais nas quais se processou a mobilização do empresariado, em 93 e em 95, são bastantes distintas. No primeiro caso, a posição adotada era nitidamente ofensiva, como reação ao estado de coisas da Assembléia Constituinte, e ocorreu em um macroambiente fortemente polarizado ideologicamente. No segundo caso, o sucesso do Plano Real, aliado a um processo mais amplo de desideologização do debate sobre as reformas econômicas, produziu um consenso pragmático sobre as mesmas (Almeida, 1995) e levou a um alinhamento programático entre governo e empresariado. Vale lembrar que esse movimento se inscreve em um processo de desideologização na sociedade como um todo, no período, que se traduziu na própria vitória expressiva do candidato tucano. Como assinalou Altenfelder “a posição adotada na reforma foi deliberadamente *low profile*” (op. cit.). O comportamento menos agressivo do empresariado e a relativa invisibilidade de sua ação política se devem a essa mudança de conjuntura.

No plano partidário, os únicos partidos a se mobilizar ativamente pela revisão foram o PSDB e o PFL. O PMDB foi fortemente atingido pela CPI do orçamento, o que exacerbou a notória fragmentação organizacional e a falta de identidade programática que caracterizavam o partido a partir do final da década de 80.

Ao progressivo reconhecimento do malogro da revisão — que se intensificou no segundo semestre de 93, sobretudo quando as perspectivas de vitória de Fernando Henrique Cardoso se tornavam mais e mais claras — se seguiu um forte processo de mobilização, pelo PSDB e pelo PFL, no sentido de encontrar formas de retomar a revisão. Várias propostas foram discutidas: a divisão ou o adiamento da revisão; a instalação de uma assembléia revisora exclusiva; uma nova revisão com restrição temática dos pontos que deveriam ser restringidos; e a instalação de uma nova revisão, em 95, que seria seguida de um plebiscito. (18)

A proposta de divisão da revisão, com previsão de retomada dos trabalhos após as eleições, foi combatida fortemente pelo relator Nelson Jobim, que alegava grave inconstitucionalidade nesse procedimento. Jobim, no entanto, mudou seu ponto de vista após o encerramento formal da revisão, admitindo a possibilidade de um formato unicameral para as novas mudanças na Constituição, assim que tivesse sido realizado um referendo popular autorizando tais mudanças.(19)

A proposta de instalação de uma assembléia revisora exclusiva buscava insular o processo decisório dos constrangimentos eleitorais, e foi amplamente defendida por setores da mídia e por parlamentares. Pelas emendas apresentadas pelos deputados Gonzaga Mota (PMDB) e Alberto Goldman (PMDB), seriam realizadas eleições para ‘constituintes’ com a atribuição única de revisar a Constituição. Poder-se-ia, dessa forma, ‘descontaminar’ a revisão do processo eleitoral.

A proposta de adotar um formato simplificado — aprovação por maioria simples em sessão unicameral —, que facilitasse mudanças constitucionais, seria posteriormente retomada pelo PSDB. O deputado José Serra (PSDB) apresentou emenda nesse sentido, sem êxito. A falta de consenso quanto à constitucionalidade da proposta e a reação dos setores jurídicos do governo levaram a seu abandono. A proposta menos radical, defendida pelo Presidente eleito, de mudança apenas ‘regimental’ — aprovação em sessão unicameral, mantendo-se o quórum de três quintos — tampouco logrou consenso.(20)

A revisão constitucional de 1995

O contexto político-institucional em que a reforma entrou na agenda pública era balizado por dois fatores. Em

primeiro lugar, a reforma coincidia com o início da gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, num quadro de coligação eleitoral entre PFL e PSDB. Um Congresso e um Presidente recém-eleitos (este último no primeiro turno) apresentavam forte legitimidade para dar início à reforma. O êxito do programa do Plano Real, que permitiu um *boom* do consumo aliado à estabilidade de preços, conferiu grande legitimidade e autoconfiança ao governo. Em segundo lugar, inexistiam constrangimentos eleitorais que inibissem o apoio de parlamentares a propostas impopulares. O fato de as eleições não serem gerais e casadas, como em 94 (governadores, presidentes, deputados federais e estaduais, além de renovação de 2/3 do Senado), mas apenas para prefeitos, reduziu o constrangimento eleitoral. Embora bem menos relevante em 96, o constrangimento eleitoral também foi efetivo em 96, devido ao fato de as eleições serem majoritárias. O impacto desse tipo de eleição é maior para o parlamentar, porque corta horizontalmente todo o eleitorado. Em contraste, nas eleições proporcionais, o candidato pode ser eleito com votos de algumas *constituencies* específicas, que têm interesses alheios aos temas da revisão constitucional (por exemplo, candidatos de minorias étnicas ou sexuais). Em virtude desses fatores citados, o Congresso recém-eleito apresentava grande interesse em promover a reforma.

Embora menos expressivo, o impacto do calendário eleitoral sobre o comportamento parlamentar pode ser ilustrado pela votação do substitutivo do deputado Euler Ribeiro. Esse substitutivo contou com o encaminhamento favorável da liderança dos partidos do núcleo da base parlamentar do governo (PSDB e PFL). Num episódio bastante publicizado, o relatório foi derrotado no plenário da Câmara.

Analisando os votos contrários ao substitutivo de deputados que eram candidatos a cargos de prefeito e vice-prefeito (que contabilizam 1/5 da Câmara), se pode concluir que: no caso do PSDB, apenas 1 voto contra não pode ser explicado pelo impacto das eleições (6 em 9) ou por razões ideológico-programáticas — candidatos sindicalistas, ex-membros do PT etc. — (2 em 9). Para o PFL, 4 dos 7 votos contrários podem ser explicados pelo impacto das eleições.(21)

A organização dos trabalhos legislativos na reforma constitucional é bem distinta da adotada na revisão. A revisão constitucional era prevista constitucionalmente e dispunha de regimento próprio. A reforma constitucional segue a rotina ordinária de emendamento da Constituição, como definido pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O processo é descentralizado e não há a figura de um relator-geral. Os ministros tipicamente cumprem a função de *policy advocates* das propostas do Executivo.

Na revisão constitucional, as propostas que estavam consubstanciadas no substitutivo do relator — salvo exceções isoladas, como a proposta de revisão que criou o FSE (22) —, regimentalmente se originavam no próprio Congresso, com base em articulações com grupos de interesse, e eram objeto de apreciação meramente formal por parte do relator que, na realidade, dispunha de grande autonomia para propor os substitutivos de acordo com a negociação com os relatores adjuntos e colaboradores. Em 93, os trabalhos de revisão seguiam tramitação acelerada e pediam quórum reduzido tanto para a deliberação como para a votação. Estavam previstos quinze dias para a apresentação de propostas, cinco dias para o oferecimento de emendas e dez dias para a emissão do parecer pelo relator. Como já foi assinalado, ao contrário da Assembléia Constituinte de 1988, se adotou o rito sumário para a promulgação das propostas aprovadas e o formato unicameral.

Seqüência, *path dependency* e organização de interesses

A opção pelo formato acelerado, centralizado e compacto para a revisão se explica pela estratégia de minimizar resistências e simultaneamente reduzir o impacto do calendário eleitoral, uma vez que campanha eleitoral teria início em abril de 94.(23) Esse formato, no entanto, produziu vários efeitos imprevistos. Em primeiro lugar, levou a uma saturação da agenda, uma vez que os trabalhos de revisão — que envolveram o encaminhamento de 17 mil propostas de revisão e 12 mil emendas às propostas — nas diversas áreas setoriais ocorriam simultaneamente. Em segundo lugar, gerou resistências na própria base governista, devido à centralização dos trabalhos. Na reforma constitucional de 95 se adotou uma organização seqüencial dos trabalhos segundo área temática — o que conferiu uma estruturação distinta para o jogo político.

