

35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GRUPO DE TRABALHO 10 – ESTUDOS LEGISLATIVOS

**PROCESSO LEGISLATIVO E
EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL NO
BRASIL PÓS-1988**

LINCOLN NARCELIO THOMAZ NORONHA

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – USP

lincolnnoronha@gmail.com

PROCESSO LEGISLATIVO E EMENDAMENTO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.

“Tem-se argumentado que a boa técnica de elaboração constitucional determina que a Constituição deva ser formalmente sintética. Todavia, é preciso que observemos a tendência das Constituições brasileiras no sentido de procurar regular, com bastante minúcia, aquilo que deseja implantar como norma de conduta dos negócios públicos e privados. Os constituintes têm desejado introduzir no texto constitucional regras que lhe fogem à natureza por versarem sobre matérias que melhor se enquadram em diplomas de legislação ordinária.”¹

O peculiar perfil da Constituição brasileira de 1988 vem sendo inspiração de crescente atenção tanto de autores e trabalhos brasileiros, quanto de pesquisadores estrangeiros que se assombram com diversas peculiaridades da Carta. Fruto de um processo constituinte altamente descentralizado, num contexto de transição democrática e reorganização das forças políticas pelo País afora, a Constituição que saiu do Congresso Nacional de 1988 espanta e maravilha estudiosos pelo seu tamanho, abrangência de temas, detalhamento, quantidade de direitos e regulações sobre o funcionamento do Estado.

Esse perfil peculiar imediatamente trouxe sentimentos ambíguos em relação ao legado de 1988. De um lado muitos se regozijaram pelo que consideraram avanços em direção a um país mais igualitário e democrático, antevistos nas linhas do texto constitucional. Do outro, críticos se enfileiraram para reclamar do anacronismo de uma Constituição que continha em si uma série de disposições de políticas públicas específicas, reflexo ainda do apagar de luzes de uma realidade econômica que não mais era possível sustentar. As dificuldades para estruturar o jogo político democrático no final dos anos 80 e início dos anos 90, e para implementar as reformas econômicas e sociais que batiam violentamente à porta do país, apenas contribuíram para a visão

¹ Bernardo Cabral em: Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição – Substitutivo do Relator*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987.

negativa do texto de 1988, que era visto como mais um empecilho à capacidade de qualquer um governar o país.

Não demorou para um estranho fenômeno constitucional capturar a atenção política do país, e em particular de analistas, juristas e cientistas humanos em geral. Apenas sete anos depois de sua promulgação, a Constituição de 1988 começou a ser mudada por emendas cada vez maiores e mais frequentes. Conforme o mito da ingovernabilidade do país se sublimava ante os olhos de todos, os clamores contra a destruição, o retalho constitucional e o fim dos direitos aumentaram, mas o texto seguiu sendo emendado duas, três, quatro, cinco e até mesmo seis vezes (em 1996) por ano, à despeito da grita. E não foram emendas pequenas, apesar de que, curiosamente, não se sentiram mudanças avassaladoras na vida política do país, o que poderia se esperar de tamanha criatividade constitucional.

Apesar de diversos trabalhos analisando mudanças constitucionais e reformas econômicas e sociais específicas, somente no final da primeira metade dos anos 2000 é que a ciência política parece ter resolvido fazer um apanhado geral do fenômeno, tentar entender o que, afinal de contas, havia acontecido com o texto original de 1988, explicar o porquê de tanta mudança e, finalmente, se isso se tornaria algo constante da vida política do país, como parecia estar acontecendo.

Dos trabalhos que começaram a aparecer mais fortemente na segunda metade dos anos 2000, confirmou-se a impressão sobre o tamanho e detalhamento anormais do texto constitucional, que já estava presente lá durante os trabalhos constituintes entre 1987-1988, conforme pode ser exemplificado pela fala do relator geral da constituinte, Bernardo Cabral, exposta acima.

Mais ainda, confirmando-se as suspeitas, descobriu-se que esse detalhismo era pelo menos parcialmente responsável pelo revisionismo constitucional. Contudo, um fato novo foi descoberto, que vinha na esteira contrária do lugar comum que aparecia na mídia acerca do retalhamento e aleijamento da Constituição de 1988 via emendamento: o texto original na realidade não estava sendo reduzido, mas vinha crescendo consideravelmente como resultado das emendas constantemente feitas.

A compreensão do emendamento constitucional se torna importante por diferentes razões. Os custos políticos diferenciados exigidos pelos procedimentos que

prevêem a alteração de uma carta podem implicar *trade-offs* entre a capacidade de um sistema político produzir decisões e a possibilidade da manutenção de decisões tomadas², e entender essa relação se torna tão mais importante quanto se tornar corriqueira a mudança constitucional. Do lado do texto, a constante alteração constitucional também pode trazer impacto à aplicabilidade das leis, e estabilidade institucional³. Por fim, a própria noção de democracia pode ser questionada em países onde a expressão das maiorias produzidas pelas urnas necessita constantemente da anuência de minorias para ser posta em prática⁴.

Meu objetivo aqui é explorar a interação entre sistema político e emendamento constitucional, observando as alterações feitas às propostas de emenda constitucional (PECs) que foram aprovadas pelo Congresso Nacional brasileiro de 1988 até o final de 2010.

Para compreender o que ocorreu com as PECs aprovadas durante a sua tramitação no Congresso Nacional, e produzir hipóteses sobre o impacto do processo legislativo no emendamento da Constituição de 1988, tive de me voltar à literatura sobre processo legislativo brasileiro. Já para quantificar as mudanças ao longo da aprovação de uma PEC, recorri principalmente ao Método de Análise Constitucional, inicialmente desenvolvido por Arantes e Couto, que me permite quantificar textos legais em geral e suas mudanças ao longo do tempo, e no caso especificamente de textos constitucionais, permite também determinar e quantificar em quais pontos ocorre o detalhismo de uma Constituição.

A seguir, seguem meus achados sobre o tema. Na primeira parte, recupero a literatura sobre processo legislativo e a interação entre Executivo e Legislativo para produzir duas hipóteses acerca do impacto do processo legislativo brasileiro no emendamento constitucional. Na segunda parte, exponho meus resultados, avaliando o quanto cada etapa do processo legislativo contribuiu para o emendamento constitucional,

² Cox e McCubbins (1999) argumentam que o aumento de pontos de veto em um sistema político possui uma correlação inversa com a sua habilidade de produzir decisões e, ao mesmo tempo, uma correlação direta com a capacidade de se comprometer com decisões tomadas.

³ Mesmo defendendo a necessidade de que Constituições sejam emendadas para se adequarem às mudanças no tempo, tanto Lutz (2006) quanto Elkins, Ginsburg e Melton (2009) argumentam que um número excessivo de emendas constitucionais pode ser prenúncio da morte de uma Constituição, além de produzirem problemas de *enforcement*.

⁴ Para uma discussão teórica compreensiva sobre a tensão entre constitucionalismo e democracia, Elster, Jon e Slagstad, Rune (2001).

em qual momento as emendas crescem e qual instância decisória define o texto das emendas. Na terceira parte, avalio especificamente o detalhamento constitucional e as políticas públicas constitucionalizadas. Por fim, termino o texto com um resumo das conclusões.

Perfil Constitucional, Governo de Coalizão e Explicações para o Contínuo Emendamento.

Um dos primeiros textos a abordar especificamente a relação entre o sistema político brasileiro e o texto da Constituição ainda o fez na chave da ingovernabilidade política do Brasil, ligando a dificuldade de o Brasil realizar as reformas econômicas contextuais da década de 90, ao fato de diversos temas pouco usuais e bastante específicos virem a serem tratados no marco constitucional (Couto 1997). Apesar do diagnóstico da ingovernabilidade ter caído por terra, em parte pelo sucesso de diferentes Presidentes de dois partidos políticos terem conseguido implementar agendas próprias de reformas no país, e em parte por análises como a de Figueiredo e Limongi (1999) que explicam como um sistema tão altamente fragmentado, dando espaço a uma heterogeneidade de preferências, consegue produzir decisões, ainda assim não se sabe muito bem qual o impacto dessas características sobre as agendas dos governos e nem, do outro lado, como isso afeta o emendamento da Constituição.

Por um lado existem os trabalhos produzidos a partir de Figueiredo e Limongi (1999), que salientam a importância dos incentivos criados na arena parlamentar para a ação partidária e coordenada dos congressistas, segundo o compasso dado pelo Executivo Federal⁵. Esses incentivos provêm tanto da capacidade do executivo interferir diretamente na arena legislativa (pedido de urgência, medida provisória, poderes de veto), quanto da própria organização dos trabalhos parlamentares ser feita em bases partidárias (mesa diretora e colégio de líderes) que por sua vez se conectam aos interesses do Executivo na distribuição do *portfólio* ministerial. O resultado seria a

⁵ Sobre emendamento constitucional especificamente, os autores salientam as dificuldades que o governo tem de aprovar uma reforma via emenda constitucional, por não contar com diversos recursos de interferência no processo legislativo disponíveis em outros tipos de votações, como o recurso da votação simbólica, pedido de urgência e o veto do poder executivo. O emendamento constitucional ainda trás dificuldades adicionais de aprovação, tal qual a exigência do quórum de 3/5 e a votação em dois turnos (Figueiredo e Limongi, 1999, pp. 193 a 223).

cartelização do processo legislativo ao estilo parlamentarista, tornando quase que irrelevante a distinção teórica entre parlamentarismo e presidencialismo (Amorim Neto, Cox e McCubbins 2003).

