

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Lincoln Marcelio Thomaz Noronha

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

**“Trabalho preparado para apresentação  
no III Seminário Discente da Pós-Graduação em  
Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de  
2013.”**

Working Paper - Favor não citar sem autorização do autor

**SÃO PAULO  
2013**

## RESUMO

Working Paper - Favor não citar sem autorização do autor. Para citação, favor consultar:

NORONHA, Lincoln N. T. Processo Legislativo e Emendamento Constitucional no Brasil pós-1988. 2011. (74)f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.

Este trabalho avalia o impacto do processo legislativo no emendamento da Constituição brasileira de 1988, até 2010. O objetivo é melhor explicar o contínuo crescimento e detalhamento da Constituição. Para tanto, foram elaboradas hipóteses a partir da literatura sobre a interação entre Executivo e Legislativo no sistema político brasileiro. As duas principais hipóteses testadas são 1) dominância do Executivo no emendamento constitucional, a partir do funcionamento do presidencialismo de coalizão; e 2) influência do poder legislativo no emendamento constitucional, ilustrando os custos do processo decisório e a relação entre a heterogeneidade de uma base política parlamentar e seu impacto na produção legislativa. Para a construção do banco de dados, foi utilizada a Metodologia de Análise Constitucional (MAC). Aplicou-se a metodologia às propostas de emenda constitucional (PECs) que se tornaram emendas à Constituição, assim como a todos os substitutivos aprovados nas fases deliberativas internas ao Congresso Nacional. Dessa maneira, foi possível avaliar cada mudança realizada em cada dispositivo das PECs oferecidas e aprovadas ao longo do processo legislativo, assim como o quanto cada fase contribuiu para a definição do texto final das emendas e para o detalhamento e crescimento do texto constitucional. Os resultados permitiram a comprovação da preponderância da hipótese 2 em detrimento da 1, demonstrando a importância do Poder Legislativo na definição de matéria legislativa constitucional, em detrimento das propostas do Poder Executivo.

## 1. 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.”<sup>1</sup>*

O peculiar perfil constitucional brasileiro vem sendo fruto de crescente atenção tanto de autores e trabalhos brasileiros, quanto de pesquisadores estrangeiros que se assombram com diversas peculiaridades da Carta de 1988. 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 do tema pelo seu tamanho, abrangência de temas, detalhamento, quantidade de direitos e regulações sobre o funcionamento do Estado.

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

---

<sup>1</sup> Bernardo Cabral, relator-geral da Assembléia Constituinte de 1987-1988 em: Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição – Substitutivo do Relator*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987.

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.

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.

A compreensão do emendamento constitucional se torna importante por diferentes razões. Os custos políticos diferenciados exigidos pelos procedimentos que prevêm 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 tomadas<sup>2</sup>, 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 institucional<sup>3</sup>. 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 prática<sup>4</sup>.

## **Perfil Constitucional, Governo de Coalizão e Hipóteses para o Contínuo Emendamento**

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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*.

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

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.

Trabalho com duas hipóteses que procuram explicar a conexão entre sistema político e emendamento 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. 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) salientam a facilidade de aprovação de uma emenda constitucional, desde que o governo tenha tido sucesso em montar uma coalizão parlamentar.
- 2) Hipótese da negociação legislativa: 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, 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 (Arantes e Couto 2006).

## **2. GOVERNANDO PARA ALÉM DO MANDATO OU NEGOCIANDO NO LEGISLATIVO?**

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)<sup>5</sup> para quantificar o texto de todas as 67 PECs apresentadas<sup>6</sup> e finalmente promulgadas, assim como as versões dessas PECs que foram sendo aprovadas em cada uma das fases do processo legislativo. 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.

---

<sup>5</sup> Para maiores detalhes sobre o uso da MAC para medir textos constitucionais, ver apêndice metodológico, e também Couto e Arantes (2006) e Couto (2008).

<sup>6</sup> Excluindo as Propostas de Emenda de Revisão.

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 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 emenda<sup>7</sup>, 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

---

<sup>7</sup> 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 paralisia 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).

