

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

GIOVANNA DE MOURA ROCHA LIMA

**CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EMENDAMENTO
CONSTITUCIONAL NO BRASIL**

SÃO PAULO

2016

GIOVANNA DE MOURA ROCHA LIMA

**CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EMENDAMENTO
CONSTITUCIONAL NO BRASIL**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Política e Economia do Setor Público

Orientador: Prof. Dr. Cláudio G. Couto

SÃO PAULO

2016

de Moura Rocha Lima, Giovanna.

Constitucionalização de Políticas Públicas e Emendamento Constitucional no Brasil / Giovanna de Moura Rocha Lima. - 2016.

102 f.

Orientador: Cláudio Gonçalves Couto

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Direito constitucional. 2. Brasil. [Constituição (1967). Emendas]. 3. Políticas públicas. I. Couto, Cláudio Gonçalves. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342.4(81)

GIOVANNA DE MOURA ROCHA LIMA

**CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EMENDAMENTO
CONSTITUCIONAL NO BRASIL**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Política e Economia do Setor Público

Data de aprovação:

10/03/2016

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cláudio G. Couto (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. George Avelino Filho
FGV-EAESP

Prof. Dr. Rogério B. Arantes
USP

Prof. Dr. Fernando M. P. Limongi
USP

Profª. Dra. Maria Paula Dallari Bucci
FGV-EAESP

AGRADECIMENTOS

Sou grata à toda comunidade da FGV-EAESP. Particularmente, agradeço aos Professores Thomaz Wood Jr., Fernando Abrucio, Marco Teixeira, Ciro Biderman, Maria Rita Loureiro, Regina Pacheco e Mário Aquino, pelo apoio e inspiração; aos Professores Rogério Arantes, George Avelino e Fernando Limongi que enriqueceram minha pesquisa de Mestrado e Doutorado aceitando participar das bancas de qualificação e defesa; à Professora Maria Paula Dallari Bucci por aceitar o convite e participar da minha banca de defesa; ao Professor Gabriel Negretto, aos colegas Lincoln Noronha e Leonardo Barone pelas conversas sobre o tema e a pesquisa; à CAPES e à FGV pelo financiamento; e principalmente minha gratidão ao meu orientador Cláudio Couto, pela orientação gentil e honesta.

Completar essa jornada foi mais prazerosa com a amizade de vários colegas, a quem agradeço por meio do Leonardo Barone, e não seria possível sem o amor e a parceria de Sandro Seibt Carvalho e Jane Marcia Dias.

RESUMO

Esta Tese investiga os temas de políticas públicas constitucionalizados e qual tem sido seu padrão de emendamento no Brasil pós-1988. Desenvolvemos uma proposta de seleção de Propostas de Emendas à Constituição (PECs) a partir do caso brasileiro, e avaliamos quais temas foram constitucionalizados, quais estão mais presentes nas Propostas e nas Emendas Constitucionais no país, e se estas distribuições têm relação entre si. Em particular, o objetivo desta tese é avaliar os diferentes padrões de constitucionalização e emendamento de diferentes temas de políticas públicas. A pesquisa cobre o período de submissão e aprovação de Propostas e Emendas de 1988 a 2010, para as PECs que tramitaram na Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: temas de políticas públicas; constituição brasileira; emendamento constitucional; propostas de emendas à constituição

ABSTRACT

This Thesis investigates the constitutionalization of public policies and what has been its amendment pattern in post-1988 Brazil. We offer a criteria for selecting relevant proposed amendments to the Constitution in the Brazilian case and evaluate which topics of public policy were constitutionalized, which are more present in the Proposed Amendments and Constitutional Amendments in the country, and if those distributions relate to each other. In particular, the objective of this Thesis is to evaluate the different patterns of constitutionalization and amendment of different issues of public policy. The research covers the submission and aproval period from 1988-2010 for the Proposals in the Brazilian Chamber of Deputies.

Key-words: issues in public policy; Brazilian constitution; constitutional amendment; proposed amendments

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Natureza das Dimensões Ideais do Processo Político Democrático	17
Gráfico 1 - Contagem de PECs com e sem votação de Parecer na CCJC, 1988-2010, por Legislatura da submissão _____	43
Gráfico 2 - Contagem de Dispositivos de Policy na Constituição de 1988, por Tema de Política Pública _____	59
Gráfico 3 - Contagem de Dispositivos Modificados por Tema de Política Pública (até EC 67/2010) _____	61
Gráfico 4 - Proporção de Dispositivos por Tema de Política Pública, Constituição de 1988 x Dispositivos Modificados (até EC 67/2010) _____	62
Gráfico 5 - Proporção por Tema de Política Pública, Dispositivos de EC x Artigos de EC (EC 1/1992 até EC 67/2010) _____	66
Gráfico 6 - Proporção de Dispositivos por Tema de Política Pública, Constituição de 1988 x Artigos PECs, PECs selecionadas _____	67
Gráfico 7 - Contagem de Dispositivos Incluídos por Tema de Política Pública (até EC 67/2010) _____	71
Gráfico 8 - Proporção de Dispositivos por Tema de Política Pública, Constituição de 1988 x Dispositivos Incluídos (até EC 67/2010) _____	73
Gráfico 9 - Proporção de Dispositivos por Tema de Política Pública, Dispositivos Modificados x Incluídos (até EC 67/2010) _____	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Emendas Constitucionais por Constituição brasileira, 1981-1988 _____	24
Tabela 2 - Contagem de PECs com e sem votação de Parecer na CCJC, por autoria, Câmara dos Deputados, 1988-2010 _____	45
Tabela 3 - Número de PECs, por passos do processo de emendamento, Câmara dos Deputados, 1988-2010 _____	47
Tabela 4 - Número de PECs por autoria, por passos do processo de emendamento, Câmara dos Deputados, 1988-2010 _____	49
Tabela 5 - Contagem de Dispositivos e Ranking de Temas de Política Pública, Constituição x Dispositivos Modificados (até EC 67/2010) _____	64
Tabela 6 - Contagem de Dispositivos e Artigos e Ranking de Temas de Política Pública, Constituição x Artigos com policy das PECs selecionadas _____	68
Tabela 7 - Contagem de Dispositivos e Ranking de Temas de Política Pública, Constituição x Dispositivos Incluídos (até EC 67/2010) _____	72
Tabela 8 - Contagem de Dispositivos e Ranking de Temas de Política Pública, Dispositivos Modificados x Incluídos (até EC67/2010) _____	75
Tabela 9 - Contagem e Proporção do número de dispositivos por Tema de Política Pública, por passos do processo de emendamento, Câmara dos Deputados, 1988-2010 _____	80
Tabela 10 - Proporção de Temas de Políticas Públicas, diversas distribuições _____	81
Tabela 11 - Síntese dos Resultados dos Testes Kolmogorov-Smirnov, por hipótese _____	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC: Assembleia Nacional Constituinte

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CESP: Comissão Especial

CCJC: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCP: Coordenação de Comissões Permanentes

CD: Câmara dos Deputados

COFOG: *Classification of the Functions of Government*

CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC: Emenda Constitucional

MAC: Metodologia de Análise Constitucional

MOG: Ministério do Orçamento e Gestão

PEC: Proposta de Emenda à Constituição

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Portaria 42: Portaria nº 42, de 14 de abril 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão

PRC: Projeto de Resolução

RICD: Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF: Regimento Interno do Senado Federal

SILEG: Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados

Teste K-S: Teste Kolmogorov-Smirnov

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	11
<u>1. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO</u>	14
<i>1.1 BASES HISTÓRICAS</i>	14
<i>1.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	16
<i>1.3 NOSSA INVESTIGAÇÃO: TEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU EMENDAMENTO</i>	19
<u>2 PANORAMA DO EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL NO BRASIL</u>	22
<i>2.1 VISÃO GERAL DO EMENDAMENTO BRASILEIRO</i>	22
<i>2.2 O QUE CONSIDERAR QUANDO SE TRATA DE EMENDAMENTO?</i>	26
<u>3 CONSTITUCIONALIZAÇÃO E EMENDAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</u>	51
<i>3.1 CLASSIFICAÇÃO EM TEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	51
<i>3.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS EM 1988</i>	59
<i>3.3 PADRÃO DE MUDANÇA DOS TEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS JÁ CONSTITUCIONALIZADOS</i>	60
<i>3.4 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE DISPOSITIVOS VIA EMENDAMENTO</i>	69
<i>3.5 TEMAS AO LONGO DO PROCESSO DE EMENDAMENTO</i>	76
<i>3.6 SÍNTESE DOS ACHADOS EMPÍRICOS</i>	82
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	84
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	88
<u>APÊNDICES</u>	95
<u>ANEXOS</u>	99

Introdução

A Constituição brasileira de 1988 é um marco da transição do país do período autoritário militar ao regime democrático vigente e tem se mostrado capaz de garantir a governabilidade do país (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1999). Sua construção se deu de maneira transparente e democrática, e a Carta já completou 25 anos, acima da média de 19,4 anos do período republicano brasileiro (ARANTES; COUTO, 2008b, p. 31), de 12,4 anos da América Latina e da média mundial de 19 anos (ELKINS; GINSBURG; MELTON, 2009). Tendo sido construída sob o constitucionalismo moderno, o nosso texto constitucional, à semelhança de diversas constituições contemporâneas, estabelece as regras de formação dos governos e impõe limites a estes. Alguns dos limites impostos pela Constituição têm natureza substantiva, ao estabelecer direitos fundamentais que encontram-se fora da área de atuação ordinária do Legislativo. Extraordinariamente na vida constitucional do país, a Constituição de 1988 é caracterizada ainda pela extensa codificação da vida pública do Brasil.

Para além de questões de ordem procedimental e dos direitos fundamentais, o texto constitucional avança sobre questões concretas: os constituintes de 1987-1988 conferiram *status* constitucional a diversas matérias de políticas governamentais. Compartilhamos aqui de uma compreensão de que a Constituição de 1988 incorporou políticas públicas em seu texto, não apenas direitos. Isso porque os dispositivos veiculam opções políticas, que por serem controversas e/ou específicas, fazem parte do complexo sistema que compõe as políticas públicas. Posicionamo-nos de maneira contrária à percepção de que “a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas. Assim, política pública não é sinônimo de direito nem pode ser reduzida a disposições jurídicas, em particular a disposições constitucionais.” (BUCCI, 2009). Não se trata de reduzir as políticas apenas aos dispositivos constitucionais que as contemplam, mas compreendê-los como parte integrante daquelas, considerando que há implicações tanto para as políticas como para a Constituição em decorrência da constitucionalização de dispositivos de políticas públicas.

A literatura aponta que uma das consequências mais importantes desse processo é o frequente emendamento da Constituição: as políticas públicas constitucionalizadas são foco principal de alterações (ARANTES; COUTO, 2008b; MELO, 2007; SOUZA, 2008). A constitucionalização da vida econômica empreendida na Constituinte, por exemplo, rendeu à Carta propostas de emendamento já durante o primeiro mandato presidencial eleito sob seus

auspícios, propostas feitas quando o texto não havia completado nem 3 anos desde sua promulgação (ARANTES; COUTO, 2009, p. 22).

Não só as políticas já constitucionalizadas são alvo de emendamento, mas as emendas constitucionais também inserem novas políticas na Carta: a Constituição cresceu 28% desde a sua promulgação e 70% desse crescimento diz respeito a políticas públicas constitucionalizadas (ARANTES; COUTO, 2008a, p. 21). Verifica-se, então, um processo de emendamento sobre emendamento (com alguns dispositivos que já estão na sua quarta versão) cujo foco são as políticas públicas, continuamente incluídas via emendamento.

Existe uma percepção na literatura de que a constitucionalização de políticas, por gerar constrangimentos às maiorias democráticas e demandar frequentes emendamentos constitucionais, é perniciosa para a democracia e para a própria Constituição, a qual deveria conter apenas elementos relacionados à estruturação básica do Estado, a partir de uma perspectiva do constitucionalismo liberal. Rune Slagstad resume bem este conceito: “O propósito central do constitucionalismo liberal é a institucionalização de um sistema de mecanismos de defesa para o cidadão vis-à-vis o Estado” (SLAGSTAD, 1988, p.108; tradução nossa). Uma constituição que vá além desses mecanismos extrapola seus limites. Aliada a esta primeira, existe a percepção de que a Constituição brasileira de 1988 codificou extensamente a vida política do país, e que, somada à anterior, percebe o texto como ainda mais restritivo e prejudicial ao funcionamento democrático do que se poderia esperar de uma Carta constitucional.

Na literatura, para além dessas percepções já consolidadas, não há uma análise sobre quais políticas foram constitucionalizadas e quais de fato tem se mantido alheias às demandas democráticas por mudança, e quais têm sido atualizadas. Importa saber se de fato há tantos tipos de políticas constitucionalizadas e se a democracia brasileira está mesmo a restrita aos limites impostos pelo texto constitucional quando se trata de políticas públicas, texto este que teria cristalizado de maneira exagerada decisões políticas momentâneas do processo constituinte.

Neste trabalho, analisamos a dinâmica constitucional da atual Constituição brasileira, particularmente dos diferentes temas de política pública, constitucionalizados em 1988 ou inseridos via emendamento. Esta pesquisa surge como um desdobramento da minha pesquisa de Mestrado, que buscava entender se a constitucionalização de políticas provoca efeitos para a sua continuidade no tempo. Agora, tentamos entender quais áreas de política pública foram constitucionalizadas e qual o padrão de emendamento nas diferentes áreas.

O objetivo é contribuir para o entendimento das políticas públicas constitucionalizadas em sua interface com o emendamento constitucional no país. As questões fundamentais são compreender quais políticas foram constitucionalizadas no momento originário da constituinte de 1988, quais foram modificadas ou inseridas via emendamento, e verificar se estes movimentos guardam relação entre si. O objeto de análise são os dispositivos e artigos de políticas públicas da Constituição de 1988, incluindo as Emendas aprovadas e as Propostas de Emendas à Constituição (PECs) que tramitaram pela Câmara dos Deputados entre 1988 e 2010. A escolha do caso brasileiro se justifica pela presença de evidências suficientes para que possamos estruturar as hipóteses delineadas no texto de forma incipiente, e que possam ser testadas subsequentemente em outros casos (LIJPHART, 1971, p. 692).

A pesquisa dialoga com as literaturas de políticas públicas e constitucionalismo, está alinhada com novos estudos que propõem uma perspectiva da Ciência Política sobre a Constituição, especialmente no que concerne a análise do conteúdo das cartas, e está inserida na grande literatura que busca avançar o entendimento das relações entre instituições, processos políticos e políticas públicas (CONGLETON; SWEDENBORG, 2006, p. 4). Entender a interface entre políticas públicas e a Constituição nos ajuda a entender para onde caminha a Constituição brasileira e o que podemos esperar dos próximos 25 anos no que concerne à sua modificação. Desde outubro de 1988, foram apresentadas mais de 3.000 proposições de emendas à Constituição. Em média, são submetidas 10 PECs por mês.

São duas as lacunas que procuramos ajudar a preencher. A primeira trata das políticas públicas constitucionalizadas: quais são essas políticas e como têm se dado suas modificações. A segunda, trata da compreensão sobre propostas de emendas à Constituição. O foco da literatura de emendamento tem sido as emendas aprovadas, e não há critério para seleção de quais propostas devem ser incorporadas à uma análise que se preocupe com mudanças potenciais. Para superar esta lacuna, propomos um critério de seleção de propostas de emendas. O texto está estruturado em três capítulos, para além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo, revisa a literatura e delinea as questões que investigamos. O segundo capítulo propõe uma metodologia para seleção das propostas de emenda constitucional que podem ser consideradas como representativas de anseios relevantes do espectro político-social de um determinado período. O terceiro capítulo sintetiza os achados da pesquisa empírica sobre o caso brasileiro. Nas considerações finais, apresentamos as contribuições realizadas e destacamos limitações e questões que permanecem em aberto.

1. A Constituição Brasileira de 1988 e questões de investigação

Este capítulo resume brevemente a literatura relevante sobre a Constituição Brasileira e a constitucionalização de políticas públicas e delinea as questões de investigação propostas para a Tese.

1.1 Bases Históricas

A Constituição Brasileira de 1988 tem suas origens no processo histórico vivido no país nas décadas anteriores, especialmente na transição iniciada com as eleições de 1974. A volta à democracia no Brasil após o regime autoritário iniciado em 1964 provavelmente não seria possível sem uma nova Constituição (ROCHA, 2013). Isso porque o regime militar buscou institucionalizar-se por meio de normas antidemocráticas e medidas de exceção que dificultariam uma transição ao regime democrático sem um novo marco constitucional.

Os propósitos institucionalizantes de nosso regime militar emprestaram à ditadura brasileira peculiaridades que a distinguem de regimes semelhantes no Cone Sul (ARAÚJO, 2013) e mesmo do regime varguista (ARANTES; COUTO 2008b, p. 41). Essa institucionalização servia para a legitimação interna do regime, para manter a aparência de legalidade e lidar com constrangimentos diplomáticos e de política externa, e também a propósitos derivados da necessidade de regular os conflitos internos à burocracia militar (ARAÚJO, 2013). Mais do que entender as motivações e como se deu tal processo do regime, cabe salientar as possíveis consequências dessa institucionalização para o processo constituinte e a Constituição de 1988.

A institucionalização poderia ter representado para a transição a possibilidade de que o regime conseguisse operacionalizar uma distensão “lenta, gradual e segura”: “a manutenção de um poder político suficientemente concentrado, capaz de resguardar a iniciativa governamental a cada novo lance do processo” (ARAÚJO, 2013, p. 356). No entanto, houve uma “perda gradativa de iniciativa política do regime – vale dizer, a perda de sua capacidade de concentrar poder político suficiente, a partir da cúpula, para operar sua própria institucionalização” (ARAÚJO, 2013, p. 358).

Apesar de não ter sido suficiente para garantir ao regime o controle dos rumos da transição, as instituições criadas no período representaram incentivos e limites à atuação de todos os atores, e por isso foi fundamental para configurar a transição (ARAÚJO, 2013; ROCHA, 2013). A maneira pela qual a constituinte foi feita e convocada resultou do cenário criado a partir desses incentivos e limites, especialmente para o PMDB (ARAÚJO, 2013, p. 367):

Assim, para aplacar seus dilemas internos (e tal como na campanha das “Diretas-Já”), a liderança do ex-partido de oposição propunha mais uma vez, para a tarefa constitucional à frente, uma intervenção por dentro do quadro institucional vigente, com vistas a ultrapassar seus limites. Eis a fórmula final: uma nova constituição, feita pelo Congresso nacional transformado em uma assembleia constituinte, por seu turno, pressionada por uma campanha popular.

