

# Legislativo, Executivo e a dinâmica das emendas constitucionais

RAFAEL SILVEIRA E SILVA

## Sumário

1. Introdução. 2. Parâmetros de análise. 2.1. Características preliminares das PECs. 2.2. Processo legislativo. 2.3. Influência sobre a agenda. 2.4. Construção dos modelos. 3. Análise dos resultados. 3.1. Os modelos aplicados às iniciativas do Executivo. 3.2. Os modelos aplicados às iniciativas da Câmara. 3.3. Os modelos aplicados às iniciativas do Senado. 3.4. Os modelos aplicados ao período do governo FHC. 3.5. Os modelos aplicados ao período do governo Lula. 4. Considerações finais.

## 1. Introdução

Um dos traços mais marcantes da Constituição brasileira é a significativa incorporação formal de diversos dispositivos que apresentam características de políticas governamentais, com fortes implicações sobre o *modus operandi* de produção normativa e sobre a democracia brasileira.

Esse aspecto é defendido por Couto e Arantes (2006), cujos estudos enfatizam as consequências da constitucionalização sobre a agenda governamental de políticas públicas, sob o enfoque das estratégias adotadas pelo Poder Executivo para governar com maiores graus de liberdade.

As pesquisas sobre a Constituição concentraram-se predominantemente na análise do conteúdo e da evolução do texto, bem como em estudos de caso sobre as reformas consideradas mais importantes (MELO, 2002; COUTO; ARANTES, 2006; SOUZA, 2008; SILVA, 2009), especialmente aquelas reformas iniciadas e/ou capitaneadas pelo Executivo. No entanto, ainda carece de maior aprofundamento o estudo do perfil das propostas de emenda à Constituição (PECs), colocando-se em evidência a agenda de reformas constitucionais e a influência dos agentes iniciadores, sob a pers-

Rafael Silveira e Silva é doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília. É Consultor Legislativo do Senado Federal. Atuou como Gestor Governamental e foi Analista do Banco Central na área de Normas do Sistema Financeiro. É professor do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e professor voluntário do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

pectiva de as PECs serem canais viáveis para maior exposição e vinculação ao público eleitor. Em outras palavras: a PEC pode atingir um público, mais ou menos delimitado, e esse foco é importante para alcançar objetivos eleitorais, que podem estar ligados à reeleição ou à busca de outros cargos.

Chamou-nos a atenção para esse tema o fato de que, desde 1995, o fluxo de PECs aumentou de maneira significativa, não apenas sob o ímpeto da apresentação das primeiras reformas do governo FHC, mas, de forma inequívoca, por meio da iniciativa dos parlamentares<sup>1</sup>. Mesmo diante da complicada agenda legislativa, frequentemente tomada pela discussão de medidas provisórias e outros expedientes regimentais, tal ritmo de apresentação de PECs não sofreu diminuição.

Embora pesquisas apontem que as práticas legislativas do Congresso se concentram mais em demandas gerais (RICCI, 2003), a prática tem demonstrado que as características intrínsecas da nossa Constituição têm deixado o campo decisório aberto, permitindo aos parlamentares recorrer ao emendamento constitucional como forma de deixar suas marcas em várias matérias, inclusive no que concerne às políticas públicas. A dinâmica da produção legislativa no Congresso Nacional brasileiro tem características próprias, pois não apresenta tendência paroquial, especialmente no sentido atribuído pela literatura norte-americana (MAYHEW, 1974). Com um ambiente de apresentação dos projetos menos afetado por esse efeito, acabam-se aplicando os efeitos de caráter distributivista a vinculações do ponto de vista das amplas corporações (servidores públicos, categorias profissionais específicas etc.), dos setores econômicos ou de grupos de interesse difusos, mas que gerem possibilidades de construção positiva da imagem do parlamentar (aposentados, trabalhadores rurais etc.). Nesse sentido, torna-se mais importante a conexão eleitoral analisada por meio da intermediação dos grupos de interesse (LOHMAN, 1998).

Dada essa particularidade, julgamos que, em torno de cada PEC, se constrói um contexto específico, no qual, à exceção das propostas do Executivo, os matizes partidários ficam menos observáveis, deixando um espaço relevante para a atuação dos parlamentares, que enxergam oportunidades de ganhos político-eleitorais (ARNOLD, 1991; AMES, 1995)<sup>2</sup>. Ainda com relação a esse contexto específico, não podemos deixar de chamar a atenção para a imensa agenda de votações, cuja

---

<sup>1</sup> Recente Levantamento revelou que existem mais de 396 PECs tramitando no Senado Federal, e isso não deixa de surpreender, tendo em vista a natureza do processo de emendamento, dadas as características de uma Carta Magna (JORNAL DO SENADO, 2009).

<sup>2</sup> Legisladores sabem que os cidadãos não são igualmente interessados na resolução de conflitos políticos específicos. Alguns possuem intensas preferências no tocante a um determinado problema político, sabem o que o Congresso está fazendo a respeito e comunicam claramente suas preferências aos seus representantes.

complexidade impõe grande dificuldade nas ações de coordenação das lideranças partidárias.

Desse modo, o presente artigo busca analisar a dinâmica das emendas constitucionais, investigando as motivações das propostas de alteração da Constituição. Pretende-se responder a algumas perguntas: como caracterizar uma proposta oriunda do Executivo, da Câmara ou do Senado? É possível observar similaridades ou diferenças? É possível inferir alguma motivação eleitoral ou alguma influência do Poder Executivo também sobre as PECs de iniciativa do Congresso? Como o processo legislativo transcorre durante o mandato dos Presidentes, uma vez que cada legislatura apresenta uma nova composição de interesses?

