

## CAP. 2. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE NORMAS JURÍDICAS (NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE BRASILEIRA DE 1987-88)

### 2.1. Visão geral do processo

O processo de formação de normas se dá dentro de instituições parlamentares, e tem como objetivo institucional principal editar um texto oficial que materializa (isto é: constitui<sup>1</sup>) normas jurídicas nos seus diversos dispositivos textuais<sup>2</sup>. Originalmente, apresentamos este processo como uma atividade, que chamamos de “processo de formação de normas jurídicas” (Pádua, 2011). No entanto, após melhor análise dos dados, a formação de normas jurídicas pareceu melhor descrita como um processo, que envolve uma série de atividades, paralelas e concomitantes, todas convergindo para a mesma finalidade – uma espécie de macroatividade, com várias microatividades.

O processo de formação de normas jurídicas é um dos processos que acontecem dentro de contextos parlamentares de cada país (ou unidade federada, se esse país for uma federação<sup>3</sup>, como o Brasil). Os vários processos que se realizam em cada corpo

---

<sup>1</sup> Há uma grande discussão na teoria do direito sobre a distinção entre o texto e a norma. O debate é conceitual e diz respeito a se a norma jurídica, como conceito jurídico, se confundiria com o texto normativo, incorporado num documento aprovado por um órgão com competência de produção de normas. A questão não é importante para este trabalho, onde vamos estudar os textos como textos, não como normas ou “receptáculos de normas”. Para a discussão, cf. Guastini (1999).

<sup>2</sup> Há diversos tipos de organização das unidades textuais em textos normativos. Tais tipos normalmente derivam de tradições de redação arraigadas em distintas culturas jurídicas, países, e mesmo corpos parlamentares, em estados federados (v. nota seguinte). No Brasil, há a tradição de designar, como unidade textual principal, os “artigos”, numerados em ordinais até o 9 e cardinais daí por diante. Quando, dentro de um artigo, é necessário fazer enumerações, utilizam-se os chamados “incisos”, numerados em algarismos romanos. Se houver necessidade de subenumerar um inciso, utilizam-se as “alíneas”, numeradas por letras minúsculas do alfabeto. Por fim, se, em relação ao tópico de um artigo são necessárias ressalvas ou normas jurídicas derivadas, utilizam-se os “parágrafos”, numerados como os artigos, mas precedidos do símbolo “§”. De acordo com uma norma da Constituição de 1988, foi editada a Lei Complementar n. 95/1998 (disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm)), que normatiza esses padrões tradicionais e determina como devem ser textualizadas as normas jurídicas brasileiras. Também normalmente os corpos parlamentares têm manuais de redação que uniformizam esses padrões.

<sup>3</sup> Federações se definem, grosso modo, por ter unidades territoriais com um grau variado, mas relativamente alto de autonomia política, legislativa e administrativa. Por “unidade federada”

parlamentar dependem de questões políticas, culturais e institucionais de cada país (e/ou unidade federada), mas parece ser uma constante que todos os corpos parlamentares de qualquer país de tipo ocidental<sup>4</sup> tenham alguma configuração de um processo de formação de normas jurídicas – embora as atividades internas desses processos possam variar localmente. Isso provavelmente deriva do fato de que, no desenho institucional dos Estados de tipo ocidental, os corpos parlamentares sejam os órgãos de governo que têm, como função precípua, o exercício do poder legislativo. Assim, para exercer o poder legislativo, os parlamentos têm de ter algum processo interno específico voltado para editar leis, ou seja, normas jurídicas.

O processo de formação de normas, portanto, envolve um conjunto de atividades coordenadas e dirigidas a produzir um texto normativo final que, depois de percorrido todo o processo, vai valer como lei. Esse conjunto de atividades e este texto normativo final são coordenados e constituídos a partir de protocolos, mecanismos e dispositivos sociais que giram em torno da produção de discursos em modalidades de uso oral e escrito e da discussão e negociação de sentido nestes discursos, através de interações face-a-face entre os participantes. A correlação entre interações discursivas face-a-face e produção de discursos/documentos escritos culmina com uma votação final, a partir da qual se tem como decidido um texto escrito como a última versão (de determinada fase<sup>5</sup>) do processo de produção de normas.

## 2.2. A finalidade institucional

Por meio dos trabalhos dos participantes, o processo de formação de normas jurídicas tem de resultar na aprovação de um documento escrito, que valerá como (um conjunto de) normas jurídicas. A formatação desse documento é feita de acordo com as tradições

---

entendemos, no caso brasileiro, Estados ou Municípios, que têm, como corpo parlamentar, respectivamente as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores.

<sup>4</sup> O desenho institucional de tipo ocidental se liga aos modelos de estado e constituições que vêm da tradição das revoluções liberais da Europa Ocidental do séc. XIX e do modelo de organização e separação de poderes adotado pela Constituição Americana de 1787. Uma visão geral é apresentada em Pádua (2012), com referências.

<sup>5</sup> Vide item XX, abaixo, onde a característica da recursividade do processo de formação de normas é apresentada.

de redação de cada ordem jurídica e pode também variar em função do corpo parlamentar que a edita (por exemplo, parlamentos federais v. parlamentos estaduais).

De modo geral, cada documento escrito desse tipo conterà diversas unidades textuais relativamente autônomas entre si – no sentido de que não progridem em relação a um texto único, como partes suas<sup>6</sup> – e cada uma dessas unidades textuais conterà uma ou mais normas jurídicas, dependendo, inclusive de como esse texto venha a ser recontextualizado em instâncias de aplicação das normas a casos concretos (em disputas judiciais, por exemplo). Características comuns dessas unidades textuais que estabelecem normas jurídicas envolvem o uso de auxiliares verbais modais (“deve”, “pode”) ou o verbo conjugado no futuro, como forma de denotar o aspecto obrigatório da ação que esse verbo significa (“será”, “editarà”, “criará”, etc.)<sup>7</sup>. Especificamente nas normas jurídicas de uma constituição existe também um grande número de textos que utilizam o presente do indicativo e parágrafos aparentemente descritivos, como forma de estabelecer “estados de coisas normativamente protegidos” ou “valores”, característicos de um tipo de norma jurídica chamada pela teoria do direito contemporânea de “princípios (normativos)” (p. ex. Ávila, 2004).