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 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 Executivo<sup>8</sup>, 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).

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 “paroquialismos”, 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

---

<sup>8</sup> 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.

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 Congressional 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 relatório<sup>9</sup>.

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.

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

---

<sup>9</sup> 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).

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 (i) os dispositivos originariamente introduzidos nas fases deliberativas (PECs ou etapas deliberativas dentro do Congresso Nacional); (ii) aqueles dispositivos introduzidos, porém eventualmente excluídos; e (iii) 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** foram promulgados (alterados ou não) e **733** não foram aprovados sob nenhuma forma.

O valor de 1039 dispositivos aprovados até 2010 dista do valor encontrado por Arantes e Couto (2011, *no prelo*) de 1042 dispositivos por algumas questões metodológicas. A primeira é a de que a base de dados de Arantes e Couto vai até a emenda constitucional nº 66, e a minha vai até a emenda nº 67. A segunda razão é o fato de Arantes e Couto incluírem também as seis emendas constitucionais de revisão, enquanto eu as excluí da minha análise. Optei por não agregar as emendas constitucionais de revisão, em razão do seu procedimento diferenciado de aprovação, envolvendo maioria simples do Congresso Nacional em sessão unicameral, e cuja utilização foi restringida à cinco anos após a promulgação do texto original (art. 3º dos

ADCTs). Uma terceira razão que explica a diferença em número absoluto de dispositivos de emenda aprovados nos dois bancos é o fato de Arantes e Couto contabilizarem cada dispositivo revogador de texto constitucional, contido em uma emenda, como um único dispositivo, avaliando seu impacto em termos de número de revogações efetivamente realizadas em separado. No meu banco de dados, eu contabilizei cada revogação de dispositivo constitucional como um dispositivo independente, o que leva a um aumento no número total de dispositivos em relação à Arantes e Couto. Por fim, eu apliquei a MAC sobre os dispositivos de emendas constitucionais ao longo do processo legislativo, enquanto Arantes e Couto elaboraram seu banco a partir das emendas efetivamente aprovadas. No meu banco, uma vez identificada a aparição de um novo dispositivo nas PECs ao longo do processo legislativo, eu procedia então a avaliar sua evolução, até eventual promulgação, ou exclusão do dispositivo na PEC. Ocorre que em alguns casos, um dispositivo originalmente introduzido no processo legislativo poderia ser desmembrado em dois dispositivos na emenda finalmente aprovada ou, ao contrário, dois ou mais dispositivos introduzidos ao longo do processo legislativo poderiam juntar-se em um único dispositivo de emenda aprovada. Em razão dessas junções e separações de dispositivos ao longo do processo legislativo, e do fato do meu banco ter sido elaborado a partir da introdução dos dispositivos, e não da sua redação final, isso também pode acarretar alguma discrepância no número absoluto de dispositivos aprovados, em relação ao banco de Arantes e Couto. Não foi possível avaliar exatamente o número de junções e separações ao longo do processo legislativo, mas suas ocorrências são bastante raras, na medida em que a divisão textual da legislação brasileira em alíneas, incisos, artigos e parágrafos é bastante precisa, e em geral bem sucedida em manter contínua a redação de matéria legislativa ao longo do processo legislativo.

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 quatro 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**

**Emendamento Constitucional: dispositivos introduzidos e aprovados, por origem dos proponentes**

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

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 em um governo que busca constitucionalizar políticas e instituições para além de seu mandato.

É importante ter em mente 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, na medida em que o Poder Executivo pode escolher introduzir dispositivos no processo de aprovação de uma PEC através de atores parlamentares fiéis ao governo, após a introdução da PEC inicial. A melhor *proxy* para

definirmos isso é o *caput* do art. 60 da Constituição Federal, identificando a origem da PEC. Esse problema, contudo, não impede de perceber padrões de interação entre os poderes no emendamento da Constituição. O fato de que as emendas efetivamente aprovadas foram bastante alteradas durante o processo legislativo (ver tabela 2 a seguir) e, mais ainda, que o “carimbo” do Poder Executivo pode ser encontrado apenas em 5% daquilo que foi aprovado como texto constitucional desde 1988, permite concluir que o fórum de negociação política sobre o texto constitucional de fato se encontra no Poder Legislativo, e não no Executivo. Isso é indicativo de uma dinâmica de negociação parlamentar contribuindo para o emendamento constitucional, e não de um Executivo que mobiliza sua base em seu favor, centralizando em si, antes mesmo do oferecimento de uma PEC bem sucedida, a composição de interesses que irá proporcionar adiante uma votação congressual vitoriosa. Como na guerra, a capacidade de escolher o território familiar de batalha é indicativo da força do oponente.