A *seqüência*, enquanto variável importante na dinâmica institucional e política, tem sido enfatizada na literatura neoinstitucionalista ancorada na escolha racional. Tsebelis (1990), com base na teoria dos jogos, assinala com bastante acuidade o impacto da seqüência na interação estratégica entre atores. Para a análise empírica em pauta, a observação mais importante é que a revisão constitucional se ‘assemelha’ a um jogo de uma só rodada. Como assinalado, embora a *promulgação* tenha sido ‘fatiada’, o processo de revisão foi comprimido no tempo. A reforma constitucional, por ser estruturada em episódios distintos, se assemelha a um jogo que se repete no tempo. A qualificação ‘se assemelha’ é feita aqui porque, na realidade, o conteúdo do jogo muda, ou seja, não se trata exatamente do mesmo jogo. Embora os parceiros essenciais continuem a ser o governo, sua base parlamentar e a oposição, os *issues* em jogo são outros, o que significa que os grupos de interesse são distintos.

Os jogos que se repetem no tempo são mais prováveis de promover a cooperação, porque os jogadores podem recorrer a estratégias contingentes, isto é, eles podem utilizar certas estratégias dependendo da estratégia do oponente,

potencializando o número de equilíbrios possíveis no jogo. Como assinala Tsebelis (op. cit., p.73), “quando os jogadores se engajam numa interação repetida, eles estão interessados em maximizar seus ganhos (*payoffs*) para todo o período de sua interação. Portanto, eles podem escolher estratégias subótimas numa rodada, se tais estratégias aumentarem seus ganhos ao longo de todo o jogo”. Os atores podem negociar, pactuar e coordenar suas posições. Os atores podem utilizar uma estratégia de cooperação inicial, seguida de retaliação nos casos de defeção pelo outro jogador (conhecida na literatura como *tit-for-tat*). O requisito essencial que permitirá o sucesso dessas estratégias é a capacidade de os atores fazerem promessas verossímeis (*credible commitments*) sobre seu comportamento futuro no jogo.

A seqüência no tempo da interação entre o governo e a oposição, ao longo do processo de reforma, permitiu também um elemento de aprendizagem. No caso da reforma administrativa, lições estratégicas foram tiradas pelos atores do processo de negociação na área da Previdência Social. As cisões ocorridas na base parlamentar do governo em temas relativos a direitos e o alto custo de oportunidade das tentativas de negociação neocorporativa com centrais sindicais levaram o governo a adotar uma estratégia mais cautelosa e a prorrogar o encaminhamento da proposta.

O que se mostra mais importante é que a seqüência temática das reformas cria *path dependency* em relação a desenvolvimentos futuros. O encaminhamento da reforma tributária antes da conclusão da reforma do Estado e da Previdência, entre outras, predetermina estas últimas em termos do escopo de mudanças possíveis, ao mesmo tempo que, na incerteza quanto aos desdobramentos destas últimas, tende a produzir uma reforma tímida.(24)

A seqüência também contribui para estruturar o processo de organização de interesses. Esse fato foi argutamente percebido pelo deputado José Genoíno, participante do processo decisório, em entrevista de março de 96:

O problema da reforma como ela está sendo feita, primeiro é que ela está sendo ‘picada’, você não tem uma reforma como a gente podia fazer na revisão, que era global. Você tinha os temas da reforma política, você tinha os temas da reforma econômica, mas tinha os temas da reforma social, você tinha temas institucionais [...] quando você tem vários temas simultaneamente, você pulveriza interesses, não leva à convergência. Agora, o que é que acontece? *A maioria que ganhou a eleição, escolhe o tema que manda para cá. E coesiona as suas forças naquele tema.* [...] Aliás, o governo foi até ingênuo e nós erramos. Quando o governo mandou as emendas da ordem econômica, no início de 95, ele mandou a da Previdência, a Previdência fez o maior rebu, o que nós fizemos? Nós obstruímos a da Previdência e deixamos o governo ficar sozinho com as emendas da ordem econômica. Tinha que botar tudo junto. Na medida em que você bota tudo junto e compreende que a base parlamentar do governo é uma base complexa, diferenciada, você não tem uma hegemonia ideológica aqui dentro, é uma base pulverizada, de ruralistas, com banqueiros, com autônomos, com profissionais liberais, interesses regionais; se você tiver uma tática adequada, você pulveriza mais.

Em outras palavras, o parlamentar chama a atenção para o fato de que os custos de formação de maiorias qualificadas é alto e o governo arca com eles; por isso, o desdobramento das reformas no tempo é positivo para os reformadores. Embora, em princípio, qualquer parlamentar possa apresentar uma emenda constitucional, o governo reteve na reforma o virtual monopólio da iniciativa propositiva. A sina de emendas individuais que adquiriram grande visibilidade em áreas setoriais, como as dos deputados Eduardo Jorge, para a seguridade social, e Luís Roberto Ponte ou Luís Carlos Haully, para a área tributária, é ilustrativa. A suposição da análise é que a maioria governista é mais fragmentada que a oposição, e que o insulamento decisório do *issue* é um facilitador da formação de coalizões frouxamente articuladas.

É interessante observar que o parlamentar se refere a problemas de ação coletiva no *Congresso Nacional* e não na *sociedade como um todo* — os quais são inteiramente distintos. Do ponto de vista da mobilização social fora do Congresso, é possível argumentar que a simultaneidade de *issues*, numa reforma, potencializa a ação de organizações *single-issue* em sua atividade de lobby e, ao mesmo tempo, obstaculiza a ação de organizações ‘inclusivas’ e mais universalistas, que têm de atuar em várias frentes.(25) Esses interesses mais universalistas no Congresso, no entanto, não estão fragmentados em sua atuação ou, pelo menos, estão menos fragmentados que os interesses localistas e setoriais.

Para o ‘coesionamento’ de interesses que o parlamentar menciona, também é fundamental a questão da existência de um núcleo que dê direção estratégica à reforma. Como foi assinalado pelo regimento da revisão constitucional, as propostas de revisão só poderiam ser apresentadas por: congressistas; partidos, por meio de seus líderes; Assembléias Legislativas; e entidades associativas. As propostas de emenda constitucional em tramitação no Congresso ainda pendentes de parecer de mérito foram consideradas propostas de revisão.

Ao contrário da revisão constitucional, o Congresso, na reforma em curso, tipicamente reagiu às iniciativas que partiram do Executivo. Os ministros se tornaram *policy advocates* das propostas. O Executivo deteve, assim, o poder de agenda durante a reforma. Pode-se afirmar que alguns parlamentares cumpriram esse papel na revisão, embora de forma bastante tímida e fragmentada. Os parlamentares se tornaram porta-vozes de grupos de interesse, configurando um processo fragmentado de intermediação de interesses. A rigor, portanto, inexistiu uma defesa articulada das iniciativas de reforma durante a revisão.

O Senado Federal como casa revisora representa um ponto de veto (*veto point*) potencial devido ao formato

bicameral rotineiro adotado (tendo em vista que as emendas do Executivo têm início na Câmara). Esse fato representa um fator adicional para a extensão do tempo de tramitação de uma emenda, uma vez que, se o Senado introduz mudanças em uma emenda, ela terá de voltar à Câmara para aprovação. Devido à forma de organização dos trabalhos legislativos, no entanto, o Senado tem sido impossibilitado de atuar mais ativamente no processo. Isso tem feito com que se antecipe estrategicamente, ou intervindo no debate parlamentar ou pela via informal, acordos entre líderes, enquanto o processo está na Câmara.(26) No entanto, como é ilustrativo o caso da emenda da Previdência, a tramitação no Senado permitiu que o governo — que desfruta de larga maioria — tentasse reverter os reveses sofrido durante a tramitação na Câmara.

Em suma, as revisões constitucionais analisadas constituem processos bastante distintos, do ponto de vista comparativo. A revisão de 95 segue a rotina processual ordinária da Câmara, não existindo a figura de um relator, como no caso da revisão de 93, ou de uma comissão de sistematização, como na Assembléia Constituinte de 88.(27) A argumentação desenvolvida nesta seção quanto aos arranjos dos trabalhos legislativos não pode ser conclusiva, devido ao fato de que a análise da revisão de 93 se baseia em argumentos contrafatuais. Devido à descontinuidade do processo de revisão, a argumentação assume uma natureza basicamente dedutiva.