Um exemplo de uma parte do texto de normas jurídicas aprovado pela Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (CSDGDM) da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) (comissão que analisaremos nesse trabalho) é apresentado no excerto 2.1:

Excerto 2.1

TÍTULO	I
DOS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS	
CAPÍTULO	I
DOS DIREITOS INDIVIDUAIS	
[...]	
Art. 3º - São direitos e liberdade individuais invioláveis:	
I – A VIDA, A EXISTÊNCIA DIGNA E A INTEGRIDADE FÍSICA E MENTAL.	
a) Adquire-se a condição de sujeito de direitos pelo nascimento com vida;	
b) a alimentação, a saúde, o trabalho e sua remuneração, a moradia, o saneamento básico, a seguridade social, o transporte coletivo e a educação consubstanciam o mínimo necessário ao pleno exercício do direito à existência digna, e garanti-los é o primeiro dever do Estado;	

<sup>6</sup> Vide o conceito da linguística textual de *progressão* como estratégia de articulação textual (Koch, 2004, cap. 6).

<sup>7</sup> Para estudos de formatos superficiais de textos normativos em inglês, cf. Bhatia, 1994; Tiersma, [1999] 2000, cap. 7; Maley, 1994; para textos normativos do Código Penal brasileiro, cf. Silva, 2003.

- c) o orçamento da União consignará a dotação necessária e suficiente ao cumprimento do dever previsto na alínea anterior;
- d) na impossibilidade comprovada de exercer, imediata e eficazmente, a garantia prevista na alínea “b”, o Estado tem o dever de estabelecer programas e organizar planos para a erradicação da pobreza absoluta, hipótese em que a exigibilidade do direito à existência digna se circunscreve à execução tempestiva das etapas previstas nos aludidos planos e programas;
- e) o excesso de lucro nas atividades econômicas e financeiras será definido por lei e obrigatoriamente aplicado no programa nacional de erradicação da pobreza;
- f) é assegurado às crianças pobres o regime de semi-internato no ensino de 1º grau, na rede oficial;
- g) por absoluta incapacidade de pagamento, ninguém poderá ser privado dos serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica;
- h) até a erradicação definitiva da pobreza absoluta, suas vítimas têm direito ao amparo e assistência do Estado e da sociedade;
- i) a mais grave ofensa à vida, à existência digna, e à integridade física e mental é a tortura, crime de lesa-humanidade a qualquer título, insuscetível de fiança, prescrição e anistia, respondendo por ele os mandantes, os executores, os que, podendo evitá-lo, se omitirem, e os que, tomando conhecimento dele, não o comunicarem na forma da lei.

O texto que constitui as normas jurídicas é, ao mesmo tempo, o resultado do processo de formação de normas jurídicas e o seu principal objeto de discussão, em todas as suas atividades. Nas reuniões (sessões) entre os participantes de cada órgão parlamentar que compõe o conjunto de órgãos que atuam no processo de formação de normas jurídicas, os tópicos de debate de algum modo derivam e podem ser remetidos de volta a um projeto de texto de normas jurídicas, que será discutido, emendado, modificado, votado e, finalmente, aprovado ou rejeitado no todo ou em parte. Somente após a aprovação (normalmente em mais de um órgão parlamentar e/ou em mais de um turno de votação), um texto se configura como um “projeto”, que é o resultado oficial da atividade (na fase em questão) e pode seguir em direção à fase seguinte do processo (outro órgão legislativo, sanção presidencial, etc.). O processo de formação de normas jurídicas, quando concluído, faz com que o texto aprovado na sua versão final se transforme em “lei” (ou, no caso sob análise, na Constituição Federal, a máxima lei do Direito brasileiro)<sup>8</sup>, a qual constitui normas jurídicas válidas e obrigatórias para todos os cidadãos.

---

<sup>8</sup> Há alguma discussão conceitual na teoria do direito sobre o termo lei e seu significado técnico. Nesse ponto, usamos o termo em um sentido amplíssimo, para significar qualquer texto normativo que tenha sido aprovado em um processo de formação de normas jurídicas e, portanto, passe a ter a validade simbólica capaz de obrigar os cidadãos e/ou órgãos do estado aos quais se destina. Esse significado é próximo do que a teoria do direito costuma chamar de “lei em sentido material”, por oposição a “lei em sentido formal”, que é uma categoria específica de leis. Cf. Afonso da Silva ([1964] 2006, p. 25-7).

## 2.3. O desenvolvimento do processo

### 2.3.1. Fases, etapas e mecanismos

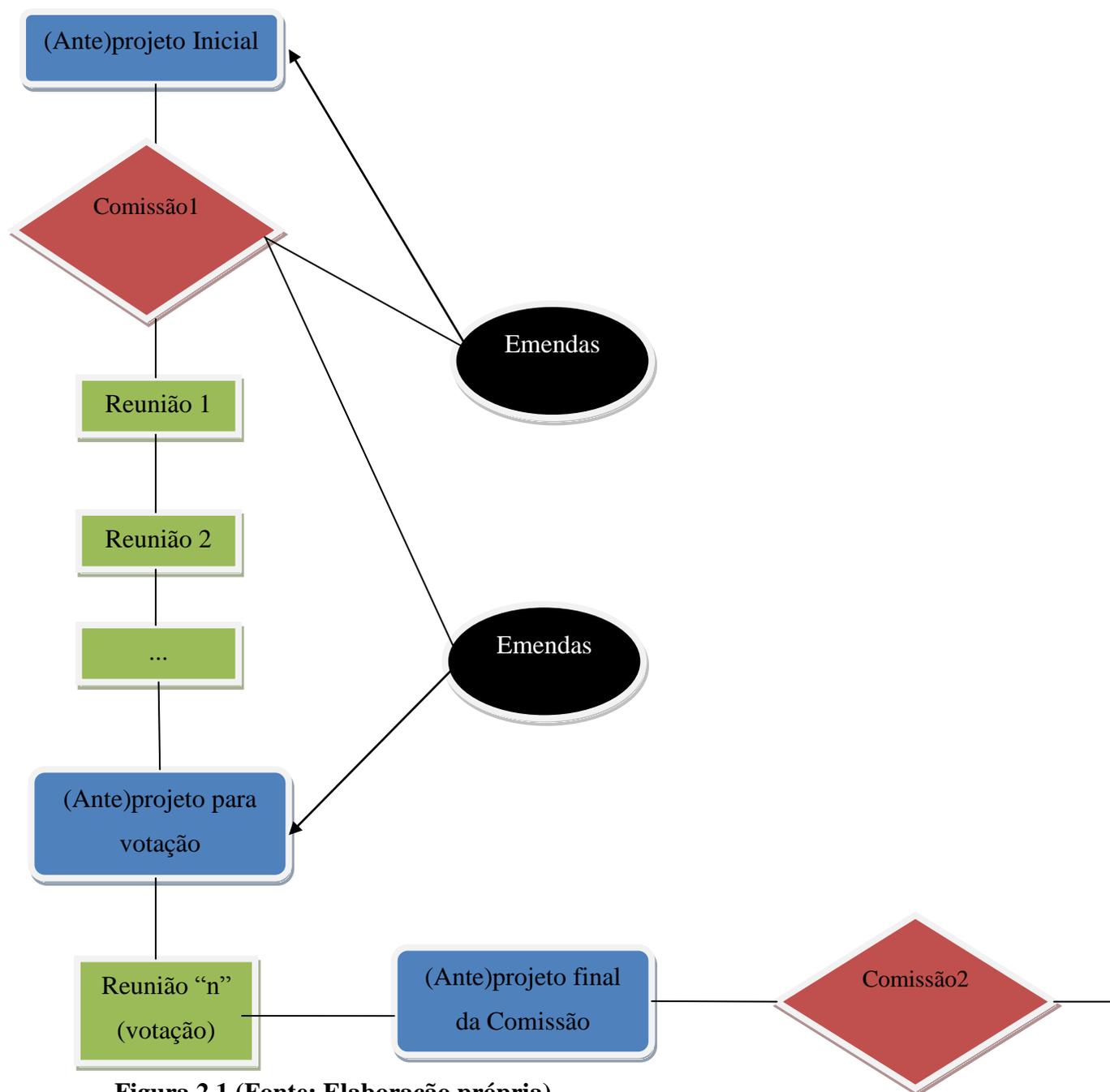
Somente com o cumprimento das diversas atividades e fases é que se pode dizer que a atividade está completa e o texto de normas jurídicas construído e reconstruído durante os trabalhos dessas várias fases passa de anteprojeto de norma jurídica para projeto final (ou do texto normativo propriamente dito)<sup>9</sup>. A literatura jurídica chama essa divisão e andamento da atividade em fases, do ponto de vista da estrutura institucional, de “Processo Legislativo” (Afonso da Silva, [1964] 2006; Carvalho, 2007).