**Tabela 2**

**Taxa de alteração das fases do processo de emendamento constitucional.**

<b>FASE DO PROCESSO LEGISLATIVO</b>	<b>TAXA DE ALTERAÇÃO (%)</b>
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 deliberativa<sup>10</sup>.

Na tabela 2, 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 um alto 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.**

---

<sup>10</sup> Número de dispositivos que chegaram à fase deliberativa é igual ao número de dispositivos modificados + número de dispositivos excluídos + número de dispositivos não-modificados.

<b>FASE DE ORIGEM</b>	<b>NÚMERO DE DISPOSITIVOS PRESENTES NA REDAÇÃO FINAL</b>	<b>%</b>
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%

Novamente, a Câmara dos Deputados como um todo e as Comissões Especiais em particular foram os momentos mais importantes no processo legislativo para a definição dos textos das emendas constitucionais, e isso pode ser visualizado mais claramente pela fase do processo legislativo na qual os dispositivos ganharam redação final. Apenas 11% do texto das PECs se mantém até a aprovação da emenda, desses 11%, 6% são oriundos de PECs apresentadas por parlamentares (Senadores e Deputados Federais) e, como vimos, 5% advém de PECs do Executivo.

Esses números são forte evidência de que o Congresso Nacional de fato é o fórum político onde se define o texto de uma emenda constitucional, e que a Câmara dos Deputados teve um impacto geral mais relevante do que o Senado Federal no emendamento da Constituição.

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 raras as exclusões feitas aos dispositivos da Constituição Federal original (Couto e Arantes 2006). Na minha contabilização da redação final das emendas constitucionais, encontrei apenas 61 dispositivos excluídos da Constituição original<sup>11</sup>. 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

---

<sup>11</sup> Nota metodológica: importante salientar que um único dispositivo revogador contido em uma emenda pode ter um impacto sobre vários dispositivos. Levei isso em conta na elaboração da base de dados, contabilizando não apenas o único dispositivo revogador, mas todos os dispositivos que foram efetivamente revogados da Constituição pelas eventuais emendas.

pequenos, mostram que o processo legislativo impacta na Constituição de modo bastante desigual, aumentando o texto das PECs originais em cerca de 60%, porém não há aumento algum sobre os dispositivos excludentes.

## **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 Getulio 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. (2011) “*Constitutionalizing Policy: The Brazilian Constitution of 1988 and its Impact on Governance*” (*no prelo*). in Nolte, Detlef e Schilling-Vacaflor, Almut. *New Constitutionalism in Latin America from a Comparative Perspective: A step towards good governance?*

\_\_\_\_\_ (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*. Sao 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.
- IMMERGUT, Ellen (1992). "A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia". Sven Steinmo, Kathleen Thelen & F. Longstreth. *Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Nova York, Cambridge 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.
- LIJPHART, Arend (2003). *Modelos de Democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- 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

- LORENZ, Astrid (2005). "How to measure constitutional rigidity: four concepts and two alternatives". *Journal of Theoretical Politics*; 17; p. 339-361.
- 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 & Seiz, 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 Presidencialismode 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
- PETERLEVITZ, T (2010). Boterismo constitucional en Colombia? Un análisis de la Constitución de 1991 y de sus reformas. In: *II Congreso de Ciencia Política, Asociación Colombiana de Ciencia Política*, Barranquilla, Colombia.
- PIERSON, Paul. (2004), *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press.
- 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 assembléia 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.

SHUGART, Mathew e CAREY, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York, Cambridge University Press.

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.