Um aspecto importante acerca das PECs é que sua tramitação torna a relação bicameral simétrica (LLANOS; NOLTE, 2003), uma vez que a Casa de origem não necessariamente aprova ou reprovava as mudanças da Casa revisora, tal como ocorre nos demais projetos de lei<sup>3</sup>. Esse aspecto recoloca o Senado Federal como *locus* igualmente importante, merecendo, assim, um tratamento mais adequado na construção dos dados e na elaboração das hipóteses.

Portanto, procuraremos verificar empiricamente uma agenda constitucional mais ampla, incorporando na análise propostas de emenda à Constituição que foram aprovadas em pelo menos uma das Casas Legislativas. Nossa intenção não será apenas buscar a convergência com o argumento da constitucionalização de políticas públicas, mas também compreender como as escolhas estratégicas dos parlamentares e outros aspectos repercutem sobre as chances de ocorrerem alterações na Constituição Federal brasileira.

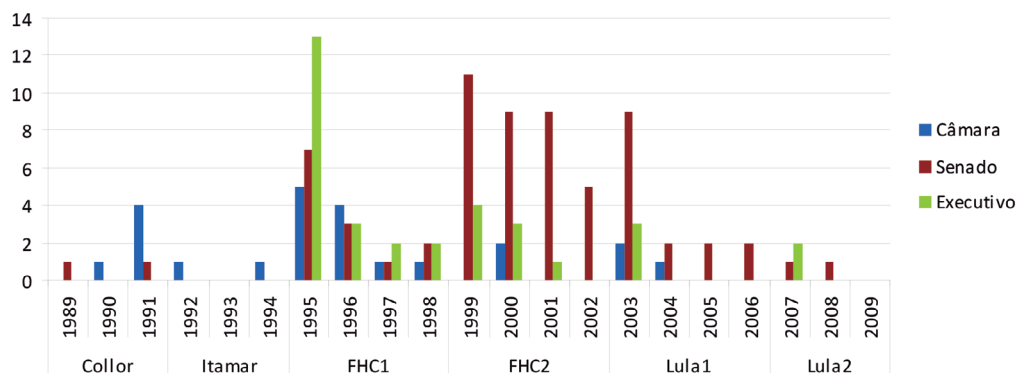
## 2. Parâmetros de análise

Para esta pesquisa foram selecionadas todas as PECs aprovadas nas Casas de origem, ou seja, aprovadas onde foram primeiramente apresentadas, até 2009. Nossa preocupação não foi a conversão da proposta em emenda constitucional, mas a seleção de um conjunto de dados que possibilitasse a compreensão do processo legislativo e da agenda constitucional de cada Casa do Congresso. Até o ano de 2009, foram recolhidos dados de 111 PECs. Tais dados revelam diferenças marcantes entre os atores políticos que iniciaram a proposta e entre os períodos em que foram apresentadas e aprovadas as PECs, conforme podemos observar nos Gráficos 1 e 2, a seguir:

---

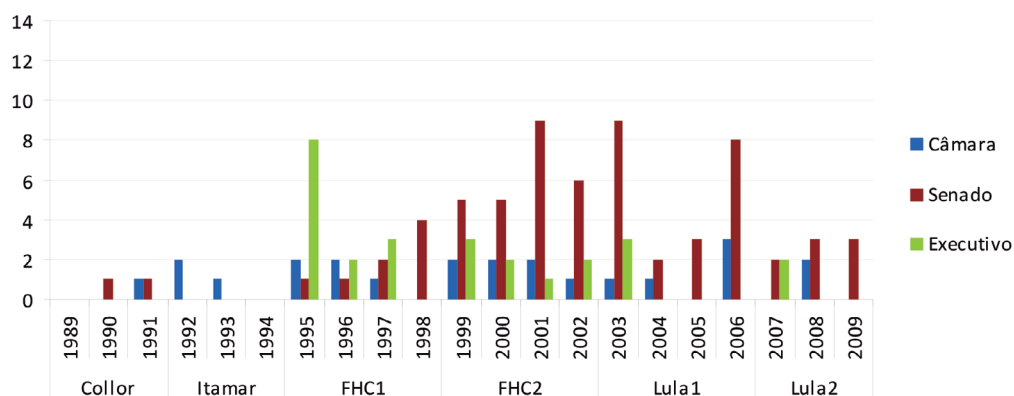
<sup>3</sup> A assimetria do bicameralismo brasileiro fica evidente na discussão de projetos de lei oriundos do governo, os quais, pelas regras constitucionais, são analisados inicialmente na Câmara dos Deputados. Esta Casa, portanto, tem o poder final de decisão sobre as mudanças propostas no âmbito do Senado.

**Gráfico 1**  
Composição da Agenda – APRESENTAÇÃO de PECs na 1ª Casa



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

**Gráfico 2**  
Composição da Agenda – APROVAÇÃO de PECs na 1ª Casa



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

A composição dessas informações estimula-nos a investigar quais características das PECs podem distingui-las pela titularidade (Executivo, Câmara ou Senado) e quais melhor definem a agenda legislativa constitucional durante os períodos dos governos FHC e Lula.

Desse modo, recorreremos à construção de modelos estimados por técnica de máxima verossimilhança, sendo as variáveis dependentes modeladas seguindo-se uma distribuição *logit*, ou seja, construídos por meio de Regressão Logística. Essa técnica estatística é utilizada para

prever a probabilidade de ocorrência de um evento, em função do relacionamento entre esse evento e um ou mais preditores. Ela possibilita a previsão de um resultado discreto com base em um conjunto de variáveis métricas, não métricas, dicotômicas ou uma combinação delas<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> A Regressão Logística tem a vantagem de ser mais flexível do que as outras técnicas estatísticas porque não requer que as variáveis predictoras possuam distribuição normal, mantenham relacionamento linear com a variável dependente ou que haja homogeneidade de variância dentro de cada grupo da variável dependente.