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) brasileira assumiu importante significado como forma de passagem do regime autoritário ao democrático no processo político de transição (ARANTES; COUTO, 2008b, p. 47). A elaboração da nova Carta não se baseou nos dois modelos conhecidos, em que ou o Executivo envia um Anteprojeto de Constituição pronto para apreciação em plenário (como nas Cartas de 1891 e 1934), ou uma Comissão Constitucional formada por alguns parlamentares oferece um anteprojeto ao plenário (como na Carta de 1946) (GOMES, 2006, p. 218, n.3). Na verdade, chegou a ser criada uma Comissão Constitucional (conhecida por Comissão Afonso Arinos), cujo trabalho foi descartado. A Comissão havia sido escolhida e promovida pelo então falecido presidente Tancredo Neves e o presidente Sarney, “por insegurança ou por qualquer outra razão, adotou uma tática protelatória que se revelaria extremamente prejudicial à Comissão” (LAMOUNIER, 2008, p. 21). Um novo conjunto de procedimentos precisou ser criado (GOMES, 2006, p. 196). Prevaleceu uma montagem inventiva do processo decisório, com apenas um pressuposto, o de que todos os constituintes deveriam participar no processo de confecção da Carta.

A ANC polarizou-se em dois grandes blocos políticos que negociavam e firmavam acordos nos 583 dias de atividades (ROCHA, 2013). Esses dois blocos refletiram-se em dois momentos da ANC: uma “Constituinte Popular” – marcada pela descentralização e participação social – e uma “Constituinte Partidária” – na qual um colégio de líderes passou a centralizar as atividades constituintes. O segundo momento da ANC esteve atrelado à ascensão do grupo político que se autodesignava “Centro Democrático”, mais conhecido na literatura por Centrão. Apesar da proeminência que o “Centrão” ganhou na análise da constituinte, o grupo foi decisivo para os temas mais polêmicos do texto constitucional; a maior parte do texto, no entanto, não mudou com a formação do grupo (PRAÇA; NORONHA, 2009, 2012): “[o] resultado prático era que o texto da Comissão de Sistematização era recuperado em sua maior parte.” (ROCHA, 2013, p. 83). Assim, em termos do texto final da Constituição, a “Constituinte Popular” prevaleceu.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) foi promulgada em 5 de outubro de 1988 e marca formalmente o final da era autoritária (GOMES, 2006, p. 193). O prognóstico de analistas progressistas sobre o conteúdo do texto constitucional à época de sua elaboração e término era sombrio¹. Esse diagnóstico resultava de um olhar pluralista, o qual entende que a composição do corpo coletivo explica o resultado político. Tal olhar sobre uma Assembleia Constituinte composta em sua maioria absoluta por conservadores, com o país sendo presidido por José Sarney, e tendo sido uma Constituinte congressional, resultou nas visões pessimistas de muitos analistas progressistas sobre a Carta, as quais não se concretizaram – a Constituição resultante foi na realidade ambiciosa e normativa.

A Constituição manteve estável o sistema político brasileiro e tem sido capaz de atualizar-se e adaptar-se às necessidades políticas e econômicas, mantendo sua forte ambição normativa. Para além de questões de ordem procedimental e dos direitos fundamentais, o texto constitucional de 1988 avança sobre questões concretas, ou seja, a Constituição contém não apenas dispositivos tipicamente constitucionais, mas também políticas públicas.

1.2 Constitucionalização de políticas públicas²

Na história constitucional brasileira, “a Constituição de 1988 não apenas é a maior de todos os tempos, como acolheu uma quantidade extraordinária de políticas públicas, que totalizam praticamente 30% do texto constitucional” (ARANTES; COUTO, 2008b, p. 43), o maior número e a maior proporção de políticas em constituições de nossa história. É possível fazer essa divisão entre matérias constitucionais por excelência e de matérias de políticas governamentais a partir do olhar do constitucionalismo moderno na literatura de Ciência Política³. Para operacionalizar essa distinção, Arantes e Couto propõem a tipificação dos dispositivos constitucionais como *polity* – princípios básicos de organização e de funcionamento do Estado e das instituições políticas – e *policy* – políticas públicas que por diversas razões foram elevadas formalmente ao plano constitucional.

¹ Exemplarmente no artigo de Maria do Carmo Campello de Souza, *A Nova República Brasileira: Sob a Espada de Dâmoques*, em *Democratizando o Brasil (Alfred Stepan (org.), Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, p. 568-591)*.

² Esta seção resume argumentos apresentados na dissertação de mestrado “CONTINUIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a constitucionalização importa?”.

³ Salienta-se que partimos da compreensão da literatura da Ciência Política. No Direito, entende-se por regras “materialmente constitucionais” aquelas relativas às formas de governo, do Estado, de aquisição e exercício do poder, da estrutura, atribuição e competência dos órgãos do Estado e dos limites da atuação estatal. Dispositivos do texto constitucional que tratam de outros temas são considerados “formalmente constitucionais”, já que seu conteúdo não é considerado constitucional *per se*.

Vale, então, distinguir entre três dimensões do arcabouço institucional e da dinâmica política das democracias: a *polity* é formada pelas estruturas do regime, compreendendo os direitos individuais e as regras do jogo político; a *politics* é a competição política; e *policies* são as decisões concretas de governo (COUTO; ARANTES, 2006, p. 46), como demonstrado no quadro abaixo.

DIMENSÃO	NATUREZA	DENOMINAÇÃO	CARACTERÍSTICA SUBSTANTIVA	CARACTERÍSTICA FORMAL
NORMATIVIDADE CONSTITUCIONAL	Parâmetros Gerais do Jogo Político (Estrutura)	<i>Polity</i>	Consenso mínimo pactuado entre os diversos atores políticos	Generalidade, relativa neutralidade
EMBATES E COALIZÕES POLÍTICAS	Jogo Político	<i>Politics</i>	Relacionamento dinâmico entre os atores políticos	Conflito e/ou Cooperação.
NORMATIVIDADE GOVERNAMENTAL	Resultados do Jogo Político (Conjuntura)	<i>Policy</i>	Vitória/Derrota de diferentes atores políticos	Especificidade, controvérsia

Quadro 1 – Natureza das Dimensões Ideais do Processo Político Democrático

Fonte: COUTO; ARANTES, 2006, p. 46.

Constituições que contém apenas *polity* correspondem ao que é chamado de constituições tipo *framework*, enquanto aquelas com políticas públicas podem ser definidas como *policy-oriented* (ARANTES; COUTO, 2010) ou *code-of-law* (LUTZ, 1994, p. 364).

A classificação entre *polity* e *policy* é dinâmica:

O exemplo das armas de fogo é útil porque ele concerne a um tema cuja forma de regulamentação era amplamente consensual [...] em virtude de mudanças sociais, econômicas e técnicas, perdeu o sentido originário [...] As mudanças históricas ocorridas ao longo de mais de dois séculos converteram em *policy* o que em 1791 – quando aprovou-se a *Bill of Rights* – era inegavelmente *polity*. (ARANTES; COUTO, 2010, p. 572).

Além da característica temporal, é importante ressaltar a perspectiva comparada da distinção: “É claro que para dizer o que é efetivamente *policy* ou *polity*, numa dada realidade nacional, é preciso ter em vista a sociedade de que se trata. Uma questão irrelevante do ponto de vista constitucional num caso, pode assumir imensa importância noutro.” (COUTO, 2001, p. 36).

Ainda não estão claras as causas da constitucionalização perversiva de políticas públicas no momento de confecção da Carta de 1988, embora pareça ser resultado do processo constituinte excessivamente descentralizado (ARANTES; COUTO, 2010; PRAÇA;

NORONHA, 2012) e do momento de criação da Constituição (ARANTES; COUTO, 2010; SOUZA, 2008). De fato,

[o] que acaba por ser efetivamente transformado em norma constitucional ou em norma ordinária depende da vontade dos constituintes, e dos conflitos que travam entre si. Trata-se de uma escolha política, feita nalgum momento histórico, afetando a estruturação do Estado, o desenrolar do jogo político e a tomada de decisões de governo e/ou administrativas. Temas tipicamente constitucionais podem ser remetidos ao arbítrio dos burocratas ou à vontade oscilante de maiorias parlamentares ocasionais; inversamente, temas tipicamente conjunturais – cuja mudança espera-se que correspondam à alternância dos partidos e lideranças no governo – podem transformar-se em letra constitucional, ganhando perenidade muito maior do que sugeriria seu alcance real, limitando a latitude decisória de futuros governantes. (COUTO, 2001, p. 37)

São os dispositivos veiculadores de políticas públicas os mais emendados de nossa Constituição (ARANTES; COUTO, 2008b, p. 59; MELO, 2007, p. 251; SOUZA, 2008, p. 793). Dessa forma, a Constituição de 1988 é fundamental para entender a transição não apenas porque esta não poderia ocorrer sem aquela. Mais do que isso, “ela [Constituição] não apenas condicionou a maneira como esta [transição] seria encaminhada, mas também o *conteúdo* da agenda futura” (COUTO, 1998):

Embora em princípio seja banal afirmar que uma Constituição condiciona a ação dos atores políticos, a nova Carta brasileira traz uma particularidade. Ela não apenas restringiu os atores do ponto de vista das regras do jogo político a ser travado, mas determinou também em grande medida qual seria o *conteúdo* desse jogo: a reforma de diversos pontos da própria Constituição.

A constitucionalização de políticas torna necessário o emendamento constitucional, já que as políticas podem perder sua eficácia ou não corresponder às preferências do grupo político eleito. Se a hipótese de alteração frequente não puder ser realizada – por uma dificuldade excessiva de emendamento ou a não formação dos requisitos necessários para alterá-la –, é possível que haja um repúdio ao ordenamento constitucional (ARANTES; COUTO, 2010). Dentre outras consequências para o jogo político e a democracia, podemos apontar ainda o fortalecimento do judiciário como ator com poder de veto (ARANTES; COUTO, 2010, p. 560) e o poder excessivo para minorias partidárias (ARANTES; COUTO, 2010, p. 576). “[A] constitucionalização de políticas públicas leva a um enrijecimento injustificado de questões

que – por sua própria natureza – deveriam permanecer suscetíveis à alternância de partidos no poder.” (ARANTES; COUTO, 2010, p. 577).

1.3 Nossa investigação: temas de políticas públicas e seu emendamento

Não identificamos na literatura uma sistematização dos diferentes tipos de políticas públicas constitucionalizadas e qual tem sido seu padrão de emendamento. Buscamos inicialmente verificar quais temas de política pública foram inseridos na Constituição. O momento constituinte originário pode ser propício para a constitucionalização de políticas públicas, caso as características do processo facilitem a inclusão de interesses particularistas (COUTO; ARANTES, 2006, p. 44); também é possível que políticas públicas sejam respostas a crises que tenham ensejado os momentos constituintes – suscitando a substituição de uma velha ordem constitucional. A partir deste quadro, será possível verificar quais temas não foram inseridos, quais foram inseridos via emendamento, e quais até hoje não figuram no texto constitucional. Aqui, apresentamos as hipóteses em linhas gerais. No Capítulo 3, operacionalizamo-las e trazemos os achados empíricos.

H1A: A distribuição de temas dos dispositivos modificados é diferente da distribuição de temas da Constituição.

H1B: A distribuição de temas dos artigos presentes nas PECs é diferente da distribuição de temas da Constituição.

Investigamos os padrões de emendamento dos diferentes tipos de política. Nossa hipótese é que os temas de políticas públicas constitucionalizados apresentam padrões diferentes de emendamento, tanto em número de propostas submetidas quanto aprovadas. Assim, apesar de estarem sob os mesmos requisitos para mudança, cada área de política pública tem sua própria dinâmica constitucional, o que é refletido no seu emendamento.

A hipótese deriva da literatura de políticas públicas que considera que “*policies create politics*”, iniciada pelos trabalhos de Schattschneider (*Politics, pressures and the tariff*. Prentice-Hall, New York, 1935) e Lowi (1964, 1972). Em cada política, são diferentes a arena de poder, a visibilidade ao público e a formação de coalizões, além da concentração/dispersão de benefícios e custos, e se estes são coletivos ou dispersos (LOWI, 1964). Os grupos de interesse⁴ (incluindo políticos) podem ser mais ou menos organizados e coesos, com custos de manutenção maiores ou menores, enfrentando oposição organizada ou não, influenciando o

⁴ Aragão (1996) propõe diferenças entre grupo de pressão e de interesse. Para nossos propósitos, usamos os termos intercambiadamente.

acesso e a habilidade desses grupos em passar ou bloquear emendas que garantam ou afetem seus interesses. Diferentes políticas e seus grupos de pressão também têm diferentes estratégias eleitorais, o que diretamente impacta a proposição e aprovação de emendas, já que a Constituição pode ser alterada apenas por ação dos representantes políticos (BOUDREAUX; PRITCHARD, 1993, p. 129). Alternativamente, as diferenças nas dinâmicas das políticas podem ser sobrepostas pelas necessidades de atualização das políticas constitucionalizadas e serem alteradas com a mesma frequência, refutando nossas hipóteses iniciais. As políticas públicas constitucionalizadas são causadoras de emendamento, já que ou precisam de atualização ou precisam ser alteradas para que as novas coalizões de governo possam governar. Arantes e Couto (2008b) demonstraram que os dispositivos de *policy* são os que mais sofrem alterações. Dessa forma, as Emendas Constitucionais conteriam proporcionalmente os mesmos temas já constitucionalizados em 1988.

H2A: A distribuição de temas dos dispositivos incluídos via emendamento é diferente da distribuição de temas da Constituição.

H2B: A distribuição de temas dos dispositivos incluídos via emendamento é similar aos dispositivos modificados.

Arantes e Couto (2008b) demonstraram a contínua inclusão de *policies* via emendamento. Apesar de sabermos que se trata de dispositivos de políticas públicas, resta saber de quais políticas se trata, e se houve inclusão de temas de políticas antes não presentes no texto constitucional. À semelhança da hipótese acima, esperamos que a inclusão seja feita de acordo com a dinâmica das políticas. “[D]efensores de uma proposta irão escolher assegurá-la por meio de uma emenda ou quando eles têm altos custos de manutenção, ou quando a oposição é fraca hoje, mas deve se intensificar no futuro. Caso contrário, o grupo de interesse tipicamente considerará uma lei um substituto atraente para uma emenda” (BOUDREAUX; PRITCHARD, 1993, p. 123), já que para aprovação de legislação ordinária o tamanho da maioria é menor, os benefícios da emenda tipicamente só virão a longo prazo, a emenda pode envelhecer e não dar mais retorno esperado, e é mais difícil de reverter uma emenda que se mostre menos interessante no futuro (BOUDREAUX; PRITCHARD, 1993, p. 117). Nesse caso, esperaríamos que a distribuição de temas seja diferente da Constituição. Ao mesmo tempo, o processo político de emendamento dos dispositivos já constitucionalizados pode gerar a inclusão de dispositivos sobre esses mesmos temas. Assim, modificações e inclusões constitucionais teriam a mesma distribuição.

Teste Kolmogorov-Smirnov

Para verificar nossas hipóteses, utilizaremos estatísticas descritivas em gráficos e tabelas, comparando as distribuições. Adicionalmente, faremos uso do Teste Kolmogorov-Smirnov (Teste K-S). Este é o mais popular dos testes não-paramétricos e pode ser adequado para uso com distribuições discretas (ARNOLD; EMERSON, 2011). Os probabilistas russos Kolmogorov e Smirnov propuseram uma estatística para medir a distância entre duas distribuições (BUSSAB; MORETTIN, 2002, p.405). O Teste utiliza a função de distribuição acumulada de cada distribuição e a estatística é calculada encontrando o valor absoluto máximo das diferenças entre essas duas distribuições.

Empregamos a linguagem de programação R, o Programa “RStudio”⁵ e o Pacote “dgof” para rodar os testes. O Pacote “dgof” foi desenvolvido em 2012 para possibilitar a utilização de distribuições discretas no Teste Kolmogorov-Smirnov, que usualmente é utilizado para distribuições contínuas. Utilizamos aqui a versão 1.2 do Pacote⁶, disponível gratuitamente no depositório CRAN (*Comprehensive R Archive Network*)⁷.

O Teste pode ser utilizado para comparar duas amostras (*two-sample*) ou comparar uma amostra à uma distribuição de referência (*one-sample*). Para comparar distribuições discretas, que é o nosso caso, só é possível o uso da segunda opção. O Teste utilizado retorna duas informações: a estatística (“D”) e o p-valor (“*p-value*”) correspondente do teste. A estatística do teste é o ponto de maior diferença (em valor absoluto) entre as duas distribuições (desvio máximo), e deve ser comparado a um valor crítico tabelado, para um nível de significância; “[s]e *D* for maior que o valor tabelado, rejeitamos H_0 .” (BUSSAB; MORETTIN, 2002, p.406, itálicos no original). O p-valor (*p-value*), chamado também de nível descritivo ou nível de significância observado, é o mesmo que para outros testes estatísticos, e resulta a probabilidade de ocorrer valores mais extremos como os observados, assumindo a hipótese nula como verdadeira (BUSSAB; MORETTIN, 2002, p.341). Se a probabilidade é alta, maior que o nível de significância escolhido, a hipótese nula não será rejeitada. Se o p-valor for menor que o nível de significância, usualmente fixado em 5% (0,05), a hipótese nula será rejeitada. Para verificar o resultado dos Testes, utilizaremos o p-valor. No caso do Teste K-S, a hipótese nula é sempre de igualdade das distribuições, portanto, se o p-valor for maior que 0,05, não rejeitaremos a hipótese nula; se o p-valor (*p-value*) for menor que 5% (0,05) a hipótese nula será rejeitada, o que indica que as distribuições não são iguais.

⁵ O Programa está disponível gratuitamente em <https://www.rstudio.com/>. Utilizamos a versão 0.99.486 para MAC OS.

⁶ Para mais, ver informações em <https://cran.r-project.org/web/packages/dgof/dgof.pdf>.

⁷ Para mais, ver <https://cran.r-project.org/mirrors.html>.