Do outro lado, existem os trabalhos que inicialmente apontavam para a paralisia decisória de um sistema político com múltiplos pontos de veto, no qual o Executivo é refém de um legislativo repleto de parlamentares que se comportam de maneira atomizada e sem nenhuma coerência ideológica, produzidos por uma arena eleitoral que desfavorece a formação de partidos, e favorece o comportamento clientelista e regionalista (Sartori 1994, Couto 1997, Abrúcio 1998, Mainwaring 1999, Ames 2003). Após os trabalhos de Figueiredo e Limongi, entre outros, essa perspectiva abandonou a teoria da paralisia decisória, porém ainda tematiza os custos do processo decisório, criados pelos múltiplos vetos do sistema político, e tende a qualificar o Executivo como refém do legislativo, independente de o sistema ser eficiente em produzir decisões ou não. O próprio trabalho de Arantes e Couto (2006, 2008 e 2009) – o qual é parte importante dessa pesquisa por tratar diretamente do problema do emendamento constitucional – se insere de maneira mais próxima dessa segunda perspectiva, ao salientar os custos do processo decisório embutidos na constitucionalização de políticas públicas, porém os autores não chegam a afirmar que isso gere problemas de governabilidade.

Avançando na agenda de pesquisa sobre a relação entre a agenda de reformas dos últimos 22 anos de um lado, e o constitucionalismo brasileiro do outro, tendo como mediador o sistema político a teoria política tem se debruçado sobre o problema. Talvez em razão da atipicidade do caso brasileiro, foram produzidos avanços para além das teorias que relacionam emendamento constitucional diretamente às regras de emendamento, criando hipóteses sobre o que pode gerar demanda por emendamento da constituição. Atualmente, existem no mínimo duas teorias que procuram explicar o emendamento da constituição brasileira de 1988: a teoria do “contexto” e a teoria do “texto”.

A teoria do contexto pode ser exemplificada a partir dos trabalhos de Souza (2008) e Melo (2007). Souza argumenta que as altas taxas de emendamento constitucional no Brasil estão relacionadas ao peculiar legado constituinte anacrônico de 1988, que tornou parte da constituição presa a um determinado contexto histórico,

requerendo atualização. Para Souza, a explicação para as altas taxas de emendamento no Brasil não podem ser creditadas somente à regra de emendamento, mas também é preciso notar outras variáveis exógenas às instituições, notadamente o contexto econômico nos anos 90, para explicar porque a carta brasileira foi tão alterada. “Isso mostra que não apenas as regras, como afirma parte da literatura sobre emendas constitucionais, mas também as mudanças de contextos/conjunturas explicam as alterações constitucionais. Assim, os contextos político e macroeconômico mostraram, no caso do Brasil, ter importância equivalente à das regras” (p. 815).

Isso implica em afirmar que o ímpeto reformista da constituição brasileira estaria relegado a determinadas situações contextuais limites, quando houver grandes pressões por reformismo da relação entre Estado e economia. Na história recente, essa situação caracterizaria mais adequadamente o governo FHC, e não o governo Lula, que apenas deu continuidade às reformas realizadas. Portanto, o número de emendas constitucionais por ano teria arrefecido no governo Lula, tendo sido forte apenas no seu primeiro ano, quando foram completadas as reformas fiscais e macroeconômicas iniciadas no governo anterior. Nesse sentido, Souza (2008, p. 805) afirma que “as reformas constitucionais, iniciadas em 1992, tomaram ímpeto entre os cinco e os quinze anos após a promulgação da constituição, diminuindo consideravelmente após esses anos”.

Melo (2007) chega à mesma conclusão sobre o arrefecimento reformista a partir do início dos anos 2000, porém atribui o resultado não diretamente ao contexto econômico, mas a dificuldades do Presidente Lula manter uma coalizão tão unida e ideologicamente coerente quanto o governo FHC, discutindo as dificuldades de governabilidade impostas pelo modelo constitucional brasileiro dentro da teoria do presidencialismo de coalizão. Para este autor, governar no marco “hiperconstitucional” brasileiro implica custos, mas a constituição em si não é um fator de paralisia no processo decisório, ficando este sujeito à capacidade do Executivo de formar coalizões e impor sua agenda. Na síntese do argumento contextualista de Melo (2007), concluindo pela diminuição no ritmo de emendamento durante o governo Lula, fica clara a relação entre formação de coalizão como condição necessária para a produção, assim como sustentação, de uma agenda de reformas. “No caso do governo Lula, um padrão explicitamente não reformista passou a caracterizar a ação do governo. Não há uma

agenda de reformas. E isso não por impedimentos e resistências, mas por problemas de gerenciamento da coalizão de governo e pelo estilo de liderança presidencial” (p. 260).

Melo também faz referências à falta de uma agenda política própria do governo Lula, que o levaria a reformas no marco constitucional. Porém, ele não chega a traçar uma relação causal entre agenda macroeconômica e emendamento constitucional, como faz Souza (2008). Isso ocorre porque os dois autores possuem teorias distintas para a formação da agenda de reformas, que traria emendas à constituição. Para Souza (2008) a formação da agenda é muito mais estrutural, e ditada por choques econômicos externos aos atores, fruto da combinação de uma constituição originalmente anacrônica em um cenário de profundas mudanças “neoliberais”. Para Melo (2007), a formação de agenda é contingente aos próprios atores, e ao grau de coerência da coalizão partidária que dá sustentação ao governo. Por isso que o “excesso” de agenda é o que causa altas taxas de emendamento durante o governo FHC e nos primeiros anos do governo Lula (Souza 2008); e que a “falta” de uma agenda distinta da anterior é o que causa o arrefecimento do ímpeto reformista nos anos 2000 (Melo 2007).

É possível chegar ao mesmo tipo de teorização analisando o trabalho de Arretche (2009), que tangencia o tema da relação entre sistema político brasileiro e emendamento da Constituição de 1988. Em seu trabalho, Arretche entretém a hipótese de que a Constituição brasileira de 1988 na realidade facilitou, e não dificultou as reformas pós-1988 que lidavam com a redistribuição de recursos na federação. Entre outras coisas, a autora pesquisou as votações de parlamentares nas propostas de emenda constitucional em matéria federativa, e descobriu que os congressistas se dividem em linhas partidárias, alinhados ao governo ou à oposição, e não de acordo com seu Estado de origem, e que as reformas realizadas ocorreram em detrimento do interesse dos Estados. Longe, portanto, de constituir um *veto gate* no sistema político brasileiro, a Constituição serviu como um instrumento para o governo federal impor às unidades federadas uma reorganização da distribuição de receitas.

O argumento de Melo e Souza é similar em sustentar que razões não institucionais podem ajudar a explicar a alta taxa de emendamento da constituição brasileira. Essas razões seriam contextuais e complementares, relacionadas à agenda política dos atores e às condições macroeconômicas do país. Para Souza, a taxa de emendamento da constituição de 1988 teria se mantido “artificialmente” alta em razão

das reformas econômicas necessárias e implementadas durante a segunda metade da década de 90. Para Melo, as taxas de emendamento da constituição teriam arrefecido durante o governo Lula, principalmente em razão de problemas de gerenciamento da coalizão.

As previsões dos dois autores acerca do arrefecimento do emendamento constitucional não restaram comprovadas nem se considerarmos emendamento constitucional como número de dispositivos/tempo (Arantes e Couto 2009 e 2010), ou ainda emendas/anos⁶. Mesmo assim, a problematização sobre o impacto do contexto macroeconômico e da formação da coalizão vai ao centro do nosso problema sobre a relação entre sistema político e emendamento constitucional. Particularmente em Melo, relacionar reformas constitucionais e problemas de gerenciamento de uma coalizão heterogênea nos leva um passo adiante para pensar hipóteses sobre o impacto do sistema político brasileiro no emendamento da Constituição de 1988.

As conclusões e mecanismos explicativos de Melo (2007) e Souza (2008) são distintos dos de Arantes e Couto, porém as bases teóricas não são excludentes. Para Melo, existe uma relação entre formação de coalizão e emendamento constitucional. Arantes e Couto também percebem que a formação de coalizões que contem com maiorias qualificadas estáveis é condição necessária para o emendamento constitucional (Arantes e Couto 2009, p. 23). Além disso, o próprio processo de constitucionalização de políticas públicas pelo constituinte pode ter sido fruto de uma dinâmica de troca-troca típica de uma maioria com baixo grau de coerência partidária (Couto e Arantes 2006, p. 44). Para Souza (2008), a relação entre a constituição de 1988 e o contexto macroeconômico dos anos 90 é o que impulsionou o emendamento constitucional. Também para Arantes e Couto (2006), o legado constituinte de 1988, que produziu uma carta eivada de políticas públicas, é a razão do seu emendamento.

A diferença é que a explicação de Arantes e Couto, a qual denominei *textual*, transforma o próprio texto da constituição em uma matriz relacional que cria incentivos para diferentes governos se submeterem aos quóruns qualificados e governarem no marco constitucional. Na teoria de Arantes e Couto, a constituição é uma instituição política com potencial de explicação do comportamento dos atores que se empenham

⁶ Para mais detalhes sobre problemas em medir Constituições, ver apêndice metodológico.

pelo seu emendamento, sendo capaz assim de constituir-se como variável independente numa teoria do emendamento constitucional. Nessa perspectiva, as reformas constitucionais não estarão circunscritas a contextos específicos, mas serão condição para – e resultado – da capacidade do sistema político produzir decisões.

Contudo, a hipótese de Arantes e Couto que atribui às políticas públicas constitucionalizadas em 1988 a própria razão do revisionismo constitucional não explica o fato que eles próprios identificaram, relativo a novos dispositivos de *policies* sendo constitucionalizados. Contrária a percepção de que o reformismo constitucional vinha desconstitucionalizando direitos (ver, por exemplo, Melo 2007), Arantes e Couto descobriram que a carta original cresceu em 28% entre 1988 e 2009, dos quais 70% dos novos dispositivos tratam de políticas públicas (Arantes e Couto 2009, p. 44).

De um lado, autores reforçam a capacidade de Executivos institucionalmente poderosos responderem a contextos de reformas e de crises localizadas, através de uma hábil formação de coalizão congressual que ultrapassa o limiar do emendamento com facilidade, e ressaltam que uma Constituição detalhada não oferece empecilho algum para governar, e de fato pode até mesmo reforçar o poder central em detrimento das periferias da federação (Melo 2007, Souza 2008, Arretche 2009). A Constituição e seu emendamento seriam, portanto, criaturas da União, em detrimento dos Estados, e do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo.