As Políticas determinam a Política? Issue areas e ação coletiva no Congresso

A afirmação de Lowi de que *politics follows policies* (e não o contrário, como o senso comum sugere) abriu amplas perspectivas para o estudo de políticas públicas. A visão corrente de que a política — os interesses — molda e define as decisões de política frequentemente oblitera a visão do analista quanto ao próprio processo de formação de interesses numa arena decisória. Os interesses são definidos a partir das especificidades intrínsecas (ou, em linguagem econômica, tecnológicas) das políticas, conforme a maneira pela qual os custos e benefícios da política incidem sobre os atores (ou, mais acertadamente, como a incidência de custos e benefícios é percebida pelos atores). Lowi (1964) foi mais longe ao propor que o padrão de interação política entre atores é, ele próprio, determinado pela natureza da política. A instigante advertência de Lowi fornece pistas seguras para que possamos identificar conceitos em grau menor de abstração, de forma a discernir especificidades entre as *issue areas* da reforma constitucional.

Shepsle, a figura central do neo-institucionalismo nos estudos legislativos, assinala que o quadro conceitual lowiano “não se casa muito bem com o neo-institucionalismo recente na ciência política e na economia” (Shepsle 1985, p. 231). Com efeito, Lowi faz *tabula rasa* do papel das instituições nos processos decisórios. Acreditamos, no entanto, como sugere Tsebelis (1995, p.307), que uma análise neo-institucionalista se enriquece ao reconhecer que os processos decisórios detêm especificidades de acordo com a *issue area* em pauta. Em seu modelo, de extração nitidamente neo-institucionalista, Tsebelis reconhece, por exemplo, que o próprio “número de *veto players* varia de acordo com o *issue*” (id . ib.). (28)

A percepção de que a natureza dos *issues* produz padrões distintos de interação política também é partilhada pelos atores políticos. Como assinalou o parlamentar José Genoíno em relação à reforma constitucional:

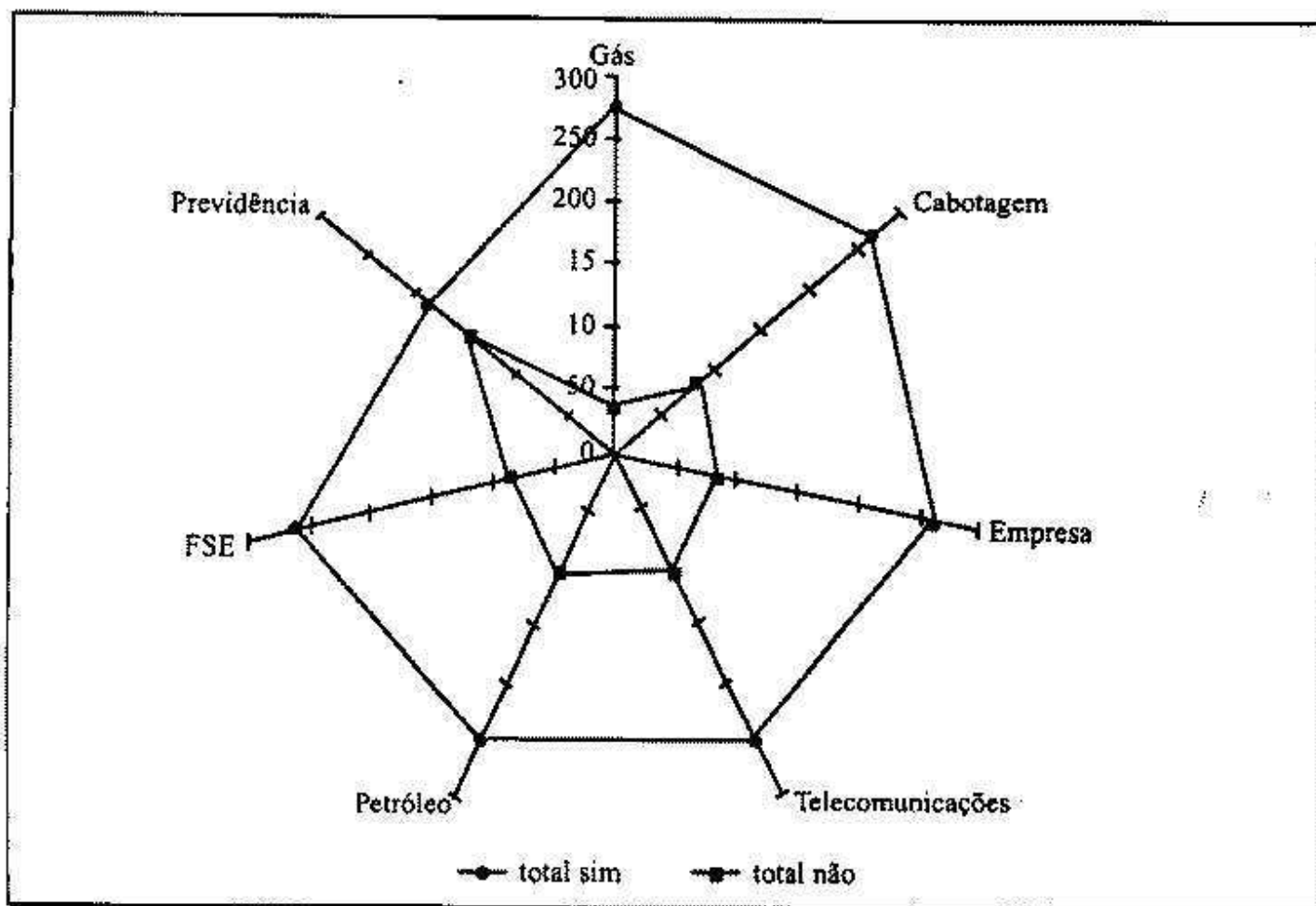
A natureza das emendas é diferente; [as emendas da ordem econômica] eram emendas plebiscitárias. Essas outras [emendas da reforma administrativa e da Previdência] não são plebiscitárias, são emendas que tem espaço para você sangrar a base parlamentar do governo para divergências, para a dissidência dentro da própria base parlamentar. O número de emendas, de destaques [para votação em separado], o número de interesses, é muito mais complicado. Ah, tem diferença: primeiro, porque eu acho que nas emendas da ordem econômica o governo fez um plebiscito, né? Unificou tudo em torno das emendas. Escolheu péssimos relatores, e como nós não disputamos nada [...]

Do ponto de vista da análise compreensiva da revisão constitucional para as várias *issue areas*, (29) a Previdência Social constitui a de mais alta taxa de conflitualidade. Essa arena representa um híbrido empírico em termos das tipologias consagradas de Wilson (1980) e Lowi (1964). Na medida em que envolvem elegibilidades, os custos das decisões de política exibem uma altíssima visibilidade, porque são fortemente concentrados nos indivíduos (embora do ponto de vista do financiamento sejam difusos). As mudanças, por exemplo, nos critérios de elegibilidade para aposentadoria têm implicações individualizadas (concentradas) nos indivíduos. Por outro lado, devido ao fato de a política previdenciária apresentar um hiato temporal entre contribuição e elegibilidade, as decisões envolvem não só elegibilidades presentes mas também direitos individuais adquiridos e *expectativas de direitos* igualmente individuais. Em termos da definição de elegibilidades, a Previdência é política de ‘clientelas’, no sentido consagrado de Wilson, porque os benefícios são concentrados e os custos difusos.As diversas categorias de clientelas formam “coalizões de não-interferência mútua”. Do ponto de vista da decisão de suas formas de financiamento constitui política ‘majoritária’, que produz clivagens entre grandes segmentos da sociedade.

A tramitação da emenda constitucional da Previdência apresenta várias especificidades. Essa emenda foi a que exibiu maior taxa de fracionalização e maior clivagem na base parlamentar do governo (ver Gráfico e Tabela abaixo). Em adição, durante a fase de tramitação da emenda na Câmara, o governo sofreu três derrotas em processos de votação (na CCJ e em duas ocasiões no Plenário da Câmara (Melo, 1996a). Diferentemente da tramitação das reformas da ordem

econômica, nas quais a tática de obstrução converteu o processo num 'plebiscito', como assinalou o deputado José Genoíno, a reforma da Previdência constituiu a única emenda constitucional na qual parlamentares da oposição participaram ativamente do processo decisório. No momento em que este artigo está sendo escrito, o substitutivo do relator da emenda da reforma administrativa não foi votado. O mesmo padrão de fracionalização pode ser esperado. Para o caso da Previdência, no entanto, a especificidade da *issue area* não se traduziu em dissenso suficientemente forte para fissurar a base de partidos como o PFL e o PSDB, embora tenha produzido fortíssima fracionalização no PTB, no PMDB e no PPB.