2 Panorama do Emendamento Constitucional no Brasil

Neste capítulo, adentramos no emendamento constitucional brasileiro, a partir do qual propomos um critério para selecionar, dentre todas as propostas de emenda à constituição, quais devem ser consideradas como “relevantes” dentro da análise do universo de PECs, já que muitas podem ser resultado do interesse individual dos Deputados em obter vantagens políticas a partir da simples submissão de uma PEC, mesmo que eles sejam sabedores da pouca probabilidade de aprová-las. Analisamos detalhadamente os pontos de veto presentes no processo de emendamento na Câmara dos Deputados, utilizando a superação desses pontos como sinalização do esforço dos atores políticos e, portanto, da validade da Proposta submetida como parte de um espectro de mudanças desejadas por parte expressiva dos atores político-institucionais. A partir desse critério, temos a seleção de PECs que serão utilizadas no próximo capítulo em que testamos nossas hipóteses.

2.1 Visão geral do emendamento brasileiro

“Todas as constituições requerem modificações regulares, periódicas, seja por emendamento, alteração judicial ou legislativa, ou substituição” (LUTZ, 1994, p. 357, tradução nossa). Tais modalidades de alteração constitucional refletem diferentes graus de flexibilidade e adaptabilidade, fundamentais para a sobrevivência das constituições: “constituições frequentemente evoluem por um processo de estratificação [*layering*] que preserva grande parte de seu cerne enquanto adiciona emendas por meio das quais regras e estruturas herdadas do passado podem ser postas em sintonia com as mudanças nos ambientes normativo, social, e político” (THELEN, 2003, p. 228, tradução nossa). Focamos nas mudanças textuais realizadas por meio das regras previstas de emendamento delineadas na própria Constituição.

A elaboração de emendas constitucionais faz parte do processo legislativo nacional, que abrange ainda leis complementares, ordinárias, delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, e é regulado pelo Capítulo I – Do Poder Legislativo, do Título IV – Da Organização dos Poderes, da Constituição Federal. Comparada com outras leis, a Constituição difere, pois é a única que inclui procedimentos para mudar a si própria (RASCH; CONGLETON, 2006, p. 321). No caso brasileiro, as regras para emendamento estão dispostas no Artigo 60 da CRFB, que define a capacidade de iniciativa, o processo de aprovação e a abrangência temática que podem assumir:

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

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

II – do Presidente da República;

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

§ 1º – A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º – A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º – A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§ 5º – A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Em suma, uma Proposta de Emenda à Constituição pode ser apresentada pelo Presidente da República, por um terço dos Deputados Federais (171) ou dos Senadores (27) ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). A PEC deve ser discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos Deputados (308) e dos Senadores (49).

A primeira PEC foi submetida em 06 de outubro de 1988, no dia seguinte da promulgação da Carta, dando início ao fenômeno de emendamento constitucional no Brasil pós-88. De fato, a Constituição nasceu sob a égide de sua própria revisão, prevista para ser convocada em 1993 (art. 3º do ADCT) (SOUZA, 2008, p. 798)⁸. Essa se tornou uma das características mais

⁸ “Imitando sua congênere portuguesa, a Carta brasileira nascia prevendo a necessidade de ser revista. Só que, em vez de uma revisão periódica quinquenal, a nossa Constituição previa uma única revisão, com *quorum* reduzido – se comparado ao ordinariamente requerido para seu emendamento. (...) Curiosamente, a revisão apresentou resultados bastante modestos: apenas 6 emendas constitucionais de revisão (ECRs) foram aprovadas,

marcantes desta Carta, que é a mais emendada de todas as Constituições já vigentes no país, a uma taxa média anual de 3,3 emendas (Tabela 1)⁹. Assim, a governabilidade do país sob seus auspícios foi pautada por constante emendamento constitucional.

Tabela 1 - Emendas Constitucionais por Constituição brasileira, 1981-1988

Promulgação (ano) (A)	Término (ano) (B)	Duração (anos) (C: B-A)	Número de Emendas (D)	Taxa de Emendamento (E: D/C)
1891	1930	40	1	0,025
1934	1937	3	1	0,333
1937	1945	8	21	2,625
1946	1967	21	27	1,286
1967	1969	2	0	-
1969	1988	19	26	1,368
1988	-	27	90 ¹	3,333

Fonte: Adaptado de SOUZA, 2008, p. 797.

¹ Até dezembro/2015.

Dentre as causas para o constante emendamento da Carta brasileira, além da constitucionalização de políticas públicas, também podem ser apontados o tamanho da Constituição, mudanças no modelo econômico e na política fiscal, transformação de direitos sociais em políticas públicas (SOUZA, 2008, p. 816), e regras de emendamento relativamente fáceis de serem cumpridas. Afinal,

a Constituição de 1988 resultou do momento político marcado pelo objetivo de tornar crível e de legitimar o novo sistema democrático, visto que ela mesma foi desenhada antes do fim da transição. Por essa razão, os constituintes fizeram três opções que, posteriormente, facilitariam a aprovação das reformas constitucionais: 1) tornar as regras de “emendamento” relativamente fáceis de serem cumpridas; 2) aumentar a constitucionalização de muitas matérias; 3) aumentar o número de matérias de competência legislativa privativa da União. (SOUZA, 2008, p. 793)

Ao longo dos anos, o emendamento não representou a desconstitucionalização das matérias: as emendas têm feito crescer cada vez mais o texto constitucional (ARANTES; COUTO, 2008b, p. 58). Isso porque constitucionalização e desconstitucionalização expressam processos políticos diferentes (MELO, 1997, *itálicos no original*):

e dentre elas, apenas duas merecem destaque: a ECR no. 1 – que criou o Fundo Social de Emergência (FSE), flexibilizando a gestão fiscal do governo federal durante dois anos –, e a ECR no. 5 – que reduziu o mandato presidencial de 5 para 4 anos; ambas são claros exemplos de vitória tardia dos derrotados na Constituinte.” (ARANTES; COUTO, 2008b, p. 54-55)

⁹ Excluimos da nossa análise as Emendas Constitucionais de Revisão, em razão das peculiaridades de seu processo de aprovação.

A constitucionalização resulta, em muitos casos, *provavelmente na maioria deles*, da ação de coalizões de não-interferência mútua que, por meio de *logrolling*, logram garantir guardada constitucional a subsídios e benesses. [...] De forma simétrica, na desconstitucionalização os custos da decisão são concentrados, gerando a resistência de grupos organizados beneficiários do statu quo. Surgem problemas de ação coletiva na mobilização para a mudança.

No caso da reforma administrativa, por exemplo, o novo texto chega a especificar o cálculo da indenização de funcionários demitidos (COUTO, 2001), o que é compreensível a partir da percepção que a desconstitucionalização significaria um cheque em branco para o governo e poderia inviabilizar a reforma, conforme relatou o então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira (CAPELLA, 2007, p. 114):

É fácil desconstitucionalizar, mas não vai dar certo (...). Se eu continuar nesta direção, os parlamentares vão dizer que o governo está pedindo um cheque em branco. E eles simplesmente não vão aprovar a reforma. Decidi, portanto, interromper meu trabalho e começar tudo de novo, a partir de uma nova premissa: em vez de desconstitucionalizar, escreveria o mais claramente possível as mudanças que eu queria (...). A tarefa era inteiramente diferente e muito mais complexa. Demorou cinco meses para ser completada.

No que diz respeito às regras procedimentais, desconstitucionalizar uma matéria é tão fácil quanto constitucionalizar. Politicamente, no entanto, os custos de desconstitucionalização não advêm apenas da resistência daqueles que são contrários às mudanças, mas também de outros que, dada a incerteza sobre a ação futura, preferem o *status-quo* à desconstitucionalização: “A desconstitucionalização é tarefa árdua devido ao ambiente institucional brasileiro ser marcado por baixa credibilidade intertemporal e forte oportunismo” (MELO, 2007, p. 259). A reconstitucionalização soluciona parte dos problemas associados ao “cheque em branco” ao qual se refere o ministro Bresser Pereira, e acaba por conter os mesmos custos institucionais de desconstitucionalização. Porém, contém os custos propositivos de apresentar uma alternativa capaz de ser constitucionalizada.

As previsões da literatura acerca do arrefecimento do emendamento constitucional, seja pela agenda (SOUZA, 2008) seja pela capacidade de formação de maiorias (MELO, 2007; ARANTES; COUTO, 2008b) não restaram comprovadas, nem se considerarmos emendamento constitucional como número de dispositivos/tempo (ARANTES; COUTO, 2009, 2010), ou ainda emendas/anos (NORONHA, 2011, p. 9), nem mesmo pelo número de

PECs submetidas. Anualmente, são submetidas em média 120 PECs na Câmara dos Deputados.

2.2 O que considerar quando se trata de emendamento?

As emendas constitucionais observadas em um país devem refletir a interação entre oferta e demanda por mudanças: “[d]emanda irá refletir fatores (geralmente não observáveis) como o grau em que a Constituição atual está fora de sincronia com a sociedade, e a taxa de mudança social. Oferta, na nossa concepção, tem dois componentes: flexibilidade (mais uma vez, da estrutura formal) e cultura de alteração.” (GINSBURG; MELTON, 2014, p. 3, tradução nossa). Parte da demanda por mudanças pode ser observada pelo número de propostas realizadas (RASCH; CONGLETON, 2006, p. 337).

Apenas parte da demanda por mudanças transforma-se em propostas de emenda à constituição em um determinado país pois há uma restrição aos atores políticos formais na iniciativa destas propostas, um problema clássico de principal-agente quando consideramos o interesse dos eleitores (BOUDREAUX; PRITCHARD, 1993, p. 130). Ainda assim, a análise das propostas de emendamento é útil para entender a agenda de mudanças: quais propostas têm ganhado ou perdido espaço, sobre quais temas incidem e quem as propõe (ROCHA; SILVA, 2015). Ademais, é óbvio que as propostas de emendas são parte do processo legislativo que gera as emendas de fato aprovadas (HEARD, 1992) e funcionam como uma janela para melhor conhecermos nossa história constitucional (LATHAM, 2005). Como outras formas de análise deste processo, as propostas indicam questões consideradas e rejeitadas – inclusive aquelas que nem chegam a ser consideradas, podendo ser traçado um perfil das percepções sociais sobre os temas tratados.

As propostas de emenda à constituição não são ignoradas na literatura das disciplinas de Ciência Política, História ou Direito. Elas são consideradas em estudos mais amplos (AMES, 1897¹⁰ *apud* LATHAM, 2005; LATHAM, 2005) e em estudos setoriais (HEARD, 1992; O'BRIEN, 1964; ROCHA; SILVA, 2015). Apesar de reconhecerem a importância da análise de projetos que não lograram sucesso para dinâmica e cultura constitucional de um país, a maioria destes estudos o fazem sem também reconhecer que nem todas as propostas de mudanças têm a mesma chance de sucesso.

¹⁰ AMES, Herman Vandenburg. The Proposed Amendments to the Constitution of the United States During the First Century of Its History: Prize Essay by Herman V. Ames. Vol. 2. US Government Printing Office, 1897.

Isso porque tentativas frustradas de mudança constitucional não necessariamente refletem anseios de mudanças amplamente difundidos no espectro político-social de uma sociedade¹¹. Os custos de submissão de projetos de emenda constitucional são baixos. De fato, o parlamentar que submete um projeto desta natureza pode tirar benefícios políticos desta submissão (LATHAM, 2005), mesmo quando não há chances efetivas para sua aprovação, servindo apenas como forma de tomar posição perante a sociedade (MAYHEW, 2006, p. 210). Nos Estados Unidos, que têm reconhecidamente a constituição mais longa e das menos emendadas do mundo (RASCH; CONGLETON, 2006, p. 320), são 27 emendas aprovadas para mais de 11 mil propostas submetidas (OBERLA, 2013). Na Noruega, que tem a segunda mais longa, o número de propostas é em média cinco vezes maior que o número de mudanças aprovadas (RASCH; CONGLETON, 2006, p. 337).

Portanto, para refletir a respeito do emendamento constitucional considerando tanto propostas de emendas quanto emendas aprovadas, precisamos decidir como identificar o que são tentativas relevantes de mudança constitucional. Por relevantes, entendemos propostas que refletem anseios de parte importante dos atores político-institucionais de um país e que possam de fato ser consideradas parte do processo de emendamento.

Não identificamos na literatura uma maneira sistematizada de identificar quais propostas de emendas refletiriam demandas representativas de mudança constitucional. Correndo o risco de incorrerem em problemas de viés de seleção ao explicarmos o sucesso pelo próprio sucesso, acreditamos que podemos fazer uma relação entre como se analisa a rigidez constitucional e a identificação de propostas relevantes de mudança constitucional, utilizando o que foi desenvolvido naquela literatura como ferramenta.

Cada país possui suas próprias regras de emendamento constitucional: são diferentes atores com poder de iniciativa, tamanho das maiorias, necessidade de aprovação pelos estados federados ou por referendo (LUTZ, 1994; ANCKAR; KARVONEN, 2002; LORENZ, 2005; RASCH; CONGLETON, 2006; NOLTE, 2008; RASCH, 2008; NEGRETTO, 2012; GINSBURG; MELTON, 2014). O procedimento como um todo define os pontos de decisão ou atores e pontos de veto necessários para aprovação (RASCH, 2008; TSEBELIS, 2009). Por causa da regra de absorção (TSEBELIS, 2009, p. 50-54), a simples contagem de pontos de veto pode superestimar os obstáculos necessários para aprovação de uma emenda, o que sugere cautela na utilização da sistematização.

¹¹ Agradeço ao professor Gabriel Negretto por chamar a atenção a este problema em encontro no DCP/USP.

Para que uma proposta avance no processo de aprovação, superando os pontos de veto impostos pelas regras de alteração constitucional, os congressistas precisam dispender de valioso recurso da atividade política – seu tempo¹². Com um termo fixo para duração da legislatura, o tempo é uma *commodity* escassa e o Congresso é caracterizado por constrangimentos temporais (GIANNETTI; PEDRAZZANI; PINTO, 2014) em que os legisladores precisam alocar tempo para debates e deliberações em comissões, audiências e no plenário. As preferências dos legisladores podem ser identificadas através de seu comportamento declarado ou de sua intensidade, tempo e energia gastos para a aprovação de uma proposta legislativa (HALL 1996¹³ *apud* RIBEIRAL, 1998). Ademais, “[t]endo em conta que a mudança requer maiorias esmagadoras, esperaríamos que os atores políticos se esforcem para as alterações quando disposições problemáticas têm efeitos reais (diretos ou indiretos) sobre estas maiorias.” (TSEBELIS; NARDI, 2014, p. 13, tradução nossa). Assim, podemos tomar a superação de pontos de veto como medida do esforço do Congresso em lidar com as mudanças propostas. Para aquelas Propostas que têm de fato potencial para impacto e são representativas das demandas dos legisladores, o Congresso irá dispender tempo para sua aprovação.

Aplicaremos esse método de seleção das propostas de emenda constitucional que devem ser consideradas à dinâmica constitucional brasileira. Nos parágrafos do Artigo 60 da CRFB, são estabelecidas as regras gerais de tramitação e o quórum necessário para votação, bem como a frequência de submissão de Proposta sobre o mesmo assunto. A definição constante da Constituição se assemelha à sistematização realizada pela literatura para avaliar a rigidez constitucional, que usualmente considera os atores ou pontos de veto, as maiorias requeridas e o método de votação (RASCH, 2008). Quando se considera os Regimentos Internos das Casas Legislativas¹⁴, no entanto, os atores e trâmites multiplicam-se, revelando nuances por trás da sistematização feita de forma abrangente. Assim, buscamos investigar na realidade brasileira tais nuances e verificar como as PECs têm caminhado neste processo. A partir daí, avaliar qual ponto de veto poderia ser considerado como ideal para seleção das Propostas de Emenda. Esperamos que o método de seleção de propostas de emenda à constituição não elimine a diversidade de proposições existente, nem seja tão restritivo ao ponto de prever o sucesso da Proposta no longo processo de emendamento, mas que seja capaz de eliminar Propostas que não receberam consideração suficiente para que possam ser consideradas relevantes.

¹² Agradeço ao professor George Avelino pela ajuda no desenvolvimento deste argumento.

¹³ HALL, Richard. *Participation in Congress*. New Haven and London. Yale University Press. 1996.

¹⁴ Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Para este propósito, analisamos o processo de emendamento constitucional brasileiro e as Propostas de Emenda Constitucional apresentadas desde a promulgação da Constituição de 1988, em 5 de outubro, até o final do ano de 2010. Optamos por considerar apenas as propostas que tramitaram na Câmara dos Deputados (CD). Isso inclui as PECs de autoria da Câmara, do Poder Executivo, e aquelas previamente aprovadas no Senado¹⁵. Esta opção deu-se pois a Câmara dos Deputados conta com uma sistematização da legislação apresentada à Casa que nos permite obtê-las de maneira rápida por meio de uma ferramenta computacional, a qual não está disponível no Senado Federal. Manter a análise por meio da ferramenta proporciona maior reprodutibilidade da pesquisa nos anos vindouros. Os dados foram obtidos por meio do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (SILEG, disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/>) utilizando o Pacote “bRasilLegis”¹⁶. Cabe notar que, de acordo com o próprio Sistema, “[a]s informações anteriores a 2001, ano de implantação do sistema e-Câmara, podem estar incompletas.”

2.2.1 O Processo de Tramitação das PECs na Câmara dos Deputados e seus pontos de veto

A tramitação da PEC poderá ter início na Câmara quando proposta pelos membros da Casa e pelo Presidente da República, e no Senado quando proposta pelos Senadores e Assembleias Legislativas das Unidades da Federação. O encaminhamento das propostas do Executivo para apreciação inicial pela Câmara não está explícito na Constituição de 1988 e poderia, talvez, ser feito ao Senado (RISF, vol.2, p. 226-249). Ainda assim, esta possibilidade não está prevista no Artigo 212 do Regimento Interno do Senado Federal:

Art. 212. Poderão ter tramitação iniciada no Senado propostas de emenda à Constituição de iniciativa:

- I – de um terço, no mínimo, de seus membros (Const., art. 60, I);
- II – de mais da metade das Assembleias Legislativas das Unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (Const., art. 60, III). (RISF, vol.1, p. 52).

A Câmara apreciará Proposta “apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros” (art. 201, RICD, p.