Do outro lado, autores criticam os custos de governar impostos por ter uma Constituição bastante detalhada, e a distorção da maioria nas urnas que a constante necessidade de precisar atingir o quórum constitucional cria, mesmo em temas que não suscitam problemas de tirania da maioria e, portanto, não precisariam da proteção adicional (Arantes e Couto 2010). Nessa perspectiva, a Constituição e seu emendamento seriam produto do Poder Legislativo, que através da Carta podem exercer pressão adicional no Poder Executivo, e obter dele garantias e restrições adicionais a mudanças em políticas públicas que se encontram asseguradas no texto da Constituição.

Dessas duas visões, duas hipóteses surgem para tentar explicar o contínuo aumento do texto constitucional:

- 1) Hipótese da preponderância do Poder Executivo: O Poder Executivo prepondera sobre a arena legislativa, e a constitucionalização de mais

dispositivos veiculadores de *policy* é fruto da ação de governos os quais, em razão da facilidade de aprovarem matéria legislativa, procuram salvaguardar suas preferências por políticas no texto da Constituição, em detrimento de governos futuros e governos subnacionais. Essa hipótese pode ser derivada dos trabalhos que salientam o sucesso do Poder Executivo na arena Legislativa, mesmo enfrentando o quórum qualificado para emendar a constituição. Tratando especificamente do emendamento constitucional, trabalhos como o de Melo (2007), Souza (2008) e Arretche (2009), já discutidos, salientam a facilidade de aprovação de uma emenda constitucional, desde que o governo tenha tido sucesso em montar uma coalizão parlamentar.

- 2) Hipótese do “pedágio” Legislativo: Governos são obrigados a governarem no marco constitucional brasileiro em razão do detalhamento original da constituição. Contudo, ao tentar aprovar uma reforma constitucional, é necessário negociar com a base parlamentar heterogênea, a qual por sua vez exige concessões, alterações e garantias a serem oferecidas no texto da emenda constitucional, o que leva à proposta de emenda original a crescer em tamanho e detalhamento.

Governando para Além do Mandato ou Pagando Pedágio?

O quanto do emendamento da Constituição brasileira de 1988 pode ser creditado a iniciativas do Poder Executivo e o quanto é resultado da negociação parlamentar na arena legislativa? Quanto cada fase do processo legislativo contribuiu para a definição do texto final de cada emenda? Quanto restou das PECs inicialmente introduzidas nos textos finalmente levados à promulgação? Qual das duas casas legislativas é a maior responsável pelo texto finalmente aprovado? Em que medida a necessidade de duas votações em cada casa legislativa efetivamente influencia no texto das emendas? Aonde se define o texto final de uma emenda constitucional e quem pauta aquilo que finalmente vai parar no texto da Carta? Será no plenário das casas legislativas ou nas comissões que apreciam as PECs que finalmente se produzem os consensos em relação ao texto final?

Para responder a essas perguntas, utilizei a Metodologia de Análise Constitucional (MAC) para quantificar o texto de todas as 67 PECs apresentadas⁷ e finalmente promulgadas, assim como as versões dessas PECs que foram sendo aprovadas em cada uma das fases do processo legislativo. A MAC divide textos constitucionais em dispositivo. Cada dispositivo em geral corresponde a cada inciso, alínea, artigo ou parágrafo do texto constitucional. A MAC também permite classificar cada dispositivo como texto propriamente constitucional ou política pública constitucionalizada⁸. Cada etapa institucional por onde necessariamente deve passar uma PEC produz consensos e, em tese, cria custos para alterações futuras, mas não se sabe exatamente quais fases são mais relevantes para o resultado final.

É importante saber quais etapas impactam mais diretamente na definição de uma emenda, pois diferentes instâncias institucionais possuem diferentes regras e atores que podem afetar tanto o processo legislativo, quanto seu resultado. Por exemplo, sabe-se que, em geral, os plenários das duas Casas Congressuais são os fóruns primordiais nos quais se decidem as questões mais controversas que envolvem matéria legislativa, em razão do *modus operandi* do sistema político brasileiro desde a redemocratização (Figueiredo e Limongi 1995). Isso ocorre porque o poder terminativo das Comissões é eclipsado pelos poderes de agenda que habilitam o Poder Executivo a, direta ou indiretamente, trazer uma peça legislativa que está sendo discutida em Comissão diretamente para votação em plenário (Pereira e Muller 2000). Além disso, o Executivo pode influenciar a pauta do plenário das Casas seja através do uso de Medidas Provisórias, que têm prioridade de votação e podem trancar a pauta ordinária, ou movimentando a base aliada posicionada nas instâncias que decidem a legislação que será votada, além de questões regimentais que influenciam nas votações (Presidências, Mesas Diretoras e Colégios de Líderes). Dessa maneira, o governo, através de sua base aliada, possui capacidade tanto para impedir votações, quanto para acelerá-las. O mesmo efeito também pode ser atingido no caso das matérias legislativas de iniciativa privativa do Executivo, como é o importante caso das leis orçamentárias. Esse *timing* é essencial para otimizar o aproveitamento das coalizões, além de favorecer a construção de

⁷ Excluindo as Propostas de Emenda de Revisão.

⁸ Para maiores detalhes sobre o uso da MAC para medir textos constitucionais ver Couto e Arantes (2006) e Couto (2005).

maiorias. Por fim, o governo ainda pode ameaçar o Congresso com futuros vetos parciais ou totais sobre peças legislativas que distem demasiadamente dos seus interesses.

No caso das emendas constitucionais, esses poderes de agenda em favor do Executivo são bastante reduzidos. Primeiro porque não é possível “pular” nenhuma das fases no processo legislativo de uma emenda⁹, nem fazê-la “subir na pauta” através de pedidos de urgência; segundo porque ameaças de veto não são possíveis em relação a emendas constitucionais, na medida em que não existe veto à emenda à Constituição; e terceiro, existe a questão do quórum diferenciado de aprovação, que aumenta os custos de manutenção da coalizão; além disso, existe o fato de que não é possível oferecer nova proposta de emenda acerca de matéria já rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º da Constituição Federal). O único instrumento constitucional que existe para o Executivo intervir diretamente no conteúdo de uma emenda é sua capacidade de oferecer, ele próprio, uma PEC. Esse, contudo, não é um instrumento a ser desconsiderado. Figueiredo, por exemplo, salienta as dificuldades do Executivo federal aprovar uma proposta conciliadora de reforma agrária em 1963, em razão da Constituição do período não lhe autorizar a proposição de proposta de emenda constitucional (Figueiredo 1993, p. 114 a 115)

Subsiste em favor da aprovação das PECs a dinâmica geral de funcionamento do Congresso Nacional, que está atrelada à formação de uma coalizão sustentável, um cartel legislativo patrocinado pelo Executivo, capaz de produzir consensos e aliar interesses de longo prazo entre diferentes partidos (Octavio Amorim Neto, Gary W. Cox e Mathew D. McCubbins 2003). O próprio fato de termos tido tantas emendas constitucionais aprovadas desde 1988, à despeito das particularidades das PECs dentro da dinâmica da coalizão descrita acima, é prova de que, uma vez formado, o cartel legislativo consegue produzir decisões à despeito da rigidez constitucional.

Porém, a mera evidência da aprovação de PECs não enfrenta questões de fundo, ligadas aos custos diferenciados das políticas constitucionalizadas, e às distorções à representação eleitoral que o processo de constitucionalização de políticas públicas

⁹ Apesar de isso ter ocorrido uma única vez, na emenda 20 (reforma da previdência de FHC), quando o governo se aproveitou da incapacidade de uma Comissão Especial, encarregada de analisar uma emenda constitucional, de produzir um relatório final no prazo em que devia deliberar. Na ocasião, essa paralisação na Comissão deu ensejo a uma manobra regimental que retirou a matéria da Comissão Especial e a trouxe direto à votação em plenário, onde foi possível construir uma coalizão capaz de aprovar e dar seguimento à PEC de interesse do governo. Para maiores detalhes, ver Limongi (1998).

reforça. Arantes e Couto (2010) colocam o problema da seguinte maneira: “*O contínuo processo de aprovação de ECs não constitui evidência suficiente de que a constitucionalização de políticas públicas seja um falso problema. Tal constatação despreza a questão dos custos (...). Já no que diz respeito à representação democrática, seu comprometimento está relacionado primeiramente ao fato de que a constitucionalização de políticas públicas pode tornar inócuas ou pouco consequentes as escolhas feitas pelos eleitores nas urnas, pois, na medida em que se exigem supermaiorias para a tomada de decisões acerca de questões ordinárias que foram constitucionalizadas, a maioria eleita dependerá da anuência das minorias derrotadas para levar adiante suas políticas. Noutros termos, impede-se ao eleitor-cidadão de uma democracia que mude os rumos de um governo cujas decisões e ações recaem sobre ele próprio, pois esse mesmo governo é impotente para mudar o status quo, ou, ao menos, para mudá-lo seguindo a regra da maioria a um custo decisório normal em sociedades plurais. Um segundo fator de comprometimento da representação é o encarecimento do processo político mediante o reforço excessivo das minorias partidárias. Estas podem chantagear politicamente governos com maiorias parlamentares enfraquecidas por serem insuficientes para o encaminhamento de uma agenda que, apesar de ordinária, foi entrincheirada constitucionalmente*”.