GRÁFICO
FRACIONALIZAÇÃO POR *ISSUE AREA*



Fonte: Melo, 1996a.

TABELA
FRACIONALIZAÇÃO POR ISSUE AREA SEGUNDO PARTIDO POLÍTICO*

	Gás canalizado	Navegação de cabotagem	Empresa nacional	Telecomunicações	Petróleo	Fundo Social Emergência	Previdência Social
PDT	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,85	0,85
PFL	0,97	0,85	0,93	0,97	0,88	0,78	0,75
PMDB	0,81	0,70	0,60	0,46	0,57	0,72	0,16
PPB	0,93	0,86	0,92	0,84	0,81	0,86	0,31
PSB	0,92	0,77	0,62	0,92	0,77	0,69	0,92
PSDB	0,96	0,89	0,99	0,79	0,74	1,00	0,73
PT	1,00	1,00	1,00	1,00	0,94	1,00	0,96
PTB	0,86	0,93	0,79	0,86	0,79	0,83	0,34

Fonte: Melo, 1996a. * índice de Rice

Do lobby à organização legislativa

A questão relevante para a análise da intermediação de interesses no Congresso se refere à forma pela qual os interesses societários adquirem expressão na organização dos trabalhos legislativos. A visão comum é que os interesses se convertem automaticamente, e sem mediações institucionais, em poder decisório na arena legislativa. As teorias sobre a organização legislativa têm contribuído para a explicação de como essa transformação ocorre.

Segundo a teoria distributiva da organização legislativa, os parlamentares são indivíduos racionais que agem no sentido de maximizar suas preferências (Krehbiel, 1991, pp.23-60).⁽³⁰⁾ Essas preferências são, primariamente, a reeleição; secundariamente, o aumento de seu prestígio e de seu patrimônio (na medida em que o primeiro determina estes últimos). A busca da reeleição leva o parlamentar médio a favorecer projetos que tragam benefícios concentrados (concentração espacial) para seus distritos e/ou para os grupos de interesse que os apóiam (concentração setorial). Os projetos cujos benefícios são difusos tendem a ser 'subproduzidos'. Os parlamentares interagem numa arena sujeita à regra majoritária, ou seja, os projetos devem contar com a aprovação da maioria dos seus membros. Teoricamente, os membros do Congresso se engajariam, assim, em um processo de trocas mutuamente vantajosas (*gains from trade*), até que nenhum apoio mútuo fosse mais possível (equilíbrio paretiano). No entanto, cada parlamentar teria que trocar a aprovação de seu projeto individual pelo seu apoio individual a projetos individuais de, pelo menos, metade dos membros da casa legislativa, já que cada parlamentar representa um voto (no caso brasileiro, esse número seria de 257 parlamentares). Os parlamentares, portanto, deparam recorrentemente com a possibilidade de seus pares não honrarem compromissos de apoio mútuo (amplamente referidos na literatura especializada como processo de 'você aprova o meu que eu aprovo o seu', ou, na consagrada terminologia anglo-saxã, *logrolling*), o que levaria o Congresso à paralisia decisória, pois não seria possível a formação de coalizões vencedoras para cada projeto.

A solução histórica para esse tipo de problema de ação coletiva (que, para alguns autores, não foi perseguida intencionalmente por nenhum ator específico) foi a formação de comitês e subcomitês especializados, que detêm 'direitos de propriedade' sobre o tratamento exclusivo dado às questões sob sua jurisdição. Seus membros tipicamente representariam *de forma mais intensa* as preferências de interesses setoriais e localistas e tomariam as decisões, superando, assim, o problema de ação coletiva referido.⁽³¹⁾ Os membros de uma comissão especializada, por se auto-selecionarem, são os representantes mais identificados com interesses setoriais relativos a essa comissão (são *high demanders* ou *preference outliers*). Em suma, segundo essa abordagem, o sistema de comissões e subcomissões representa um arranjo institucional específico, que permite a mediação entre interesses sociais e decisões legislativas. Os

partidos políticos disciplinados também são citados como forma de superação do chamado dilema do “segredo eficiente” (Shugart & Carey 1992, pp.170-3): a superação dos interesses localistas por interesses universalistas programáticos. A direção dos partidos responde a uma estrutura de incentivos distinta daquela com que depara o parlamentar médio. Tal estrutura, associada à disciplina partidária, permite que um espectro mais amplo de interesses seja contemplado.

A teoria distributiva da organização legislativa tem sido contestada (ou ampliada, como afirmam alguns autores), porque tende a superenfatizar o sistema de comitês e a ignorar o papel dos partidos (Cox & McCubbins, 1993); porque ignora os ganhos coletivos produzidos pelo sistema de comitês especializados (redução dos custos de obtenção de informação por não-especialistas) e o aprendizado social resultante (Krehbiel, 1991); ou, ainda, porque não considera os ganhos de eficiência (pela minimização de custos principal-agente) gerados pela delegação de atribuições a comitês (Kiewiet & McCubbins, 1991).

A despeito das fortes diferenças empíricas relevantes, é possível utilizar esse quadro analítico de forma produtiva — embora nos limites deste artigo só sejam apresentadas algumas questões da agenda de pesquisa em torno da questão (ver Melo, 1996b). A visão menos cínica apresentada pelas críticas referidas acima (em geral ancorada na análise de jogos de informação incompleta e na abordagem principal-agente) acerca do Congresso americano — mas referidas como tendo validade universal — encontra alguma plausibilidade no estudo do Congresso brasileiro durante a revisão e a reforma.

De forma ainda preliminar e impressionista, pode-se afirmar que as evidências empíricas são sugestivas de predições das diversas abordagens existentes. A composição das comissões legislativas no caso brasileiro evidencia uma forte participação de especialistas. No caso das reformas previdenciária e tributária, os relatores são notórios especialistas na questão. Juristas, tributaristas, especialistas em seguridade social etc., estão sobre-representados nas comissões especializadas (CCJ e comissões especiais) nessas matérias. Essa aparente contradição também é identificada por Krehbiel (1991) para o caso americano: os dados suportam conclusões da teoria distributiva e das abordagens alternativas.

No Congresso brasileiro, as comissões também têm permitido ganhos notáveis de aprendizado e os depoimentos não poderiam ser mais eloqüentes.(32) Por outro lado, uma das normas não-escritas do Congresso tem sido a escolha de relatores e presidentes com conhecimento notório na área que apresentem reconhecida capacidade de negociação e de trânsito entre os parlamentares.(33) Ademais, a idéia da auto-seleção de relatores e membros de comitês — central para a teoria distributiva — não parece encontrar respaldo empírico.