¹⁵ As PECs de iniciativa do Senado Federal que tramitaram na Câmara dos Deputados chegam à Casa já aprovadas nos dois turnos do Senado. O trâmite interno à Câmara é idêntico às proposições da própria Câmara e de iniciativa do Executivo e do Senado.

¹⁶ O Pacote foi desenvolvido em 2015 para obter as informações da Câmara dos Deputados a partir do webservice da Casa. Código e documentação em: <<https://github.com/leobarone/bRasilLegis>>. A obtenção dos dados utilizando o Pacote estão no Apêndice A. Agradeço ao Leonardo Barone pelo auxílio com a ferramenta e parabênio pelo seu desenvolvimento.

66), desde que não esteja na vigência de estado de defesa ou sítio, e desde que a Proposta não proponha “abolição da Federação, do voto direto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.” (art. 201, RICD, p. 66). Na Câmara, as PECs estão sujeitas à tramitação especial, estabelecidas nos artigos 201, 202 e 203 do Regimento Interno. No que não colidir com o disposto nestes artigos, aplicam-se “as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei.” (art. 202, RICD, p. 66).

Propositura

Inicialmente, a PEC elaborada deve ser protocolada na Mesa Diretora da CD, responsável por dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da Casa (art. 14, RICD, p. 15). Trata-se de um órgão colegiado, integrado por sete deputados eleitos entre os parlamentares para mandatos de dois anos (art. 5, RICD, p. 12).

A Proposta será numerada e datada pela Mesa, numeração esta realizada por legislatura (art. 138, RICD, p. 53). A Mesa tem prazo de duas sessões depois do recebimento para despachar a matéria à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (art. 139, RICD, p. 54). Diferente de outros tipos de proposição, não cabe ao Presidente da Câmara indicar as Comissões que deverão sobre elas se pronunciar, a ordem em que deverão os respectivos pareceres ser emitidos, nem se está dispensada apreciação final do plenário, prerrogativas que conferem ao Presidente certa influência no poder de agenda das comissões (AGUIAR, 2013).

Antes do despacho à CCJC, a Presidência da Casa verifica se já há em tramitação PEC sobre tema análogo ou correlato. Em caso positivo, as matérias serão apensadas, passando a tramitar em conjunto (art. 139, I, RICD, p. 54). Esta característica de apensamento de matérias permite que todas as sugestões a respeito de uma mesma mudança tramitem em conjunto. Assim, se uma das propostas atrai o interesse dos atores, as demais caminharão e serão apreciadas em conjunto. É possível solicitar o apensamento ou desapensamento entre matérias ao longo do processo de emendamento, e caberá à Presidência da CD a decisão. Regimentalmente, as Propostas deverão ser apensadas a outras que estejam na mesma fase do processo (DOMINGUES, 2008).

A matéria será devolvida ao autor caso não esteja devidamente formalizada e em termos, ou verse sobre matéria alheia à competência da Câmara, seja evidentemente inconstitucional ou antirregimental (art. 137, I, RICD, p. 53). A PEC também será devolvida ao autor se não for protocolada com o mínimo de 171 assinaturas apoiando a iniciativa (CRFB, art. 60; art. 201,

RICD, p. 66).

É sujeito a debate considerarmos o número mínimo de assinaturas como constituindo o primeiro ponto de veto para a tramitação da PEC. Isso porque este requisito pode ser entendido como parte da iniciativa da propositura, que não se trata de uma fase do processo, mas um ato que deflagra o processo legislativo e transforma a iniciativa como uma faculdade coletiva e não individual de cada legislador. Ademais, já tornou-se anedótica a assinatura de apoio apenas como favor ou cortesia aos parlamentares¹⁷. Ainda assim, o Autor da PEC é um ator no processo, já que é responsável pelo recebimento da devolução da Proposta, não poderá presidir Comissões nem ser relator de matérias próprias (art. 43, RICD, p. 33), pode propor requerimentos (art. 52, § 4º, RICD, p. 35) e fazer uso da palavra (art. 57, VII, RICD, p. 36).

À Mesa, neste momento, cabe apenas decidir pela apensação ou não da matéria (que poderá ocorrer a qualquer momento do processo) e verificar o número de assinaturas, não havendo elementos para que exerça sua influência baseada em sua concordância com a mudança. Assim, não consideramos que este passo inicial seja um ponto de veto ou uma arena decisória.

1ª Arena Decisória: CCJC | 1º Ponto de Veto: Votação pela CCJC

A Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania é uma das Comissões Permanentes da Câmara, cujo número de membros efetivos e composição são fixados por Ato da Mesa Diretora da Câmara e mantidos a cada legislatura (art. 25 e 26, RICD, p. 23). No caso das Propostas de Emenda à Constituição, a CCJC é responsável pela análise sobre a admissibilidade da Proposta (art. 32, IV, RICD, p. 26), devendo se pronunciar em um prazo regimental de cinco sessões (art. 202, RICD, p. 66)¹⁸. A decisão da Comissão é tomada em torno do Parecer do Relator da matéria, que deverá ser lido (ou dispensada a leitura se distribuído), e discutido em plenário da Comissão (art. 57, VI e VII, RICD, p. 36). Os demais Deputados poderão propor emendas ao relatório, o qual poderá ser reescrito pelo Relator, bem como apresentar parecer diverso do voto do Relator (voto em separado). Na votação, se aprovado na íntegra em seus termos, o Parecer do Relator será tido como da Comissão; se rejeitado, o Relator substituto redigirá o Parecer vencedor (art. 57, X-XIII, RICD, p. 37). A

¹⁷ Ver por exemplo vídeo “CQC - Deputados aprovam cachaça na cesta básica” (disponível em https://youtu.be/xz_0xpfSzZ4, acesso em 16/12/2015) e notícia “Saiba como pensam os deputados gaúchos que assinaram a 'PEC dos Apóstolos’” (disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/04/saiba-como-pensam-os-deputados-gauchos-que-assinaram-a-pec-dos-apostolos-4733342.html>, acesso em 16/12/2015).

¹⁸ “Art. 280. Salvo disposição em contrário, os prazos assinalados em dias ou sessões neste Regimento computar-se-ão, respectivamente, como dias corridos ou por sessões deliberativas e de debates da Câmara dos Deputados efetivamente realizadas; os fixados por mês contam-se de data a data.” (RICD, p. 80).

votação ocorre de maneira ostensiva e simbólica (art. 184 e 185, X-XIII, RICD, p. 62), sendo necessária para aprovação maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros da Comissão (CRFB, art. 47). O Parecer é a proposição mediante a qual uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo (art. 126, RICD, vol. 1, p. 52).

Cabe aos Líderes dos Partidos e Blocos Parlamentares a indicação dos nomes dos membros titulares e suplentes da Comissão (art. 28, RICD, p. 24). A incipiente literatura mostra que no Brasil tais indicações têm considerado a lealdade partidária (MÜLLER, 2005) e a *expertise* dos legisladores (SANTOS, 2002; MÜLLER; MEIRELES, 2014). Na composição da Comissão, é assegurada “a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria” (art. 23, RICD, p. 22) por meio do quociente partidário (art. 27, RICD, p. 24). As lideranças controlam a distribuição de postos nas comissões (PEREIRA; MUELLER, 2000; AGUIAR, 2013), inclusive a Presidência do Colegiado, “porque o mesmo critério proporcional que se aplica ao preenchimento dos cargos da Mesa Diretora e das próprias comissões estende-se também à escolha da presidência destas.” (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 699). Os líderes também opinam na Ordem do Dia (SANTOS; RENNO, 2002) e possuem outras prerrogativas regimentais como requerer o adiamento ou encerramento da discussão de matérias (art. 177 e 178, RICD, p. 61) e a inversão de pauta previamente estabelecida (AGUIAR, 2013).

Ao Presidente compete a designação de Relatores e Relatores substitutos e distribuir-lhes a Proposta sujeita a Parecer (art. 41, RICD, p. 32)¹⁹ e a organização da Ordem do Dia (art. 47, RICD, p. 34), o qual coloca matérias em pauta e define a votação do mesmo²⁰. Ademais, destacam-se atribuições como dar à comissão e às lideranças conhecimento da pauta de reuniões; conceder a palavra aos membros da comissão, aos líderes e aos deputados que a solicitarem; resolver, de acordo com o Regimento, as questões de ordem ou reclamação suscitadas na comissão e definir a pauta das reuniões da comissão:

O poder de agenda do presidente da comissão é explícito, na medida em que ele é quem define a pauta da comissão e, por isso, escolhe os projetos que deverão estar sujeitos à deliberação do colegiado. Nesse sentido, o Presidente da

¹⁹ A única restrição regimental para distribuição de relatoria é que o autor da matéria não poderá relatar a mesma (art. 43, RICD, p. 33).

²⁰ Os membros da Comissão poderão apresentar Requerimento para inclusão de Propostas que já tenham parecer do Relator na Ordem do Dia, sujeito a Despacho apenas do Presidente (art. 114, I, RICD, p. 49), bem como adiamento de discussão ou votação, sujeito a Deliberação em Plenário (art. 117, I, RICD, p. 50).

Comissão tem também a prerrogativa de retirar uma proposição de pauta, de ofício, antes e durante a discussão da matéria. Trata-se de um poder de agenda direto. (AGUIAR, 2013, p. 144)

O Relator tem por responsabilidade emitir parecer sobre a constitucionalidade da matéria – o mérito ou o conteúdo das Propostas não são analisados nesta Comissão. O Parecer do Relator, que deverá pronunciar-se sobre todas as proposições apensadas (art. 57, I, RICD, p. 36), pode votar pela admissibilidade integral, admissibilidade com emendas ou substitutivo (que altera o texto original da proposta) ou pela inadmissibilidade das Propostas.

Portanto, o poder de agenda do relator se limita à construção de um parecer com conteúdo que possa ir à votação no plenário da comissão, não havendo como aferir quando isso acontecerá, já que, regimentalmente, cabe ao presidente da comissão a elaboração da pauta. Ainda que o relator tenha prerrogativa de selecionar as emendas que serão aprovadas ou rejeitadas, essa opção terá de ser feita visando aproximar o texto com o que deseja o plenário da comissão. (AGUIAR, 2013, p. 149)

Vê-se que apesar de não se manifestar sobre o mérito da questão, a CCJC pode representar um ponto de veto para uma PEC pois depende do Presidente designar relatoria, incluir na votação da Comissão e, então, obter os votos necessários para aprovação. “A CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) funciona como gatekeeper de duas formas: simplesmente não incluindo uma PEC na pauta de votações, levando ao seu arquivamento ao final da legislatura; ou aprovando um Parecer pela inadmissibilidade.” (ROCHA; SILVA, 2015, p. 234).

2ª Arena Decisória: Mesa Diretora da CD | 2º Ponto de Veto: Constituição da Comissão Especial (CESP)

O Parecer da CCJC é encaminhado à Mesa Diretora da CD. Se foi aprovado parecer pela inadmissibilidade, a PEC é encaminhada para arquivamento, sendo prerrogativa do Autor da Proposta, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário, na tentativa de reverter o Parecer (art. 54, 58 e 202 RICD). Na ausência de recurso, a Proposta é arquivada e não poderá haver outra PEC na mesma sessão legislativa a respeito do mesmo tema, no que seria considerada prejudicada (art. 163, RICD, p. 59).

Se foi aprovado parecer pela admissibilidade na CCJC, deve haver encaminhamento da Mesa Diretora da Casa para criar e constituir Comissão Especial (CESP) para o exame de mérito da proposição (art. 202, RICD, p. 66). São dois atos da Presidência da Casa: Ato de Criação e Ato de Constituição da Comissão Especial. O Ato de Criação define o número de membros titulares e suplentes da Comissão, podendo algumas vagas serem rotativas entre partidos que não tiveram titularidade e suplência garantida. Não há número regimentalmente definido de membros para as Comissões Especiais para análise de PECs, sendo estes atribuídos pela Mesa no Ato de Criação. Em novembro de 2015, por exemplo, eram 21 Comissões Especiais em funcionamento na Câmara, compostas de 18 a 27 membros titulares e de 6 a 21 membros suplentes²¹. O Ato de Constituição designa os membros, os quais são indicados pelas lideranças dos Partidos e Blocos Parlamentares, e convoca a primeira reunião da CESP, na qual serão eleitos presidente e vice-presidentes.

Diferente quando do recebimento da propositura da PEC, a Mesa, e especialmente o Presidente da Câmara, pode utilizar deste momento para protelar o prosseguimento de matérias alheias aos seus interesses e de seus aliados²². Na composição da Mesa Diretora, assim como das Comissões, “é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa” (CRFB, art. 58, § 1º). A composição da Mesa é feita por meio de eleições diretas pelos deputados, e a principal função dos ocupantes desses postos é a organização da agenda parlamentar (*agenda steering*) (SILVA JR. ET AL, 2013, p. 289).

3ª Arena Decisória: Comissão Especial | 3º Ponto de Veto: Votação do Parecer pela Comissão Especial

A Comissão Especial (CESP) é um dos tipos de Comissões Temporárias da Câmara, criadas para apreciação de assuntos específicos, como as PECs (art. 34, I, RICD, p. 31), e “se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.” (art. 22, II, RICD, p. 22). À semelhança do que ocorre na

²¹ Câmara dos Deputados. “Composição das Comissões Especiais, Parlamentares de Inquérito, Externas, Grupos de Trabalho e Conselhos”. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/composicao-de-todas-as-comissoes-temporarias>. Acesso em 13/11/2015.

²² “Ora, desde 1989, data da vigência do atual Regimento Interno, elaborado sob a égide da Constituição de 1988, nenhum partido político conseguiu, isoladamente, número suficiente de cadeiras na Câmara que lhe garantisse a escolha do presidente sem o apoio de outras agremiações, o que insere a eleição do presidente da Câmara dos Deputados no contexto da formação de coalizões parlamentares, quer para efeito de gestão interna do Legislativo, quer com vistas ao apoio ao governo.” (VIEIRA, 2011, p. 94).

CCJC, os Líderes partidários indicam os membros para compor cada CESP: “[a] composição e as funções de importância (presidência, vice-presidência e relatoria) nas comissões especiais são instrumentos de negociação política com o que se pode acomodar a ânsia parlamentar por cargos.” (FERRI, 2007, p. 119).

Uma vez formada e com Presidente eleito, este torna-se figura-chave, “visto que, entre outras competências, convoca todas as reuniões da comissão, designa relatores, concede a palavra, convoca votações e representa a comissão em reuniões do Colégio de Líderes (INÁCIO; REZENDE, 2015). Também como ocorre na CCJC, o Presidente da Comissão designa Relator para a matéria, que deverá apresentar Parecer quanto ao mérito da PEC. A Comissão tem um prazo de 40 sessões ordinárias a partir de sua constituição para proferir parecer sobre o mérito da PEC (art. 202, RICD, p. 66) e das PECs que estiverem apensadas. Na Comissão Especial, bastará que a Proposta tenha a aprovação da maioria dos votos dos presentes, com presença mínima da maioria dos integrantes da Comissão, para que seja encaminhada de volta à Mesa Diretora da Câmara para encaminhamento de deliberação e votação em Plenário.

2ª Arena Decisória: Mesa Diretora da CD | 4º Ponto de Veto: Inserção na Pauta de Deliberação do Plenário da Câmara

Tendo sido analisada pela Comissão Especial, a PEC precisará ser aprovada pelo Plenário da Câmara em 2 turnos de votação, respeitado um interstício de 2 sessões para a inclusão na Ordem do Dia para o 1º turno. É de competência do Presidente da Mesa Diretora, entretanto, a definição da pauta de deliberações do Plenário (art.17, RICD, p. 16). Assim, a inclusão da apreciação da PEC na Ordem do Dia cabe ao Presidente, sob influência dos Líderes Partidários que exercem controle sobre os membros de suas bancadas, as votações nominais, a apresentação de emendas, a pauta e a ordem de votação das propostas legislativas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FIGUEIREDO, 2001).

A habilidade de controlar as propostas que irão à Plenário é uma fonte de poder central nas democracias legislativas e um aspecto crucial do poder de agenda (GIANNETTI; PEDRAZZANI; PINTO, 2014). Também neste momento do processo, à semelhança da constituição da CESP, a Mesa e seu Presidente poderão protelar a inclusão da matéria para discussão no Plenário quando a PEC não for de seu interesse.

4ª Arena Decisória: Plenário da Câmara | 5º e 6º Pontos de Veto: Votação pelo Plenário da Câmara – 2 Turnos

A tramitação dentro da Câmara culmina com dois turnos de votação de maioria qualificada (3/5) dos membros da Casa, ou 308 dos 513 deputados. Cada turno é constituído de discussão e votação (art. 149, RICD, p. 55), e deverá ter interstício de ao menos cinco sessões entre os turnos de votação (art. 202, § 6º, RICD, p. 66), podendo haver dispensa tanto de votação (art.166, RICD, vol. I, p. 59) quanto de interstício aprovada pelo Plenário (art.150, RICD, vol. I, p. 59). Após a aprovação da Proposta em segundo turno, ela deverá também voltar à Comissão Especial para a redação final do que foi aprovado em plenário, caso tenha havido emenda (arts.195 e 197, RICD, p. 65). À redação final, até o início da votação, só se admitirão emendas de redação a dispositivo emendado e as que decorram de emendas aprovadas (art.120, RICD, p. 51).

As PECs poderão ter sua discussão ou votação prejudicadas se o texto for idêntico a outro aprovado ou rejeitado na mesma sessão legislativa, ou transformado em diploma legal; se estiver apensada à outra aprovada ou se for oposta à aprovada (art. 163, RICD, p. 59), podendo o Autor interpor recurso ao Plenário da Câmara para deliberação. A Proposta será arquivada definitivamente quando declarada prejudicada (art. 164, RICD, p. 59). É utilizado o processo ostensivo e nominal de votação das PECs no Plenário (art. 187 e 202, § 6º, RICD, p. 62). Caso a PEC seja rejeitada em qualquer dos turnos de votação na Câmara, ela será arquivada. Caso seja aprovada, será encaminhada ao Senado Federal.