Apesar de termos ultrapassado o problema da ingovernabilidade, uma melhor qualificação do impacto do sistema político brasileiro sobre a agenda política ainda é uma questão em aberto. Apesar do atual consenso na literatura sobre como os poderes de agenda, aliados à organização interna no Legislativo produzem governabilidade do sistema, atrelada à pauta do Executivo¹⁰, ainda há dissenso acerca de qual é exatamente o incentivo para os parlamentares individuais cooperarem com seus partidos, ou com o governo e como isso afeta a capacidade do Congresso Nacional atuar de maneira independente e de fato constituir um fórum político mais ou menos relevante dentro do processo decisório. Sabe-se que as políticas do Executivo levadas à votação nos plenários das duas casas do Congresso Nacional raramente são rejeitadas e que o que melhor prevê a disciplina dos deputados é seu pertencimento (ou não) a partidos políticos ligados à base do governo, ou à oposição (Figueiredo e Limongi 1999).

¹⁰ Outras ferramentas explicativas importantes para o “presidencialismo de coalizão”, conhecidas pela literatura, são o controle do Executivo sobre o orçamento e a distribuição das pastas ministeriais. Aqui, contudo, elas são menor importância, pois não afetam diretamente o processo legislativo.

Por outro lado, argumenta-se que existe uma agenda que nem mesmo chega a entrar na pauta congressual ou que, entrando, nunca é levada a plenário, pois o governo antevê sua derrota e decide não arcar com os custos de parecer fraco frente aos seus aliados na base (Ames 2003). Outros ainda alegam que a pauta do governo é diluída pela base aliada, em favor de parquialismos, seja porque o governo modula seu posicionamento em determinadas questões antes mesmo de passar a matéria para deliberação pelo Legislativo, antevendo críticas e rejeições potenciais, seja porque os próprios parlamentares fazem alterações àquilo que recebem do Executivo, durante a fase de deliberação parlamentar (Mainwaring 2001). De qualquer maneira, a dinâmica de funcionamento da coalizão forçaria o afastamento das políticas do núcleo de preferências do Executivo, e o sistema todo funcionaria de modo lento, incoerente e de maneira custosa.

Os estudos sobre processo legislativo e sistema político brasileiro evoluíram buscando avaliar e qualificar o que determina o comportamento do parlamentar brasileiro, produzindo uma enorme variedade de dados estatísticos relacionados às votações em plenário e sua ligação com a distribuição de cargos no Executivo. Porém, menor atenção tem sido dada aos resultados dessa interação entre Executivo e Legislativo, com exceção dos trabalhos sobre emendas parlamentares ao orçamento (Pereira e Muller 2002, Figueiredo e Limongi 2002, Souza 2003a, Arretche e Rodden 2004, Limongi e Figueiredo 2005), e do trabalho de Amorim Neto e Paulo Tafner sobre Medidas Provisórias (2002). Uma das minhas intenções com os dados empíricos sobre o impacto do processo legislativo no emendamento constitucional é justamente contribuir para suprir essa lacuna, entendendo exatamente qual o papel das duas casas do Poder Legislativo (se algum) no emendamento constitucional.

O quão importante de fato é o Legislativo na determinação do conteúdo de matérias que devem contar com sua anuência? Uma análise quantitativa do impacto do processo legislativo no emendamento constitucional pode responder essa pergunta com uma visão geral sobre os dispositivos que foram alterados ao longo da aprovação de uma PEC.

Para se tornar uma emenda à Constituição, uma PEC precisa necessariamente ser aprovada em duas votações em cada uma das Casas Legislativas, por uma maioria qualificada de 3/5 do total de membros de cada uma das Casas. Além disso, qualquer

alteração feita pela Câmara federal ou pelo Senado necessariamente precisa de mútua anuência qualificada. Dentro de cada uma das Casas Legislativas, a tramitação de uma PEC está ainda sujeita aos respectivos Regimentos Internos, que submetem a deliberação da PEC à anuência prévia das respectivas comissões de Constituição, Justiça e de Cidadania, além de uma Comissão Especial, criada *ad hoc* para cada PEC durante sua passagem na Câmara dos Deputados, com o objetivo de avaliá-la. As deliberações dessas comissões estão sujeitas ao plenário das respectivas casas, porém, uma vez elaborados relatórios nessas comissões, esses relatórios têm precedência de votação sobre a PEC original e sobre eventuais substitutivos elaborados em plenário, dando-lhes vantagem sobre propostas e alterações que venham correndo em paralelo. Ademais, em tese, essas comissões servem como fóruns para formação de consensos dentro das casas Legislativas, prévio à deliberação dos plenários, aproveitando-se dos quóruns reduzidos. As PECs não são apreciadas pelas demais comissões temáticas do Congresso Nacional.

Outra importante questão metodológica ligada ao regimento interno que precisa ser compreendida neste momento trata do instituto da “tramitação em conjunto”, ou “apensamento”. Por esse instituto, resolvem-se problemas de preferência entre propostas legislativas (inclusive PECs), em tramitação no Congresso Nacional, e que tratem do mesmo tema.

Para ser aceita para deliberação em qualquer uma das casas do Congresso Nacional, uma PEC deve atender a pelo menos um dos três incisos do art. 60, *caput*, da Constituição Federal:

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – Do Presidente da República;

II – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.”

Uma vez recebida a PEC, ela deve ser encaminhada à CCJ da respectiva casa do Congresso Nacional, porém, se já existir uma PEC em tramitação sobre aquele mesmo tema, a nova PEC apresentada é apensada à existente, dando-se sempre preferência à

PEC originada de outra casa congressual (o Senado dá preferência à PEC da Câmara, e a Câmara dá preferência à PEC do Senado, se ambas versarem sobre o mesmo tema). Essa solução de conflitos entre PECs do mesmo tema diz respeito apenas às PECs “ativas” no Congresso Nacional. PECs arquivadas, ou rejeitadas, não têm preferência sobre novas PECs, mesmo que versem sobre o mesmo tema.

Para avaliar o impacto de cada uma das fases deliberativas do Congresso Nacional na redação de uma PEC até a sua aprovação como emenda, utilizei da Metodologia de Análise Constitucional (MAC), dividindo o texto das PECs em dispositivos. Cada dispositivo representa, em geral, cada alínea, inciso, parágrafo ou artigo do texto constitucional. Além das PECs, também contabilizei os substitutivos à PEC inicial, avaliando dessa maneira as alterações feitas tanto nas comissões quanto nas votações em plenário nas duas Casas Legislativas. Dessa maneira, é possível saber quais dispositivos foram acrescentados às propostas originais, quais foram alterados e quais foram excluídos. Também é possível saber em qual fase cada um dos dispositivos que eventualmente foram incorporados na emenda à Constituição, ganharam sua redação final. Também identifiquei os dispositivos das PECs de acordo com sua origem (Câmara, Executivo, ou Senado).

Se de fato o Executivo prepondera sobre o Legislativo, é de se esperar que se encontrem muitos dispositivos originários do Executivo nas emendas promulgadas, ou pelo menos que aqueles dispositivos introduzidos pelo Executivo tenham passado incólumes pelo processo legislativo. Do contrário, se muitos dispositivos originários do Executivo tenham sido excluídos do texto final da emenda, e se, além disso, novos dispositivos tenham sido introduzidos ou alterados pelo Legislativo, é de se concluir que o impacto do Legislativo no emendamento da Constituição é relevante.

Antes de verificarmos os dados, contudo, dois problemas de interpretação são importantes de serem enfrentados neste momento. Primeiro, é sabido que à maioria Congressual cabem importantes prerrogativas institucionais dentro de cada uma das Casas, que por sua vez influenciam no conteúdo daquilo que é aprovado em todas as fases de deliberação pelas quais deve passar uma proposta legislativa. Também é sabido, conforme discutido anteriormente, que o Executivo possui papel fundamental na formação de qualquer maioria parlamentar.

Dentro dessa lógica de maiorias, a escolha da Presidência das comissões dentro das casas é feita dando-se prerrogativa aos partidos com maior número de parlamentares. Os Presidentes das comissões, por sua vez, possuem importantes prerrogativas institucionais, dentre elas, talvez a mais relevante para o nosso estudo, a capacidade de escolher os relatores das propostas sob o escrutínio da respectiva comissão. Os relatores são figuras-chave dentro de cada comissão, pois cabe a eles oferecer parecer sobre a PEC apresentada, podendo sugerir sua aprovação sem alterações, reprovação, ou aprovação de substitutivo, ou seja, uma versão alterada daquilo sobre o que a comissão deveria deliberar. Esse parecer é então votado pelo restante da comissão, que pode aprová-lo, rejeitá-lo, ou ainda aprovar novas alterações ao parecer do relator. Apesar de os pareceres dos relatores necessitarem serem referendados pela respectiva comissão, a capacidade de um relator direcionar a pauta daquilo que será discutido pela comissão não deve ser ignorada. Revoltar-se contra o parecer de um relator significa reunir maioria dentro da comissão, tarefa dificultada pelo fato de que o relator pode cooptar membros da comissão a seu favor, simplesmente incorporando demandas individuais dentro de seu relatório¹¹.

Outra maneira de a maioria e do Executivo influenciarem na deliberação de uma PEC é controlando parcialmente a pauta dos plenários. Como já foi dito acima, o Executivo não pode, através de pedidos de urgência, “subir” determinada PEC na pauta legislativa, atropelando o trabalho das comissões. Porém, é possível retardar a votação de uma PEC que não esteja de acordo com a vontade do Executivo, simplesmente introduzindo Medidas Provisórias na pauta do plenário, pedindo urgência na votação de outras matérias legislativas, conclamando os parlamentares da base aliada a exercerem obstrução no plenário ou nas comissões (impedindo que seja atingido o quórum de deliberação) ou ainda através de influência sobre o Colégio de Líderes ou sobre as Presidências e Mesas das Casas em questões procedimentais. O Executivo, portanto, continuaria a determinar sua vontade e a manutenção de suas preferências através dos mecanismos políticos de formação da maioria, que por sua vez resolve uma série de problemas de agência dentro das Casas Legislativas, delegando funções de pauta importantes a atores majoritários.

¹¹ O papel de relatores dentro de Comissões do Congresso Nacional brasileiro foi bastante explorado por estudos sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988. Ver, entre outros: Freitas, Moura e Medeiros (2009); Gomes (2006); Martinez-Lara (1996); Pillati (2008); Souza (2003b); Souza (2001).