Em comparação com o caso americano, a principal especificidade do caso brasileiro reside no poder muito maior do Executivo, o que o converte no ator decisivo do *logrolling* e permite que a produção legal do Executivo passe ao largo do Legislativo. Por outro lado, o problema de inconsistência entre o interesse localista do parlamentar e o interesse compreensivo ou inclusivo (de interesses mais universalistas) do Executivo pode ser corroborado na reforma constitucional em vários episódios. A mudança do voto por parte de bancadas (casos da Paraíba ou de Rondônia) na votação do substitutivo Michel Temer devido à promessa de benefícios para esses estados é ilustrativa. Euler Ribeiro, relator da emenda da Previdência, assinalou com clareza os termos da troca que estabelece com o Executivo em entrevista de abril de 96:

[...] eu não quero estabelecer aquela coisa que é dando que se recebe, mas o poder central e o Parlamento se relacionam em todos os momentos com trocas. Com trocas. E essas trocas são de várias matizes. Por exemplo, eu sou da Amazônia. É fundamental ter uma política energética pra Amazônia que não tem hoje, e eu posso me acertar. Eu estou falando em nome da bancada amazônica. Eu posso me acertar com o governo, que vamos ajudar o governo a acelerar este ou aquele mecanismo de aprovação desta ou daquela emenda que favorece a administração atual, desde que se estabeleça lá aquela política energética que é de fundamental importância pra aquela região e para o país. Então é um tipo de barganha mesmo, mas uma barganha num bom sentido.(34)

O Jogo das Regras: a política constitucional como metajogo

Várias conclusões podem ser tiradas da análise da política de reforma constitucional. A especificidade da política constitucional — isto é, o desenho e o redesenho da Constituição — é o fato de ela representar um jogo dentro de outro jogo (um ‘metajogo’, numa linguagem técnica. Ver Melo, 1996c). As mudanças constitucionais resultam tipicamente de escolhas institucionais pelos atores coletivos (Tsebelis, 1990, cap. 4). Para além da disputa em torno do conteúdo substantivo das propostas, a questão que se coloca é a de constitucionalização versus desconstitucionalização de princípios, regras e direitos. Essa opção significa não só diferir o conflito no tempo — porque a matéria passa a ser objeto de deliberação posterior em torno de lei ordinária ou complementar, mas também fazer uma escolha de natureza institucional sobre novas regras para o jogo. Nesse jogo, os participantes têm um ‘voto sofisticado’ — ou seja, votam em um ponto pela implicação que ele possa ter em outra dimensão. Ao fazer isto, os jogadores estão, na realidade, fazendo escolhas acerca de novos arranjos institucionais. Os atores cujas preferências são contempladas no estado de coisas resultante do jogo atual (definido pela Constituição vigente) resistem à desconstitucionalização para além de qualquer opção substantiva sobre o *issue* em discussão. As regras do jogo no caso brasileiro, em matéria não-constitucional,

favorecem amplamente o Executivo, que pode recorrer a seu poder de agenda e de veto por meio de medidas provisórias, ou de aprovação de matéria com quorum reduzido para votação e deliberação (Figueiredo & Limongi, 1995).

Essa constatação de que a escolha é eminentemente de procedimentos é em grande parte corroborada empiricamente. Analisando a posição majoritária do PT de não participar da revisão constitucional, o deputado Eduardo Jorge (em entrevista de março de 96) exprime bem a natureza dual da decisão em pauta:

Não à revisão. Mexer na Constituição via revisão não, porque taticamente permitiria um quórum mais baixo, onde a esquerda e os movimentos populares, que tinham a representação enfraquecida aqui no Congresso, correriam o risco de perder uma série de questões e a direita vencer com muito mais facilidade. Então, não à revisão, mas sim a modificações na Constituição via processos normais (PEC) com quórum qualificado.

O senador Jarbas Passarinho, por sua vez, em entrevista de março de 96, observou: Quando o grupo de esquerda percebeu que na revisão ao invés de três quintos em cada casa, em duas votações sucessivas, isso poderia ser feito por simples voto, um único voto, de maioria simples [...] O trabalho deles foi nesse sentido e a razão de se poder fazer isso com, maioria simples foi fundamental para a tática que eles adotaram.

Outro ator político relevante assinalava que, a despeito de concordar com uma proposta de desconstitucionalização de matéria constitucional “[...] sou contra, porque ninguém me garante que o governo depois não venha dar encaminhamento totalmente diferente à questão via lei ordinária, com os instrumentos de que dispõe, ou até usar medida provisória” (entrevista de Nelson Pessuto, 2/96). Grande parte da discussão do substitutivo Euler Ribeiro (conforme declarou em sua entrevista de março de 96) para a emenda da Previdência se referia à impossibilidade de o interlocutor do governo poder fazer um *credible commitment* (uma promessa verossímil) a respeito de pontos como a extinção do Instituto de Previdência dos Congressistas, ou a fixação do teto de contribuição do sistema de dez salários mínimos. Na reforma tributária, essa impossibilidade dizia respeito aos mecanismos a utilizar para compensar as perdas que ela acarretaria para os estados (entrevista de Mussa Demes, 3/96).

Constitucionalização e desconstitucionalização expressam *tipicamente* processos políticos bastante distintos (Melo, 1996c). A constitucionalização resulta, *em muitos casos, provavelmente na maioria. deles*, da ação de coalizões de não-interferência mútua que, por meio de *logrolling*, logram garantir guarida constitucional a subsídios e benesses. Para além das matérias constitucionais clássicas, a maioria dos dispositivos constitucionais, no caso brasileiro, expressa interesses particularistas, enquanto uma minoria expressa interesses universalistas e inclusivos. Como na constitucionalização desse tipo de dispositivo particularista os custos da decisão *tipicamente* são difusos e sua visibilidade política é baixa, as decisões são menos conflituosas — o que explica a própria extensão da Constituição de 88 e seus 245 artigos. De forma simétrica, na desconstitucionalização os custos da decisão são concentrados, gerando a resistência de grupos organizados beneficiários do statu quo. Surgem problemas de ação coletiva na mobilização para a mudança. Nos casos de desconstitucionalização de dispositivos universalistas, sua retirada é tipicamente patrocinada pelo Executivo, sob o argumento de racionalidade econômica (ou, mais acertadamente, macroeconômica) de natureza supostamente coletiva; ou, parece que com menor frequência, de dispositivos redistributivos combatidos pelos interesses empresariais, ou ainda de dispositivos que determinam os limites da esfera do Estado na economia.

A característica da política constitucional como metajogo explica a centralidade das escolhas das regras na interação entre atores. As regras definem o conjunto de possibilidades aberto para os atores ao longo do tempo. A política constitucional pode ser representada, portanto — como sugere o título deste artigo —, como *o jogo das regras*. Um aspecto ilustra bem esse ponto: refere-se à discussão prolongada sobre a amplitude dos temas para revisão em 1993, durante a elaboração do projeto de resolução nº 1, 1993-RCF, que definia a organização dos trabalhos legislativos para a revisão. A discussão, eminentemente baseada em procedimentos em torno do que constituíam as cláusulas pétreas, também é outro exemplo destacado.

Na literatura neoinstitucionalista, na tradição de escolha racional, a questão da escolha de instituições tem atraído grande interesse analítico (Shepsle, 1989; Tsebelis, 1990, cap.4; Goodin, 1996). O foco analítico deixa de ser o impacto das instituições sobre a interação política e passa a ser a forma de escolha das próprias instituições — ou, no limite, como as instituições existentes delimitam as possibilidades de escolha de novas instituições (Przeworski, 1996; Geddes, 1990). As constituições nacionais são frequentemente citadas como exemplos paradigmáticos de instituições que ‘duram’ — ou, nos termos de Shepsle, de instituições que são ‘à prova de renegociação’ (*renegotiation proof*) e que apresentam a ‘exigência de robustez’ (*robustness requirement*). As constituições brasileiras têm tido vida curta e a Constituição de 88 é peculiarmente longa e detalhista. Ela envolve não só aspectos relativos às regras do jogo, mas também definições e normatizações substantivas — não só de direitos, obrigações, subsídios, e incentivos, como também de entidades burocráticas, estruturas administrativas e funcionamento dos poderes constituídos. A “política da escolha estrutural” — para utilizar um termo de Moe & Caldwell (1994, pp.175-7) — num contexto como esse é essencialmente, a de “estratégias de formalização”, ou estratégias voltadas para conferir status legal a arranjos institucionais e administrativos consistentes com seus interesses.