Encaminhamento ao Senado

O Senado poderá aprovar com ou sem alterações, ou rejeitar a Proposta. Se rejeitada, a mesma será arquivada. Se aprovada com alterações, a PEC voltará à Câmara dos Deputados, reiniciando a tramitação desde a Comissão de Constituição e Justiça da Casa. Se aprovada sem alterações, a PEC é promulgada como Emenda Constitucional em sessão conjunta. As PECs, por serem alterações na Constituição Federal, não são sancionadas como um projeto de lei, mas sim promulgadas pelo Congresso. Em seguida, dá-se a publicação no Diário Oficial da União, sendo condição de vigência e eficácia da emenda.

Arquivamento automático

A tramitação das PECs é interrompida ao final de cada legislatura na Câmara dos Deputados, quando as Propostas são arquivadas, com exceção das que: a) têm pareceres favoráveis de todas as comissões; b) já tenham sido aprovadas em turno em primeiro ou segundo turno; c) tenham tramitado pelo Senado, ou dele sejam originárias; ou d) sejam originárias do Poder

Executivo (art. 105, RICD, p. 47). As proposições podem ser desarquivadas por requerimento de seus autores nos primeiros 180 dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura seguinte, retornando a tramitação no estágio em que se encontravam no momento em que foram arquivadas (art. 105, RICD, p. 47).

2.2.2 Contextualizando o Processo de Tramitação e a Escolha do Critério de Seleção

Rocha e Silva (2015, p. 234) resumem as dificuldades enfrentadas pelas Propostas ao longo do processo esmiuçado acima:

É bastante comum que depois de apresentadas, muitas propostas sejam devolvidas ao autor por não conter o número mínimo de assinaturas (ou por problemas na validação das assinaturas). Depois de serem encaminhadas à CCJC, muitas propostas não seguem em frente devido à não indicação de relator ou à sua não inclusão na pauta de votações da comissão. As que passam pela CCJC param no caminho devido à não criação da comissão especial ou não designação de membros para compô-la. Depois de serem votadas na comissão especial, se aprovadas, as PECs ainda enfrentam outro ponto de veto: a decisão do presidente da casa em colocar o tema na pauta de votações do plenário. Se a PEC chega à casa revisora, qualquer mudança proposta deve ser apreciada e votada na casa de origem.

Apesar dos diversos potenciais pontos de veto do processo para aprovação das PECs e da constatação que Propostas ficam no caminho, é preciso situá-las no contexto político brasileiro. A literatura sobre as Comissões do Poder Legislativo aponta para baixo grau de institucionalização e a fragilidade do sistema de comissões permanentes brasileiro, marcado pela alta rotatividade de seus membros (PEREIRA; MUELLER, 2000; FREITAS; MOURA; MEDEIROS, 2008). A literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo sublinham quão fortes são os incentivos à cooperação no sistema político brasileiro e a preponderância do Executivo no processo legislativo, com amplo domínio sobre a produção legal brasileira em todo o período democrático iniciado a partir da Constituição de 1988 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1999; SANTOS, 1999; RICCI, 2003; FREITAS; MOURA; MEDEIROS, 2008). Não se trata necessariamente de uma agenda do Executivo, mas sim de uma agenda da maioria: ao compor a coalizão o presidente divide o poder, a agenda aprovada passa a ser a agenda da coalizão (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI 2009), e os partidos têm mecanismos de controle sobre seus membros e sobre as votações (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2003; GUARNIERI, 2011). Ainda assim, os critérios

utilizados para as indicações pelos líderes partidários da composição das Comissões (MÜLLER; MEIRELES, 2014) bem como a indicação de relatoria pelos Presidentes das Comissões dentre os membros destas (SANTOS; ALMEIDA, 2005) ainda não encontram consenso na literatura.

Como é de se esperar, as PECs guardam diferenças dos demais componentes do processo legislativo: as comissões da Câmara e do Senado não têm competência para aprovar terminativamente as Propostas de Emenda à Constituição, sendo obrigatório trâmite pelo Plenário; as PECs são votadas em dois turnos²³; o quórum para aprovação é de três quintos de cada Casa; as duas Casas precisam aprovar o mesmo texto; e as propostas não tramitam em regime de urgência²⁴ (art. 151, RICD, p. 56; Parecer N° 296, de 1991, RISF, vol.2, p. 213-217). Uma vez aprovadas por ambas as Casas do Congresso Nacional, a emenda constitucional segue, diretamente, para a fase de promulgação e publicação, sem participação do Poder Executivo. Muitas dessas diferenças não presentes nas PECs são recursos de interferência no processo legislativo disponíveis ao Executivo em outros tipos de legislação, como o recurso da votação simbólica, exclusividade de proposição, pedido de urgência e o veto do poder executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 193-223; PEREIRA; MUELLER, 2000).

No caso das PECs, ainda que o Executivo não tenha influência direta e independente sobre diversas questões que domina em outras, diversos elementos do processo legislativo de aprovação de PECs estão sob controle das maiorias legislativas, as quais por sua vez são diretamente influenciadas pelos poderes do Executivo. As comissões devem respeitar a representatividade do Plenário, as Presidências das Casas e das Comissões e as indicações para composição destas são centralizadas no Colégio de Líderes, bem como a definição da Ordem do Dia do Plenário da Câmara. Ademais, como sugere grande parte da literatura (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LEONI, 2002; NEIVA, 2011; ZUCCO JR.; LAUDERDALE, 2011; ZUCCO JR., 2009; FREITAS; IZUMI; MEDEIROS, 2012), o pertencimento ou não à coalizão governamental é um fator determinante do comportamento legislativo.

Então, dado o procedimento de tramitação das PECs e o contexto político-institucional brasileiro, avaliamos que o ponto de corte para que a PEC seja considerada relevante e seja

²³ “Art. 148. As proposições em tramitação na Câmara são subordinadas, na sua apreciação, a turno único, excetuadas as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os demais casos expressos neste Regimento.” (RICD, p. 55).

²⁴ Embora seja possível solicitar a quebra de interstício entre os dois turnos de votação. Ver Carvalho (2010).

incluída nos estudos constitucionais sejam aquelas cujo Parecer de admissibilidade é votado na CCJC. Tais matérias não apenas receberam as assinaturas iniciais para avaliação, mas entraram na agenda da Comissão, sendo-lhe designado Relator, cujo Parecer foi de fato votado. Nesta fase, o mérito ainda não foi julgado, o que pode indicar que apesar de potencial oposição da maioria à Proposta, ainda assim esta pode receber tempo de consideração no Congresso, ainda que seu sucesso na aprovação não esteja garantido, garantindo que este ponto de veto não é aquele a partir do qual as chances de aprovação ficam sobrestimadas. A CCJC é ainda uma arena disputada, por ser responsável por analisar todas as matérias em trâmite²⁵, o que nos indica que a entrada de uma matéria em sua agenda do dia é de fato relevante. Em 1999 e 2000, os dois primeiros anos da 51^a Legislatura, foram apreciadas 1941 das 5877 proposições recebidas, ou 33% do total (BRASIL, 2000a, 2000b). Mais recentemente, nos anos de 2013 e 2014, último biênio da 54^a Legislatura, foram apreciadas 1986 das 3472 proposições recebidas pela CCJC, ou 57,2%. Para as PECs, este valor cai para 47,2%, tendo sido apreciadas 95 das 201 recebidas no biênio (BRASIL, 2014, 2015a).

Como desdobramento desse critério, podendo servir de contraponto e validação, consideramos relevante ainda levantar as informações referentes à criação e constituição da CESP, bem como verificar se houve reuniões da Comissão e se seu Parecer foi votado. Se a aprovação na CCJC e a criação da CESP podem ser considerados aspectos formais do processo, cujos baixos custos explicariam a continuação das PECs nestes pontos, a reunião e a votação do Parecer da Comissão Especial indicam apoio mais substantivo à matéria. Considerando os elementos de centralização na maioria na conquista da Presidência das Casas, na composição da CCJC e da CESP, na definição da Ordem do Dia do Plenário, é esperado que não sejam dispendidos esforços em projetos que não têm tração interna à maioria. Assim, esperamos haver uma diminuição significativa no número de PECs que tem seu Parecer votado na CCJC, que a CESP seja criada, que a CESP de fato se reúna, e que o Parecer seja votado.

2.2.3 Corte da CCJC como critério de seleção para Propostas relevantes

Para aplicar o critério proposto acima, utilizamos todas as Propostas de Emendas à Constituição que tiveram tramitação na Câmara dos Deputados, tendo sido submetidas entre outubro de 1988 e dezembro de 2010. Não estão contempladas em nossa análise as PECs do

²⁵ “Segundo o artigo 32 do Regimento Interno, a CCJ é chamada a opinar sobre a totalidade de proposições em trâmite (projetos, emendas e substitutivos) após a análise das outras comissões eventualmente designadas para apreciá-las.” (RIBEIRAL, 1998, p. 75).

Senado que não foram encaminhadas à Câmara. São seis legislaturas, sob o governo de cinco presidentes diferentes, nas quais houve formação de 19 coalizões (FREITAS; MEDEIROS; IZUMI, 2012, p. 33). A votação de Parecer na CCJC foi verificada a partir da obtenção do andamento das PECs no SILEG²⁶. Classificamos manualmente quais PECs tiveram seus Pareceres votados na CCJC (não distinguimos entre aprovação de admissibilidade, inadmissibilidade ou desmembramento total da Proposta), quais tiveram CESP criada, em que houve reunião da CESP e que seu Parecer tenha sido votado.

A intenção inicial era classificar cada PEC utilizando o RStudio, criando um script que pudesse ser facilmente reproduzido por outros pesquisadores e no futuro, para atualizar esta pesquisa. Durante os testes do script, chamou atenção a baixa quantidade de PECs como tendo sido votadas, bem como PECs que foram transformadas em Emenda sem nenhum registro de que haviam tido seus Pareceres votados. Analisando os dados de andamento mais detalhadamente, ficou claro que as Propostas que tramitavam apensadas a outras não tinham seus dados registrados em seu próprio andamento. Sua votação aparecia apenas no andamento da PEC principal, ou seja, uma PEC pode ter votada sua admissibilidade na CCJC, mas não apresentar isso em seus próprios registros, pois estava apensada. O mesmo vale para a Comissão Especial, que é criada para apreciar a PEC principal juntamente com as apensadas. Além disso, observamos que há apensação e desapensação, arquivamentos e desarquivamentos em diversos momentos do processo, que induziam facilmente ao erro mesmo se fôssemos pensar em uma solução para as PECs apensadas. Ademais, algumas palavras chaves induziam ao erro ao apontar para uma evidência enquanto na verdade era de outra. Então, diante da complexidade dos dados e por consequência do código que iríamos desenvolver, optamos por analisar manualmente, uma a uma, todas as PECs submetidas de 1988 a 2010 que tramitaram na Câmara dos Deputados.

As Propostas foram identificadas como tendo sido votadas na CCJC quando apresentaram andamento com as seguintes situações para o órgão CCJC: “Aprovação do Parecer (...)”; “Aprovação Unânime do Parecer (...)”; “Aprovado o parecer (...)”; “Aprovado por Unanimidade o Parecer (...)”. Para aqueles que não continham estas frases em seus andamentos, mas continham “Leitura e Publicação do Parecer da CCJR” ou “Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania”, realizada pela Mesa ou pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), também foram consideradas

²⁶ Função “obterAndamento {bRasilLegis}”. Em nossa análise, utilizamos o data frame “pec_andamento”, cuja construção pode ser vista em nosso script de obtenção de dados (Apêndice A).

como tendo sido votadas. Quando as PECs foram declaradas prejudicadas sem que houvesse Parecer votado pela CCJC, elas foram consideradas como não tendo superado este ponto. A análise de prejudicialidade, aprovação ou rejeição das PECs não foi levantada, nem a data de votação do Parecer. A classificação ocorreu quando da evidência de votação na CCJC em qualquer ponto da tramitação, mesmo quando houve arquivamentos e desarquivamentos após tais eventos e enquanto apensadas ou desapensadas.

Há alguns poucos casos em que a PEC não teve seu parecer votado na CCJC, mas foi apensada a outra PEC que já estava na fase de Comissão Especial, como a PEC 99/1995. Tal apensação é questionável do ponto de vista regimental, já que esta só pode ocorrer quando as PECs se encontram no mesmo estágio de tramitação (DOMINGUES, 2008). De fato, verificamos alguns casos que, mesmo não apensada, houve criação de Comissão Especial sem votação do Parecer da CCJC (como a PEC 42/1995). Para os nossos fins, de avaliar se a Proposta deve ser considerada como refletindo preocupações político-sociais relevantes, classificamo-las como PECs que tiveram seu Parecer votado, que compõem o conjunto das PECs relevantes.

À semelhança como se deu a classificação para a votação na CCJC, classificamos manualmente as Propostas a partir de seus registros de andamento no SILEG para as informações referentes à Comissão Especial. Para identificar quando houve sua criação, selecionamos a partir da identificação das seguintes expressões: “Ato da Presidência : Constitui Comissão Especial (...)”; “Ato da Presidência Constituindo, nos Termos do Artigo 202, Paragrafo Segundo, do Regimento Interno, Comissão Especial (...)”; “Ato da Presidência: nos Termos do Parágrafo Primeiro do Artigo 33, do Regimento Interno, esta Presidência decide Constituir Comissão Especial (...)”; “Ato do Presidente, constituindo a comissão especial (...)”. Incluímos ainda as PECs que tiveram sua criação declarada pela Presidência da Câmara (“Ato da Presidência: Cria Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno”) e as que houve indicação de nomes via Ofício, sem outras evidências de funcionamento. Na ausência destes registros, que aconteceu com frequência, utilizamos a existência de indícios de seu funcionamento, utilizando os andamentos do órgão CESP, tais como atas de reunião da Comissão, designação de relator e prazo para apresentação de emendas, ou ainda leitura ou publicação de Parecer da Comissão Especial. Quando identificamos que houve indícios de CESP para uma PEC votada inadmissível (veja PEC 5/1991, por exemplo), consideramos como não tendo sido criada. Não podemos afirmar que a ausência de CESP indica desinteresse para sua criação por parte dos atores políticos

pois as PECs podem ter sido votadas como inadmissíveis, ter sido desmembradas ou ainda retiradas pelo autor.

Para identificarmos se houve reunião da CESP, utilizamos as seguintes expressões no andamento das PECs: “Termo de Reunião”; “Relator (...)”; “Apresentação do Requerimento de Audiência Pública (...)”; “Apresentação de (...) Emendas”. Na ausência desse tipo de registro, estando presente indicativo de votação do Parecer da CESP, classificamos como se a CESP tivesse se reunido (veja PEC 45/1991 ou 498/1997, por exemplo).

No caso da votação do Parecer da CESP, utilizamos expressões como: “Leitura e Publicação dos Pareceres da CCJR e CESP.”; “Aprovação Unânime do Parecer Favorável do Relator”; “Aprovado o Parecer Favorável do Relator”; “Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº (...)”. Não se pode dizer que a PEC deixou de ser votada apenas por falta de interesse, já que pode ocorrer da Proposta ser declarada prejudicada face à aprovação de Emenda similar (veja PEC 55/1991, por exemplo) antes da votação de seu Parecer, apesar de terem sido conduzidas reuniões da CESP. No caso das PECs que tiveram seu Parecer votado, não diferenciamos entre votação pela aprovação ou rejeição.

No caso das PECs apensadas, a identificação de cada um desses elementos se deu pelo andamento da Proposta principal. Julgamos mais prudente avaliar o andamento das apensadas a partir do registro da principal, que costuma trazer o resultado para todas as PECs, indicando que de fato foram votadas. O andamento da PEC 32/1999 traz, por exemplo, o seguinte registro para sua Comissão Especial, no dia 22/05/2014: “Pela aprovação desta, e da PEC 82/2003, apensada, com substitutivo, e pela rejeição da PEC 27/2003, da PEC 28/2003, da PEC 102/2003, e da PEC 209/2007, apensadas.”.

Na ausência do registro do voto da apensada na principal, utilizamos o informado no andamento da apensada. É possível identificar que a PEC apensada foi recebida pela Comissão Especial da principal (ou ainda, da principal da principal, já que há árvores de apensamento²⁷), pois é registrado seu recebimento em seu próprio andamento. Nesse caso, se pode assumir que houve votação de admissibilidade da CCJC. O mesmo vale para a votação da Comissão Especial; as apensadas recebem notações em seu andamento como as seguintes:

²⁷ Por exemplo, o caso da PEC 209/2007: apensada à 102/2003, a qual foi apensada à 32/1999, por sua vez apensada (e posteriormente desapensada) à PEC 123/1995. Para uma dimensão da quantidades de apensamentos que uma PEC pode ter, ver no SILEG por exemplo a PEC 171/1993 ou 182/2007.

“Declarada prejudicada, face a aprovação do Substitutivo oferecido pela Comissão Especial”; “Declarada prejudicada em face da aprovação, em primeiro turno, da PEC (...), principal”. Tomamos a declaração de prejudicialidade como se a PEC tivesse sido votada, já que esta prejudicialidade foi resultado da votação pelo Plenário após parecer da CESP. Não há, no entanto, padrão para os registros. Para continuar no exemplo iniciado acima, no andamento de todas as apensadas da PEC 32/1999 (PEC 27/2003, 28/2003, 82/2003, 102/2003, 209/2007) há apenas seu recebimento pela Comissão em 07/11/2012, e seu arquivamento em 31/01/2015.

Em pouquíssimos casos, a PEC foi votada diretamente no Plenário, não havendo votação nem pela CCJC nem pela CESP (como a PEC 497/1997), ou apenas a votação da CESP foi suplantada (como na PEC 227/2004). Considerando que o critério busca identificar PECs relevantes, consideramos que o interesse do Plenário da Câmara é suficiente para que seja classificada como se houvesse sido votada pelas Comissões.

Em todo período analisado, a quantidade de PECs com votação pela CCJC representou 50,2% das proposições recebidas pela Comissão; 1.298 das 2.606 não foram votadas. Esse número está dentro do esperado, já que conhecemos o padrão de atividade de dois biênios da CCJC. Adicionalmente, foram consideradas como não votadas outras potenciais saídas da CCJC, como aquelas retiradas pelo autor e prejudicadas. No Gráfico 1, contamos PECs com e sem votação na CCJC, por Legislatura da submissão, mesmo que a votação tenha ocorrido em outra Legislatura.