As várias fases e atividades do processo de formação de normas jurídicas variam em função do corpo parlamentar e do tipo de norma jurídica que se busca editar. Cada uma das fases coincide com um órgão parlamentar distinto que recebe um texto de uma fase anterior e passa uma versão reconstruída desse texto para a fase seguinte.

A figura 2.1, a seguir, procura resumir graficamente as atividades, mecanismos e etapas envolvidas no processo de formação de normas jurídicas, através de um fluxograma.

---

<sup>9</sup> Nos dados que estamos apresentando, não há como resultado do processo o texto normativo final – que depende de outras fases do processo, que não fazem parte da presente análise. Isso acontece porque os dados derivam de uma das comissões da ANC, que foi composta de diversas comissões, além de dois turnos de discussão e votação do projeto final da ANC no plenário. Em outras palavras: embora o resultado último de um processo de formação de normas jurídicas, globalmente considerado, seja um texto normativo com poder de obrigar os seus destinatários, em várias fases do processo pode haver diversos projetos como resultados parciais dessas fases. Quando o processo é particularmente complexo, como foi o caso do processo que resultou na Constituição Federal de 1988, essas fases podem ser numerosas. Vide o cap. 1, acima, para uma visão panorâmica das fases e etapas da ANC.



**Figura 2.1 (Fonte: Elaboração própria)**

Considere-se, em primeiro lugar, que esse fluxograma representa uma etapa de um número potencialmente indeterminado de novas etapas em cada dado processo de formação de normas. Há uma certa recursividade no processo – representado na figura pela referência a uma “Comissão 2”, que segue com uma linha aberta. A cada nova etapa, as fases e atividades do processo se renovam, utilizando como ponto de partida o (ante)projeto final da etapa anterior.

De modo geral, a primeira fase de cada etapa consiste na redação e apresentação de um documento, que recebe o nome de “anteprojeto”, “relatório” ou “substitutivo”, às vezes usados intercambiavelmente<sup>10</sup>. Esse documento está apresentado no início da Figura 2.1 como “(ante)projeto<sup>11</sup> inicial”. É esse documento, que contém um primeiro esboço do texto normativo redigido sob a autoria e responsabilidade<sup>12</sup> de um dos participantes – chamado de relator –, que fomentará os debates da primeira fase da atividade. Esses debates ocorrem durante as reuniões da comissão, cujo número dependerá do prazo de que dispõe cada comissão para finalizar o seu trabalho. Essas reuniões são presenciais e se constituem discursivamente em interações institucionais face-a-face (Drew e Heritage, [1992] 1998).

Paralelamente às reuniões, os diversos participantes da comissão podem apresentar textos escritos chamados “propostas de emendas”, que são dirigidos a toda a comissão, mas têm como objetivo tentar fazer com o que o relator aceite realizar alguma alteração pontual no (ante)projeto que estão em discussão. Essas propostas de emenda (ou simplesmente “emendas”, como os participantes também as chamam) são documentos formatados a partir de modelos textuais específicos da atividade e que apresentam duas partes obrigatórias: o tipo de modificação que propõem no texto do (ante)projeto; e a justificativa para essa modificação<sup>13</sup>.

Portanto, o processo de formação de normas jurídicas é um conjunto complexo e potencialmente longo de diversas atuações de participantes e grupos de participantes, distribuídos em diversas atividades e fases institucionalmente estipuladas e, a princípio,

---

<sup>10</sup> Nos dados que estamos analisando, há um pequeno desvio em relação a esse modelo de processo de formação de normas: as primeiras reuniões da CSDGHM ainda não tinham um (ante)projeto apresentado. Isso aconteceu porque a CSDGHM é uma das primeiras etapas da ANC e, portanto, ainda não tinha um resultado vindo de outras etapas. Logo, no entanto, se viu que seria impossível continuar o processo sem um (ante)projeto como base para a discussão. Algumas das primeiras reuniões sequer tiveram quórum para iniciar, uma vez que o relator estava trabalhando com a sua equipe para produzir o (ante)projeto inicial da comissão.

<sup>11</sup> O uso da expressão “(ante)projeto” procura dar conta de que os documentos escritos apresentados como início e/ou parte dos trabalhos dos órgãos parlamentares no processo de formação de normas jurídicas podem ser eventualmente chamados de projetos ou anteprojetos (ou, em determinadas fases, relatórios ou substitutivos), em função da tradição do corpo parlamentar em questão, do tipo de norma jurídica que se busca criar e de normas dos regimentos internos dos corpos parlamentares. Vide nota anterior.

<sup>12</sup> As categorias são propositadamente goffmanianas (cf. Goffman, [1979] 2002). Vide cap. 3, abaixo, para uma apresentação do papel do relator na atividade.

<sup>13</sup> Vide item 2.3.2, abaixo, para mais detalhes.

necessárias (isto é: a falta de alguma dessas atividades e/ou fases invalida ou pode invalidar o resultado final).

O processo como um todo tem duas vias: uma via escrita e uma via oral. A via escrita – que se caracteriza pelo uso de discursos de produção escrita – é aberta pela apresentação do(s) (ante)projeto(s) e é trabalhada, essencialmente, pela apresentação de (propostas de) emendas.

