O legado constitucional

Guilherme Bergamini

A elaboração das Constituições Federal e Estadual refletiu o momento de efervescência associativa desencadeado com o fim da ditadura militar, quando os diferentes segmentos sociais que se organizavam buscaram garantir espaço nos novos marcos jurídicos do País e de Minas Gerais. As duas constituições estabeleceram as bases para uma democracia de contornos consensuais, o que incentiva a dispersão de poder e a expressão da diversidade, mas implica esforço para a conciliação dos interesses dos diversos grupos políticos. Em Minas, o diálogo com a população, explorado no processo constituinte, revelou-se uma espécie de embrião de vários mecanismos institucionais para aproximar Parlamento e sociedade, consolidados nas décadas de 1990 e 2000.

Marta Mendes da Rocha
Mestre e doutoranda em Ciência Política pela UFMG, membro do Centro de Estudos Legislativos da UFMG

Nilson Vidal Prata
Mestre em Ciência da Informação pela UFMG, analista legislativo da Gerência-Geral de Documentação e Informação da ALMG

Introdução

Em um livro publicado em 1994, Adam Przeworski definiu a democracia como "um sistema de incerteza organizada" (1994: 77). A democracia seria um sistema de incerteza porque, sob regras democráticas, os resultados da disputa política não são conhecidos previamente por nenhuma das forças em disputa. E é justamente por sua aparência de incerteza que a democracia confere a todos uma oportunidade de lutar por seus interesses, pois, se os resultados fossem predeterminados, não haveria razão para que os atores viessem a participar do jogo democrático.

Esse sistema de incerteza tem, no entanto, uma outra característica fundamental: trata-se de um sistema organizado no qual a interação entre os atores políticos é mediada por uma estrutura institucional, composta de regras e procedimentos estabelecidos e conhecidos.

A organização da incerteza em regimes democráticos tem na Constituição sua referência maior. O ordenamento constitucional, que pode ser sintetizado em um único documento escrito e específico, como é o caso brasileiro, ou que pode estar disperso em um conjunto de normas escritas e de costumes consolidados e reconhecidos, como é o caso britânico, constitui o conjunto de normas – regras e princípios – que se sobrepõe a todos os outros existentes em um Estado soberano. Trata-se, portanto, da lei fundamental, que alicerça e que delimita todo o conjunto de normas e de práticas jurídicas do País.

Em 2008, a Constituição Federal[1] brasileira completou 20 anos de existência. Para além do exame do seu significado e de seus impactos ou das polêmicas que decorrem de diferentes interpretações, deve-se destacar que ela é a Constituição com maior duração em contextos democráticos em toda a história do Brasil. Dela deriva todo o conjunto de normas estruturadoras do Estado, como são as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, produzidas, em sua maior parte, em 1989, que agora também atingem as duas décadas de existência.

O processo de elaboração de uma Constituição pode ser entendido como um momento fundacional que se torna uma referência para a sociedade. Nele se busca um compromisso voluntário entre as elites, os cidadãos e os grupos sociais em torno de soluções para os dissensos previamente existentes, por meio da construção de regras comuns e compartilhadas. Nesse momento, os atores políticos, sem abandonar suas posições político-ideológicas peculiares, expressam uma visão de futuro para sua sociedade, estipulando, por meio de mecanismos legais, caminhos a serem percorridos e metas a serem alcançadas.

No campo acadêmico discute-se, há algum tempo, se momentos constituintes seriam marcados por maior neutralidade dos atores políticos, os quais estariam empenhados na definição de objetivos de mais longo prazo (Elster, 1993), ou se, ao contrário, a elaboração da Constituição seria caracterizada por um forte conflito de interesses no qual cada ator saberia, não sem algum grau de incerteza, quais arranjos institucionais seriam os mais adequados à consecução de seus objetivos e mais coerentes com seus interesses (Przeworski, 1994).