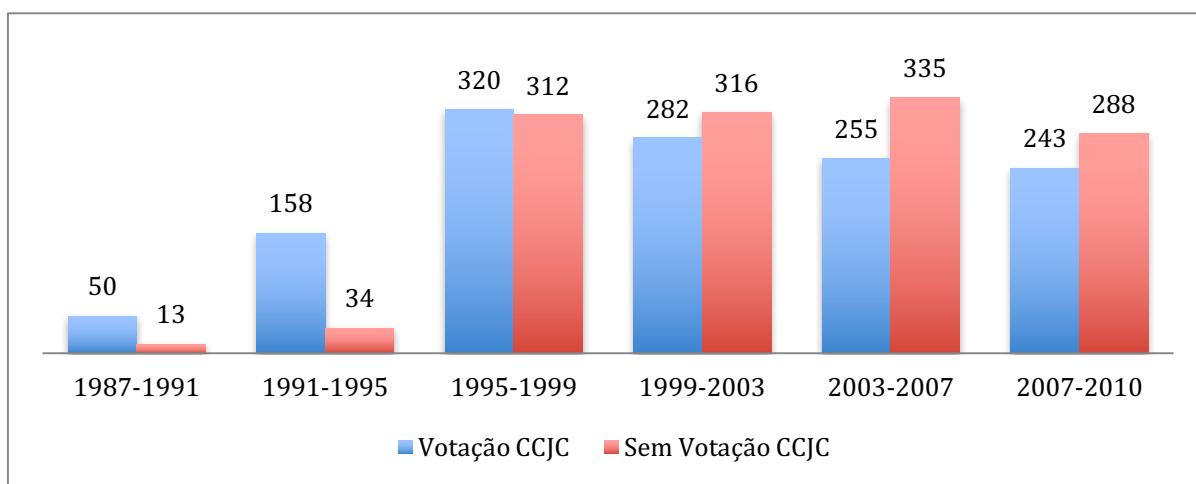


Gráfico 1 - Contagem de PECs com e sem votação de Parecer na CCJC, 1988-2010, por Legislatura da submissão

Fonte: SILEG, nov/2015

Nota: Dados trabalhados pela autora

Rocha e Silva (2015, p. 234), em sua seleção de PECs que versavam sobre regras do jogo político²⁸ no mesmo período analisado, identificaram que apenas 114 PECs tiveram Parecer votado na CCJC (17,3% do total que analisaram), proporção menor que a identificada aqui. Desconhecemos o procedimento utilizado pelos autores para identificar quais PECs tiveram seu Parecer votado na CCJC naquele estudo. Diante da dificuldade de identificação da votação das PECs enquanto apensadas a partir do SILEG, é possível que tenha havido algum erro de identificação. Por outro lado, o fato de um estudo setorial apresentar dados consideravelmente diferentes dos encontrados nos indica que o conteúdo das PECs pode influenciar na submissão da mesma para votação na Comissão, o que representaria uma perda da análise dos temas de política pública que sofrem tentativa de mudança quando da utilização de nosso critério. Verificamos, então, se o conteúdo da mudança entre as Propostas votadas e não votadas na CCJC têm dispersão semelhante dos artigos sobre os quais incidem²⁹. Para tanto, comparamos os 50 artigos da Constituição Federal mais presentes no conjunto total de PECs com os 50 mais presentes nas PECs com votação na CCJC. A comparação mostrou que os conjuntos são similares: 45 dos 50 artigos com mais Propostas de Emenda estavam representados nos 50 artigos mais presentes nas PECs com votação. De uma maneira geral, dentre os 243 artigos sobre os quais versam PECs submetidas³⁰, 27 artigos não constaram do grupo de PECs que foram votadas na CCJC (11,1%). A maioria dos demais artigos não representados em nossa seleção apareceu em apenas uma PEC. A partir dessa análise mais descritiva, acreditamos que o critério de seleção não reduziu a diversidade de temas existente no conjunto total de PECs.

Para além de verificar o impacto de nosso critério para a diversidade de Propostas realizadas, verificamos o impacto do mesmo para os diferentes atores com poder de propositura. Esperamos que todas as PECs do Poder Executivo e as advindas do Senado tenham superado ao menos este ponto de veto inicial: as PECs do Poder Executivo seriam priorizadas pela preponderância que este exerce sobre o Legislativo, e as PECs do Senado Federal, já tendo sido aprovadas naquela Casa, contariam com a coordenação dos partidos (JUNQUEIRA;

²⁸ Os autores identificaram 661 (25,4%) Propostas sobre seu tema de interesse, das 2.606 submetidas de 1988 a 2010.

²⁹ A partir das Ementas das PECs disponíveis no SILEG, identificamos quais artigos estavam presentes em cada uma das PECs para alteração. A classificação identificou quando a PEC: 1) incidia sobre artigo da Constituição; 2) incidia sobre artigo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); 3) inseria novo artigo à Constituição; 4) inseria novo artigo ao ADCT. A informação foi coletada no texto da PEC para aquelas em que a informação não estava presente na ementa. Erros entre as ementas e o texto da PEC não foram verificados.

³⁰ Incluídas as tentativas de mudança sobre Emendas Constitucionais e artigos inseridos por elas; excluídas as mudanças em artigos para-constitucionais, ADCT e novos artigos inseridos.

LUZ, 2015) para que fossem votadas. Não foi o que verificamos.

Tabela 2 - Contagem de PECs com e sem votação de Parecer na CCJC, por autoria, Câmara dos Deputados, 1988-2010

Autor	Total (A)	Votação CCJC (B)	Sem Votação CCJC (C)
Câmara dos Deputados	2467 (100%)	1189 (48,2%)	1278 (51,8%)
Poder Executivo	63 (100%)	54 (85,7%)	9 (14,3%)
Senado Federal	76 (100%)	65 (85,5%)	11 (14,5%)
Total	2606 (100%)	1308 (50,2%)	1298 (49,8%)

Fonte: SILEG, nov/2015

Nota: Dados trabalhados pela autora

A Tabela 2 resume os dados que encontramos, por autoria^{31,32}. As colunas são divididas por total de PECs submetidas (coluna A), aquelas que tiveram Parecer votado pela CCJC (coluna B), e aquelas que não tiveram (coluna C). Nas linhas, a informação é a autoria da Proposta, com a última linha sumariando todas as submetidas. Os percentuais fazem referência ao total de cada linha.

Não foram votadas 9 de 63 PECs de autoria do Poder Executivo (14,3%)³³, enquanto o Senado não viu votadas 11 das 76 PECs que enviou à Câmara (14,5%)³⁴. A não votação dessas Propostas pode ser justamente resultado da interação com os Poderes propositores, mas não nos interessa investigar o motivo da não votação. Para os propósitos de criação do critério de seleção, que busca excluir Propostas realizadas sem repercussão no espectro político-social, não nos parece cabível desconsiderar as Propostas enviadas pelo Poder Executivo e

³¹ Foram enviadas para a Mesa da Câmara PECs a partir da CPI do Extermínio de Crianças (PEC 107/1992), Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios (PEC 560/2006, PEC 561/2006, PEC 562/2006) e da Comissão Especial destinada a estudar as propostas existentes e apresentar projetos legislativos que amenizem os efeitos da tributação cumulativa sobre a economia nacional, usando como compensação a tributação de importação (CEBITRIB) (PEC 533/2002). Nenhum desses atores tem poder de propositura de PEC. As PECs da Comissão dos Correios foram devolvidas pela Mesa da Câmara justamente por esse motivo. As outras duas foram aceitas, possivelmente por terem coletado as assinaturas necessárias, e uma delas (PEC 107/1992) chegou a ter seu Parecer de inadmissibilidade votado na CCJC e apreciada pelo Plenário, diante de estar sujeita à arquivamento por sua inadmissibilidade, e ter sido apreciada em Plenário. Para fins da análise, consideraremos que as cinco foram submetidas pela Câmara dos Deputados.

³² Vale lembrar que aqui estão apenas as PECs do Senado enviadas para a Câmara dos Deputados. O Senado, no período de análise, iniciou mais de 1.200 PECs.

³³ As 9 Propostas do Executivo ainda não votadas são: PEC 149/2007, PEC 174/1995, PEC 177/1993, PEC 178/1993, PEC 179/1993, PEC 369/2005, PEC 59/1991, PEC 62/2007, PEC 623/1998. Vale lembrar que as PECs do Poder Executivo não são arquivadas ao fim de cada Legislatura, bem como as do Senado, e as com parecer favorável da CCJC e da CESP ou tenham sido votadas em primeiro turno (art. 105, RICD, p. 47).

³⁴ As 11 Propostas do Senado ainda não votadas são: PEC 208/2003, PEC 276/2008, PEC 296/2000, PEC 347/2001, PEC 38/2003, PEC 470/2001, PEC 482/2001, PEC 502/2006, PEC 503/2006, PEC 505/2010, PEC 516/2010.

pelo conjunto dos Senadores.

Consideramos que as PECs de autoria do Poder Executivo são relevantes pela sua autoria, pois este é um propositor diferente dos demais. Na Câmara e no Senado, o custo de submissão do projeto é baixo, sendo necessário apenas o cumprimento de um requisito formal de número de assinaturas que tem sido atingido mais por um “espírito de corpo” compartilhado entre os legisladores. Para o legislador ou grupo de legisladores que tem interesse em propor legislação, a mobilização necessária é dentro do próprio corpo político ao qual pertence, e apesar de impor custos aos demais legisladores para negar a Proposta, a Câmara como um todo não paga para negar ou deixar de avaliar a Proposta. O Poder Executivo, por sua vez, precisa mobilizar sua coalizão no Legislativo para o avanço de sua PEC, e impõe custos políticos ao conjunto da Câmara, e especialmente à sua coalizão, quando não há avanço em seus projetos, situação da qual tira poucos benefícios. O Executivo, inclusive, por vezes opta por ceder Propostas para parlamentar de sua base aliada ou mesmo aproveita propostas antigas sobre o tema e que já tivessem sido iniciadas por parlamentares (SOUZA, 2008).

No caso das PECs enviadas pelo Senado, a justificativa é clara: só chegam à Câmara dos Deputados as Propostas que tenham percorrido todo o processo de aprovação do Senado. Ou seja, as PECs do Senado na Câmara receberam o número mínimo de assinaturas para serem consideradas, foram apreciadas e tiveram sua admissibilidade e mérito votados na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, e finalmente foram votadas em dois turnos no Plenário do Senado, tendo sido aprovadas por receberem no mínimo 49 votos favoráveis. Ora, se consideramos que são relevantes as PECs que tiveram parecer de admissibilidade votadas na CCJC da Câmara dos Deputados, certamente devemos considerar as que superaram ainda mais pontos de veto no Senado. As PECs do Senado que chegam à Câmara são ainda mais relevantes que as submetidas pelos Deputados.

A justificativa teórica para considerarmos as PECs submetidas pelo Poder Executivo e pelo Senado é corroborada ainda pelo fato dessas serem majoritariamente votadas na CCJC: cada um dos dois Poderes teve mais de 85% de suas Propostas analisadas na Comissão, o que parece adicionar peso à inclusão de todas as submissões, mesmo que não tenham sido votadas. Dessa forma, consideramos que o critério não deve ser utilizado para as Propostas submetidas pelo Poder Executivo e pelo Senado: utilizaremos o critério de seleção proposto apenas para as PECs submetidas pela Câmara dos Deputados. Então, o conjunto de “PECs selecionadas” passaria a ser composto pelas de autoria dos Deputados que foram votadas na

CCJC (1189 PECs), todas do Senado (76 PECs) e todas do Poder Executivo (63 PECs), totalizando 1328 PECs.

Antes de finalizarmos com nossa seleção de PECs relevantes, passemos à verificação do ponto de veto relacionado à criação e votação do Parecer na Comissão Especial (CESP). A Tabela 3 compila as informações gerais por ponto do processo de emendamento. Nas colunas, identificamos os passos de interesse do processo, quais sejam, a votação do Parecer pela CCJC (coluna A), a criação da Comissão Especial (coluna B), confirmação da reunião de Comissão criada (coluna C), e a votação do Parecer pela CESP (coluna D). Na primeira linha, identificamos o número de PECs que apresentaram indícios no SILEG que de fato superaram esses passos do processo. Na segunda linha, as PECs que não tiveram Parecer votado, não tiveram Comissão criada, não tiveram CESP com registro de reunião, e que não tiveram seu Parecer votado. Os números são cumulativos para o total de 2.606 PECs, e os percentuais referem-se a este total.

Tabela 3 - Número de PECs, por passos do processo de emendamento, Câmara dos Deputados, 1988-2010

	Votação CCJC (A)	Criação CESP (B)	Reunião CESP (C)	Votação CESP (D)
Sim	1308 (50,2%)	906 (34,8%)	690 (26,5%)	658 (25,2%)
Não	1298 (49,8%)	1700 (65,2%)	1916 (73,5%)	1948 (74,8%)

Fonte: SILEG, nov/2015

Nota: Dados trabalhados pela autora

Nossa suspeita inicial era que a criação da CESP se daria apenas caso houvesse interesse em de fato avançar com a matéria. De fato, há uma diminuição no número de PECs que têm seu Parecer votado na CCJC e que posteriormente têm sua Comissão criada: 402 das 1308 PECs votadas na CCJC (30,7%) deixam de ter sua Comissão criada. Entretanto, estas PECs podem ser aquelas que tiveram votado Parecer de inadmissibilidade, informação não sistematizada em nossa análise. Não podemos afirmar que a não criação se deu pela falta de interesse. Então, a diferença que podemos considerar deve ser para aquelas Propostas que têm sua Comissão criada, mas que esta nunca se reuniu: 216 das 906 Comissões criadas (23,6%) não apresentaram registros de reunião. Essa diferença entre criação e reunião nos parece indicar que a criação consiste em um passo formal de baixo custo a ser tomado pela Mesa, enquanto a reunião apresenta custos para os Deputados e para o conjunto da Câmara. Os Deputados deverão despende seu tempo na Comissão, deixando de perseguir outros interesses, enquanto organizacionalmente deverá haver uma priorização coletiva, já que há 16 plenários

disponíveis na Câmara dos Deputados para abrigar reuniões de todas as Comissões (Permanentes, Parlamentares de Inquérito, Especiais), sendo que as 23 comissões permanentes têm prioridade no uso desses espaços (LIRA, 2015).

As PECs que são de fato votadas na Comissão Especial representam 49,7% das Propostas votadas pela CCJC, ou 25,5% de todas as PECs submetidas. Dos 243 artigos sobre os quais versavam as PECs submetidas, 181 (74,5%) estavam nas PECs que tiveram votação de Parecer na CESP. Fica evidente que a votação do Parecer pela CESP desempenha um papel importante como ponto de veto no processo, que, assim como a CCJC, reduz quase que pela metade as Propostas que chegam até a Comissão. Estes achados indicam que as tentativas recorrentes de alteração do processo de emendamento constitucional na Câmara dos Deputados, eliminando este ponto de veto, podem ter consequências políticas significativas na apreciação das PECs.

Está em tramitação o Projeto de Resolução (PRC) 191/2009, que sugere alterar o Regimento Interno da Câmara³⁵, atribuindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o exame do mérito das propostas de emenda à Constituição, acabando com as Comissões Especiais. O Projeto foi apresentado em 2009 pelo Deputado Eduardo Cunha, e aprovado por unanimidade pelos presentes na CCJC em julho de 2015 (LIRA, 2015), após dois desarquivamentos em 2011 e 2015. O Plenário da Câmara votou pela aprovação do Projeto em primeiro turno em setembro de 2015 e se encontra Pronto para a Pauta no Plenário³⁶. A justificativa do Projeto, conforme seu próprio texto, é acelerar o processo de emendamento e equiparar a tramitação na Casa com a do Senado. Os Projetos de Resolução nº 63/2000, nº 223/2002, nº 39/2003, e nº 124/2003 (RODRIGUES, 2006) já foram apresentados anteriormente com o mesmo propósito, sendo este último oferecido pela própria Mesa Diretora da Câmara.

Os dados referentes à Comissão Especial nos ajudam ainda a refletir a respeito da autoria das Propostas e nossa disposição em incluir todas as PECs do Executivo e do Senado Federal. Na Tabela 4 resumimos por autoria (linhas) a quantidade de PECs que teve “sim” para cada um dos passos de interesse do processo de emendamento (colunas A-D). Os percentuais dizem a respeito ao total da linha, ou seja, percentual de todas as submetidas por aquele autor.

³⁵ “Art. 216. O Regimento Interno poderá ser modificado ou reformado por meio de projeto de resolução de iniciativa de Deputado, da Mesa, de Comissão Permanente ou de Comissão Especial para esse fim criada, em virtude de deliberação da Câmara, da qual deverá fazer parte um membro da Mesa.” (art. 216, RICD, p. 69).

³⁶ Dados de fevereiro de 2016. Veja a tramitação do Projeto em:

<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=439572>.

É possível verificar que há uma redução no número de PECs para todos os autores entre a Votação de Parecer na CCJC e na CESP. Essa redução acontece inclusive para o Poder Executivo e para o Senado Federal, mas em menor proporção do que a aferida para a Câmara dos Deputados. Assim, não só a grandíssima maioria das PECs desses autores foram votadas na CCJC, como a importância de suas PECs se reflete nos demais passos, tendo caído menos que o apurado para a Câmara dos Deputados.

Tabela 4 - Número de PECs por autoria, por passos do processo de emendamento, Câmara dos Deputados, 1988-2010

Autor	Total PECs	Votação CCJC (A)	Criação CESP (B)	Reunião CESP (C)	Votação CESP (D)	Varição CCJC-CESP (E: (D-A)/A)
Câmara dos Deputados	2467 (100%)	1189 (48,2%)	801 (32,5%)	603 (24,4%)	578 (23,4%)	-51,4%
Poder Executivo	63 (100%)	54 (85,7%)	46 (73,0%)	41 (65,1%)	35 (55,6%)	-35,2%
Senado Federal	76 (100%)	65 (85,5%)	59 (77,6%)	46 (60,5%)	45 (59,2%)	-30,8%

Fonte: SILEG, nov/2015

Nota: Dados trabalhados pela autora

Resumindo, para nosso critério de seleção de PECs, os dados referentes às Comissões Especiais trazem duas contribuições principais. Primeira: os dados da Tabela 3 nos indicam que não é prudente considerar o 3º ponto de veto “Votação do Parecer pela Comissão Especial” como critério para seleção de PECs relevantes, já que um número muito reduzido de Propostas de fato supera esse ponto de veto. O 2º ponto de veto, por sua vez, parece perder a relevância quando consideramos que a criação da Comissão pode ser mais simbólica do que inicialmente consideramos. Segunda contribuição: a Tabela 4 aponta que, apesar de haver queda no número de PECs que avançam ao longo do processo de emendamento para todos os autores, essa queda é menor para o Poder Executivo e para o Senado, confirmando sua importância para a análise.