Em razão de tudo isso, é possível argumentar que mesmo as alterações feitas pelo Legislativo são fruto da vontade do governo, que é o timoneiro da maioria congressual, e essa maioria, por sua vez, pauta o trabalho das Casas, tendo preferência na escolha de presidentes e relatores nas comissões, além das instituições que pautam os trabalhos nos plenários.

Contra essa interpretação dos dados, argumento que, se este fosse o caso, não deveríamos encontrar nenhuma alteração às PECs patrocinadas pelo Executivo. De fato, não deveríamos encontrar nenhuma diferença entre as emendas promulgadas e as PECs que as originaram, pois nada que não fosse do interesse do Executivo “andaria” no Congresso Nacional. Qual seria o sentido de o governo arcar com os custos envolvidos no gasto com o tempo de deliberação de sua proposta pelo Congresso Nacional, oferecendo atrasos à implementação de sua política, além dos importantes palanques críticos para a oposição que acompanham cada votação e cada alteração, seja em comissão, seja nos plenários?

Em contrapartida, encontrar alterações às PECs dentro do processo legislativo é indício de que o Congresso Nacional constitui fórum político relevante para decisões que precisam de sua anuência explícita, e que os parlamentares teriam um impacto direto sobre o emendamento da Constituição brasileira de 1988. No mínimo, tais dados, se encontrados, demonstrariam que a coordenação entre governo e base aliada é algo que requer ajustes durante a deliberação parlamentar, e que esses ajustes levam ao afastamento relativo entre o resultado final das emendas promulgadas e as preferências primeiras do governo, evidenciado nas PECs oferecidas. Ou seja, que existem diferenças entre as preferências do governo e o núcleo de preferências de sua base parlamentar, e que essas preferências são publicamente ajustadas também no debate que ocorre no Congresso Nacional, e não somente em bastidores de lideranças parlamentares, ou dentro de salões ministeriais obscuros, sob a batuta do Executivo.

O segundo problema de interpretação dos dados que quero enfrentar é acerca de sua generalidade. Como minha unidade analítica são dispositivos de PECs, e não alterações em instituições ou políticas propriamente ditas, evito uma série de problemas teórico-metodológicos relativos à qualificação de mudanças ou continuidades, porém, ao mesmo tempo, a maior força ilustrativa desse método quantitativo também constitui sua maior fraqueza. Posso oferecer uma rápida visão completa sobre todo o processo pelos

quais todas as emendas à Constituição de 1988 passaram, sem precisar gastar inúmeras páginas com histórias sobre cada debate e discussões teóricas sobre o significado de cada votação realizada pelo Legislativo para as políticas que de fato estão por trás das emendas. A divisão em dispositivos também me permite ignorar problemas de nível de ênfase a serem dados ao descrever mudanças em instituições e políticas específicas, pois toda mudança em qualquer dispositivo é considerada igualmente relevante, aumentando a comparabilidade para efeitos de avaliar o impacto geral do processo legislativo brasileiro sobre o emendamento da Constituição de 1988.

Essa metodologia, contudo, não deixa de oferecer limitações sobre o fenômeno da mudança e continuidade dessas instituições e políticas tratadas no nível constitucional, justamente porque ignora variações entre elas. Com certeza, a análise a seguir pode se tornar mais refinada com a introdução de elementos qualitativos, e isto, de certa maneira, será feito a seguir, ao introduzirmos a distinção qualitativa entre *policy* e *polity*, utilizada pela Metodologia de Análise Constitucional (MAC), dentro do problema específico da relação entre agenda de governo e emendamento constitucional. Outras distinções qualitativas, seguindo problemas analíticos específicos, também podem ser profícuas. Por enquanto, porém, desejo salientar as vantagens de ter uma perspectiva global sobre a relevância do Legislativo (e de cada uma de suas fases deliberativas) sobre o emendamento da Constituição de 1988.

Qual é o universo quantitativo com o qual estamos lidando? Contabilizando em dispositivos os textos de todas as PECs finalmente promulgadas, e de todos os substitutivos aprovados nas fases que deliberaram sobre essas PECs, chega-se ao total de 5175 dispositivos. Desse universo, separei apenas os dispositivos originalmente introduzidos em cada fase e suas alterações posteriores. A análise final, portanto, será sobre os dispositivos originariamente introduzidos nas fases deliberativas (PECs ou etapas deliberativas dentro do Congresso Nacional); aqueles dispositivos introduzidos, porém eventualmente excluídos; além de eventuais modificações feitas a dispositivos que foram finalmente aprovados. Isto me dá um total de **1772** dispositivos introduzidos durante o processo legislativo (seja através da PEC original, seja através dos

substitutivos), dentre os quais **1039**¹² foram promulgados (alterados ou não) e **733** não foram aprovados sob nenhuma forma.

Também não discriminei na minha análise as alterações feitas em uma segunda ou terceira passagem de uma PEC por uma mesma Casa Legislativa (nunca houve mais de três). Isso porque tal evento ocorreu no caso de cinco emendas constitucionais (emendas 53, 47, 32 e 20), porém com resultados negligentes em termos de dispositivos, introduzindo apenas sete novos dispositivos, dando redação final a vinte e excluindo cinco outros. As emendas que foram aprovadas, portanto, dificilmente ficaram “pulando” entre uma casa e outra, o que indica um alto nível de coordenação entre as duas casas legislativas. O que pode ocorrer com maior intensidade é: quando não há consenso entre as duas casas sobre o conteúdo de uma PEC, ela fica parada, ou então é promulgado apenas o texto consensual, como foi o caso da emenda 42 (reforma tributária do governo Lula), transformando o restante em uma nova PEC a ser reintroduzida no processo legislativo. No caso da emenda 42, a parte retirada da emenda aprovada, e posteriormente excluída durante a deliberação da PEC/câmara 228/2004 (emenda constitucional nº 44), dizia respeito à unificação do ICMS. Como medida metodológica, não codifiquei modificações feitas por essas passagens adicionais por uma mesma instância. Vejamos agora os totais:

Tabela 1
Introdução de dispositivos durante o processo de emendamento constitucional.

	EXECUTIVO	CÂMARA DOS DEPUTADOS 1/3	SENADO FEDERAL 1/3	MAIORIA DAS ASSEMBLÉIAS ESTADUAIS	Total
Dispositivos originais PECs	288	152	171	0	611
Dispositivos introduzidos no processo legislativo	(-)	880	281	(-)	1161
Dispositivos finalmente aprovados	56	708	275	0	1039

¹² NOTA METODOLÓGICA COMPARANDO COM O NÚMERO DE ARANTES E COUTO. SALIENTAR A PROXIMIDADE DE VALORES E O FATO DE TER SIDO FEITA CONTAGEM INDEPENDENTE.

Os resultados sobre a introdução de dispositivos durante o processo legislativo começam a nos descortinar algumas primeiras impressões, começando pelo fato de que as emendas aprovadas são cerca de 1,7 vezes maiores do que as PECs originalmente propostas, o que é evidência de que a interação entre as regras de emendamento e o sistema político-partidário leva a um maior emendamento constitucional, no sentido de que as emendas efetivamente aprovadas tendem a crescer sensivelmente, e não a diminuir ou se manter, quando de sua passagem pelo Congresso Nacional. Esse dado tem repercussões importantes para as teorias de emendamento constitucional, que trataremos no próximo capítulo.

Outro dado importante é que nenhuma emenda constitucional foi aprovada até hoje através do mecanismo contido no inciso III do art. 60 da C.F. Não existe emenda aprovada que tenha sido de iniciativa dos Estados federados. Se existe alguma matéria constitucional de interesse dos Estados sendo tratada, aparentemente é mais fácil fazê-lo movimentando as bases de parlamentares dentro do Congresso Nacional, do que negociar a proposição de uma PEC a partir das Assembléias Legislativas nos Estados.

Outro fato relevante é o de que o processo legislativo introduz uma grande quantidade de dispositivos para serem deliberados (1161), quase o dobro daquilo que foi proposto nas PECs iniciais. Muitos desses dispositivos são excluídos, juntamente com muitos dos dispositivos oriundos das PECs originais. O saldo final daquilo que é aprovado, contudo, é altamente favorável ao Poder Legislativo, em detrimento do Poder Executivo, e é especialmente favorável à Câmara dos Deputados, aonde o texto das emendas constitucionais finalmente aprovadas é, em grande parte, definido. O executivo foi diretamente responsável pela introdução de apenas 288 dispositivos (16% do total introduzido) para serem deliberados pelo Congresso Nacional, e viu apenas 56 desses chegarem incólumes ao texto das emendas aprovadas. Senadores e Deputados, apesar de responsáveis, respectivamente, por apenas 171 e 152 dispositivos propostos via PECs, interferem no conteúdo das propostas colocadas para deliberação no Congresso Nacional através de acachapantes 281 e 880 dispositivos, respectivamente. No total, o Congresso Nacional é responsável por 95% dos dispositivos das emendas aprovadas, restando 5% (56) das emendas originados das propostas do Poder Executivo. Esses números indicam fortemente no sentido do funcionamento da hipótese 2, muito mais do que dá hipótese 1.

Ou seja, é na negociação feita dentro do Poder Legislativo que reside o crescimento constitucional brasileiro, e não na ânsia do Poder Executivo governar no marco constitucional.

Contudo, não é possível afirmar categoricamente que o Executivo é responsável apenas por esses 16% de dispositivos de propostas de emendas constitucionais introduzidos no processo legislativo. Isso porque os demais dispositivos introduzidos na Câmara e no Senado podem advir de parlamentares agindo sob direta orientação do governo. Mas por que o Poder Executivo, tendo prerrogativa de oferecer ele próprio a sua PEC, pode escolher fazê-lo através de algum grupo de parlamentares, ou mesmo introduzir dispositivos de sua preferência no texto de uma PEC já em tramitação no Congresso Nacional, recorrendo para tanto a membros do Congresso Nacional?