O processo constituinte brasileiro pode ser analisado a partir de ambas as perspectivas. Admite-se que os atores relevantes nele envolvidos, ou seja, as lideranças políticas, os partidos e os grupos sociais que influenciaram a elaboração da Constituição, possuíam interesses e reivindicações claras, tanto do ponto de vista procedimental quanto substantivo, e se empenharam para incluí-los em seu escopo (Souza, 2003; Nobre, 2008). Pressupõe também que os constituintes, ao pensarem os principais aspectos do arranjo institucional inaugurado em 1988, em boa medida tinham consciência de seus prováveis efeitos. Isso, no entanto, não significa dizer que os atores políticos não tivessem compromisso com certos princípios. De fato, durante o processo constituinte brasileiro, foi possível verificar o debate de ideias em torno de vários aspectos do arranjo político futuro e viu-se um real compromisso com o aperfeiçoamento institucional (Souza, 2003).

Constituição Federal de 1988

Para compreender o formato e o conteúdo da Constituição de 1988,

assim como as inovações que ela introduziu, é indispensável entender o momento histórico por que passava o País. O Brasil saía de um período de 21 anos de regime autoritário, marcado por uma dura restrição das liberdades individuais, grande nível de centralização política e enfraquecimento do Poder Legislativo. Durante aquele período, um grande número de atores sociais, seus problemas e reivindicações se viram abafados, sem possibilidade de expressão. Apesar disso – ou, talvez, devidamente por isso –, desde meados da década de 1970 o País experimentou uma efervescência associativa inédita em sua história. Multiplicaram-se as associações e os movimentos que, se se diferenciavam por suas aspirações particulares, tinham em comum a defesa da democracia e dos direitos individuais e o rechaço à repressão e à violência praticada durante a ditadura.

A Assembleia Nacional Constituinte, em grande parte, refletiu a efervescência social do País, abrindo-se para a influência dos diversos grupos sociais. Embora nem todos tivessem a mesma capacidade de influenciar o processo, em muitos momentos os constituintes se mostraram receptivos às demandas de vários segmentos sociais. Essa pluralidade de vozes marcou o processo constituinte, que se caracterizou pela ausência de um grupo hegemônico capaz de impor sobre todos os demais um projeto próprio de país (Nobre, 2008).[2] Na ausência de um bloco hegemônico, os grupos políticos foram obrigados a discutir e buscar pontos de convergência entre seus interesses particulares e os princípios mais gerais que os transcendiam.

As características do contexto ajudam, portanto, a compreender alguns traços da nova Constituição. Entre eles, o espaço privilegiado ocupado pelas liberdades fundamentais básicas. Viu-se a preocupação com o detalhamento dos novos direitos assegurados e com a especificação dos mecanismos disponíveis para a sua defesa e promoção. Viu-se também um alargamento radical da noção de cidadania (Carvalho, 2004), que, na nova Constituição, passou a ter nas liberdades individuais seu pilar básico, nos direitos políticos seu meio de promoção e defesa e nos direitos sociais a busca das condições adequadas ao seu exercício.

O contexto de elaboração da Constituição de 1988 permite entender o caráter detalhista (para muitos, excessivamente detalhista) do texto.[3] Após duas décadas de regime autoritário, os constituintes, iluminados por seus temores e desconfianças, buscaram reduzir ao máximo o espaço para a incerteza e a discricionariedade do administrador. O caráter abrangente do texto reflete a pressão fragmentada de inúmeros grupos sociais que, legitimamente, reivindicavam um espaço no novo marco jurídico (Nobre, 2008).

As constituições estaduais – dentre elas a de Minas, como se verá adiante – não são exceção e também apresentam as mesmas características. Isso se deve, como já foi dito, em parte ao momento histórico então vivido. Mas também resulta da própria estrutura jurídica da Federação brasileira, na qual o poder constituinte estadual – o chamado poder constituinte decorrente, que tem sua fonte no artigo 25 da Constituição da República – encontra parâmetros e limites no Texto Constitucional Federal.

O caráter abrangente e detalhista do Texto Constitucional de 1988 reflete a pressão fragmentada de inúmeros grupos sociais que, legitimamente, reivindicavam um espaço no novo marco jurídico

A Constituição de 1988 é considerada extremamente avançada no campo dos direitos. Normas importantes derivam dos "Direitos e Garantias Fundamentais", que englobam tanto os direitos individuais quanto os sociais, dentre as quais podemos citar o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 1990); o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 1990); as leis de execução penal e diversos direitos trabalhistas. A saúde, pela primeira vez, passou a ser vista como "um direito de todos e dever do Estado", o que abriu espaço para a universalização do atendimento e para a criação do SUS (Lei 8.080, de 1990).