Conclusões

Este artigo apresenta, de forma ainda preliminar, uma análise comparativa da malograda revisão constitucional de 1993/94 e da reforma constitucional iniciada em 1995. A análise recorre a dois conjuntos de variáveis para discutir o material empírico levantado: variáveis contextuais e variáveis relativas ao arranjo institucional dos trabalhos legislativos. A análise demonstra que, na revisão, algumas características relativas ao arranjo institucional adotado contribuíram para aumentar o potencial de mudança na ordem constitucional. Dentre essas se destacam a rapidez na tramitação de emendas, a relatoria centralizada e o quórum reduzido para mudanças constitucionais. Outras características, no entanto — tais como o monopólio pelo Legislativo da iniciativa propositiva, a inexistência de *policy advocates* para as emendas e a simultaneidade de votações —, reduzem o potencial de mudança por parte do governo. A análise sugere que o potencial de mudança que o arranjo institucional propiciava foi anulado pelo impacto devastador de fatores contextuais, tais como os constrangimentos eleitorais, a polarização da agenda pública e a estrutura de incentivos com que deparavam o Executivo e o Legislativo na conjuntura da CPI do orçamento. O calendário eleitoral, como variável isolada, constituiu um fator decisivo. A reforma constitucional em curso, por sua vez, sugere um quadro simétrico. Embora o arranjo institucional que prevaleceu seja — *em seu conjunto* — menos favorável à mudança, os fatores contextuais favoreceram amplamente o processo de mudança. Na reforma constitucional, embora a rotina utilizada exija quórum qualificado, tramitação longa e processo descentralizado, o poder de agenda do Executivo, num quadro de desideologização da agenda pública e ausência de constrangimentos eleitorais decisivos, favoreceu o governo. A análise apresentada, no entanto, deixou entrever as especificidades das diversas *issue areas* da reforma, e como a estrutura do conflito político varia em cada área.

NOTAS

* A pesquisa que deu origem a este artigo contou com a colaboração decisiva de Mirna Pimentel, cujos comentários agradeço, bem como os de Carlos Eduardo Pereira Filho e Flávio Resende. Sérgio de Azevedo participou de algumas entrevistas.

1. Para uma revisão abrangente da questão, ver Haggard (1995) e Kauffman (1995). Para uma crítica dos pressupostos teóricos, ver Przeworski (1996).
2. Podem ser identificados pelo menos quatro “novos institucionalismos”, representados pelos seguintes trabalhos: a) de March & Olsen (1989), que do ponto de vista metodológico critica os postulados da escolha racional e enfatiza os elementos de ritual, rotina e acaso na vida social, com desdobramentos empíricos sobretudo na área de estudos da burocracia e das organizações; b) de Shepsle e associados, que, na mais pura tradição de social choice e individualismo metodológico, introduziram as instituições como solução para os problemas de caos e instabilidade em escolhas majoritárias, com aplicações que se restringem basicamente ao estudos do Legislativo (Shepsle 1989); c) do neoinstitucionalismo econômico, que, a partir da teoria microeconômica, inaugura uma perspectiva em que as instituições são entendidas como ‘contratos’ (arranjos destinados a reduzir ‘custos de transação’ e a minimizar as perdas da relação ‘principal-agente’), com fecundos e numerosos desenvolvimentos nas áreas de organização industrial e teoria da firma e, no caso da ciência política, na análise de burocracias e do Legislativo (Melo, 1996b; Kiewiet & McCubbins, 1991); e d) de Skocpol e associados, que enfatizam a estrutura interna do Estado e as burocracias públicas como variáveis centrais da explicação (Evans et al. 1985). Thelen & Steinmo (1992) apresentam uma tipologia que distingue o institucionalismo histórico (que enfatiza o papel das idéias, estruturas institucionais e organizacionais na definição das preferências dos atores (suas estratégias e metas) do institucionalismo ancorado na escolha racional (para o qual as preferências dos atores são endógenas e as instituições constituem o contexto estratégico que circunscreve a interação dos atores).
3. As instituições têm sido entendidas como “regras formais, procedimentos de observância dessas regras e práticas regulares operativas que estruturam o relacionamento entre os indivíduos e as várias unidades do sistema político e da economia” (Hall, 1992, p. 96); como “regras formais, constrangimentos informais e as formas de assegurar seu cumprimento” (North, 1990, p. 386); ou como “investimentos”.
4. A grosso modo, path dependency descreve o viés criado pelo estado de coisas num momento inicial (ou anterior a determinados fenômenos) sobre o curso futuro dos acontecimentos. O conceito foi formulado por historiadores econômicos para descrever a micro-racionalidade que governa a mudança macrosocial e explicar por que algumas instituições adquirem ‘resiliência’ ao longo do tempo (ver North, 1990). O conceito foi utilizado, por exemplo, para explicar por que a disposição consagrada dos teclados de máquina de escrever (conhecida por QWERTY) permanece a mesma há mais de um século, malgrado o diagnóstico unânime em torno de sua flagrante ineficiência, sob praticamente qualquer ângulo de análise. (David, 1985)
5. Uma parte importante das reflexões em torno desse ponto neste trabalho se inspira nessa linha de análise.
6. Nesse sentido, os trabalhos revisionais de 95/96 representam um teste para o funcionamento das instituições da democracia parlamentar brasileira. Os mecanismos citados são amplamente analisados em Figueiredo & Limongi (1995).
7. “Itamar reitera que deixa para o Congresso definir o início da revisão”, *Gazeta Mercantil*, 29/9/93, p. 6; “Presidente volta a lamentar ter permanecido no cargo”, *Gazeta Mercantil*, 29/9/93, p. 6
8. “Apenas oito ministérios enviam sugestões para a reforma constitucional”, *Gazeta Mercantil*, 12/11 /93, p. 9; “Propostas do governo só serão apresentadas até outubro”, *Gazeta Mercantil*, 9 e 11/10/93; “Rito sumário para a promulgação de emendas cria dúvidas no Congresso”, *Gazeta Mercantil*, 12 e 13/10/93. Ver também Resolução nº 1, 1993, Revisão da Constituição Federal [*Regimento*]. A controvérsia envolvia a interpretação do ato das disposições constitucionais transitórias que estabelecia que “a revisão será realizada após cinco anos [...] pelo voto da maioria *dos votos de seus*

membros”. A vedação foi combatida pelo PSDB.

9. O acordo entre PFL, PSDB e PMDB, que permitiu a instalação dos trabalhos de revisão, envolveu a entrega da relatoria ao deputado Nelson Jobim (PMDB/RS), e não ao líder pefelista na Câmara Luís Eduardo (PFL/BA). “Revisão da Carta começa quarta-feira”, *Gazeta Mercantil*, 30/9/93, p. 8.; “PFL e PPR encampam proposta de agenda mínima defendida pelo PSDB”, *Gazeta Mercantil*, 29/9/93, p. 6; “Bancadas do PMDB e PSDB apóiam a reforma”, *Gazeta Mercantil*, 30/9/93, p. 6.

10. “Adiada votação do regimento”, *Gazeta Mercantil*, 4/11/93, p. 6.

11. “Equipe econômica poderá adiar o envio de novas medidas ao Congresso”, *Gazeta Mercantil*, 9/11/93, p. 3.

12. “Governo anuncia...”, *Gazeta Mercantil*, 29/10/93, pp. 1 e 3; ver também “Plano de estabilização é uma questão de estratégia política”, *Gazeta Mercantil*, 11/11/93, p. 3.

13. “Congressistas atribuem fracasso a ano eleitoral”, *Folha de S. Paulo*, 29/4/94, p. 1-5.

14. Ou a medidas que pudessem trazer dividendos políticos e materiais ao governo. Como assinalou um parlamentar durante a negociação do FSE, “por que dar ao ministro Fernando Henrique, que é potencial candidato à Presidência da República, um fundo com US\$ 15 bilhões?”. “Indexador, o mistério do [...]”, *Gazeta Mercantil*, 27 e 29/11/93.

15. A respeito do impacto da possível cassação dos líderes sobre o andamento dos trabalhos, assim se pronunciou o senador Jarbas Passarinho: “Eu não senti isso. O Ibsen, dos nomes todos citados, seguramente seria o que talvez tivesse mais capacidade de aglutinar, mas houve sempre em todo esse período um chamado colégio de líderes, e não se funcionava em termos autocráticos, de maneira que mesmo que o líder estivesse sendo submetido a uma investigação, cada vez mais comprometido com ela, o trabalho pessoal dele estava prejudicado, mas o trabalho do partido a que ele pertencia, eu não considerava desde logo prejudicado, não”. (entrevista em 3/96).