A primeira explicação que surge é a de que o Poder Executivo pode escolher “esconder-se”, colocando o patrocínio de uma PEC nas mãos de parlamentares fieis da base aliada. Essa explicação pouco convence, pois é difícil imaginar que o verdadeiro ator patrocinando uma proposta tão importante que precisa ser carregada via emenda à Constituição, possa esconder-se do escrutínio público, especialmente quando precisa enfrentar os quóruns e procedimentos qualificados, que dão maior espaço ao debate parlamentar. Mais difícil ainda se considerarmos que esse ator seria o Poder Executivo federal. Pelo contrário, colocar a assinatura do Presidente da República por trás de uma PEC é sinal da importância e seriedade com a qual o governo está tratando o tema que consta nela, forçando assim os parlamentares da base aliada a se posicionarem mais claramente, arcando com os custos potenciais de contrariarem o chefe do Executivo.

A segunda explicação possível leva em conta o fato de que o Presidente da República, além de chefe do Executivo federal, é também importante liderança de um partido político em particular e, além disso, no caso brasileiro, ele quase certamente será o ator hegemônico dentro de uma coalizão heterogênea de partidos. Dentro dessa dinâmica, o chefe do Executivo pode escolher permitir que um determinado parlamentar ou grupo de parlamentares recebam os “louros” e a “glória” de terem seus nomes diretamente ligados à aprovação de uma emenda constitucional, a qual na realidade foi redigida e apenas aprovada porque era de vital interesse do próprio Executivo Federal. Essa explicação pode ter algum mérito, especialmente no governo Lula, se observarmos que algumas emendas constitucionais veiculadoras de políticas sociais do Poder

Executivo foram patrocinadas por parlamentares, como pode ser o caso da emenda 67 (fundo de erradicação da pobreza); 64 (alimentação como direito social). Contudo, essa explicação perde força, tendo em vista sabermos que as grandes reformas de Estado levadas a cabo nos governos Lula e, principalmente, FHC, foram introduzidas via PECs com diversos dispositivos, assinadas pelos chefes do Executivo Federal, o que implica em pensar que quando a matéria é realmente de interesse do Poder Executivo, ele mesmo cuida de introduzir a sua proposta de emenda (os exemplos aqui são muitos. Para ficarmos apenas com alguns: emendas 18; 19; 20; 41; 42; 44; 56). A exceção talvez seja a emenda 45 (reforma do judiciário), que se tratava de uma emenda de interesse dos dois governos, mas cuja autoria da PEC é parlamentar.

A explicação que me parece mais convincente para entender porque o Poder Executivo pode escolher tratar de temas caros para si dentro de PECs patrocinadas por parlamentares é simplesmente regimental. Anteriormente, fiz referência ao fato de que caso existam duas propostas de emenda constitucional em tramitação no Congresso Nacional tratando do mesmo tema, a mais nova será apensada à mais antiga, dando-se preferência à PEC já aprovada na outra casa legislativa. Portanto, regimentalmente falando, trata-se de uma questão de “quem é mais rápido no gatilho”. Claro que, teoricamente, o Poder Executivo sempre pode negociar com instâncias congressuais para ver sua proposta preterindo PEC em tramitação há mais tempo no Congresso Nacional, pois a decisão sobre se uma determinada proposta é ou não apensada à outra cabe às Presidências das casas, que sempre podem interpretar que a PEC do Executivo não encontra paralelo temático em outra PEC anteriormente oferecida. Enfim, para saber se a ameaça de apensamento regimental de PECs do Executivo existe ou não seriam necessárias informações das quais não disponho (entrevistas, uma análise dos apensamentos, etc.).

Independente dessas razões específicas pelas quais o Executivo pode decidir introduzir dispositivos constitucionais via PECs patrocinadas por parlamentares, o fato é que o “presidencialismo de coalizão” dificulta separar, na análise, aquilo que é fruto de iniciativa e interesse estrito dos parlamentares, daquilo que é fruto do patrocínio do governo. Ou melhor, separar definitivamente quais dispositivos de PECs têm por *entrepreneur* o Poder Executivo federal, daqueles cujos *entrepreneurs* são atores congressuais. A melhor *proxy* para definirmos isso é o *caput* do art. 60 da Constituição

Federal, identificando a iniciativa da PEC, mas esse dado não é definitivo. Esse problema será recorrente nas análises que virão a seguir, mas não nos impede de perceber importantes padrões e pistas para entender a interação entre os poderes no emendamento da Constituição. O fato é que o “carimbo” do Poder Executivo pode ser encontrado apenas em 5% daquilo que foi aprovado como texto constitucional desde 1988.

Tabela 2

Taxa de alteração das fases do processo de emendamento constitucional.

FASE DO PROCESSO LEGISLATIVO	TAXA DE ALTERAÇÃO (%)
CCJ da Câmara dos Deputados	3,5%
Comissões Especiais na Câmara	132,0%
1ª Votação Plenário da Câmara	39,5%
2ª Votação Plenário da Câmara	3,0%
CCJ do Senado	36,7%
1ª Votação Plenário do Senado	20,0%
2ª Votação Plenário do Senado	9,0%

Taxa de alteração é um indicador que ilustra o quanto determinada etapa do processo de emendamento constitucional constituiu-se como uma oportunidade na qual os atores efetivamente aproveitaram para alterar o texto de uma PEC. Ele é calculado pela seguinte fórmula: (Número de dispositivos modificados + número de dispositivos excluídos + número de dispositivos incluídos) / número de dispositivos que chegaram à fase deliberativa¹³.

No quadro, é possível separar as fases deliberativas do processo de emendamento constitucional em três grupos. No primeiro estão as etapas que praticamente não foram utilizadas pelos parlamentares para realizar alterações nas PECs: CCJ Câmara, 2ª votação em plenário na Câmara e 2ª votação no plenário do Senado. Apesar da segunda votação em plenário no Senado ter um valor de **taxa de alteração** três vezes maior do que os da CCJ da Câmara e da segunda votação no plenário da Câmara, esse valor ainda é três vezes menor do que aquele encontrado no segundo grupo (1ª votação no plenário da Câmara, CCJ Senado e 1ª votação no plenário do Senado). Além disso, os 9% de **taxa de alteração** em segunda rodada de votações no plenário do Senado são fruto de a um alto

¹³ Número de dispositivos que chegaram à fase deliberativa é igual ao número de dispositivos modificados + número de dispositivos excluídos + número de dispositivos não-modificados.

número de dispositivos excluídos nessa etapa do processo legislativo, e esse alto valor de exclusão pode ser creditado quase que integralmente à emenda 42, que teve 102 dispositivos excluídos de sua redação final durante a segunda rodada de votações em plenário no Senado. No segundo grupo, com uma **taxa de alteração** intermediária, estão as primeiras rodadas de votações na Câmara e no Senado, além da CCJ do Senado. Essas etapas tiveram uma **taxa de alteração** da ordem de 30% sobre as PECs sobre as quais deliberaram. Por fim, isoladas no grupo superior, estão as comissões especiais, formadas na Câmara dos Deputados, que tiveram uma **taxa de alteração** positiva de 132%, ou seja, constituíram, de longe, a melhor oportunidade regimental para fazer alterações nas PECs. Outro fato relevante é o de que as votações em plenário, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, tiveram um papel de “aparar as arestas” daquilo que vem das comissões, pois possuem um resultado negativo da subtração entre dispositivos introduzidos e excluídos.

Mas aonde, afinal de contas, se decide sobre o conteúdo final de uma emenda? Em qual fase se define o conteúdo de uma emenda constitucional?

Tabela 3
Definição do texto da emenda constitucional por fase do processo legislativo.

FASE	DISPOSITIVO GANHA REDAÇÃO FINAL	%
PEC original	116	11%
PEC original do Executivo	56	5%
PEC original da Câmara dos Deputados	13	1,20%
CCJ Câmara	1	0,10%
Comissões Especiais na Câmara	462	44%
1ª Votação Plenário da Câmara	226	22%
2ª Votação Plenário da Câmara	6	0,60%
Total Câmara dos Deputados	708	68%
PEC original do Senado Federal	47	4,50%
CCJ Senado	152	15%
1ª Votação Plenário do Senado	75	7%

2ª Votação Plenário do Senado	1	0,10%
Total Senado	275	26%
Total Geral	1039	100%

Dentro da Câmara dos Deputados, as comissões especiais não apenas são responsáveis por introduzir diversas inovações nas PECs, mas também é onde se excluem muitos dispositivos introduzidos em outras fases, constituindo um momento institucional de deliberação sobre uma PEC com alta **taxa de alteração** sobre o texto das emendas constitucionais. Também é nas comissões especiais onde se definiu quase metade (44%) do texto das emendas aprovadas entre 1988 e 2010, sendo que o segundo lugar em definição de texto de emenda constitucional conseguiu estabelecer apenas metade daquilo que as comissões especiais fizeram (22%). É possível argumentar que, em razão das comissões especiais serem formadas *ad hoc* para avaliar cada emenda, a capacidade da maioria política influenciar nas deliberações dessas comissões é ainda maior do que nas duas CCJs, ou mesmo nas decisões tomadas em plenário, pois é possível compor essas comissões e sua relatoria de maneira ainda mais afinada com a maioria do momento. Ao mesmo tempo, é possível aproveitar-se do quórum reduzido das comissões especiais (em relação ao plenário) para reduzir os custos da barganha. Talvez por isso mesmo essas comissões especiais tenham maior sucesso em avançarem suas decisões ao longo do processo decisório. Outro dado interessante é que o chamado 2º turno pelo qual necessariamente uma proposta de emenda constitucional precisa passar possui pouca relevância para o resultado final da emenda, salvo no caso da emenda 42 (reforma tributária), que teve 102 dispositivos excluídos em segunda rodada de votação no plenário do Senado.