No tocante aos direitos de participação política, a Constituição de 1988 apresentou inovações notáveis que deram um grande impulso à ampliação do mercado político no País. Pela primeira vez na história republicana do Brasil, os analfabetos passaram a ter o direito de voto, ao se abolir uma restrição que, durante o século XX, resultara na exclusão política de um grande contingente de pessoas. Além disso, a idade mínima para votar passou a ser de 16 anos.

O texto da nova Constituição introduziu, também, a concepção da democracia representativa e da participativa como elementos complementares, abrindo-se espaço para a criação de importantes inovações institucionais que são os conselhos setoriais de políticas públicas. A nova modelagem institucional para a elaboração e para a implementação de políticas públicas relevantes, dentre as quais se destacam as de saúde, educação, meio ambiente e assistência social, não pode prescindir da existência efetiva de conselhos democraticamente escolhidos, nos quais se assegura a participação paritária entre representantes da sociedade civil e da burocracia pública. Esse modelo, de inspiração constitucional, prevalece em todos os entes federados. Ao lado disso, instrumentos como a iniciativa popular na apresentação de projetos de lei e os demais instrumentos de participação semidireta, como o plebiscito e o referendo, constituem exemplos importantes da nova formatação institucional democrática.

O texto da nova Constituição introduziu a concepção da democracria representativa e da participativa como elementos complementares, abrindo espaço para a criação de inovações como os conselhos setoriais de políticas públicas

Tais inovações têm sido objeto de intenso debate e pesquisa empírica de estudiosos que buscam avaliar em que medida esses mecanismos têm contribuído para desafiar práticas políticas tradicionais e o legado político autoritário marcado pelo clientelismo e pela patronagem e para disseminar novas formas de engajamento cívico e criar padrões de interação entre Estado e sociedade civil (Wampler e Avritzer, 2004; Avritzer e Navarro, 2003).

No tocante à organização do Estado, a CF de 1988 teve como resultado uma multiplicação dos atores políticos relevantes e com poder de veto: de um sistema bastante concentrado no governo federal e na Presidência da República transitou-se para um sistema mais plural, no qual os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público passaram a ser atores importantes. Com a intermediação desses atores, os cidadãos comuns passaram a ter acesso a mecanismos pelos quais podem provocar as instâncias do Estado, em defesa de seus direitos. Tanto o sistema de separação de Poderes quanto os mecanismos de *checks and balances* consagrados pela Consti-

tuição de 1988 são considerados por muitos estudiosos como bastante avançados e entende-se que, em relação ao período democrático de 1946-1964, há atualmente uma maior gama de mecanismos de fiscalização mútua e melhores condições legais e organizacionais para a *accountability* horizontal (Figueiredo, 2001; Amorim Neto; Tafner, 2002).

Um dos temas mais salientes na Assembleia Nacional Constituinte e que dividiu fortemente seus membros dizia respeito ao sistema de governo a ser adotado. Propostas no sentido da adoção do parlamentarismo ou de um sistema semipresidencialista foram arduamente defendidas por alguns grupos, mas não lograram êxito. Essas eram justificadas pelo temor de que, na presença de um Poder Legislativo fortalecido e de um contexto de alta fragmentação partidária, os presidentes brasileiros encontrassem obstáculos à criação de maiorias de apoio. Temia-se que, sob o presidencialismo, no qual impera o princípio da sobrevivência independente dos Poderes, o País ficasse exposto a permanentes crises de governabilidade e paralisia decisória (Souza, 2003). A experiência democrática posterior, entretanto, contrariou os temores dos constituintes ao evidenciar a grande capacidade dos presidentes brasileiros para construir maiorias de apoio ao governo.