Para aplicar a Regressão Logística, devemos calcular as probabilidades associadas da perspectiva de quem propõe, ou seja, quanto ao fato de ser ou não de iniciativa de determinado agente (Executivo, Câmara, etc.) ou de ter participado de determinado período (governo FHC ou Lula). EXECUTIVO será uma variável dicotômica (*dummy*) que indica se a PEC foi de iniciativa do Executivo, assumindo valor “1”. Caso contrário, atribui-se à variável o valor “zero”. Os mesmos parâmetros serão utilizados para a construção das variáveis CÂMARA e SENADO. Pressupõe-se que cada Casa do Legislativo é um ator que se caracteriza por escolhas coletivas e que tem como tarefa principal alocar benefícios em forma de políticas (LEMOS, 2001), as quais estariam também contempladas no texto constitucional. FHC e LULA serão variáveis dependentes que indicam se a PEC foi apresentada e aprovada na Casa de origem durante o período dos referidos governos. Nesse caso, assumiriam valor “1”. Note-se que optamos por observar os efeitos dentro de um mesmo período de influência, para um mesmo Presidente da República, deixando de lado aquelas proposições que “nasceram” em um governo e foram aprovadas em outro. Entendemos que esse corte é importante para observarmos padrões.

Essa distinção entre origem e período nos parece relevante. Pela origem, queremos perceber se é possível observar uma “identidade” de quem aprova; pelo período, verificar se as diferentes coalizões partidárias que moldam cada legislatura também introduzem formas alternativas para compor a agenda de reformas constitucionais, assim como outros fatores que podem ser inferidos com base nos resultados do modelo.

Para a nossa pesquisa, selecionamos variáveis independentes, sob três perspectivas: (i) características preliminares da PEC; (ii) proces-

so legislativo e (iii) influências sobre a agenda<sup>5</sup>. As características preliminares da PEC fazem referência a alguns pressupostos que são importantes na elaboração e na apresentação das propostas, tais como a área temática, o grau de complexidade e os objetivos a serem atingidos. Com relação ao processo legislativo, as variáveis estão relacionadas ao modo de tramitação e de avaliação em plenário. Por fim, queremos dizer por “influências sobre a agenda” aspectos do contexto político e eleitoral que poderiam afetar a apresentação e/ou aprovação da PEC. Como variáveis intervenientes sobre a agenda de mudança constitucional, selecionamos aquelas que, no nosso entendimento, podem refletir as estratégias dos atores relativamente à aprovação de suas proposições e, conseqüentemente, dos seus objetivos, estejam estes relacionados aos resultados das matérias legislativas, estejam relacionados ao sucesso eleitoral.

## 2.1. Características preliminares das PECs

Com relação às características que antecedem a apresentação da PEC, selecionamos cinco variáveis. DISPOSITIVOS indica o número de artigos, incisos, parágrafos e alíneas do texto da PEC. Supõe-se que, quanto mais detalhado, maiores serão as chances de surgirem pontos de veto, dificultando em última instância a formação da maioria necessária para a apresentação. A variável DURAÇÃO, de natureza dicotômica, informa se a PEC introduz mudanças permanentes na Constituição (valor “1”) ou mudanças transitórias, com “data de validade” (valor

---

<sup>5</sup> Inspiraram-nos Maltzman e Shipan (2008), que introduziram uma forma interessante de estudar os mecanismos de construção legal, valorizando aspectos relativos a características intrínsecas das leis, as diferenças de postura e percepção entre as Casas Legislativas, bem como a periodização da análise. Obviamente, tratamos de objetos, contextos e abordagens particulares e aplicados ao caso brasileiro.

“zero”). Parte-se da hipótese de que mudanças transitórias podem alcançar mais facilmente a formação da maioria para a aprovação da proposta.

As duas variáveis a seguir são importantes para distinguir a escolha de quem propõe e aprova. Interessa-nos saber se as escolhas estão pautadas sob o signo da constitucionalização das políticas públicas ou se também visam a atingir resultados com viés distributivista. Pretende-se verificar a qualidade da agenda de reformas do Executivo e do Congresso. A variável POL-PUB, também dicotômica, assume valor “1” quando indica que o texto da PEC toca ou entra em detalhes acerca de questões a respeito de gestão, distribuição de recursos, arrecadação, repartição, definição de responsabilidades ou de desenho de políticas. A hipótese é a de que a onda de reformas deu início a *modus operandi* próprio, trazendo para o âmbito constitucional debates tipicamente relacionados a projetos de lei infraconstitucionais. DISTRIBUTIVA é a variável dicotômica que indica se a PEC adota, com nitidez, um público alvo e se tem potencial para ser revertida em ganhos eleitorais. Pretende-se investigar se a “onda reformista” propagou a adoção de estratégias distributivistas na agenda de debates constitucionais. Para esta classificação, nós nos valeremos do conceito de Wilson (1974), que classifica como distributiva a política que produz benefícios concentrados e custos difusos, acrescentando-se, ainda, a ideia de um possível benefício eleitoral que a proposta possa auferir. Significa dizer que determinada PEC pode ter um texto que favoreça um segmento específico, mas relevante, da sociedade, ou mesmo outros segmentos políticos que façam parte do campo eleitoral e nele interfiram (AMES, 1995; LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2004), tais como prefeitos e vereadores<sup>6</sup>. Para testar essa variável, toma-se como ponto de partida a motivação do parlamentar, seja sua reeleição (LEMONS, 2001), seja nova eleição, para cargo político diferente. É também importante ressaltar que, na esfera constitucional, há espaço para benefícios mais concentrados que também extrapolam a esfera das políticas públicas *stricto sensu*, como no campo dos direitos e das garantias e no da organização dos Poderes.