Como visto anteriormente, de modo geral, as PECs cresceram ao longo do processo legislativo. Se aprovadas as emendas constitucionais com o mesmo texto inicialmente proposto, a Constituição brasileira de 1988 teria sido alterada em 611 dispositivos, um valor que ainda assim poderia ser considerado alto (ver Arantes e Couto 2010), porém cerca de 70% menor do que os 1039 dispositivos que de fato foram promulgados. Sabe-se que essas alterações são, em sua grande maioria, aditivas e modificativas de dispositivos existentes. São raros os dispositivos excluídos da Constituição Federal (Couto e Arantes 2006). Na minha contabilização da redação final

das emendas constitucionais, encontrei apenas 61 exclusões de dispositivos presentes na Constituição. Nas PECs originais, esse total é quase o mesmo: 60 dispositivos (porém apenas 25 desses dispositivos excludentes são os mesmo presentes no texto das emendas). Esses valores de dispositivos excludentes, além de relativamente pequenos, mostram que o processo legislativo impacta na Constituição de modo bastante desigual, aumentando o texto das PECs originais em cerca de 60%, porém esse impacto é de aproximadamente 0% sobre os dispositivos excludentes.

Mas o principal argumento de Arantes e Couto é o de que o texto constitucional é mais alterado onde políticas públicas foram constitucionalizadas, com o curioso resultado de trazer ainda mais constitucionalização de políticas públicas. Mas como o processo legislativo impacta sobre esse mecanismo?

1.3. O Impacto do Processo Legislativo nas Políticas Públicas Constitucionalizadas.

Outra pergunta importante que pautou essa pesquisa foi identificar o quanto cada fase do processo legislativo contribuiu para o aumento de dispositivos veiculadores de políticas públicas (*policy*) no âmbito constitucional. Sabe-se que a Constituição brasileira de 1988 foi pródiga ao trazer para o nível constitucional diversos temas tipicamente relegados a níveis subconstitucionais, com impactos para a agenda política (Couto 1997, Arantes e Couto 2006, Melo 2007, Souza 2008). Sabe-se que essa constitucionalização de políticas públicas obriga os diferentes governos a emendarem a Constituição para implementarem as suas agendas. Por fim, sabe-se também que esse contínuo emendamento tem trazido ainda mais dispositivos veiculadores de políticas públicas e maior detalhamento ao texto da Constituição de 1988 (Arantes e Couto 2008 e 2009). Contudo, não se sabe ainda em qual momento do processo deliberativo ocorre a introdução de nova *policy* na Constituição.

Isso é importante para entender o mecanismo que está levando a uma maior constitucionalização de políticas públicas. A explicação de Arantes e Couto para o constante emendamento da Constituição está relacionado ao conteúdo promulgado em 1988, que continha em seu bojo um detalhamento excessivo. Isso explica porque, no Brasil, é necessário governar no marco constitucional, alterando-se constantemente dispositivos já existentes na Constituição. Contudo, novos dispositivos de *policy* vêm

sendo acrescentados ao texto constitucional, aumentando ainda mais os custos futuros da governabilidade e criando novas distorções na regra da maioria em temas específicos

Tabela 4

Adições, revogações e modificações de *polity* e *policy* nas emendas à Constituição brasileira de 1988.

TIPO	POLITY	POLICY
ADITIVOS	211	509
REVOGADORES	13	48
SALDO	198	461
MODIFICATIVOS	111	147

Como é possível visualizar na tabela 4, a Carta brasileira cresceu de 1988 a 2010. As 67 emendas constitucionais feitas até hoje produziram um saldo positivo de 461 dispositivos novos de *policy* e 198 de *polity*. Tendo em vista que o texto original possuía 1627 dispositivos (Arantes e Couto 2006), esses valores nos dão um crescimento atual de 40% do texto constitucional, sendo 70% desse crescimento apenas em *policy*.

Como explicar esse crescimento? Um governo que encontrasse a detalhada Carta de 1988, a princípio, teria duas opções, se desejasse implementar as políticas pelas quais foi eleito: 1) alterar os dispositivos constitucionais existentes; ou 2) excluir da Constituição os dispositivos que carregassem políticas contrárias às quais desejasse implementar, abrindo caminho para fazê-lo via legislação ordinária. Acrescentar maior detalhamento ao texto constitucional parece um tanto contraintuitivo, mesmo que esse detalhamento, junto com algumas alterações, permitisse mudanças nas políticas existentes.

Duas explicações podem ser oferecidas para esse resultado. A primeira é a de que o governo da ocasião desejava que suas políticas fossem praticadas mesmo depois que houvesse alternância no poder. Nesse sentido, acrescentar novos dispositivos na Constituição dificultaria que outros governos viessem desfazer aquilo que havia sido atingido pelo governo da ocasião. Ou seja, dada a oportunidade, maiorias presentes governarão sobre maiorias futuras, através da Constituição.

A segunda explicação é um pouco mais complexa e tem a ver com os custos de governar em coalizão. Em uma conversa com Bresser-Pereira, ex-Ministro da

Administração e Reforma do Estado (1995 a 1998) durante o governo FHC, perguntei a ele porque a emenda 20, que tratava de reformar a gestão de pessoal no serviço público, era tão longa. Não teria sido mais racional excluir parte do texto constitucional que tratava do funcionalismo público e fazer a reforma via legislação ordinária? Em resposta, Bresser me disse que a intenção inicial até era essa, mas que logo sua equipe jurídica lhe apontou diversos problemas de adequação técnica, que implicaram em maior detalhamento do texto constitucional, e que excluir grandes partes da Constituição poderia encontrar resistência no Poder Judiciário. Além disso, com o andar das reformas do governo FHC, houve toda uma crítica sobre que o governo estava acabando com os direitos, retirando direitos, etc. então uma emenda desconstitucionalizante seria vista com olhos negativos. Por fim, ao longo do processo de aprovação da emenda, diversas objeções foram levantadas no Congresso Nacional, que levaram a um maior detalhamento da PEC. De fato, se observarmos o texto inicial da PEC 33 de 1995, que deu origem à emenda 20, diversos temas candentes são deixados para a legislação ordinária, tais como o valor do teto da aposentadoria do funcionalismo público, ou mesmo seus requisitos. Tudo isso foi especificado no texto da emenda, ao longo da sua aprovação na Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, Arantes e Couto levantam a hipótese de que o processo de aprovação de uma emenda constitucional dentro de uma base partidária heterogênea e fragmentada pode levar a processos de negociação que aumentam o tamanho das emendas. Nas palavras dos autores: “As dificuldades de montagem e de sustentação de coalizões majoritárias – especialmente as que precisam atingir maiorias de 3/5 – são bastante conhecidas e não parece descabido inferir que o tamanho considerável a que chegaram certas emendas constitucionais, o número de políticas nelas contidas e o impacto de crescimento que tiveram sobre o texto constitucional, decorram dos processos de *logrolling* inerentes a um cenário de alta fragmentação partidária” (Arantes e Couto 2009, p. 45). A relação entre heterogeneidade dos atores e tamanho de Constituições também já foi identificada por trabalhos que relacionam o impacto de perfis de assembleias constituintes em textos constitucionais¹⁴, inclusive no caso brasileiro¹⁵, a

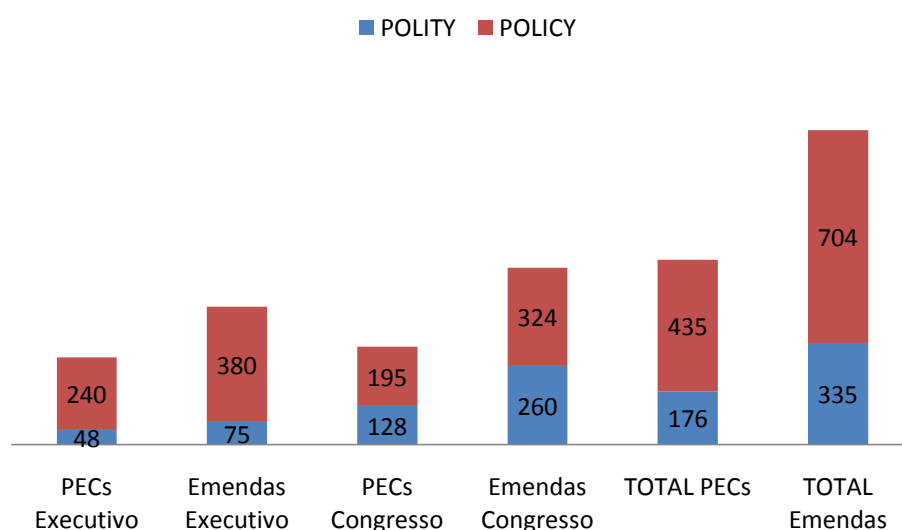
¹⁴ Ver, por exemplo, Elkins, Ginsburg e Melton (2009) e Jack Knight (2001).

¹⁵ Praça e Noronha (2011, *no prelo*)

despeito do contexto de assembleia constituinte ser bem distinto daquele de emendamento ordinário¹⁶.

O que essa explicação parece apontar, é que a manutenção da base parlamentar da coalizão passa não apenas pela distribuição de pastas ministeriais e aceitação de emendas ao orçamento, portanto pelo controle sobre parte do orçamento do Executivo, mas também sobre o **conteúdo das propostas legislativas**. Em um esforço para adequar as propostas do governo às demandas e garantias mútuas exigidas pelos diversos grupos representados nos partidos da base aliada, maior detalhamento das PECs se torna necessário. O crescimento do número de dispositivos entre as PECs inicialmente oferecidas e as emendas finalmente aprovadas no Congresso Nacional certamente parecem corroborar essa visão.

Gráfico 1 Polity e Policy nas PECs e nas Emendas Constitucionais.