A via oral – que se caracteriza pelo uso de discursos de produção oral – é a parte mais visível do processo e responsável pela maior parte dos dados que ficam registrados a respeito desse processo. Essa via é trilhada pelos debates nas reuniões ordinárias e extraordinárias de cada órgão parlamentar. É também em uma ou mais dessas reuniões que se dá o processo de votação do (ante)projeto.

Algumas atividades dentro do processo tornam mais relevante a via oral; outras, a via escrita. No entanto ambas as vias se cruzam continuamente durante o processo (conforme mostra a figura 2.1). O tópico principal (embora não único<sup>14</sup>) da maioria das reuniões é o próprio (ante)projeto que será votado ao final (da etapa) do processo. Então, a via escrita do (ante)projeto e das emendas é tematizada e tornada discutível nas reuniões. Os participantes elogiam, criticam, justificam, formulam interpretações, pedem explicações, sugerem alterações no texto do (ante)projeto, além de anunciar as emendas que propuseram ou vão propor. O relator do (ante)projeto defende o seu trabalho, manifesta suas intenções, formula o significado do texto, expõe valores, princípios e ideologias, critica a visão de outros participantes e negocia modificações no texto do (ante)projeto.

Por outro lado, as emendas apresentadas pela via escrita do processo são anunciadas, defendidas e justificadas durante as reuniões, do mesmo modo que as discussões das reuniões motivam a formulação de emendas.

Além disso, a redação final do projeto que resulta do processo de formação de normas – uma atividade da via escrita – é continuamente negociada, influenciada e alterada tanto

---

<sup>14</sup> Nas reuniões, também são feitos trabalhos de face, definições da situação, negociações de papéis e identidades, e outros tipos de ações discursivo-interacionais. Algumas dessas ações serão objeto de análise específica no curso deste trabalho.

pelas atividades da via oral, quanto pelas atividades da via escrita – compondo ela mesma, a redação do projeto, uma atividade híbrida, oral e escrita, que se desenrola em diversos momentos e de diversas maneiras durante o processo.

A culminância de todo esse complexo processo é um (ante)projeto final, que será aprovado pelo corpo legislativo e seguirá para fases posteriores do processo, na direção de finalmente se tornar o texto normativo propriamente dito. Esse (ante)projeto final é produzido a partir da votação da penúltima versão do (ante)projeto, na última reunião da comissão, que é a reunião da votação.

O mecanismo de votação é intrincado, porque tem de garantir, ao mesmo tempo, que: (i) haja tempo suficiente para votar todo o (ante)projeto; (ii) todos os participantes que vão votar possam ter claro em que estão votando e como; e (iii) as discussões concomitantes às votações possam ser racionalizadas a ponto de não impedirem a votação de todo o (ante)projeto.

Para isso, os processos de formação de normas jurídicas tem, como votação padrão, uma votação chamada “em bloco”. Trata-se de uma votação conjunta, em duas etapas. Na primeira etapa, vota-se o (ante)projeto como um todo, com a última textualização que lhe deu o relator, textualização que leva em conta as versões anteriores do (ante)projeto e os debates que trataram das versões anteriores, durante as reuniões<sup>15</sup>. Na segunda etapa, vota-se o parecer que o relator deu sobre todos os projetos de emendas apresentados ao seu trabalho original, em termos de aceitação ou rejeição dessas emendas (também em bloco; isto é, o parecer global do relator sobre todas as emendas). Ambas as etapas dessa primeira votação se dão a partir de uma escolha binária (“sim/aprovação” v. “não/rejeição”).

Após essa primeira votação em bloco e em duas etapas, há um segundo conjunto de votações, que se refere aos chamados “(pedidos de) destaques”. Destaques são pedidos que qualquer participante da atividade pode fazer ao presidente, em cada órgão parlamentar específico do qual participe, para que determinada parte do texto (ou uma

---

<sup>15</sup> Vide o cap. 6, abaixo, para um exemplo desse procedimento de textualização; e cf. Coulthard, [1994] 2003, para um conceito de textualização que se aproxima do usado neste texto.

proposta de emenda específica), que pode ser uma unidade inteira ou até apenas uma palavra, seja votada em separado, “destacada” da votação em bloco padrão.

Assim, da perspectiva do participante (ou grupo de participantes) no momento da votação, ele/a tem três opções: aprova o (ante)projeto totalmente, rejeita o (ante)projeto totalmente, ou aprova o (ante)projeto e pede destaque de alguns dispositivos para votá-los separadamente.

A decisão de votar a favor ou contra o (ante)projeto não é isenta de implicações políticas para o constituinte. Nas reuniões (da atividade de debate), há intensa negociação de sentido em relação ao alcance semântico-pragmático e ao enquadramento ideológico do trabalho do relator<sup>16</sup>. Ao mesmo tempo, o (ante)projeto redigido por ele é o principal objetivo institucional do processo como um todo. Portanto, votar a favor do (ante)projeto, globalmente, significa aprovar o texto do relator e as premissas políticas vistas como incorporadas nele, a partir das negociações de intersubjetividade realizadas nas reuniões (e, menos visivelmente, através das propostas de emenda). No outro extremo, votar contra o anteprojeto significa desaprovar o trabalho do relator; mas significa, também, votar para que ao menos um dos órgãos que fazem parte do processo falhe em seu objetivo institucional, que é apresentar um projeto final, o qual, eventualmente, pode ser politicamente sensível e/ou juridicamente necessário. A votação contrária ao (ante)projeto também abre a possibilidade para um trabalho político-interacional de alocação de culpa, a partir do qual os participantes que votaram a favor atribuem aos que votaram contra a possibilidade de jogar todo o trabalho da comissão em vão, pela não-aprovação de um texto final.

Tal configuração do procedimento de votação tende a dar grande margem de manobra ao relator, para criar mais livremente o (ante)projeto a ser submetido à votação. Embora haja uma pressão interna dos participantes da atividade para que o relator trate de questões tornadas relevantes pelos debates e pelas emendas, e que respeite as posições, alinhamentos, e valores de todos os participantes, ainda assim o relator pode optar por fazer um trabalho que reflita mais as suas posições e submeter esse trabalho à votação. Se fizer isso, o relator conta com o trunfo de ter aliados políticos no órgão parlamentar – os quais vão votar a favor do seu trabalho como fidelidade política – e com o trunfo de

---

<sup>16</sup> Ver caps. 4 e 5, abaixo.

que seus críticos e opositores, ainda que desaprovem o seu trabalho e consigam destacar algumas partes para votação em separado, não vão assumir o ônus político de votar contra o (ante)projeto em bloco.