Segundo Figueiredo e Limongi (1999), a explicação para esse fato deve ser buscada nas prerrogativas constitucionais asseguradas ao presidente, que ampliaram enormemente seus poderes legislativos, e nas regras de organização interna da Câmara dos Deputados.[4] Afirma-se que tal combinação institucional teria gerado um processo decisório altamente centralizado em torno dos líderes partidários e do Poder Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999). Dessa forma, este Poder se teria tornado o centro de gravidade do novo sistema (Amorim Neto, 2004; Shugart e Carey, 1992), o que pode ser evidenciado ao se contrastar a produção legal do período de 1946-1964, quando o Legislativo era responsável pela produção da maioria das leis, com os dados posteriores à Constituição de 1988, quando o Executivo se tornou o principal legiferante (Pessanha, 2002; Amorim Neto, 2004).

No "presidencialismo de coalizão brasileiro" (Abranches, 1988) prevalece, então, uma divisão de trabalho entre os dois Poderes, na qual o Executivo detém a iniciativa privativa de projetos de leis que tratam de assuntos administrativos, econômicos e fiscais e ao Legislativo cabe a produção de leis na área social que, embora relevantes no que diz respeito a aspectos pontuais, causam pouco impacto sobre o *status quo* econômico e social do País (Amorim Neto e Santos, 2002: 134). Os incentivos institucionais gerados pelo novo marco jurídico funcionam, assim, como atenuantes da tendência ao comportamento paroquialista produzido pelo sistema eleitoral e atenuam também a ameaça de crises de governabilidade e paralisia decisória. Os impactos perversos de tal configuração sobre os atributos da representatividade e da *accountability* e sobre o Poder Legislativo têm sido um problema bastante discutido na Ciência Política brasileira (Amorim Neto e Tafner, 2002; Anastasia e Melo, 2002; Figueiredo, 2001).

Outro aspecto que tem merecido destaque diz respeito ao arranjo federativo inaugurado em 1988. A nova Constituição consagrou o federalismo como forma de organização político-administrativa, trazendo como uma de suas grandes novidades e peculiaridades o reconhecimento dos Municípios como entes federativos. Assim como os Estados, os Municípios possuem prerrogativa de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração, de modo que, nas três esferas de governo, o chefe do Executivo e os legisladores são eleitos diretamente pelos cidadãos.

O federalismo brasileiro, entretanto, apresenta duas tendências opostas: uma de fortalecimento da União e outra de valorização dos Estados e Municípios. No tocante à distribuição de competências, a CF de 1988 privilegia a União e deixa pouco espaço de atuação aos governos subnacionais. Os Estados, sobretudo, dado o reduzido número e escopo de suas competências exclusivas (Costa, 2004; Tomio; Ricci, 2008), são especialmente afetados por esse arranjo constitucional.

Como assinala Costa (2004), os artigos 20 a 22 da Constituição Federal limitam bastante o espaço de atuação dos Estados ao definirem detalhadamente não só as competências exclusivas da União, mas também as comuns, que todos os membros da Federação, inclusive os Municípios, podem exercer, e as concorrentes, sobre as quais tanto a União quanto os Estados podem legislar. Por outro lado, a CF de 1988 consolidou o processo de descentralização tributária, o que evidencia o poder de influência de governadores e prefeitos, eleitos diretamente em 1982 e 1986, so-

bre o processo constituinte (Costa, 2004; Azevedo; Melo, 1997). Além disso, a CF de 1988 inaugurou um processo de descentralização política e administrativa no qual os Municípios passaram a exercer importantes atribuições no tocante à execução e gestão de políticas públicas com grande impacto sobre a sociedade (Arretche, 2004; Anastasia; Inácio, 2006).

O contexto institucional, com suas peculiaridades, arranjos de poder e normas consolidadas, delimita o campo de atuação lícita dos agentes políticos e sociais. Dessa forma, os atores relevantes não gozam de absoluta liberdade na manifestação de suas preferências e na concretização de suas escolhas. A constatação da existência de constrangimentos derivados das estruturas institucionais é um dos pontos recorrentes na moderna Ciência Política, na vertente que se convencionou denominar "neoinstitucionalismo".