Como é possível notar pelo gráfico, as PECs cresceram ao longo do processo legislativo tanto em *policies* quanto em *polity*. Esse crescimento foi o mesmo (ao redor de 60%) para *policies* tanto nas PECs originadas do Poder Executivo quando aquelas originadas no Congresso Nacional, com um crescimento ligeiramente menor de *polity* nas PECs originadas no Congresso Nacional (50%), em relação àquelas do Poder Executivo (60%). Isso demonstra que não há praticamente nenhuma variação no crescimento de *policy* e *polity* entre as PECs originadas no Poder Executivo, daquelas

¹⁶ Mas veja Ran Hirschl (2004) para uma visão que aproxima as duas coisas.

procedentes de parlamentares. Contudo, é possível perceber que tanto as PECs quanto as emendas originárias do Poder Executivo lidam proporcionalmente muito mais com matéria de políticas públicas do que com *polity* propriamente dita, em relação às PECs e emendas provenientes do Poder Legislativo.

1.4. Conclusões

Este trabalho buscou expor qual o impacto do processo legislativo no emendamento da Constituição brasileira de 1988. Para construir hipóteses a serem testadas, recorri aos estudos sobre processo legislativo e a interação entre Executivo e Legislativo no Brasil, com especial atenção aos trabalhos que procuraram ligar o sistema político brasileiro ao pródigo emendamento da Carta de 1988.

Para instrumentalizar a análise, recorri ao modelo de Arantes e Couto, que divide textos constitucionais em *dispositivos*, permitindo a quantificação de alterações legislativas ao longo do processo de aprovação de uma PEC. Ao mesmo tempo, o modelo permite avaliar a evolução de dispositivos constitucionais mais diretamente responsáveis pelas contínuas mudanças na Constituição, as *policies*.

Os resultados nos levaram a algumas conclusões. A primeira delas é que, pelo menos no que diz respeito à matéria constitucional, o Congresso Nacional tem um papel fundamental na definição do texto das PECs aprovadas, sendo o Executivo diretamente responsável por apenas 5% daquilo que consta das emendas aprovadas entre 1988 e 2010. Sabe-se que em diversos temas a Carta brasileira de 1988 desceu a enormes detalhes acerca de políticas públicas específicas, o que regularmente obriga à formação de maiorias qualificadas no Congresso Nacional, aumentando os custos da governabilidade. Esses custos são ainda maiores especificamente no caso de processos de emendamento constitucional, pois muitas das ferramentas de interferência do Executivo no processo legislativo não estão disponíveis no caso de emendas à constituição. Contudo, até então, essa dinâmica não era vista como um empecilho à iniciativa do Executivo, na medida em que se sabe a capacidade de aprovação de matérias de interesse do governo, através da formação de amplas e fiéis coalizões congressuais, e dos poderes de agenda da Presidência da República. Isso fica ainda mais evidenciado se observarmos o elevado número de emendas aprovadas, apesar das dificuldades que aponteí acima.

Contudo, poucos estudos haviam conseguido quantificar o impacto dessa interação entre Legislativo e Executivo nas propostas legislativas que são efetivamente aprovadas. O foco nas votações em plenário, na fidelidade de parlamentares às suas lideranças e ao governo, e na distribuição do orçamento federal, descortinou o mecanismo que produz governabilidade no sistema, mas não elucidou qual papel (se algum) o Congresso Nacional tem na formulação legislativa efetiva. Análises mais simplistas, em geral veiculadas na imprensa, chegam a acusar o Poder Legislativo de apêndice do Executivo, mero “carimbador” das Medidas Provisórias elaboradas pelo Presidente, lugar no qual sempre se aprova aquilo que chega ao plenário pela mão invisível do governo. Longe disso, os dados apresentados aqui demonstram que o Congresso Nacional é *locus* de negociação e decisão política efetiva acerca do conteúdo das emendas constitucionais. E se emendas constitucionais e a própria Constituição estão carregadas de detalhes sobre políticas públicas, às quais nenhum governo se exime de enfrentar, caso pretenda implementar a sua agenda própria, então esse *locus* de poder se torna ainda mais relevante no peculiar constitucionalismo brasileiro.

Outra descoberta é o fato das PECs aprovadas terem crescido sensivelmente ao longo do processo legislativo. Ao que tudo indica, é a negociação dentro do Congresso Nacional que define o conteúdo do emendamento da Constituição de 1988. Essa é a Constituição repleta de detalhes sobre políticas de governo, e esse é o mesmo Congresso Nacional no qual, para se formar uma maioria de 3/5 nas duas casas, é necessário reunir um número expressivo de parlamentares de procedências territoriais e partidárias razoavelmente heterogêneas. Essa dinâmica de um Executivo com amplos poderes de agenda, ao lado de uma base congressual fiel, porém heterogênea, tem um sensível impacto no conteúdo e no tamanho daquilo que é aprovado como emenda à Constituição. No caso brasileiro, o endurecimento constitucional, aliado ao detalhamento de uma Constituição e a um Executivo que, conquanto bastante poderoso, precisa pagar tributo a uma supermaioria parlamentar heterogênea, parece ter levado a mais e não a menos emendamento da Constituição.

Um desenvolvimento futuro dessa pesquisa seria aplicar a divisão de dispositivos da MAC a outros tipos de modalidade legislativa (leis ordinárias, leis complementares, medidas provisórias). Dessa maneira, não apenas é possível medir exatamente qual o impacto dos poderes constitucionais da Presidência da República na produção legislativa

(iniciativa exclusiva, poder de veto parcial e medidas provisórias), mas também descobrir se, com o aumento da dificuldade de aprovação de algo do interesse do Executivo através da variação na modalidade legislativa, ocorre também maior crescimento das peças legislativas em questão. Esse é um importante avanço a ser feito para oferecer um contrafactual necessário às conclusões aqui encontradas. Criar e resolver esses, quebra-cabeças, contudo, fica para outro momento.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L. (1998). *Os Barões da Federação. Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo. Departamento de Ciência Política da USP/Hucitec;

AMES, Barry (2003), *Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas.

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew (2003). "Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados (1989-98)". *World Politics*, vol. 55, nº 4. pp. 1-46;

ARANTES, Rogério B. ; COUTO, Cláudio G. (2010) “Construção Democrática e Modelos de Constituição”. *Revista Dados*. Rio de Janeiro. Impresso. v. 53. pp. 545-585.

_____ (2009), “Uma constituição incomum”. Carvalho, M. A. R.; Araújo, C; Simoes, J. A. (Org.). *A constituição de 1988. Passado e Futuro*. São Paulo. Aderaldo & Rothschild: Anpocs. pp. 17-51.

_____ (2008). “A constituição sem fim”. Sérgio Praça; Simone Diniz. (Org.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo. Paulus. pp. 31-60.

ARRETCHE, Marta (2009). “Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, v. 52, n. 2. pp. 377-423.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan (2004). "Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo". *Revista Dados*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 3. pp. 549-576.

ASSEMBLÉIA Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição – Substitutivo do Relator*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987.

COUTO, Cláudio Gonçalves (2005). "Constituição, competição e políticas públicas". *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 65, p. 95-135.

COUTO, Cláudio Gonçalves e ARANTES, Rogério Bastos (2006). "Constituição, governo e democracia no Brasil", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61. pp. 41-62.

COUTO, Cláudio Gonçalves (1997). "A agenda constituinte e a difícil governabilidade". *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 39, p. 33-52.

COX, Gary and MCCUBBINS, Matthew (1999). "The institutional determinants of Economic Policy Outcomes" in Haggard, Stephan and McCubbins, Matthew (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge. Cambridge University Press.

ELKINS, Zachary and GINSBURG, Tom and MELTON, James (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (2002). "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária". *Revista Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2. pp. 303-344.

_____ (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

_____ (1998). Reforma da Previdência e Instituições Políticas. *Revista Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, v. 51, p. 63-90.

_____ (1995). "Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10, 29. pp. 175-200.

_____ (1993) *Democracia ou reformas? : alternativas democráticas à crise política, 1961-1964*. São Paulo. Paz e Terra.

FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel & MEDEIROS, Danilo (2009). “Procurando o Centrão: direita e esquerda na Assembléia Nacional Constituinte, 1987-1988”. Carvalho, Maria A. R.; Araújo, Cícero & Simões, Júlio Assis. (orgs.) *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo, Ed. Hucitec. pp. 101-135.

GOMES, Sandra (2006). “O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um Estudo de Caso da Assembléia Constituinte (1987-1988)”. *Revista Dados*, v. 49. pp. 87-118.

HIRSCHL, Ran (2004). *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Harvard University Press.

KNIGHT, Jack (2001). “Institutionalizing constitutional interpretation”, in Ferejohn, John; Rakove, Jack & Riley, Jonathan. (eds.) *Constitutional culture and democratic rule*. New York, Cambridge University Press. pp. 361-391.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina, (2005). Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, Dec. pp. 737-776

LUTZ, Donald S. (2006). *Principles of Constitutional Design*. Cambridge. Cambridge University Press.

MAINWARING, Scott P (2001). *Sistemas partidarios em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro. FGV.

MARTINEZ-LARA, Javier (1996). *Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change, 1985-95*. New York, St. Martin's Press.

MELO, Marcus (2007). “Hiperconstitucionalização e qualidade da democracia: mito e realidade” In Melo, Carlos Ranulfo & Sjez, Manuel Alc|ntara (orgs.). *A democracia*

brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte. UFMG, Humanitas. pp. 237-265.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2002). “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2. pp. 265-301.

_____ (2000). “Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 15, n. 43, June. pp. 45-67

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro, Ed. Lumen Júris, 2008.

PRAÇA, Sérgio e NORONHA, Lincoln (2011). “Políticas públicas e descentralização legislativa da assembleia constituinte brasileira, 1987-1988”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. No prelo.

SARTORI, Giovanni (2001). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.

SOUZA, Celina (2008). "Regras e Contexto: As Reformas da Constituição de 1988". *Revista Dados*, vol. 51, nº 4, p. 791-823.

SOUZA, Celina (2003a). “Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais”. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 2. pp. 345-384.

SOUZA, Celina (2001). “Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças”. *Revista Dados*, v. 44, n. 3. pp. 513- 560.

SOUZA, Márcia Teixeira de (2003b). “O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais”, *Lua Nova*, v. 58. pp. 37-59.