Uma ressalva importante a respeito do avanço de temas, particularmente nesses três primeiros pontos de veto que sistematizamos. Existe uma multiplicidade de PECs que tratam sobre o mesmo tema, que tramitam apensadas umas às outras. Até o ponto de veto Votação CESP, muitas delas prosperam mesmo sendo parecidas ou quase idênticas até a discussão em Plenário. Ou seja, são votadas como admissíveis e aprovadas na CESP mais de uma Proposta sobre uma determinada mudança. Essa apreciação sobre qual das apensadas prosperará fica usualmente a cargo do Plenário da Câmara, em sua votação em primeiro turno. Em termos do nosso critério de seleção, esta situação é positiva, pois continuam refletidas a diversidade e a

quantidade de propostas submetidas. A quantidade de PECs similares submetidas para que uma determinada mudança aconteça, mesmo que apenas uma delas prospere, pode ser compreendida como um indicativo de interesse por esta mudança, ao mesmo tempo que pode indicar controvérsia a respeito do tema, já que as Propostas podem contradizer uma à outra.

Confirmamos então que o critério oferece uma boa maneira de selecionar PECs relevantes. O número de PECs que superam o primeiro ponto de veto do processo de emendamento, “Votação pela CCJC”, pode ser considerado baixo à primeira vista. Ainda assim, está próximo à realidade da votação das matérias de uma maneira geral, conforme vimos para o biênio 2013-2014. O critério não parece ter reduzido significativamente os artigos da CRFB sobre os quais há tentativa de mudança, mas retirou da seleção PECs que consideramos relevantes em si mesmas, por sua autoria. Seriam excluídas 9 PECs do Poder Executivo e 11 do Senado caso o critério de votação da CCJC lhes fosse aplicado. Entretanto, há evidente superposição entre o conjunto formado pelas PECs relevantes e aquelas submetidas pelos dois Poderes: o primeiro grupo contém no mínimo 85% de cada um dos demais. Portanto, acreditamos que o critério está adequado para seleção das PECs relevantes da Câmara dos Deputados, não sendo necessário aplicá-lo às enviadas já aprovadas pelo Senado e as de autoria do Poder Executivo. O conjunto de “PECs selecionadas” para nossa análise será composto pelas Propostas de autoria dos Deputados que foram votadas na CCJC (1189 PECs), todas as submetidas pelo Poder Executivo (63 PECs) e pelo Senado Federal (76 PECs), totalizando 1328 PECs. Este critério parece ser um mecanismo útil para outros países, sendo necessário aplicá-lo em outras realidades para confirmar sua utilidade e capacidade de generalização.

3 Constitucionalização e emendamento de políticas públicas no Brasil

Neste capítulo, investigamos as hipóteses delineadas no primeiro capítulo. Mapeamos as políticas públicas constitucionalizadas em 1988, e comparamos esta distribuição às distribuições dos dispositivos emendados até 2010 e com as Propostas de Emenda selecionadas no capítulo anterior para verificar o padrão de emendamento constitucional dos diferentes temas de políticas públicas.

3.1 Classificação em temas de políticas públicas

Para verificar a constitucionalização de políticas públicas, construímos a classificação do texto constitucional em temas de políticas públicas a partir da base de dados do Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada, liderado por Rogério B. Arantes e Cláudio G. Couto³⁷. O Projeto desenvolveu e aplicou a Metodologia de Análise Constitucional (MAC) às Constituições brasileiras, aos textos estaduais, e às emendas constitucionais à CFRB 1988, dividindo-os em dispositivos e classificando-os entre *polity* e *policy*.

Os dispositivos são “a unidade básica que compõe o texto constitucional. Nesse sentido, trabalhamos os artigos, parágrafos, incisos e letras que compõem a Constituição, decompondo-os e às vezes agrupando-os até que pudéssemos circunscrever claramente o elemento constitucional que estava sendo veiculado.” (COUTO; ARANTES, 2002, p. 97, n. 18). A classificação entre *polity* e *policy*, por sua vez, utiliza critérios objetivos para distinguir “os aspectos fundamentais do ordenamento político relativos à estrutura do Estado (*polity*) daqueles outros que, embora se refiram ao conteúdo material de ações estatais prováveis ou desejáveis (*policies*), foram abrigados pelo texto constitucional e assemelhados formalmente aos princípios da *polity*.” (COUTO; ARANTES, 2002, p. 86). Tal metodologia está explicitada nos trabalhos dos autores (2002, 2006, 2008a, 2008b, 2009, 2010).

Nosso trabalho aqui consistiu em classificar os dispositivos identificados como *policy* em diferentes temas de política pública para a Constituição de 1988 como promulgada e para as Emendas Constitucionais aprovadas até 2010³⁸. Para tanto, consideramos fundamental representar o universo de políticas públicas a partir de categorias pré-definidas. A classificação em políticas públicas tomou por base as categorias da Portaria MOG nº 42, de

³⁷ Agradecimento especial aos professores por disponibilizarem o banco de dados para a confecção desta Tese.

³⁸ Base de dados do Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada estava disponível até a Emenda 64 de 2010. Aplicamos a Metodologia para as Emendas 65, 66 e 67 de 2010.

14 de abril de 1999 (Portaria 42), adotada pela União e estados a partir de 2000 e pelos municípios em 2002 para classificação de seus orçamentos (vide Anexo A). Esta Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão classifica as ações dos governos nas diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A categorização se dá em dois níveis: função, “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”, e de subfunção, que “representa uma partição da Função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público”³⁹. As atividades governamentais são classificadas pela Portaria em 28 (vinte e oito funções), que podem ser livremente combinadas com as 110 (cento e dez) subfunções⁴⁰. A função se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa. A subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

A classificação utilizada pela Portaria para o orçamento é, portanto, funcional, discriminando as despesas pelas funções exercidas pelo Estado, ou seja, o volume de recursos investido nos diferentes serviços públicos dos diferentes níveis de governo. A Portaria tem mesma estrutura e objetivo da Classificação Orçamental das Funções do Governo (*Classification of the Functions of Government – COFOG*)⁴¹, referencial internacional mais utilizado para a classificação dos orçamentos nacionais desenvolvido pela Divisão de Estatística da Organização Nações Unidas (JACOBS; HÉLIS; BOULEY, 2009, p. 3-4), que mantém coerência em relação aos conceitos do *System of National Accounts – SNA 1993*, garantia de comparabilidade internacional.

Utilizamos a Portaria 42 como parâmetro de divisão entre diferentes áreas de política pública⁴². Decidimos adotá-la integralmente, apesar de seu desenvolvimento ter tido outro objetivo. Entendemos que a utilização da Portaria nº 42/1999 no presente trabalho oferece duas vantagens principais. Primeiro, permite que trabalhos subsequentes analisem se há relação entre a constitucionalização de políticas públicas e o gasto dos entes federados, já que é uma ferramenta de gestão das três esferas, e não apenas uma classificação categórica. Para tanto, será preciso compatibilizar a nossa utilização com a utilização dos governos⁴³.

³⁹ §§ 1º e 3º do artigo 1º da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

⁴⁰ § 4º do artigo 1º da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

⁴¹ Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?CI=4&Lg=1>>.

⁴² A Portaria inclusive serviu para o desenvolvimento de outras categorias como o Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico (VCGE), que indexa informações (documentos, bases de dados, sites, etc) no governo federal.

⁴³ “Ressalta-se que a classificação funcional, adotada pelas administrações públicas, considera num único item toda e qualquer despesa administrativa. Por esse motivo, as despesas referentes aos custos administrativos de um hospital ou de uma escola são geralmente classificadas nos documentos básicos como 'administração geral', em conjunto com unidades como gabinetes civis ou militares e órgãos de assessoramento do executivo. Esse

Segundo, permite avançar em estudos comparados de constitucionalização de políticas públicas, já que é possível a replicabilidade da classificação em outros países, por meio de correspondência qualitativa entre as funções da COFOG com a Portaria. A COFOG utiliza-se de 10 funções, subdivididas em grupos que detalham as ações para que os objetivos de governo sejam atingidos (vide Anexo B para exemplo dos relacionamentos sugeridos entre as duas classificações).

Diferente da COFOG, a Portaria MOG n.º 42/1999 não conta com um detalhamento explanatório dos itens que constituem cada uma de suas Funções e Subfunções. De fato, mesmo a padronização para o orçamento nacional encontra dificuldades práticas pelas múltiplas interpretações e formas de registros (IBGE, 2002). Dessa forma, consideramos fundamental explicitar os critérios adotados. Exemplifiquemos o uso para classificação das despesas públicas:

Exemplo 1: uma atividade de pesquisa na FIOCRUZ do Ministério da Saúde deve ser classificada – de acordo com sua característica – na subfunção n.º 571 “Desenvolvimento Científico” e na função n.º 10 “Saúde”.

Exemplo 2: um projeto de treinamento de servidores no Ministério dos Transportes será classificado na subfunção n.º 128 “Formação de Recursos Humanos” e na função n.º 26 “Transportes”.

Exemplo 3: uma operação especial de financiamento da produção que contribui para um determinado programa proposto para o Ministério da Agricultura será classificada na subfunção n.º 846 “Outros Encargos Especiais” e na função n.º 20 “Agricultura”. (BRASIL, 2000b, p. 38)

À semelhança do que é feito na classificação do orçamento, combinamos as subfunções com funções diferentes a que estão vinculadas na Portaria. Assim, quando a *policy* identificada na Constituição tratar de uma política de saúde relacionada ao idoso, classificamo-la como 10-241: Saúde + Assistência ao Idoso. Assim como na classificação orçamentária, há situações em que a política pode servir a mais de uma função. “Nesses casos, deve ser selecionada, entre as competências institucionais, aquela que está mais relacionada com a ação.” (BRASIL, 2015e, p. 38).

procedimento impede a mensuração real dos custos de cada função do governo, por superestimar, indevidamente, as despesas da administração geral propriamente dita. Houve importante esforço na tentativa de identificar e reclassificar esses casos, recuperando o enfoque de administração global versus administração setorial, sempre que os documentos contábeis explicitavam o destino da aplicação do recurso.” (IBGE, 2002).

Em nossa classificação, utilizamos as funções para classificar os dispositivos da maneira descrita abaixo:

01 - Legislativa: dispositivos referentes às definições dos órgãos legislativos, incluindo administração de suas receitas, regras incidentes sobre parlamentares, regimentos internos, e órgãos de controle subordinados ao legislativo, como Tribunal de Contas.

02 - Judiciária: dispositivos referentes às definições dos órgãos judiciários, incluindo regras incidentes sobre juízes e regimentos internos.

03 - Essencial à Justiça: dispositivos referentes às definições de processo judiciário, penal, incluindo foro e representação.

04 - Administração: dispositivos referentes à administração pública e à elaboração de políticas públicas, incluindo regras sobre federalismo, funcionalismo público, e concessões.

05 - Defesa Nacional: dispositivos referentes à defesa do país. Dispositivos referentes às carreiras e direitos e deveres dos militares foram classificados como “Administração”, visto que entendemos tratar-se de política pública de funcionalismo público, não política de defesa.

06 - Segurança Pública: dispositivos referentes à segurança, ordem pública, e defesa civil. Dispositivos referentes às carreiras e direitos e deveres dos policiais foram classificados como “Administração”, visto que entendemos tratar-se de política pública de funcionalismo público, não política de segurança.

07 - Relações Exteriores: dispositivos referentes à atuação do governo brasileiro no contexto internacional.

08 - Assistência Social: dispositivos referentes à política de assistência social, incluindo utilização de recursos da assistência.

09 - Previdência Social: dispositivos referentes à previdência social, incluindo regras de elegibilidade de benefícios.

10 - Saúde: dispositivos referentes à política de saúde, incluindo estrutura organizacional e divisão de competências.

11 - Trabalho: dispositivos referentes à política de trabalho e emprego, inclusive benefícios ao trabalhador e regras sobre sindicatos.

12 - Educação: dispositivos referentes à política de educação, incluindo critérios de elegibilidade, recursos mínimos a serem investidos e fontes de recursos.

13 - Cultura: dispositivos referentes à política de cultura, incluindo proteção aos direitos autorais, defesa de manifestações das culturas populares e especificação do patrimônio cultural brasileiro.

14 - Direitos da Cidadania: dispositivos referentes aos direitos básicos dos indivíduos e da comunidade, inclusive políticas dispendo sobre associativismo, direitos políticos, partidos políticos, custódia de detidos e apenados e direito dos povos indígenas, direitos de crianças e adolescentes e pessoa com deficiência.

15 - Urbanismo: dispositivos referentes à política de urbanismo, inclusive uso do solo e desapropriação de imóveis urbanos.

16 - Habitação: dispositivos referentes à política de habitação.

17 - Saneamento: dispositivos referentes à política de saneamento.

18 - Gestão Ambiental: dispositivos referentes à proteção e preservação de recursos naturais, inclusive recuperação de áreas degradadas.

19 - Ciência e Tecnologia: dispositivos referentes à política de ciência e tecnologia, inclusive políticas de fomento e receita orçamentária para tanto.

20 - Agricultura: dispositivos referentes à política agrícola, excluindo políticas de propriedade rural e reforma agrária.

21 - Organização Agrária: dispositivos referentes à política de organização agrária, incluindo reforma agrária e aproveitamento de terras rurais.

22 - Indústria: dispositivos referentes à política industrial, e política de promoção do empresariado brasileiro

23 - Comércio e Serviços: dispositivos referentes à política comercial e de serviços.

24 - Comunicações: dispositivos referentes à política de comunicações, inclusive serviço postal, radiodifusão e televisão e propaganda comercial.

25 - Energia: dispositivos referentes à política energética, inclusive aproveitamento energético.

26 - Transporte: dispositivos referentes à política de transportes, incluindo aéreo, ferroviário, e de navegação.

27 - Desporto e Lazer: dispositivos referentes à política desportiva e de lazer, incluindo regras sobre entidades desportivas, uso de recursos públicos dessa política e justiça desportiva.

28 - Encargos Especiais: dispositivos referentes à obrigações e encargos governamentais não identificadas nas demais funções, incluindo precatórios.

Classificamos cada um dos dispositivos de *policy* da Constituição como promulgada⁴⁴, além dos dispositivos das Emendas Constitucionais classificados como *policy*, que incidiram sobre dispositivo de *policy* ou que adicionaram políticas ao texto constitucional⁴⁵. A classificação

⁴⁴ O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não está contemplado no Banco de Dados e não faz parte de nossa análise.

⁴⁵ Foram considerados os dispositivos de Emenda Constitucional dos seguintes tipos: a = aglutinador; m = modificador de texto original; ma = modificador de um dispositivo anterior aglutinador; mm = modificador de um dispositivo anterior também modificador; mma = modificador de modificador de aglutinador; mmm = modificador de modificador de modificador; mr = modificador de um dispositivo anterior renumerador; s = supressor de texto original; sdea = supressor de aglutinador; sma = supressor de modificador de um dispositivo anterior aglutinador. Foram desconsiderados os seguintes tipos de dispositivos das Emendas conforme classificados pela MAC: apc = aglutina para-constituição; da = um mesmo artigo incluído duas vezes (1928 e 1924); mapc = modifica aglutinador para-constitucional; mra = modificador de aglutinador (incluído na Revisão); mrm = modificador de modificador (da Revisão); r = renumerador de texto original; ra = aglutinador

tomou os dispositivos em seu contexto, dentro do artigo e do texto constitucional. Desconsideramos os artigos das Emendas Constitucionais de Revisão e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As definições referentes a “quem” executará as políticas – dispositivos que definem competências e monopólios – foram classificadas como “Administração”, enquanto dispositivos que definem “o que” deve ser feito – como garantia de fornecimento ou acesso universal – foi classificado pelo nome da política, “Saúde” ou “Energia,” por exemplo. Apesar de considerarmos os dispositivos no contexto de seus artigos, um dispositivo dentro de um artigo e uma seção tratando sobre impostos, que venha a destinar parte dos recursos para uma ou outra política, será classificado de acordo com a função daquela política, como “12 - Educação”, “129 - Administração de Receitas”. O mesmo acontece caso o artigo falasse de uma política e daí mencionasse o imposto. No caso da Emenda Constitucional 14 de 1996, por exemplo, entende-se que toda ela versa sobre Educação, então seus dispositivos foram sempre classificados com primeiro nível “12 - Educação”, ainda que seja ele relacionado ao segundo nível com “129 - Administração de Receitas”. Esta opção acaba por diminuir a percepção sobre a regulamentação generalizada de impostos quando consideramos apenas as funções em nossa análise, mas evita que ignoremos quais as políticas cujo financiamento encontra-se regulado constitucionalmente.

No caso de dispositivos que contêm mais de uma política, fazendo por exemplo referência à Saúde e Educação no mesmo dispositivo, foram utilizadas quantas codificações necessárias para classificar aquele mesmo dispositivo. Não foi utilizada classificação dupla para subtipos de uma mesma política, nem para possíveis interpretações de um dispositivo. Exemplificamos: o dispositivo “d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território” constante do artigo 21º da CRFB que versa sobre competências da União foi classificado como “26 - Transporte” e “783 - Transporte Ferroviário”, mesmo havendo menção ao Transporte Hidroviário; o dispositivo “XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas” constante do artigo 7º da CRFB que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, foi classificado como “12 - Educação” e “365 - Educação Infantil”, mesmo sendo possível compreendê-lo

pela Revisão; rag = renumerador de aglutinador ao texto original; rapc = aglutinador paraconstitucional da Revisão; rdem = renumerador de modificador de texto original; rm = modificador pela Revisão; rs = supressor de Revisão; rsapc = supressor de aglutinador paraconstitucional de Revisão; sapc = suprime aglutinador paraconstitucional.

como “11- Trabalho” e “331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador”. Essa escolha pretende evitar a superestimação de políticas graças à classificação.