Por fim, como característica preliminar, é importante avaliar até que ponto a proposição poderá contar com apoio da base de sustentação do

---

<sup>6</sup> Testar essa hipótese é importante, tendo em vista os crescentes indícios de que pode estar havendo efeitos distributivistas na agenda constitucional. Por exemplo, no jornal *Folha de São Paulo* de 11/3/2010, foi publicada a seguinte nota: “A pedido do governo, a Câmara paralisará a votação de emendas constitucionais por 20 dias. É reação à presença de manifestantes que, aproveitando-se da proximidade das eleições, pressionam deputados pela aprovação de temas que oneram a União. A sugestão do líder do governo, Cândido Vaccarezza (PT-SP), era suspender o debate até outubro. (...) Seu temor é que congressistas aprove textos inviáveis para o governo apenas para agradar aos eleitores. ‘A Constituição está sendo banalizada’, disse Vaccarezza. Ontem, na reunião de líderes, o presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP), apresentou contraproposta de paralisar as votações por 20 dias e obteve o apoio da maioria dos líderes. Hoje há 420 emendas tramitando na Câmara”.

agente iniciador da proposta. BASE seria a variável proposta, configurando-se como a percentagem de cadeiras na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal ocupadas por partidos que representam a base de que faz parte o autor da PEC. Se for de iniciativa do Executivo, considera-se o percentual da bancada da base parlamentar na Casa de origem. O mesmo critério vale para o parlamentar que dela faz parte. Do contrário, se o parlamentar não fizer parte da base de apoio ao governo, considera-se o percentual restante da Casa de origem, *grosso modo*, a oposição.

## 2.2. Processo legislativo

Propomos duas variáveis básicas para compor o quadro do processo legislativo. A primeira: TRAMITAÇÃO. Consideramos o tempo de tramitação um indicador da articulação dentro da Casa de origem, demonstrando a velocidade da conformação da maioria e do encaixe da matéria na agenda legislativa. Essa variável representaria o número de meses de tramitação da PEC na Câmara ou no Senado, calculado a partir da data de apresentação da proposta até a data da aprovação na Casa de origem. A outra variável é VOTAÇÃO, partindo-se do pressuposto de que, quanto maior o entendimento da Câmara ou do Senado acerca de uma PEC, maior será a percentagem de votos que supere o quórum de aprovação. De maneira mais refinada, no caso de uma PEC de iniciativa do governo, esse percentual pode indicar a habilidade deste em construir sua maioria e aproximar seus interesses ao do Congresso (no caso específico, ao da Câmara). O percentual de votos que supera o quórum de 3/5 para a aprovação da PEC é o resultado do seguinte cálculo:

$$\left( \left( \frac{(Votos\_1^\circ\_turno + Votos\_2^\circ\_turno) / 2}{quórum} \right) - 1 \right) \%$$

Sendo quórum Câmara = 308 e

quórum Senado = 49

## 2.3. Influência sobre a agenda

As variáveis foram escolhidas com base na diferenciação entre estratégias de apresentação e de aprovação da proposta. Essa distinção entre dois períodos é importante para definir como se configura a agenda de tramitação e de negociação no interior de cada Casa.

Como variáveis vinculadas ao período de apresentação da PEC, sugerimos POP\_INÍCIO, PRIMEIRO\_ANO, ELEIÇÃO1 e ELEIÇÃO2.

POP\_INÍCIO representa o percentual que reflete avaliação ótima do Presidente da República, coletado pelo Instituto Datafolha<sup>7</sup>, no momento da apresentação da PEC na Casa de origem. Parte-se da hipótese de que o Presidente avalia sua popularidade antes de apresentar uma proposta de reforma, independentemente do ano do mandato. Com relação aos parlamentares, procuramos observar se a popularidade do Presidente é ou não elemento catalisador para apresentação de PECs. A popularidade é interessante indicador no trabalho de Pereira e Rennó (2007), o qual deixa claro que Presidentes populares e diretamente envolvidos no processo eleitoral aumentam as chances de reeleição de seus aliados. No caso desta pesquisa, tentaremos verificar se a perspectiva de sucesso eleitoral se enquadra também no processo de emendamento constitucional. PRIMEIRO\_ANO é uma variável dicotômica que indica se o ano de apresentação da PEC coincide com o primeiro ano de mandato do Presidente da República. A fundamentação dessa variável é a de que o Presidente da República, no seu primeiro ano de mandato, possui maior liberdade em apresentar propostas de reforma constitucional, amparado na legitimidade de sua aprovação nas urnas. Com relação aos parlamentares, a intenção é verificar se o primeiro ano de mandato surge como período indicativo de que eles fazem uso para aprovarem modificações constitucionais. ELEIÇÃO1 é uma *dummy* que visa controlar a chance de uma PEC ser apresentada em ano de eleição para Presidente, Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual/Distrital. Nesse caso, assume o valor “1”. Com ela, pretende-se observar se a apresentação da PEC está ou não

relacionada a algum tipo de estratégia ligada às eleições, ou seja, se há alguma conexão eleitoral. ELEIÇÃO2 é uma variável semelhante à anterior, mas abordando a influência das eleições municipais sobre a apresentação das PECs.

Relativamente às variáveis que influenciam a agenda no momento da aprovação, poucas diferenças se estabelecem, além do fato da mudança da forma de controle (que retrata o período final da PEC). POP\_FIM representa o percentual que reflete avaliação ótima do Presidente da República, coletado pelo Instituto Datafolha, no momento da aprovação da PEC na Casa de origem, partindo-se do princípio de que o peso do apoio popular do Presidente influencia a aprovação da PEC. Resta saber como as iniciativas dos parlamentares se comportam diante de tal apoio. ELEIÇÃO3 é variável dicotômica que indica se a PEC foi aprovada em ano de eleição para Presidente, Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual/Distrital, assumindo, nesse caso, o valor “1”. Pretende-se investigar se o processo legislativo da PEC é ou não influenciado pela proximidade dessas eleições. Por fim, para controlar se a proximidade de eleições municipais influencia o processo legislativo da PEC, sugerimos a variável ELEIÇÃO4, também dicotômica, assumindo valor “1” quando a proposta for aprovada em ano de eleições municipais.