Essa configuração de votação também permite um tipo de negociação de formato e superfície textuais, que se poderia chamar de *barganha textual*. Esse tipo de barganha se dá mediando um *quid pro quo* entre participantes de diferentes posições e interesses políticos, normalmente com a participação do relator. A barganha, se bem sucedida, resulta em modificações, alterações ou acréscimos de expressões ou unidades textuais, negociados e aceitos como moeda de troca pela votação favorável ao (ante)projeto como um todo por parte de participantes insatisfeitos apenas com algumas partes dele. Normalmente este tipo de negociação acontece fora o ancoramento principal da atividade (o que Goffman, [1974] 1986, p. 236-37, chama de “atividade de *backstage*”) e é meramente anunciado no canal oficial da interação nas reuniões de debate do órgão. Um exemplo desse tipo de fenômeno é o Excerto 2.2<sup>17</sup>.

Excerto 2.2 (CSDGHM, 12ª Reunião)

**O SR. PRESIDENTE (Mário Assad):** -- Havendo número regimental, declaro reaberta a reunião. Concedo a palavra, pela ordem, ao nobre Relator.

**O SR. RELATOR (José Paulo Bisol):** -- Sr. Presidente, Srs. Constituintes, em razão da uma conversação que mantive com alguns Constituintes, quero deixar claro que, em relação ao anteprojeto que vai ser discutido, manifestei minha concordância em retirar o item que se referia à vida intra-uterina. Concordo, também, que se acrescente ao item I “... que esta vida infra-uterina [sic] será protegida por lei.”

Com relação ao direito coletivo de culto, que é inciso III do § 4º, na alínea “b” está colocado que “é proibida a profissão de cultuo que incite à violência ou defenda discriminações de qualquer natureza”. Concordo, também, a que se retire isto. ((Grifos adicionados)).

[...]

Todas estas características do procedimento de votação, em resumo, fazem com que seja muito difícil, através da votação, modificar partes substancias do (ante)projeto. Por isso, os participantes procuram fazer as modificações antes da reunião, seja através da apresentação e discussão de emendas, seja através de negociações e barganhas textuais em *backstage*.

<sup>17</sup> Ver também cap. 6, abaixo.

Entender o processo de formação de normas jurídicas inclui, portanto, compreender e analisar tanto os registros de interação oral quanto os documentos escritos produzidos ao longo dessa atividade, assim como a maneira pela qual documentos são oralizados nas reuniões e reuniões são instrumentalizadas para a geração de documentos<sup>18</sup>. Há uma constante recontextualização de documentos escritos em reuniões de interação oral e destas na forma de documentos escritos (Linell, 1998; Sarangi, 1998), que permite à atividade gerar, como seu resultado final, o (ante)projeto de normas jurídicas.

Por fim, considere-se que a aprovação de um anteprojeto em uma fase da atividade não garante que esse anteprojeto seja afinal aprovado como o projeto final de determinada fase do processo (ou como texto normativo, se a fase em questão for a fase final do processo). No entanto, ele vai ser necessariamente o ponto de partida para a próxima fase (no próximo órgão) e o seu objeto principal de debate e proposta de emendas. Em alguns casos, é possível a propositura de emendas que substituem globalmente o anteprojeto recebido por cada órgão em cada fase do processo. Essas emendas são chamadas “substitutivos” (Afonso da Silva, [1964] 2006). Em outros casos, no entanto, isso não é possível. No processo da ANC, nosso foco de análise, a apresentação de substitutivos foi originalmente proibida nas fases finais do processo, como forma de valorizar e preservar o trabalho de cada comissão ou subcomissão<sup>19</sup>.

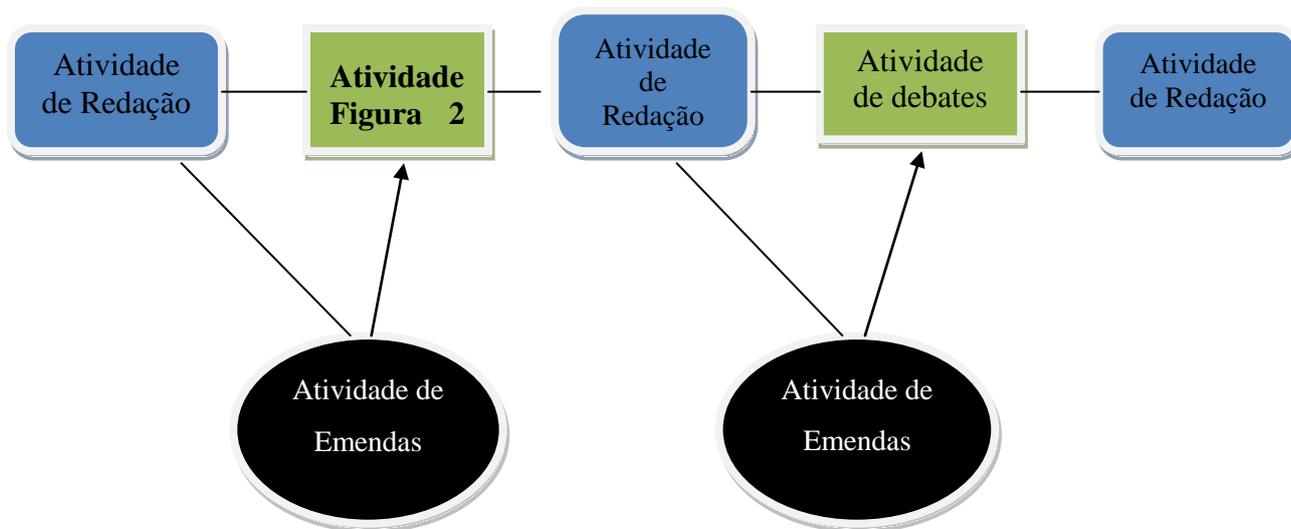
### 2.3.2. Atividades

Dentro do processo de formação de normas jurídicas, várias atividades ocorrem, às vezes simultaneamente, às vezes sucessivamente. Embora as atividades possam variar de acordo com a fase do processo, muitas delas são recursivas, no sentido de que se repetem a cada fase do processo. A figura 2.2 é um primeiro esquema gráfico da interrelação dessas três atividades (vide a figura 2.1, acima, para um detalhamento das fases dessas atividades).

---

<sup>18</sup> Lynch e Bogen (1996) fazem advertência similar a respeito de outro tipo de atividade dentro do contexto parlamentar. Eles analisavam uma comissão de investigação no Congresso Americano, sobre o caso “Irã-Contras” e enfatizaram a interdependência entre documentos escritos produzidos antes, durante e depois das reuniões, e o que acontecia dentro das reuniões, nas quais tais documentos eram recontextualizados.