A partir da utilização do instrumental preconizado por essa perspectiva analítica, deve-se procurar compreender as características do processo de elaboração da Constituição mineira de 1989 e os resultados obtidos ao seu final. No caso brasileiro, dado o modelo constitucional vigente de repartição de atribuições entre os Poderes e de divisão de competências entre os entes federados, alguns limites expressos em dispositivos da Constituição da República representam muitas vezes constrangimentos intransponíveis para o constituinte estadual. Mas, ao mesmo tempo, outros elementos institucionais, como os relacionados com a expansão dos direitos fundamentais e a valorização da participação cidadã, contribuem para impulsionar, no âmbito estadual, o processo de abertura das organizações públicas para a participação dos atores não governamentais. Tudo isso está, em maior ou menor grau, presente no processo de elaboração da Constituição Estadual de 1989, como veremos a seguir.

Constituição Estadual de 1989

O momento histórico que o Brasil atravessava à época da elaboração da CF de 1988, como não podia deixar de ser, reverberava no fazer político das unidades da Federação e, especialmente, nas atividades dos legislativos estaduais, titulares do poder constituinte decorrente. Particularmente, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais passava por uma crise de credibilidade provocada, em parte, pelo esvaziamento das responsabilidades institucionais do Poder Legislativo no País durante o regime militar instaurado em 1964. Ao lado disso, práticas arraigadas de priorização de políticas com base em critérios de cunho clientelista e paroquial contribuíram ao longo do tempo para a deterioração da percepção da sociedade em relação à atuação do Parlamento mineiro. No final dos anos 1970, e até depois de meados da década de 1980, a Assembleia de Minas possuía uma imagem bastante desgastada, tanto internamente, perante seus funcionários, quanto externamente, perante a sociedade, conforme demonstraram pesquisas de opinião realizadas à época.

Esse desgaste tornou-se evidente para a instituição por ocasião das eleições de 1986, em que o índice de renovação da ALMG ficou próximo de 65%, ou seja, das 77 cadeiras da Casa, cerca de 50 foram ocupadas por novos parlamentares na legislatura iniciada em fevereiro de 1987. Tal fato indicava um claro sinal de descrédito no Poder Legislativo mineiro e revelava a urgência de se debelar a crise de legitimidade e de se reconstruir a imagem institucional. Promulgada a Constituição Federal, eram esses o contexto e o desafio que os constituintes mineiros eleitos em 1986 deviam enfrentar e superar.

Deve-se enfatizar que em regimes democráticos, em tese, o Poder Legislativo constitui um espaço privilegiado de aproximação e de interação com a esfera pública, exatamente por ser, dentre os três Poderes estatais, o mais aberto, devendo, pois, atuar como um intermediador entre os interesses da coletividade e a administração estatal. O seu fortalecimento como Poder autônomo passa necessariamente pelo aprimoramento de suas funções legislativa e fiscalizadora e pela avaliação e pelo acompanhamento das políticas públicas que determinam o presente e que influenciarão o futuro da sociedade que representa. Além disso, conforme ressalta Fleury (2004: 120), "o processo democrático de elaboração de políticas públicas não pode prescindir do amplo debate, com a inclusão da sociedade em todas as suas etapas". Para o autor, "esse debate deveria acontecer prioritariamente no contexto da instituição que, por definição, seria a responsável pela representação de interesses heterogêneos", ou seja, o Parlamento.

Nessa linha, foi justamente a partir da deflagração do processo constituinte no País que a ALMG procurou implementar mudanças estruturais em que um dos objetivos era

alavancar seu projeto de superação da crise. As primeiras iniciativas do Parlamento mineiro nesse sentido antecederam a própria convocação da Assembleia Nacional Constituinte. Assim, em 1986, a Assembleia de Minas organizou e promoveu o simpósio "Minas Gerais e a Constituinte", no qual, em sua primeira fase, especialistas e autoridades participaram de conferências e debates sobre os diversos problemas nacionais e os eventuais impactos da elaboração constitucional sobre a realidade brasileira. Os anais desse evento foram encaminhados ao Congresso Nacional e, pelo que se sabe, constituíram importante fonte de consulta durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. O simpósio teve ainda uma segunda etapa, que ficou conhecida como "Miniconstituinte de Minas", na qual foram mobilizados estudantes do ensino fundamental para ocupar os espaços da ALMG e discutir temas de interesse da sociedade, como educação, saúde e meio ambiente. Dessa discussão resultou a "Minicarta de Minas", entregue por representantes dos estudantes aos chefes do Executivo e do Legislativo nacionais.