## 2.4. Construção dos modelos

Formularemos quatro modelos para cada variável dependente que interessa estudar. Primeiramente teremos como variável de controle POL-PUB, a partir da qual avaliaremos o período de apresentação e, em seguida, o de aprovação. Os outros dois modelos serão derivados a partir da variável de controle DISTRIBUTIVA, também por meio das duas perspectivas, apresentação e aprovação das PECs. Com esses

<sup>7</sup> As pesquisas não são mensais e nem sempre coincidem com os períodos de apresentação ou aprovação das PECs em análise. Desse modo, primeiramente, procedemos à interpolação a fim de preencher os dados ausentes, para, em seguida, atribuímos os valores com base nos períodos especificados.



modelos, pretende-se avaliar o nível de adesão dos atores políticos à tendência de constitucionalização de políticas públicas ou a propostas de cunho distributivista, e como isso se daria em termos estratégico-eleitorais.

### 3. Análise dos resultados

Os dados utilizados para a análise foram coletados nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como no do Instituto Datafolha. Cada PEC aprovada na Casa de origem representa uma unidade de análise. É importante ressaltar que, neste momento, não faz parte da nossa preocupação se deter-

minada PEC foi aprovada na Casa de origem e reprovada na Casa seguinte. A importância é dada, na pesquisa, a como as decisões estão sendo tomadas nas Casas em que as propostas são iniciadas.

#### 3.1. Os modelos aplicados às iniciativas do Executivo

Os resultados das regressões aplicadas às emendas constitucionais de autoria do Poder Executivo estão descritos na Tabela 1.

Observamos que os modelos apresentam melhor ajuste quando a interação ocorre com base na variável de controle relativa à consti-

**Tabela 1 – PECs originadas no EXECUTIVO (Modelos Logit)**

	Modelos			
	1	2	3	4
Características preliminares				
Duração	3,210**	2,009*	0,575	0,827
Dispositivos	0,039*	0,068**	0,066**	0,093***
POL-PUB	6,517***	3,696***		
Distributivas			-2,462**	-0,888
Base	12,592**	5,106	7,118*	5,067*
Processo legislativo				
Votação	-13,239***	-14,601***	-6,860	-11,219**
Tramitação	-0,147**	-0,180**	-0,185***	-0,218***
Influência sobre a agenda				
Primeiro_Ano	-2,977		0,205	
Pop_Início	0,040		0,054*	
Eleição1	-1,729		-2,052	
Eleição2	-4,431*		-0,153	
Pop_Fim		-0,031*		-0,023
Eleição3		-0,780		-2,093**
Eleição4		-1,466		-2,185**
Constante	-11,145	-2,996	-4,677	0,323
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0,746	0,719	0,624	0,623
Chi quadrado	38,958	43,490	54,986	55,170

Nota: N=111 (PECs). Significativo em : \* < ,10 \*\* < ,05 \*\*\* < ,01

tucionalização de políticas públicas (POL-PUB), seja no momento da apresentação, seja no da aprovação. O resultado confirma a tendência do Executivo de atuar sobre o texto constitucional para assegurar governabilidade, implementar parte de suas plataformas de governo e produzir políticas públicas, o que corrobora os resultados encontrados na literatura (COUTO; ARANTES, 2006; SOUZA, 2008; SILVA, 2009).

As características das PECs originadas do Executivo indicam textos que buscam modificação permanente na Constituição e com maior riqueza de detalhes, aspectos esses que agregam a postura ativista à produção de políticas públicas. Como se esperava, a importância de uma base parlamentar foi consistente, bem como uma maior velocidade na tramitação. Detalhe interessante e condizente com os resultados acima descritos é a tendência significativa de votações bem apertadas para a aprovação das propostas, indicando temas menos palatáveis às preferências dos parlamentares.

É importante notar que as propostas do Executivo não apresentaram estratégias do tipo distributivista. Ao contrário, como se observa no Modelo 3 (ver Tabela 1), o coeficiente apresenta significância importante no sentido de rechaçar qualquer tipo de proposta dessa natureza. Naturalmente, o Executivo é uma enorme vitrine, e o risco dessa estratégia ficaria evidente. Ademais, sinais negativos dos coeficientes das variáveis da agenda indicam não vinculação das PECs do Executivo com o ciclo de eleições. A popularidade do Presidente não foi uma variável que conseguisse explicar com significância as PECs desse Poder da República, embora os sinais indiquem algum desgaste de popularidade entre o início e o fim da tramitação.

### **3.2. Os modelos aplicados às iniciativas da Câmara**

Ao contrário do que ocorre com o Executivo, as iniciativas de PEC da Câmara refletem com mais nitidez uma conexão com o ciclo de eleições municipais. Isso fica reforçado quando controlamos os modelos pelas variáveis ELEIÇÃO2 e DISTRIBUTIVAS.

As votações também refletiram resultados estreitos com relação ao quórum mínimo, indicando o maior esforço em torno da aprovação das PECs na Câmara. Ressalte-se que os resultados quanto às votações foram semelhantes aos do Executivo, embora as razões sejam diferentes. Enquanto o quórum para o Executivo é difícil pelos sinais adversos que suas propostas podem demonstrar aos eleitores, o quórum para a Câmara é apertado tendo em vista que a coordenação entre os autores e os que passaram a se interessar pelas propostas é mais complexa, com participação menos articulada dos líderes. Isso fica comprovado pela variável TRAMITAÇÃO, que mostra ser mais extenso o período de permanência na Casa.