<sup>19</sup> Essa proibição acabou caindo justamente durante a fase final do processo da ANC, por razões pragmáticas: o relator da chamada Comissão de Sistematização, que deveria unificar os projetos finais das Comissões Temáticas, não conseguiu fazer um texto coerente apenas agregando tais projetos e acabou sendo autorizado a fazer um substitutivo. Cf. Bonavides e Paes de Andrade, 2006.



**Figura 2.2 (Fonte: Elaboração própria)**

No processo de formação de normas da ANC, pudemos identificar três tipos de atividade: a atividade de redação, a atividade de emendas e a atividade de debates.

### **Atividade de redação**

A atividade de redação é desenvolvida predominantemente em ambientes privados e não há dados diretos de sua estruturação e mecanismos de atuação dos seus participantes. A sua existência é atestada pelo resultado da atividade, que são os textos de (ante)projetos apresentados pelo relator aos demais membros da comissão. Durante as reuniões, também são tematizados os trabalhos que o relator e a sua equipe realizam para finalizar a redação de versões do(s) seu(s) (ante)projeto. O excerto 2.3 dá um exemplo dessa tematização.

Excerto 2.3 (CSDGHM, 6ª Reunião)

**O SR. PRESIDENTE (Mário Assad):** – [...]

Antes de conceder a palavra ao primeiro orador inscrito, quero transmitir duas informações [...]. Em segundo lugar, quero informar aos Srs. Constituintes que o nobre Relator, Constituinte José Paulo Bisol, não estará presente à reunião de hoje, tendo em vista que na parte da manhã foi resolvido, entre alguns Constituintes, que teríamos um “boneco” do seu parecer antecipadamente, procurando, assim, facilitar a apresentação de

emendas ao relatório final<sup>20</sup>. S. Exa. está elaborando esse “boneco” e tudo fará apresentá-lo no próximo sábado. Desta forma, os Srs. Constituintes terão condições de apresentar suas emendas dentro do prazo que o Regimento estabelece. Nem de longe violentaríamos o Regimento, e foi para cumpri-lo que encontramos esta fórmula de agilizar nossos trabalhos e dar oportunidade aos Srs. Constituintes de elaborarem as emendas que julgarem convenientes e necessárias.

Está, pois, justificada a ausência do Constituinte José Paulo Bisol. ((grifos adicionados))

Outra evidência indireta da existência de uma atividade de redação são os agradecimentos que o próprio relator faz, no início das versões do (ante)projeto à equipe que trabalhou com ele na redação. O excerto 2.4, a título de exemplo, traz os agradecimentos feitos na última versão do anteprojeto, que foi aprovado como o projeto final da CSDGHM.

Excerto 2.4 (CSDGHM, Anteprojeto da Comissão, 15.07.1987)

[...]

Cumprir deixar consignado, neste momento, os nossos profundos agradecimentos ao Dr. Israel Alves de Castro, e aos assessores Antonio Ponce, Fidelis Paulo Damião, Stela Maris Murta, Aurea Dias Sampaio, Luiz Carlos Amora Nogueira, Eduardo Kanan, Esdras Neves Almeida, José Sinval de Sá, Ana Maria Villela, Marcos Santi, Jairo Bisol, Helena Wood Franco e Elias Oliveira, sem cuja dedicação, competência e devoção ao trabalho, virtudes demonstradas sob condições excepcionais, não teria sido possível, nos prazos regimentais, apresentar o nosso relatório em tempo hábil. Esses assessores, pela sua competência, garantem o prestígio e a eficiência do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Salientamos também o trabalho exemplar dos secretários Carlos Brasil, coordenador dos trabalhos da secretaria desta Comissão, Allia Tobias, Regina Mariz e Walter Figueira. E, no PRODASEN, a incansável dedicação de seus funcionários, com destaques para Sérgio de Otero Ribeiro, Antonio Augusto Araújo da Cunha, Kleber Gomes Ferreira Lima, Francisco Arthur Borges Neto e Patrícia Araújo da Cunha.

[...]

A despeito da falta de dados diretos, é possível, portanto, demonstrar que a atividade de redação possui algumas características fundamentais, em termos de estruturação: (i) ocorre predominantemente em ambientes privados – isto é, fora das reuniões públicas da comissão; (ii) tem o comando do relator; (iii) se desenvolve colaborativamente, entre o relator, assessores, secretários e (possivelmente) outros funcionários; (iv) as reuniões entre esses participantes não gera registros oficiais, exceto os textos dos (ante)projetos; (v) eventualmente outros participantes realizam reuniões no âmbito dessa atividade,

<sup>20</sup> Note-se que, como dito acima, os participantes usam os termos “anteprojeto”, “parecer” e “relatório” intercambiavelmente para se referir ao texto escrito do relator que está sendo discutido para se tornar o resultado (da fase) do processo de formação de normas jurídicas.

especificamente o presidente da comissão, a fim de traçar cronogramas, objetivos, mecanismos de atuação em relação à feitura dos textos, etc.

Considere-se também que parte da atividade de redação se dá durante as reuniões da comissão, mais propriamente na reunião em que se dá a votação. Ali, alguns textos são negociados publicamente, embora essas negociações normalmente se refiram a textos que não geram grande polêmica em termos ideológicos – o que faz com que as questões textuais negociadas sejam enquadradas como questões “técnicas”, por oposição a questões “políticas” ou “ideológicas”. O excerto 2.5 dá um exemplo deste tipo de coconstrução textual durante a votação do texto.

Excerto 2.5 (CSDGHM, 13ª Reunião)

**O SR. RELATOR (José Paulo Bisol):** – Essas coisas precisam ficar bem esclarecidas. Qualquer mal-entendido, depois, poderá refletir-se como descumprimento de uma palavra que acabou não sendo dada. Então, vejamos. O voto destituente consta de dois textos, de dois artigos. Consta do art. 15, “O povo exerce a soberania...” Então corresponderia à exclusão do inciso III do art. 15, pág. 31, e da letra e, do item IV do art. 5º.

**O SR. CONSTITUINTE ANTONIO MARIZ:** – Ainda há duas referências, Sr. Senador. Uma, no art. 43. É a expressão contida na alínea “e” do inciso IV do art. 5º.