16. Para o manifesto das seis confederações nacionais de empresários, indústria, instituições financeiras, agricultura, comércio, transporte e associações comerciais, ver “Mobilização para apoiar reformas e CPI”, *Gazeta Mercantil*, 14/12/93, p. 6; “Confederações fazem apelo ao governo para realização da revisão constitucional”, *Gazeta Mercantil*, 22/3/94, p. 6. Para a posição da Fiesp, ver *Notícias FIESP*, edição especial da Revisão Constitucional, n° 28, 9/93; “Fiesp envolve 260 em um ano para sugestões da indústria”, Relatório da *Gazeta Mercantil*, 21/10/93, p. 1; “Fiesp quer evitar discutir eleições”, *Gazeta Mercantil*, 22/3/94, p. 6; “Ação do setor privado no Congresso pela revisão”, *Gazeta Mercantil*, 11/3/94, p. 6; Carlos Eduardo M. Ferreira, “Revisão contra privilégios e distorções”, *Folha de S. Paulo*, 16/2/94, p. 3. Ver também: “Empresários defendem a manutenção do calendário da reforma e das eleições”, *Gazeta Mercantil*, 28/10/93, p. 8; “Empresários pressionam Congresso”, *Gazeta Mercantil*, 28/1/94, p. 8; “Empresariado gaúcho mobiliza-se para viabilizar a reforma da Carta”, *Gazeta Mercantil*, 6/4/94, p. 6; “O que a revisão ainda pode e deve fazer”, editorial, *Gazeta Mercantil*, 8/4/94, p. 4.; “Empresariado gaúcho faz esforço para salvar a revisão constitucional”, *Gazeta Mercantil*, 9, 10 e 11/4/94; “Gerdau culpa elite política pelo fracasso da revisão”, *Folha de S. Paulo*, 17/4/94, p. I-7; “Indústria decide levar à frente a luta pelo prosseguimento da revisão constitucional”, *Notícias FIESP* 55, 1994, pp.4-5.

17. A incapacidade de uma atuação articulada durante a Constituinte foi apontada de forma exemplar pelo coordenador da ação política do empresariado naquele evento: “[...] dentro do setor empresarial, por exemplo na indústria, se percebia claramente a diferença de comportamento entre associações que representavam interesses de categorias econômicas diferenciadas. No caso, a construção civil defendia determinados interesses que conflitavam com os da mineração, que conflitavam com as empresas de capitais estrangeiro, que conflitavam com os empresários rurais e o que se tinha então era uma torre de Babel”. (Ruy Altenfelder, em entrevista, 4/96).

18. “As propostas de convocação de assembléia revisional exclusiva”, *Folha de S. Paulo*, 29/4/94, pp.1-4; “Para FHC, convocação deve ser feita com rapidez”, *Folha de S. Paulo*, pp. 1-7;. “PSDB já articula nova revisão”, *Folha de S. Paulo*, 22/9/94, p. 4; “FHC prega ‘atalho’ para fazer revisão”, *Folha de S. Paulo*, 4/ 11 /94, pp.1-8.

19. “Revisor é contrário à divisão da revisão”, *Folha de S. Paulo*, 29/1/94, pp. 1-9; Nelson Jobim, “Limitações implícitas ao processo revisional”, *Folha de S. Paulo*, 2/4/96, pp. 1-3; “A proposta de Jobim”, *Folha de S. Paulo*, 16/4/94, pp. 1, 5.

20. “FHC prega ‘atalho’ para fazer revisão”, *Folha de S. Paulo*, 4/ 11 /94, pp. 1-8.

21. Dados baseados em pesquisa direta com parlamentares. Para uma análise detalhada, ver Melo (1996a).

22. Houve um entendimento pelo qual o FSE, que requeria emenda constitucional para entrar em vigor, seria examinado pelo Congresso revisor de forma a facilitar a tramitação. Uma emenda comum exigiria discussão e votação em separado em cada casa do Congresso, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtivesse, em ambas, 3/5 dos votos. Na revisão constitucional, a aprovação da proposição se dava por maioria absoluta do Congresso, em sessão unicameral, também em dois turnos.

23. Segundo o autor do regimento da revisão de 1993, “temos na memória como foi penoso o processo constituinte e como isso desgastou os parlamentares. A idéia agora é ter apenas uma comissão: o plenário”. “Em busca da agenda”, *Veja*, 11 /9/93, p. 26.

24. Como apontado com acuidade por um ator decisivo na reforma: “[...] você depois devia ter uma reforma administrativa — para o que você mede o custo de administração. Você tem que saber quanto custa a administração, e deve saber também quanto custa a Previdência, para depois então você ir pra um capítulo tributário, porque ele é que vai dizer se vai ser possível financiar. Você tem que saber o estado que você vai financiar, a competência, os encargos de União, estado e município, e o custo. Se você não faz isso, você faz um pouco disso e aquilo, você começa a reforma pelo fim, você começa uma coisa vaga, sem muita consistência” (Francisco Dornelles, em entrevista, 3/96).

25. Esse ponto é analisado em Melo (1993) com relação à Constituinte de 88. Essa conclusão também é partilhada pelo Coordenador de Assuntos Legislativos da Confederação Nacional da Indústria em relação à Constituinte, que buscava articular os interesses mais inclusivos do empresariado: “Partindo do nada foram constituídas quase duas dezenas de comissões temáticas. Comissões estas que se reuniam nos mesmos dias, nas mesmas horas. Portanto tornando absolutamente impossível aos próprios constituintes participar dos trabalhos em mais de uma subcomissão e — por que não dizer, não é? — à sociedade que legitimamente queria acompanhar os trabalhos da elaboração da Constituição. Era às vezes impossível você prestar um depoimento — havia essa figura de prestar depoimentos —, eu mesmo fui convocado pra prestar depoimentos em subcomissões que se reuniam no mesmo dia e na mesma hora. Então o atropelamento e a má escolha dessa estrutura [de organização dos trabalhos] para mim, é a grande responsável pelo [malogro empresarial...] quer dizer, o alicerce da Constituição de 88 foi malfeito. Então, tudo que foi redigido em cima desse alicerce malfeito, a tendência é ruir, como aliás está ruindo”. (Entrevista de Ruy Altenfelder, 4/96).

26. Como assinalou em entrevista o senador Jarbas Passarinho: “A posição que se tem adotado, que eu acho que cresceu na Constituinte com Ulisses

Guimarães, foi deixar que o colégio de líderes resolvesse o assunto. E daquele trabalho unicameral nós herdamos a metodologia do trabalho bicameral. Quer dizer, hoje o Senado se prepara pra intervir enquanto o processo está correndo na Câmara, para não correr o risco de ter que reformar no Senado e voltar pra Câmara. Aí isso ficou funcionando assim e o Senado se queixa muito porque, por exemplo, a questão de orçamento, verbas suplementares etc., a Câmara retém aquilo e manda na última hora, quando falta apenas um mês, quinze dias, para o fim da sessão legislativa, ou então você é obrigado a perder o recesso porque não se votou aquela parte orçamentária. Então, o Senado recebe aquilo em março, e não tem tempo de avaliar”.

27. Em 1988 foram criadas 8 comissões e 24 subcomissões temáticas — além da comissão de sistematização — que discutiram 66 mil emendas em 339 sessões.

28. Uma análise das especificidades das várias *issue areas* está fora do escopo do presente artigo. Cox & McCubbins (1993, pp.191-200) propõem uma sugestiva tipologia dos tipos de ‘externalidade’ (uniforme, focalizada e mista), associados a certas *issues areas* no Congresso americano, enquanto Santos (1995) também propôs uma tipologia levando em conta o caráter difuso ou concentrado da regulação ou da transferência estabelecidas pelas decisões legislativas. Ver Melo (1996b).

29. As demais *issue areas* que foram objeto de emendas são: quebra de monopólio do petróleo e das telecomunicações; navegação de cabotagem; gás canalizado; redefinição de empresa nacional; e reformas administrativa e tributária. Para uma análise desagregada da reforma constitucional nas várias áreas, ver Melo (1996b). Para um estudo de caso da revisão e da reforma na área da Previdência Social, ver id., 1996a.