Em 1987, a ALMG organizou o "Encontro de Presidentes de Assembleias Legislativas", do qual resultou o documento conhecido como "Compromisso de Ouro Preto", texto em que os chefes dos legislativos estaduais assumiram o empenho comum de luta pela institucionalização de uma sociedade participativa e democrática a partir do processo de elaboração da nova Carta Federal. Paralelamente a essas ações de mobilização e subsídio aos trabalhos constituintes no âmbito nacional, ainda em 1987, a Assembleia de Minas instalou a Comissão Preparatória dos Trabalhos da Constituinte Estadual, a qual, além de acompanhar o processo federal, tinha a missão de realizar estudos acerca dos processos constitucionais ocorridos ao longo da história do Estado e de elaborar o anteprojeto do Regimento Interno que disciplinaria as atividades dos constituintes estaduais.

Em 1988, também com o objetivo de recolher subsídios para a elaboração da nova Carta Estadual, a ALMG realizou um segundo simpósio aberto à participação da sociedade, este denominado "A Nova Constituição Federal e o Processo Constituinte Mineiro". Ao mesmo tempo, a instituição iniciou um trabalho de capacitação de seu corpo técnico e de informatização voltado exclusivamente para o assessoramento técnico da Constituinte Mineira, instalada em 7 de outubro de 1988, apenas dois dias após a promulgação da Carta Federal. Na mesma data foi inaugurada, em frente à sede da ALMG, a escultura de aço – hoje famosa – que tem a forma de um triângulo aberto envolto por um semicírculo, figuras geométricas que simbolizam, respectivamente, a passagem à representação popular e a aliança entre a sociedade e o Legislativo. Com efeito, a ampliação da interação entre cidadãos e Parlamento foi uma das principais inovações do processo de elaboração da nova Constituição Estadual. Apesar da resistência de parte dos constituintes, que demonstrava cautela – ou receio – em trilhar caminho tão inovador, "prevaleceu a orientação de abrir as portas da Assembleia a todos os segmentos sociais, com o intuito de se obterem, por meio de debates e sugestões, subsídios

A ampliação do diálogo entre cidadãos e Parlamento foi uma das principais inovações da elaboração da nova Carta Estadual. Em Minas, aprofundou-se a efervescência participativa que caracterizou o processo constituinte federal

para elaboração da futura Carta Estadual" (Ribeiro; Dias; Simões, 1999: 142).

Destarte, a efervescência participativa que caracterizou o processo constituinte federal refletiu-se – e, guardadas as devidas proporções, aprofundou-se – no processo de construção da nova Carta mineira. De forma inédita e inovadora, a implementação de mecanismos de incentivo à participação no processo constituinte estadual criou uma oportunidade privilegiada para a reunião, por parte do Poder Legislativo, de informações que se encontravam dispersas pela sociedade sobre os anseios e preferências dos cidadãos em relação a questões cruciais de políticas públicas. Por meio de audiências públicas regionais realizadas em 17 cidades-polo do Estado e, posteriormente, de audiências públicas temáticas em que representantes dos segmentos sociais tinham a oportunidade de defender oralmente suas propostas, a ALMG recolheu nada menos que 10 mil sugestões populares relativas a diversos temas para subsidiar a elaboração do texto da nova Constituição.

Houve resistência às tendências democratizantes da Constituinte mineira. Apesar disso, o conteúdo da Carta Estadual deixa transparecer em diversos pontos que prevaleceu o objetivo de ampliar o controle público do sistema político

Deve-se ressaltar também que, se por um lado o arranjo federativo inaugurado com a CF de 1988, com a concentração de competências na União e com a elevação dos Municípios a entes federativos, deixou aos Estados um espaço muito restrito de atuação (Tomio; Ricci, 2008), por outro, não se pode afirmar que o trabalho dos constituintes mineiros consistiu somente em adaptar o Texto Constitucional do Estado à Constituição Federal. Paralelamente à participação social, houve intensa mobilização e participação dos deputados na elaboração da nova Carta Estadual – e nem poderia ser diferente, já que eram eles os titulares de fato e de direito do poder constituinte decorrente.