**O SR. RELATOR (José Paulo Bisol):** – Letra e ((grifo no original))?

**O SR. CONSTITUINTE ANTONIO MARIZ:** – Do art. 43.

**O SR. RELATOR (José Paulo Bisol):** – Está certo o Constituinte Antonio Mariz. Qual a outra?

**O SR. CONSTITUINTE ANTONIO MARIZ:** – Confesso que não estou encontrando a última delas.

**O SR. RELATOR (José Paulo Bisol):** – De qualquer forma eu a procurarei. Se achar conveniente eliminar uma, eliminarei a outra.<sup>21</sup>

Considere-se ainda que o relator figura como elo entre a atividade de redação e as demais atividades do processo de formação de normas jurídicas. Seja como for a estruturação específica e os mecanismos e protocolos interacionais que geram os textos dos anteprojetos (especialmente nas suas reuniões e situações privadas), esse textos terão autoria (no sentido goffmaniano – Goffman, [1979] 2002) reconhecida na figura

<sup>21</sup> O texto que está sendo negociado e coconstruído aqui não se refere a nenhuma das unidades de análise deste trabalho, de modo que o seu conteúdo é irrelevante. O excerto quer apenas exemplificar essa característica da atividade de redação que, eventualmente, se dá em reunião pública, não privada.

e na posição do relator, que deverá receber as críticas dirigidas ao texto e deverá defendê-lo e justificá-lo nas outras atividades do processo de formação de normas jurídicas – especialmente a atividade de debates. Isso faz com que a atividade de redação seja apresentada como pertencente predominantemente à via escrita do processo, a despeito de um potencialmente amplo trabalho interacional face-a-face que se desenrola por trás da redação dos textos.

Finalmente, considere-se que a atividade de redação evidencia a presença de um amplo e complexo canal em *backstage* (Goffman, [1974] 1986) – citado acima –, no qual especialmente a atividade de redação é negociada, avaliada, discutida e, eventualmente, influenciada por alguns participantes específicos, selecionados por critérios locais (desconhecidos para nós) para acesso privilegiado. A apresentação dos textos oriundos dessa atividade, em momentos específicos e em situações públicas, serve não apenas para apresentar o trabalho feito, mas também para coonestar, no âmbito do processo de formação de normas, todo esse trabalho de *backstage* realizado – ou seja: para que o texto finalmente aprovado possa ser apresentado – isto é: tomado, enquadrado – como um resultado de um processo público e democrático, não como uma negociação privada entre atores com acesso privilegiado a essas situações<sup>22</sup>.

### **Atividade de emendas**

A atividade de emendas ocorre predominantemente na via escrita do processo de formação de normas jurídicas. “Emenda” faz parte do léxico técnico do direito e designa uma “proposta de modificação de um projeto em trâmite no Congresso ou em qualquer outro Parlamento” (Afonso da Silva, 2006, p. 790). Qualquer participante oficial do processo de formação de normas jurídicas – no caso da ANC, qualquer Constituinte – pode apresentar uma emenda a qualquer dos (ante)projetos apresentados pelo relator, cabendo ao próprio relator, inicialmente, incorporar ou não a emenda ao seu texto<sup>23</sup>.

As emendas obedecem a certos requisitos formais/textuais e devem ser textualizadas de maneiras específicas para serem tomadas como emendas. O Excerto 2.6 é um exemplo

---

<sup>22</sup> Vide excerto 2.2, acima.

<sup>23</sup> Ver item 2.3.1, acima, para mais detalhes sobre o mecanismo de votação.

de uma emenda apresentada sobre uma das partes do texto que são unidades de análise deste trabalho.

Excerto 2.6 (Emenda 1S0507-6 – Constituinte Antonio de Jesus (PMDB), 09.06.1987 – Documentos da CSDGHM, v. 67, p. 117)

#### EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se da letra “f” do inciso III do Art. 3º a frase “orientação sexual”

#### JUSTIFICAÇÃO

O propósito do texto ali apresentado parece ser o de resguardar o cidadão de todo e qualquer tipo de discriminação.

Neste caso, não há necessidade de manutenção da frase acima descrita, uma vez que a existência da palavra “sexo” já é suficiente para que se atinja tal propósito. A menos que haja uma intenção oculta de se legalizar algum tipo de desvio, embutindo-o sorrateiramente dentro da terminologia “orientação sexual”, o que seria inadmissível, pois não se pode pretender abolir a discriminação mediante a institucionalização das aberrações, taras, psicoses e outras manifestações anormais, que podem ser clinicamente tratadas.

Tal atitude seria semelhante a autorizar condutores a dirigir embriagados sob o pretexto de não se poder discriminar os alcoólatras.

A emenda é, então, um documento escrito que tem como alvo o próprio relator, embora seja apresentada à presidência da comissão. É o relator quem vai se manifestar, posteriormente, pela aprovação ou não dessa emenda, incorporando ou não a modificação proposta ao seu texto.

Estruturalmente, as emendas tem um formato sintático padrão: a ação proposta (isto é: a emenda sugerida) é apresentada em torno de um performativo explícito: “suprima-se”. Esse performativo se refere necessariamente a uma parte do texto do (ante)projeto em relação ao qual a emenda é apresentada. Um segundo item necessário, intitulado “justificação” apresenta as razões do autor da emenda para propor a ação enunciada (neste caso, a supressão de uma parte do texto do anteprojeto do relator). Portanto, a emenda é uma ação em um diálogo projetado entre um constituinte (autor da emenda) e o relator (alvo<sup>24</sup> da emenda).

---

<sup>24</sup> O endereçado da emenda, como se pode ver nas figuras 2.1 e 2.2 é a própria comissão. No entanto, como o relator é quem vai, inicialmente, acatar ou não a emenda, ele é o alvo indireto (cf. Levinson, [1988] 1998, para a distinção entre endereçado (que ele chama “interlocutor”) e alvo indireto nos papéis de recepção do discurso; vide também o cap. 3, abaixo para a estrutura de participação dos discursos da atividade de debates no processo de formação de normas).

Essas particularidades se refletem na maneira como as posições e argumentos são construídos no texto. Ele é consideravelmente mais curto do que as manifestações orais dos participantes na atividade de debates<sup>25</sup>. A mensagem é mais direta, e o constituinte tem menos espaço para laminar a sua relação com o texto – ele, participante, se apresenta como animador, autor e responsável por ele (Goffman, [1979] 2002) –, o que torna a tomada de posição expressa pelo (e no) texto menos complexa do que a que se verifica nas manifestações orais.

Em termos de construção de sentido (isto é: textualização, cf. Coulthard, [1994] 2003), assim como nas manifestações orais da atividade de debates, (o autor d)a emenda, na parte da “justificação”, procura formular um sentido para a parte do texto da qual ela trata, seguido de uma avaliação acerca desse sentido e da explicitação das razões ideológicas para tal tomada de posição. No entanto, a ordem obrigatória do texto da emenda – primeiro, o performativo explicitando a ação textual proposta, depois a justificativa dessa ação – sugere que a parte principal da emenda é justamente essa alteração do texto que ele propõe. Nesse sentido, a emenda funciona como uma oficialização, um registro da atuação do participante e da sua intenção em relação à alteração do texto, mais do que um documento de convencimento do relator, especialmente quanto às partes do texto mais polêmicas.