**Tabela 2 – PECs originadas na CÂMARA (Modelos Logit)**

	Modelos			
	1	2	3	4
<b>Características preliminares</b>				
Duração	2,324	1,985	2,927**	1,917*
Dispositivos	-0,005	-0,010	-0,004	-0,008
POL-PUB	0,123	0,260		
Distributivas			1,559**	0,904
Base	-3,337**	-2,732*	-3,315**	-2,531*
<b>Processo legislativo</b>				
Votação	-5,046	-7,635**	-5,976	-8,841**
Tramitação	0,040***	0,048***	0,040***	0,048***
<b>Influência sobre a agenda</b>				
Primeiro_Ano	3,292**		4,104**	
Pop_Início	0,014		0,000	
Eleição1	-0,112		-0,268	
Eleição2	3,705**		4,524***	
Pop_Fim		-0,063***		-0,058**
Eleição3		-0,580		-0,834
Eleição4		1,106		0,724
Constante	-5,437**	0,431	-6,590	0,429
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0,400	0,418	0,455	0,433
Chi quadrado	80,470	78,786	75,106	77,247

Nota: N=111 (PECs). Significativo em : \* < ,10 \*\* < ,05 \*\*\* < ,01

Outro aspecto que chamou a atenção foi a base de apoio parlamentar. O sinal negativo de BASE indica a tendência de propostas surgidas nas oposições apresentarem maior probabilidade de sucesso na Câmara, descolando-se, a princípio, do raio de influência do Executivo. Tal aspecto também pode ser observado pela tendência de popularidade menor do Presidente (POP\_FIM) sobre as votações.

### 3.3. Os modelos aplicados às iniciativas do Senado

Os modelos aplicados às PECs originadas no Senado tiveram pouco poder de explicação. Destaca-se a opção por mudanças transitórias e de

menor complexidade sobre a Constituição, bem como margens mais amplas de votos acima do quórum de aprovação (talvez em face do menor número de pontos de veto), o que pode indicar maior preocupação por textos que convirjam mais facilmente para a formação de maiorias.

Ressalte-se que foi possível extrair resultados significantes de que as PECs originadas no Senado não apresentaram um padrão, nem vinculado a políticas públicas, nem conclusivo quanto a critérios distributivistas. Isso pode ser indicativo de que o Senado ainda apresenta uma tradição de modificação em áreas tipicamente constitucionais (definição do Estado, direitos individuais, participação política, regras do jogo, etc.). Por fim, os dados coletados revelam

**Tabela 3 – PECs originadas no SENADO (Modelos Logit)**

	Modelos			
	1	2	3	4
Características preliminares				
Duração	-1,227*	-1,645**	-0,418	-0,454
Dispositivos	-0,025	-0,039**	-0,029*	-0,041**
POL-PUB	-1,758***	-2,275***		
Distributivas			0,158	-0,043
Base	0,116	0,118	0,955	0,788
Processo legislativo				
Votação	8,283***	11,740***	5,574**	7,490***
Tramitação	-0,008	-0,016	-0,003	-0,010
Influência sobre a agenda				
Primeiro_Ano	-1,033		-1,059	
Pop_Início	-0,031		-0,040**	
Eleição1	0,500		0,674	
Eleição2	-0,994		-1,096	
Pop_Fim		0,037**		0,024*
Eleição3		1,111*		1,188**
Eleição4		-0,335		0,058
Constante	2,834**	-0,186	1,427	-1,758
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0,369	0,410	0,259	0,249
Chi quadrado	114,400	109,689	126,423	127,239

Nota: N=111 (PECs). Significativo em : \* < ,10 \*\* < ,05 \*\*\* < ,01

maiores chances de o Senado aprovar PECs em anos de eleição para renovação de sua legislatura, o que permite inferir possível tentativa de demonstração de ativismo e dinamismo perante os eleitores.

### 3.4. Os modelos aplicados ao período do governo FHC

O ativismo para as reformas constitucionais foi marca do período FHC. No entanto, de acordo com os parâmetros escolhidos nesta pesquisa, poucos padrões foram observados.

Verificou-se que pertencer a uma coligação majoritária foi uma característica significativa em todos os modelos, indicando não apenas o

forte controle da agenda pelo Executivo, como também a pouca adesão das Casas Legislativas a propostas oriundas da oposição. A esse aspecto se soma o período curto de tramitação, igualmente significativo em todos os modelos. Nenhuma informação consistente pode ser inferida quanto à constitucionalização de políticas públicas ou ao uso distributivista das PECs.

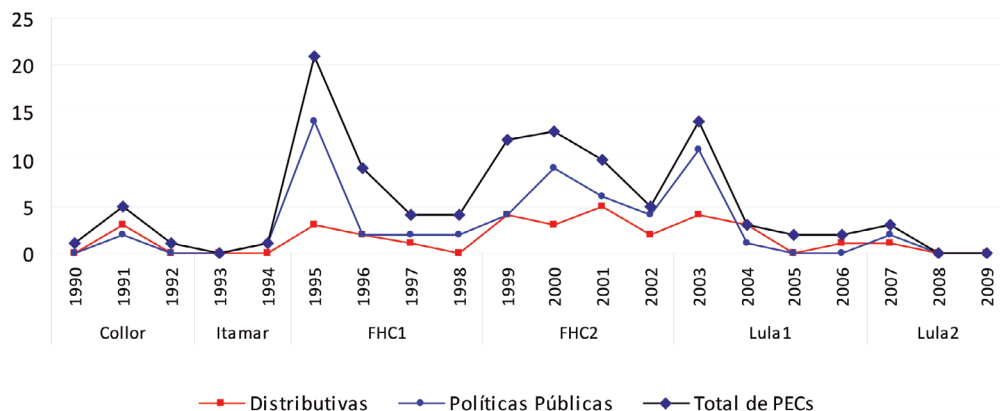
Não obstante, podemos inferir que ocorreu maior diversidade de conteúdo nas matérias submetidas à avaliação do Congresso, especialmente pelo fato de que às propostas do Executivo se somaram as de iniciativa de deputados e de senadores. Com relação ao período de construção da agenda, a apresentação de PECs durante o ano de eleições presidenciais e de