30. Ver Limongi (1994) para um balanço bastante adequado dessa literatura.

31. Esta é a razão, segundo Shepsle & Weingast (1981), pela qual os projetos clientelistas e localistas são mais tipicamente aprovados como *omnibus bills* (leis que agregam um conjunto amplo de emendas como, por exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias) que como projeto isolado. Ao aprovar suas emendas individuais, os parlamentares estarão, por extensão, aprovando a lei como um todo.

32. “Essa [a comissão] é a melhor universidade do mundo. Hoje eu me considero um especialista em Previdência Social e assuntos portuários e posso discutir com qualquer especialista de igual para igual.” (Euler Ribeiro, 3/96).

33. Outra norma não-escrita de grande relevância (que aponta elementos consociativos no sistema político brasileiro, como se analisa a seguir) é a escolha de um representante do Norte ou do Nordeste como relator de matérias de interesse nacional, em geral assuntos econômicos e tributários. (Azevedo & Melo, 1996).

34. Na mesma entrevista, o parlamentar acrescentou: “Como política pública deste governo fez-se a desigualização [...] E uma coisa fundamental do desenvolvimento de qualquer região que é a energia, nós deveríamos ficar fora dessa questão, da desigualização do preço dos combustíveis. Então, isso é o tipo da coisa que a gente pode colocar na pauta pra junto com o governo”.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. (1995), *Pragmatism by Necessity: The Brazilian Path of Economic Reform*. Paper apresentado no seminário “The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/Society Relations”. Rio de Janeiro, 4/6 de outubro.

AZEVEDO, Sérgio de & Marcus André Melo (1996), *Mudança constitucional e reforma tributária: consocialismo e ação coletiva*; Recife, mimeo.

BATES, Robert. (1990), “Macropolitical Economy in the Field of Development”, in J.E. Alt & A.S. Kenneth, *Perspectives on Positive Political Economy*, pp. 31-56. Cambridge, Cambridge University Press.

COX, Gary & McCUBBINS, M.D. (1993), *The Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press.

DAVID, Paul A. (1985), “Clio and the Economics of Qwerty”, *American Economic Review*, vol. 75, nº 2, maio, pp. 332-337.

EVANS, P, RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. (1985), *Bringing the State Back in*. Cambridge, Cambridge University Press.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1994), “O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente”. *Novos Estudos Cebrap*, 38.

_____. (1995), “Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional”. *RBCS* 29: 175-200.

GEDDES, Barbara. (1990), *Democratic Institutions as Bargains among Self-Interested Politicians*. Los Angeles, UCLA, mimeo.

GOODIN, Robert (org.). (1996), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge, Cambridge University Press.

HAGGARD, Stefan. (1995), *The Reform of the State in Latin America*. Paper preparado para Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Rio de Janeiro, 12/ 13 junho.

HALL, Peter. (1992), “The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policies in the 1970s”, in Steinmo et al. (orgs.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, pp. 90-1 13. Cambridge, Cambridge University Press.

IMMERGUT, Ellen. (1992), *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

KAUFFMAN, Robert. (1996), *The Politics of State Reform: A Review of Theoretical Approaches*. Rutgers University, Nova York, mimeo.

KIEWIET, D.R. & McCUBBINS, M.D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, The University of Chicago.

KINZO, Maria D.G. (1995), “The Congress in Brazilian Democracy”, in Kinzo, M.D. & V Bulmer-Thomas (orgs.), *Growth and Development in Brazil: Cardoso’s Real Plan*, pp. 171-84. Londres, Ilas/University of London.

KREHBIEL, Keith. (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

LAMOUNIER, Bolívar. (no prelo), *A democracia brasileira no limiar do século XXI*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

LEVI, Margareth. (1990), “A Logic of Institutional Change”, in K.S. Cook & M. Levi, *The Limits of Rationality*, pp. 402-17. Chicago, The University of Chicago Press.

LIMONGI, Fernando P. (1994), “O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente”. *BIB*, 37: 3-37.

LIMONGI, Fernando P & FIGUEIREDO, Argelina. (1995), “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados”. *Dados*, 38, 3: 497-526.

LOWI, Theodore. (1964), “American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory”. *World Politics*, 16: 677-715.

MARCH, James & OLSEN, J. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nova York, The Free Press.

- MELO, Marcus André C. (1993), “Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República”. *Dados*, 36, 1: 1 19-64.
- _____. (1996a), “A Previdência Social e a reforma constitucional”, in E. Diniz & S. de Azevedo, *Reforma do Estado no Brasil*. Brasília, Editora da UnB.
- _____. (1996b), *O Congresso e a reforma constitucional*. Recife, Mimeo.
- _____. (1996c), *A política da escolha constitucional*. Mimeo.
- MOE, Terry. (1990), “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 6: 213-54.
- MOE, Terry & CALDWELL, Michael. (1994), “The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1: 171-95.
- NORTH, Douglas. (1990), “Institutions and Their Implications for Economic Performance”, in K.S. Cook & M. Levi, *The Limits of Rationality*. Chicago, The University of Chicago Press.
- OFFE, Claus. (1996), “Designing Institutions in East European Transitions”, in R. Goodin (org.), *The Theory of Institutional Design*, pp. 199-226. Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995), *Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention*. Nova York, New York University, mimeo.
- _____. (1996), *Democracy as an Equilibrium*. Nova York, New York University, mimeo.
- SANTOS, Fabiano G.M. (1995), “Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963”. *Dados*, 38, 3: 459-96.
- SCHNEIDER, Ben Ross. (1995), *Collective Action, the State, and Business Politics in Brazil and Mexico*. Paper apresentado no seminário “The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/Society Relations”. Rio de Janeiro, 4/6 de outubro.
- SHEPSLE, Kenneth. (1985), “Comments to T. Lowi ‘The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration’”, in R. Noll (org.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, pp. 67-96. Berkeley, University of California Press.
- _____. (1989), “Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach”. *Journal of Theoretical Politics*, 1, 2: 131-47.
- SHEPSLE, Kenneth & WEINGAST, Barry. (1981), “Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization”. *American Journal of Political Science*, 25: 96-111.
- SHUGART, M.S & CAREY, J.M. (1992), *Presidents and Assemblies.— Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- THELEN, Kathleen & STEINMO, Sven. (1992), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, in S. Stemma et al. (orgs.), *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, pp. 1-31. Cambridge, Cambridge University Press.
- TSEBELIS, George. (1990), *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press.
- _____. (1995), “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism”. *British Journal of Political Science*, julho: 289-326.
- WEAVER, R. Kent & ROCKMAN, Bert (orgs). (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*. Washington, Brookings Institution.
- WILSON, James. (1980), *The Politics of Regulation*. Nova York, Basic Books.
- WILSFORD, David. (1994), “Path Dependency: Or Why History Makes it Difficult but not Impossible to Reform Health Care Systems in a Big Way”. *Journal of Public Policy*, 14, 3: 251-83.

ENTREVISTAS

- EDUARDO JORGE** (PT/SP), membro da Comissão Especial da Previdência Social da Câmara dos Deputados.
- EULER RIBEIRO** (PMDB/AM), relator da Comissão Especial da Emenda Constitucional de Reforma da Previdência Social da Câmara dos Deputados.
- EZÍDIO PINHEIRO** (PSDB/RS), ex-vice-presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).
- FRANCISCO DORNELLES** (PFL/RJ), membro da subcomissão da Reforma Tributária da Câmara dos Deputados.
- JAIR SOARES** (PFL/RS), presidente da Comissão Especial da Previdência Social da Câmara dos Deputados.
- JARBAS PASSARINHO**, ex-presidente do Senado Federal e presidente da CPI do Orçamento.
- JOSÉ GENOINO** (PT/SP), membro da Comissão Especial da Previdência Social da Câmara dos Deputados.
- LUIS CARLOS HAULY** (PSDB/PR), vice-líder do governo no Congresso Nacional.
- MUSSA DEMES** (PFL/PI), relator da Comissão Especial da Emenda Constitucional da Reforma Tributária da Câmara dos Deputados.
- NELSON PESSUTO**, presidente da União Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional (Unafisco/Sindifisco).
- RUY ALTENFELDER**, vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo; ex-coordenador de Assuntos Legislativos da Confederação Nacional da Indústria.