Um dos resultados dessa mobilização foi a apresentação de cerca de 4,7 mil emendas parlamentares durante as diversas fases do processo constituinte. Apesar dos contornos institucionais e político-sociais definidos na nova Carta Magna do País, os constituintes mineiros, diferentemente da autorização dada ao presidente da República pelos constituintes federais, não atribuíram ao governador do Estado a prerrogativa de emitir medidas provisórias com força de lei. Além disso, promoveram importantes debates sobre temas polêmicos já rejeitados pelos constituintes federais. Exemplos disso foram as discussões que objetivavam incluir na Constituição Estadual dispositivos que instituíam o parlamentarismo como forma de governo e legalizavam o jogo no território mineiro.

Todo esse contexto, aliado ao exercício concomitante, pelos constituintes, da função legislativa ordinária, bem como ao inédito processo de *impeachment* do governador do Estado, ocorrido em 1988/89, e às primeiras eleições presidenciais pós-ditadura, tornou ainda mais complexo o ambiente no qual se desenrolava o processo de construção da nova Constituição. Mas isso não impediu a promulgação do Texto Constitucional mineiro, de forma pioneira no País, em 21 de setembro de 1989.

Não se pode ignorar que as tendências democratizantes da Assembleia Constituinte de Minas Gerais de 1989, direcionadas para tornar o sistema político mais poroso aos anseios sociais e passível de maior con-

trole público, enfrentaram resistência, pois conviviam lado a lado com visões autoritárias da política e das relações sociais. O conteúdo da Constituição, no entanto, deixa transparecer, em diversos pontos, a prevalência da primeira visão. Apesar de alguns dispositivos nesse sentido nunca terem saído do papel, como aquele que cria a "Ouvidoria do Povo", merecem destaque a iniciativa popular de lei, a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas por meio de organizações sociais e dos conselhos setoriais, as audiências públicas realizadas pelas comissões parlamentares, inclusive no interior do Estado, entre outros. Seguindo a tendência da CF de 1988, a Constituição mineira também assegurou a todos os cidadãos e organizações da sociedade civil o livre direito de petição contra ato ou omissão de agentes e órgãos públicos e o direito de se manterem informados sobre a atuação daqueles.

Em suma, pode-se afirmar que a Constituição mineira de 1989 refletiu conquistas e avanços, mas também embaraços e impasses próprios de uma sociedade complexa. Entretanto, após duas décadas e 81 emendas constitucionais, o cerne democratizante da Carta Estadual se manteve preservado. Se não se pode dizer que o processo constituinte mineiro debelou práticas políticas tradicionais, também não se pode negar que ao menos teve o mérito de iniciar a abertura do Legislativo de Minas à participação dos diversos segmentos sociais. E se o Texto Constitucional foi o principal produto de todo esse processo, o seu maior legado está em ter constituído a gênese dos mecanismos de aproximação e de interação entre a ALMG e a sociedade, os quais se aprofun-daram – e vêm aperfeiçoando-se – a partir da década de 1990[5].

Considerações finais

Os processos de elaboração da Constituição Federal, no período de fevereiro de 1987 a outubro de 1988, e da nova Constituição mineira, entre 1988 e 1989, representaram uma das experiências mais ricas da história política do País e do Estado de Minas Gerais. A nova ordem constitucional, então inaugurada, impulsionou mudanças significativas na dinâmica social e política desses entes, impossíveis de serem enumeradas e analisadas em um único artigo.

Utilizando as categorias de Lijphart (2003), pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 e a Constituição mineira de 1989 estabeleceram as bases para uma democracia de significativos contornos consensuais, o que, por um lado, incentiva a dispersão de poder e a expressão da diversidade e, por outro, implica a necessidade de um grande esforço de concertação entre os diferentes grupos políticos.

Se é verdade que a consolidação da democracia envolve o fator tempo, visto como essencial para a interiorização das leis, dos princípios e das regras pelas elites políticas e pelos diversos atores sociais e para produzir valores, comportamentos e atitudes com eles coerentes, é possível afirmar que, em decorrência do processo constituinte instalado há pouco mais de duas décadas, o Brasil e o Estado de Minas Gerais experimentam algo, além de rico, inteiramente novo em sua história. ◆

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados.* Vol. 31, nº 1. p. 5-34.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano (2002). "A produção legislativa no Congresso: entre a paróquia e a nação". In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ. p. 91-139.