**Tabela 4 – PECs apresentadas e aprovadas durante o período do governo FHC**

	Modelos			
	1	2	3	4
<b>Características preliminares</b>				
Duração	-0,181	0,234	-0,234	0,004
Dispositivos	0,003	0,004	0,002	0,001
POL-PUB	-0,052	0,152		
Distributivas			-0,273	-0,669
Base	3,261***	2,697**	3,207***	2,352*
<b>Processo legislativo</b>				
Votação	1,702	-1,383	1,882	-0,760
Tramitação	-0,029***	-0,028**	-0,029***	-0,027**
<b>Influência sobre a agenda</b>				
Primeiro_Ano	-0,444		-0,469	
Pop_Início	-0,024		-0,023	
Eleição1	-1,813*		-1,858**	
Eleição2	0,078		0,083	
Pop_Fim		-0,127***		-0,133***
Eleição3		-0,350		-0,337
Eleição4		-1,041		-0,875
Constante	-0,052	3,778**	0,023	4,490**
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0,273	0,459	0,276	0,468
Chi quadrado	127,729	106,403	127,462	47,798

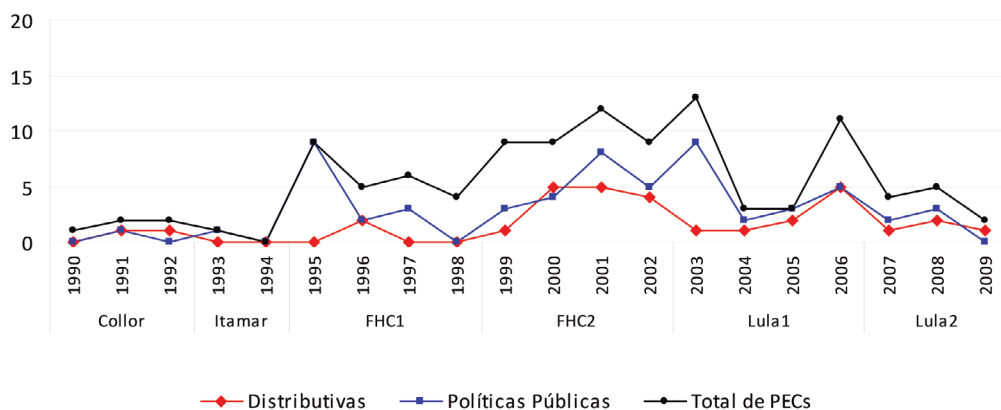
Nota: N=111 (PECs). Significativo em : \* < ,10 \*\* < ,05 \*\*\* < ,01

**Gráfico 3**  
PECs apresentadas – Políticas Públicas e Distributivas



**Gráfico 4**

PECs aprovadas na 1ª Casa – Políticas Públicas e Distributivas



troca de legislatura foi uma estratégia evitada pelos atores políticos (ver Gráfico 3). Além disso, verificou-se que as PECs foram geralmente aprovadas durante períodos de queda de popularidade do Presidente, o que indica possível desgaste provocado pelo teor das reformas conduzidas pelo Executivo, bem como reflete as sucessivas crises que abateram o governo.

### 3.5. Os modelos aplicados ao período do governo Lula

É notório que a agenda reformista constitucional foi muito menos dinâmica ao longo dos anos do governo Lula. Nas PECs que tramitaram exclusivamente durante o período Lula, o Executivo deixou de ser protagonista na condução dessa agenda, permitindo que as PECs oriundas do Congresso ampliassem seu espaço de discussão<sup>8</sup>.

Pelos resultados alcançados, verificamos que a oposição conseguiu aproveitar bem o

espaço não ocupado pelo Executivo. Os coeficientes da variável BASE indicam que a participação na coalizão governista não foi fator preponderante para uma PEC bem-sucedida. Outro resultado interessante é que a tramitação dessas PECs, tal como a das do período FHC, foi curta. Pode-se explicar esse efeito pelo maior número de propostas aprovadas pelo Senado, superando a soma das aprovadas pelo Executivo e pela Câmara.

O período de Lula revela que, tanto na apresentação quanto na aprovação das PECs, a popularidade do Presidente foi observada, o que implica dizer que a agenda constitucional foi sensível à situação do governo<sup>9</sup>.

Por fim, os resultados que se mostraram mais interessantes indicaram que a constitucionalização de políticas, de fato, não foi a opção desejada quando se observaram estratégias de apresentação no primeiro ano de mandato ou em períodos eleitorais (ver Gráfico 3).

No entanto, os modelos denotaram forte significação das eleições municipais (ELEIÇÃO3)

<sup>8</sup> Embora não tenham surgido tantas PECs oriundas do Executivo, este não deixou de influenciar as propostas que chegaram à discussão, conforme detalha Souza (2008). Não obstante, dado o corte metodológico da nossa pesquisa, o conjunto de dados não captou essa estratégia no contexto da aprovação na Casa de origem.

<sup>9</sup> A análise dos dados atesta essa afirmação. Por exemplo, das PECs que fazem parte da nossa amostra, a maior parte foi apresentada ou aprovada fora do período da crise do “mensalão” (2005-2006).