Também evidenciam esse caráter documentário<sup>26</sup>, registral das emendas as manifestações dos participantes durante as reuniões da comissão, cobrando do relator atenção às suas emendas, ou anunciando que apresentaram ou vão apresentar emendas com determinado propósito. O excerto 2.7 é um exemplo desse tipo de manifestações.

Excerto 2.7 (CSDGHM, 8ª Reunião)

**O SR. CONSTITUINTE JOÃO DE DEUS ANTUNES:** – Sr. Presidente, Sra. e Srs. Constituintes, queremos em primeiro lugar, deixar nossa palavra de parabéns ao nobre Constituinte Farabulini Júnior, que expressa nosso pensamento. Em segundo lugar, queremos também chamar a atenção para o que foi dito pelo nobre Constituinte João Menezes, concernente ao fato de que falamos, discutimos, fomos ao diálogo, apresentamos nossas ideias e preocupações e, lendo o anteprojeto do substitutivo apresentado pelo nobre Relator, ficamos insatisfeitos.

---

<sup>25</sup> Ver abaixo.

<sup>26</sup> Lynch e Bogen (1996, cap. 7) também fazem uso do termo “documentário”, que eles retiram de Garfinkel (1967), para se referir ao uso de documentos como parte de um processo dentro de um contexto parlamentar que mescla discursos na modalidade oral com discursos na modalidade escrita, que se superpõem e se entrelaçam no desenrolar do processo.

Na letra **a** do item 1 do art. 3º, por exemplo, temos o seguinte: “A vida intra-uterina, inseparável do corpo que a concebeu, é responsabilidade da mulher...” Isto já vem de encontro ao nosso pensamento. Falamos, há poucos dias, numa entrevista que temos notado que os nobres Relatores têm expressado única e exclusivamente seu pensamento, não tendo o cuidado de observar o que nós, Constituintes, apresentamos em termos de emendas, propostas ou sugestões. Temos sido relegados a segundo plano, no que concerne a nossas preocupações, propostas emendas ((grifo adicionado)).

Logo, quero parabenizar o Constituinte João Menezes pela sua preocupação que também é a nossa. De nada adiantará, porém, falarmos, se o Sr. Constituinte José Paulo Bisol, ficar – como nos parece estar – indiferente a tudo aquilo que se diz nesta Comissão. Não deve, contudo, prevalecer única e exclusivamente seu pensamento, mas, sim, a média da opinião dos nobres Constituintes. Nossa preocupação deve ser a maioria, não a minoria. Se for minoria, colocado diante do que falamos e do que se está vendo, estaremos apenas perdendo tempo. Estaremos falando ao vento, ao léu, e não adianta procurar defender a família e os bons princípios.

Esse excerto também exemplifica o fato de que a atividade de emendas se cruza com a atividade de debates<sup>27</sup>, que se realiza durante as reuniões das comissões. As emendas e as manifestações orais durante as reuniões são ferramentas discursivas das quais dispõem os participantes para realizar parte do seu papel na atividade: apresentar visões, posições, proposições e, de modo geral, influir na redação do texto do projeto final da comissão. Tanto as emendas quanto as manifestações orais são, portanto, maneiras de pressionar o relator e apresentar concepções, valores, pontos de vista que os participantes buscam defender e fazer prevalecer no processo de formação de normas jurídicas.

No entanto, embora as duas atividades corram em paralelo, elas não se confundem, já que possuem estruturas discursivas próprias, locais discursivos próprios, regras próprias de utilização, atores preferenciais próprios. Além disso, enquanto a participação nas reuniões que se constituem como os locais sociais da atividade de debates demanda considerável tempo e dedicação dos participantes, a apresentação de emendas quase não tem maior custo para eles. Provavelmente isso ajuda a explicar por que há centenas de propostas de emendas, enquanto as manifestações durante as reuniões são centralizadas em participantes específicos, em torno de assuntos mais específicos<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Vide abaixo, próximo item.

<sup>28</sup> Vide também o cap. 6, abaixo, onde demonstramos que os debates podem ter efeito direto e significativo na textualização final de partes do (ante)projeto mais polêmicas – enquanto a influência das emendas é potencialmente desconhecida e/ou não rastreável pelos dados.

Considere-se, por fim, que os mecanismos, protocolos e critérios que o relator (e seu equipe) utilizam para avaliar as emendas são desconhecidos pelos dados de que dispomos. Essa avaliação pertence mais propriamente à atividade de redação e, portanto, é feita em âmbito privado.

### **Atividade de debates**

A atividade de debates é o foco de análise do presente trabalho e, por isso, será objeto de descrição mais detalhada, quanto aos seus aspectos estruturais e interacionais no próximo capítulo.

Em geral, ela se desenvolve nas reuniões da comissão (vide figura 2.1, acima). Trata-se da parte mais visível e com maior registro do processo de formação de normas. É nesta atividade que os participantes manifestam-se, de público e na presença dos coparticipantes, sobre aspectos relacionados ao texto do(s) (ante)projeto(s). É uma atividade que se situa, portanto, predominantemente na via oral do processo de formação de normas jurídicas, embora, tal como nas outras atividades, haja um cruzamento entre essas vias – nesse caso, especialmente pela constante presença, como fonte de tópicos para o debate, do(s) texto(s) do (ante)projeto que está em discussão.

A atividade de debates também funciona como ponto de convergência e ancoramento entre as demais atividades. É nela que o resultado da atividade de redação – o(s) texto(s) do (ante)projeto – é apresentado, discutido, e tornado público. É também nela que as emendas são concebidas, anunciadas, explicadas e defendidas. Partes do texto especialmente polêmicas são discutidas no âmbito desta atividade, e a partir desses debates torna-se possível a polarização de grupos discursivos distintos, entre os participantes que defendem e os que atacam essas partes do texto.

Por esta razão, a atividade de debates é também a fonte mais visível de dados sobre os mecanismos, estratégias, regras, limites, inferências e fatores que influenciam a negociação de intersubjetividade entre os participantes, com relação ao texto do (ante)projeto.

A maior importância da atividade de debates – também a razão para a escolha da focalização nessa atividade – é ultimamente demonstrada pelo fato de que é nela que se dá o processo de votação do (ante)projeto (assim como de qualquer questão procedimental que se torne relevante durante o processo). Por isso, tudo o que acontece durante o processo de formação de normas tem de ter um registro na atividade de debates, nem que seja para a publicização e revalidação de interações, documentos, discursos e atividades produzidas fora do local da atividade de debates – isto é: fora das reuniões públicas da comissão. Documentos são anunciados nas reuniões, acordos em *backstage* são anunciados e validados nas reuniões. E as decisões tomadas nas reuniões determinam como a finalidade institucional (de dada etapa) do processo – o texto do (ante)projeto – vai ser aprovada/o (ou não).