AMORIM NETO, Octavio. (2004). "O Executivo Federal". In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (Org.) *Sistema Político Brasileiro*: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed. p. 123-133.

AMORIM Neto, O. & TAFNER, Paulo (2002). "Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias". *Dados,* vol. 45, nº 1, 2002. p. 5-38.

ANASTASIA, Fátima. (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência.* Rio de Janeiro: FGV Editora. p. 23-83.

ANASTASIA, Fátima; MELO, C. R. F. (2002). Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil. In: ABRÚCIO, Fernando. (Org.). *O Estado numa era de reformas:* lições dos anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. (2006) Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades. In: *Câmaras Municipais e Prefeituras*: Transparência, Controle e Participação Popular. Brasília: Câmara dos Deputados, (no prelo).

ARRETCHE, Marta. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. Jun, vol.18, nº 2, p.17-26.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). (2003). *A inovação democrática no Brasil:* o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.

AZEVEDO, Sérgio; MELO, Marcus A. (1997). A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 12, nº 35, São Paulo.

CARVALHO, José Murilo. (2004). "Fundamentos da política e da sociedade brasileiras". In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (Org.) *Sistema Político Brasileiro*: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed. p. 21-33.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/constituicao20anos/constituicaofederal

Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989. Disponível em: http://www.almg.gov.br

COSTA, Valeriano. (2004). "Federalismo". In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (Org.). *Sistema Político Brasileiro*: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed. p. 173-184.

ELSTER, Jon. (1993). Constitution-making in Eastern Europe: rebuilding the boat in the open sea. *Public Administration,* vol.71.

FIGUEIREDO, Argelina C; LIMONGI, Fernando. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIGUEIREDO, Argelina C. (2001). Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*. vol.44, n.4. p. 689-727.

FLEURY, Sabino José Fortes. (2004). *O Poder Legislativo estadual e a regulamentação de políticas públicas*: aspectos de um dilema institucional. 2004. 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

LIJPHART, Arend. (2003). *Modelos de Democracia:* desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

NOBRE, Marcos. (2008). Indeterminação e estabilidade: os 20 anos da Constituição Federal e as tarefas da pesquisa em direito. *Novos estudos – CEBRAP.* nº 82. p. 97-106.

PESSANHA, Charles. (2002). "O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática". In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ. p. 141-194.

PRZEWORSKI, Adam. (1994). *Democracia e Mercado:* reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

RIBEIRO, Guilherme Wagner; DIAS, Luciana Mendes de Sales; SIMÕES, Marília Horta. (1999). Seção Documenta. Cadernos da Escola do Legislativo, v.5, nº 9, p.141-181, jul./dez.

SHUGGART, Matthew S.; CAREY, John M. (1992). *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SOUZA, Márcia T. de. (2003). O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58. p. 37-59.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. (2008). Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais. In: 6 Encontro da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, 2008, Campinas, SP.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. (2004) Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: SCHATTAN, V.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e Deliberação*: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, p. 210-238.

Notas

[1] Deste ponto em diante, CF de 1988.

[2] A indiscutível liderança do PMDB não representava a hegemonia de um grupo sobre os demais, uma vez que o partido era marcado por grande heterogeneidade interna.

[3] A Constituição promulgada em 1988 possui 245 artigos, 1.627 dispositivos constitucionais, sendo que 367 estão à espera de regulamentação.

[4] A CF de 1988 garantiu ao presidente da República importantes prerrogativas legislativas e não legislativas, como a iniciativa exclusiva em algumas áreas de políticas; a iniciativa de projetos de lei ordinária e de emendas constitucionais; o poder de veto total e parcial; a possibilidade de requerer tramitação de urgência para projetos de sua iniciativa e de nomear e demitir livremente ministros de Estado e outras autoridades; e a prerrogativa mais destacada na Ciência Política, a de editar decretos com força de lei.

[5] Informações detalhadas sobre o desenvolvimento do processo de aproximação e de interlocução entre a ALMG e a sociedade podem ser obtidas em Anastasia (2001).