**Tabela 5 – PECs apresentadas e aprovadas durante o período do governo Lula**

	Modelos			
	1	2	3	4
Características preliminares				
Duração	-1,498	-0,295	-0,581	-0,047
Dispositivos	-0,001	0,015	-0,007	0,021
POL-PUB	-1,594*	0,117		
Distributivas			0,864	1,818**
Base	-9,643***	-1,437	-7,419*	-0,912
Processo legislativo				
Votação	2,010	0,668	-1,126	-0,449
Tramitação	-0,039**	-0,068***	-0,039**	-0,078***
Influência sobre a agenda				
Primeiro_Ano	-0,531		-0,843	
Pop_Início	0,385***		0,344***	
Eleição1	1,362		1,385	
Eleição2	-0,056		-0,242	
Pop_Fim		0,229***		0,255***
Eleição3		2,709***		2,462***
Eleição4		0,764		0,192
Constante	-7,397***	-8,850***	-8,104**	-10,271***
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0,636	0,577	0,613	0,614
Chi quadrado	59,697	65,660	57,051	57,153

Nota: N=111 (PECs). Significativo em : \* < ,10 \*\* < ,05 \*\*\* < ,01

como período para aprovação de PECs, apresentando, ao mesmo tempo, forte ligação com estratégias distributivistas (DISTRIBUTIVA), ou seja, a associação clássica de utilização da atividade parlamentar para buscar o sucesso eleitoral (ver Gráfico 4).

#### 4. Considerações finais

As emendas constitucionais, especialmente aquelas que tiveram aprovação da Casa Legislativa de origem, apresentam dinâmicas próprias, sustentadas pelos objetivos específicos dos atores envolvidos no processo e influenciadas de

acordo com o *locus* decisório. Os resultados da análise proposta, se não foram totalmente conclusivos, foram suficientes para destacar que há diferenças importantes entre Câmara e Senado na conformação da agenda constitucional, bem como em relação ao seu tratamento, apontando para a relevância de ressaltar a influência do bicameralismo simétrico nas questões relativas à Constituição (especialmente pelo fato de a condição de *first mover* ficar mitigada). Evidentemente, as posições do Executivo também se distinguiram das emitidas pelo Congresso Nacional, não apenas no seu padrão intrínseco, verificado ao longo dos últimos vinte e seis anos,

mas também com relação à sua influência sobre as mudanças constitucionais sob distintas lideranças presidenciais. Obtivemos informações muito interessantes, especialmente no que tange à conexão eleitoral, demonstrada mais facilmente pelos padrões apresentados pelas propostas originadas da Câmara, assim como uma tendência nada desprezível de que, durante o período do governo Lula, o Congresso teve sob suas rédeas a maior parte da agenda de mudanças constitucionais, o que repercutiu, inclusive, em um uso frequente de estratégias distributivistas.

Foi possível atestar a forte influência exercida pelo formato assumido pela Constituição brasileira sobre a agenda de reformas do Executivo, especialmente no que se refere ao fenômeno da constitucionalização de políticas públicas, que abriu imensas janelas para uma grande onda de propostas de emenda à Constituição. É importante ressaltar que resultados acerca de estratégias distributivistas nesse tipo de agenda também foram observados, o que recoloca em debate possíveis estímulos à orientação particularista do congressista. Entendemos que esses resultados podem servir de reflexão para o fato de que as regras do processo legislativo para o emendamento constitucional, a superposição de agendas (medidas provisórias, leis ordinárias e complementares, entre outros aspectos próprios do papel do Congresso) e o perfil da Carta Magna têm permitido aos parlamentares, no primeiro momento individualmente, e, no segundo, com a percepção compartilhada pela Casa Legislativa da qual fazem parte, buscar saídas alternativas para capitalizar suas ações e decisões relativamente a grupos de apoio eleitoral. Não se podem desprezar o efeito aprendizagem do Congresso na conjunção de suas preferências e os efeitos eleitorais de suas decisões na esfera constitucional.

A Constituição foi definitivamente trazida para a esfera da competição política. A despeito das diferenças na formação de maiorias e do processo legislativo, parece ocorrer uma aproximação entre as lógicas parlamentares aplicadas à legislação ordinária e aquelas aplicadas à ordem constitucional.

## Referências

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures and pork barrel: bases of voting in the brazilian congress. *The Journal of Politics*, Florida, v.57, n. 2, p. 324-343, 1995.

ARNOLD, Douglas R. *The logical of congressional action*. New Haven: Yale University, 1991.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, jun. 2006.



JORNAL DO SENADO. Reforma política e eleitoral é o tema mais abordado pelas propostas. *Journal do Senado*, Brasília, ano 15, n. 3.049/224, 2009.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-630, 2001.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Political survival strategies: political career decisions in the brazilian chamber of deputies. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, v. 36, n. 1, p. 109-130, 2004.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *The Journal of Legislative Studies*, London, v. 9 n. 3, p. 54-86, 2003.

LOHMANN, Susanne. An information rationale for the power of special interests. *American Political Science Review*, Washington, v. 92, n. 4, p. 809-827, 1998.

MALTZMAN, F.; SHIPAN, C. Change, continuity and the evolution of law. *American Political Science Review*, Washington, v. 52, n. 2, p. 252-67, 2008.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University, 1974.

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

SILVA, Rafael Silveira e. Mudança, continuidade e evolução constitucional: a (des)constitucionalização do sistema financeiro. In: CARVALHO, Maria Alice; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Júlio Assis (Org.). *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: ANPOCS, 2009.

SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p.791-823, 2008.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

WILSON, James. The politics of regulation. In: MCKIE, J. W. (Ed.). *Social responsibility and business predicament*. Washington: Brookings Institution, 1974.