A maior dificuldade de classificação das políticas públicas presentes na Constituição utilizando a Portaria MOG nº 42/1999 se deu nos dispositivos que tratavam das políticas do tipo regulatório. Entendemos que tal dificuldade se dá pela criação da Portaria para uso nos gastos dos órgãos públicos. Assim, dispositivos que regulamentam o que se considera uma empresa nacional (CRFB, art. 171), bem como das empresas públicas e da participação do Estado no setor produtivo (CRFB, art. 173 e 174) apresentaram classificação menos óbvias. Estes dispositivos foram classificados com duas categorias, como “22 - Indústria” e “23 - Comércio e Serviços”, com a subfunção correspondente ao que se tratava. A Portaria também não apresentava opção clara para os dispositivos referentes à regulamentação econômico-financeira, que regulam impostos, vinculação de receitas e despesas, bem como transferências entre os entes federados. Como a Portaria regula despesas do governo em suas funções, não há previsão para impostos. Com o intuito de aumentar a capacidade explicativa das categorias, consideramos conveniente separar estes dispositivos em uma função junto com outras questões econômicas, como precatórios, na categoria “Encargos Especiais”, e a subfunção que especifica o dispositivo: transferências entre entes não relacionados à Educação Básica receberam classificação “845 - Outras Transferências”, precatórios receberam “846 - Outros Encargos Especiais”. A sub-função “129 - Administração de Receitas” foi utilizada para categorizar os dispositivos relacionados a impostos e suas alíquotas e regras – incluindo anistia e vinculação de receitas. A sub-função “123 - Administração Financeira” foi utilizada para obrigações financeiras dos governos.

No caso dos dispositivos de *policy* das emendas constitucionais aprovadas, estes foram referenciados pelo artigo da Constituição sobre o qual incidiam, ou classificados caso estivessem inserindo texto à Constituição. Assim, dispositivos que modificavam ou suprimiam texto à artigos já presentes na Constituição foram classificados com o tema de política do dispositivo ao qual faziam referência. Caso os dispositivos estivessem inserindo dispositivos à Constituição, receberam classificação pela primeira vez.

Apesar de termos classificado todos os dispositivos em função e subfunção, a nossa análise focará a função, que delimita os grandes temas de política pública. A razão para esta escolha é prática, já que temos uma classificação grande com 28 temas de política, que se combinam livremente com outras 110 Subfunções, o que poderia confundir a leitura da realidade.

Desceremos ao detalhe da subfunção apenas quando relevante para a análise, não fazendo parte das tabelas e gráficos que apresentaremos.

Para o propósito de analisar as tentativas de emendamento de políticas públicas no Brasil, foram selecionadas as PECs submetidas de 6 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2010, de autoria dos Deputados Federais que foram votadas na CCJC (1189 PECs), todas do Poder Executivo (63 PECs) e todas as de autoria do Senado que tramitaram na Câmara (76 PECs), totalizando 1328 Propostas, conforme o exposto no capítulo anterior. O corte temporal de submissão de PECs em 2010 permite que tenhamos o desenvolvimento desta PEC até 2015 e mantém o alinhamento com a base de dados com aplicação da MAC, que estava disponível até a Emenda Constitucional 64 de 2010, a qual estendemos até a Emenda 67/2010.

No que tange às PECs, nossa análise é referente à tramitação destas até novembro de 2015, quando coletamos os dados de andamento. Vale salientar que as Propostas que não foram arquivadas em definitivo podem ter sua tramitação retomada a qualquer momento por meio de requerimento solicitando desarquivamento. Nesse caso, a PEC retornará ao ponto em que estava quando do arquivamento (aguardando votação de Parecer na CCJC ou aguardando constituição de Comissão Especial, por exemplo). Tome-se a PEC 473/2001 como exemplo. A Proposta foi submetida em 13/12/2001, tendo sido arquivada automaticamente nos termos do artigo 105 ao término da 51ª Legislatura (em janeiro de 2003), sem votação de Parecer na CCJC. A PEC foi então desarquivada no início da 52ª Legislatura, tendo sido novamente arquivada em janeiro de 2007, novamente sem apreciação na CCJC. Desarquivada mais uma vez, teve Parecer votado na CCJC apenas em dezembro de 2010, sendo novamente arquivada em janeiro de 2011, com o encerramento da 53ª Legislatura. Desarquivada e arquivada novamente na Legislatura seguinte, sem que qualquer tramitação tenha havido, teve sua Comissão Especial criada em abril de 2015, na 55ª Legislatura. Já foram concedidas 6 prorrogações de prazo para a Comissão, e apresentados 3 votos em separado ao Parecer do Relator da CESP, não tendo recebido voto da CESP até janeiro de 2016. Nos parece claro que a PEC receberá voto da CESP, o qual não fará parte de nossa sistematização apesar de terem se passado 15 anos da submissão da Proposta de Emenda. Então, mesmo considerando que estamos tratando de PECs submetidas até 2010, é de se esperar que novas pesquisas com essas mesmas PECs apresentem dados diferentes.

3.2 Constitucionalização de Políticas em 1988

Como explicamos acima, classificamos cada um dos dispositivos de *policy* da Constituição de 1988 como promulgada nas políticas públicas conforme a Portaria 42. De acordo com a MAC, eram 500 os dispositivos de políticas públicas. Destes, 24 foram classificados com dois temas de política, e 5 com três temas, totalizando 529 classificações. O Gráfico 2 traz a contagem destas por tema de política pública. Dispositivos relativos a Administração (04 - Administração) e Economia (28 - Encargos Especiais) foram predominantes, com 131 dispositivos. Como é possível ver no Gráfico 2, Defesa Nacional, Habitação e Saneamento foram as políticas menos representadas, com ausência completa da política de Relações Exteriores.

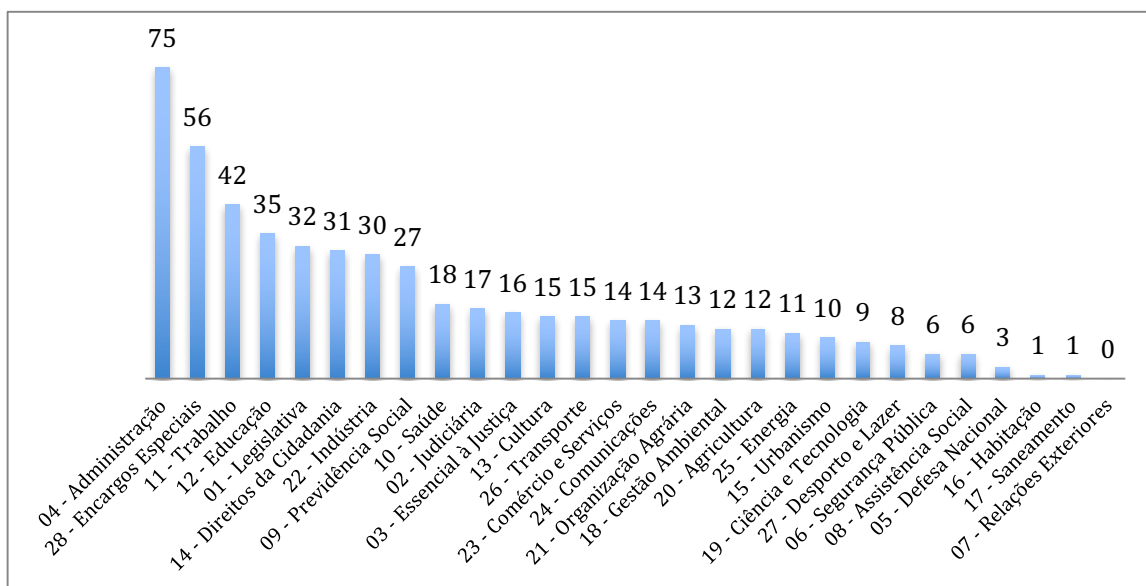


Gráfico 2 - Contagem de Dispositivos de *Policy* na Constituição de 1988, por Tema de Política Pública

Fonte: Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora

Dentre os dispositivos relativos à Administração, custa salientar que as subfunções “331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador” e “332 - Relações de Trabalho” referentes aos servidores públicos, somaram 30 dos 75 dispositivos do tema. Os dispositivos referentes à aposentadoria desses servidores foram classificados sob a política de Previdência Social, subfunção “272 - Previdência do Regime Estatutário”, que somam 12 dispositivos – quase metade dos 27 dispositivos do tema Previdência. Apenas com o funcionalismo público são 42 dispositivos – mais que Educação ou Saúde.

No caso da política de Defesa Nacional, que poderia ser considerada como uma política importante de figurar na Constituição de um país, consideramos que a quantidade pequena de

dispositivos pode ser resultado da classificação entre *polity* e *policy* sobre a qual se baseia nossa análise. Note-se que dispositivos que tratam de Defesa Nacional e Relações Exteriores, como sobre a soberania e independência nacional, princípios de autodeterminação dos povos e não-intervenção, defesa da paz e repúdio ao terrorismo e ao racismo, presentes nos artigos 1º e 4º, foram classificados como *polity* pela MAC, por tratarem da estrutura básica do Estado e os contornos da nação. Dessa forma, nos parece que a ausência desses dois temas de política pública deve-se mais à sua proximidade ao que se considera como parte da definição da *polity* democrática brasileira.

No caso da política de Habitação, vale ressaltar sua interface importante com a política de Urbanismo, políticas pertencentes à categorias diferentes na Portaria 42. Tópicos como desapropriações e função social da propriedade urbana (art. 182) e usucapião (art. 183) foram classificadas como Urbanismo. Como nossa opção analítica foi reduzir os casos de classificação dupla de dispositivos e adotar apenas uma classificação a não ser que houvesse muita perda no uso de apenas um tema, a política de Habitação pode ter sido subestimada por sua proximidade com a política de Urbanismo.

Já a política de Saneamento de fato figurou muito pouco na Constituição. De maneira direta, em que sua promoção era o objetivo do dispositivo, apenas em 1 dispositivo foi contabilizado (“IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”). Nas outras duas vezes em que a expressão apareceu na Constituição, figurava de maneira secundária, já que fazia parte da política de Urbanismo e da política de Saúde.

Essas ressalvas quanto à subrepresentação de algumas políticas é particularmente importante para estudiosos que queiram investigar setores de política, e não um quadro geral como aqui pretendemos. Para nossa análise, entendemos que não há prejuízos pois foram mantidas as classificações e critérios adotados para o quadro, que será utilizado para comparação.

3.3 Padrão de mudança dos temas de políticas públicas já constitucionalizados

H1A: A distribuição de temas dos dispositivos modificados é diferente da distribuição de temas da Constituição.

Para verificar nossa hipótese sobre a distribuição de temas dos dispositivos modificados por emendas, classificamos cada um dos dispositivos de *policy* das Emendas Constitucionais aprovadas até 2010 conforme a Portaria 42, e comparamos com o que já havia sido

constitucionalizado em 1988. Nossa impressão é que modificação e inserção de textos constitucionais são processos similares, mas verificamos essa impressão apenas na seção 3.4 abaixo. Por isso, separamos modificações e inclusões. Nesse momento, consideramos as modificações, que chamamos de “Modificados”, aqueles dispositivos das Emendas classificados pela MAC (Tipo_DEC) como: m = modificador de texto original; mm = modificador de um dispositivo anterior também modificador; mmm = modificador de modificador de modificador; mr = modificador de um dispositivo anterior reenumerador; s = supressor de texto original, que versassem sobre um dispositivo da Constituição considerado *policy* (na MAC, Polity_DC = 1), ou que o dispositivo da Emenda tenha sido considerado *policy* (Polity_DEC = 1), totalizando 135 observações. Para aqueles dispositivos que versavam sobre um considerado *policy* (Polity_DC = 1), a classificação do tema é a mesma do dispositivo original alterado. No caso do dispositivo original ter sido considerado *policy* mas o dispositivo da Emenda ter sido considerado *policy* (Polity_DEC = 1), fizemos a classificação para este dispositivo.

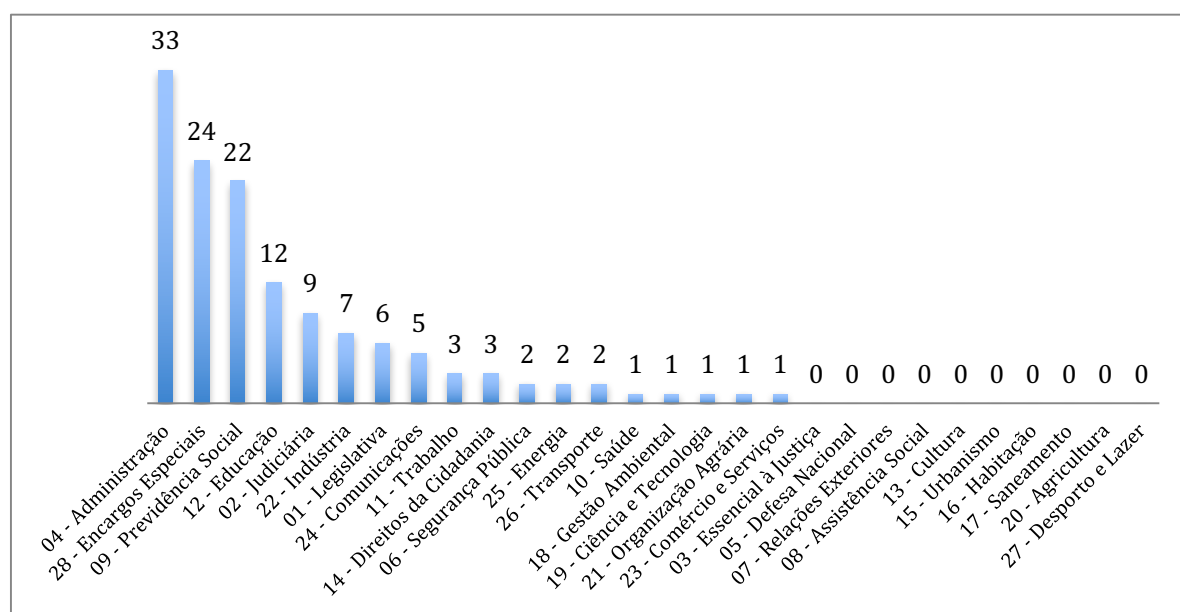


Gráfico 3 - Contagem de Dispositivos Modificados por Tema de Política Pública (até EC 67/2010)

Fonte: Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora

O Gráfico 3 acima é semelhante ao Gráfico 2, mas dessa vez para os dispositivos que foram alterados nas 67 Emendas Constitucionais analisadas. É fácil notar que há menos temas de políticas públicas presentes nas Emendas, havendo apenas 18 das 27 categorias antes representadas. Os temas “Administração” e “Encargos Especiais” continuam figurando no topo, mas com menor proeminência para “Encargos Especiais” perante o terceiro. Este, por

sua vez, agora é “Previdência Social”, quando no Gráfico 2 este tema figurava em oitavo lugar.

Comparemos então a participação de cada tema perante os demais para cada distribuição. O Gráfico 4 apresenta a proporção de cada política em relação à sua distribuição, enquanto a Tabela 5 permite uma comparação mais ampla da quantidade de dispositivos dentro da distribuição, sua proporção perante o total de dispositivos da Constituição e das Emendas (“Participação”), sua posição perante os demais temas (“Ranking”) e a variação dos temas nessas duas distribuições (“Diferença Participação” e “Diferença Ranking”).

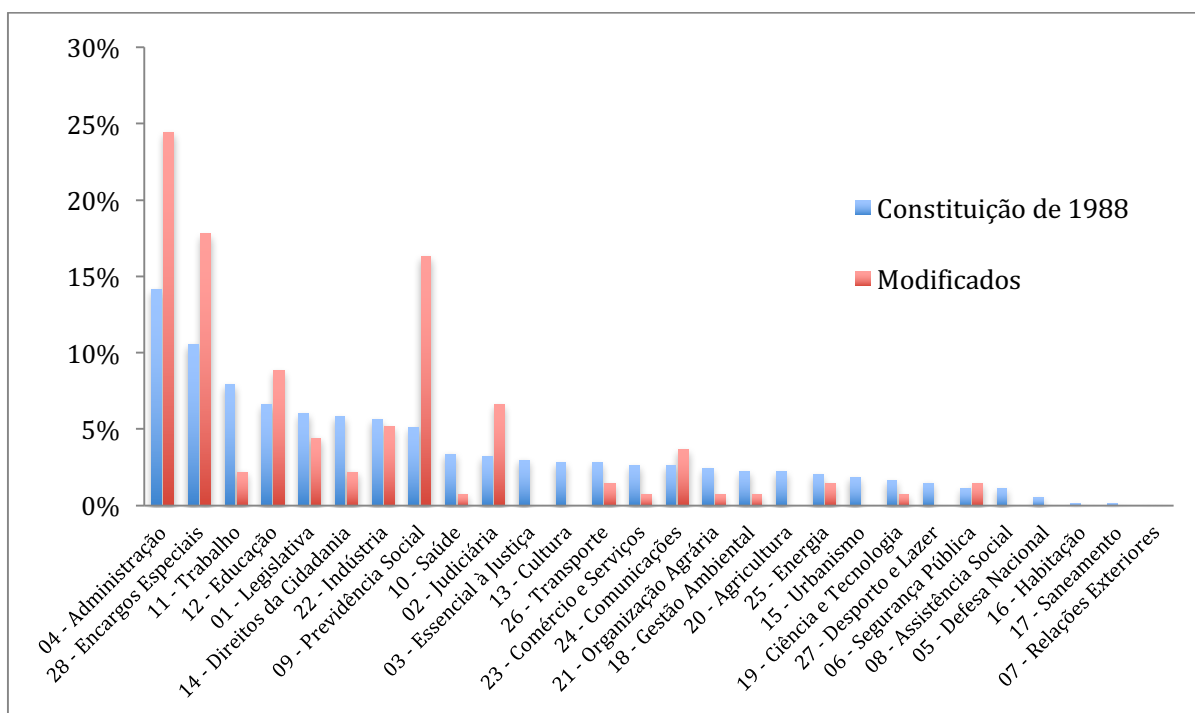


Gráfico 4 - Proporção de Dispositivos por Tema de Política Pública, Constituição de 1988 x Dispositivos Modificados (até EC 67/2010)

Fonte: Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora

A Tabela 5 apresenta os dados para os Dispositivos Modificados, comparando-os com a Constituição. As colunas A, B e C tratam da distribuição de dispositivos de *policy* na Constituição de 1988. A coluna A (“Constituição 1988”) traz a quantidade de dispositivos para o tema de política na Constituição. A coluna B (“Participação Constituição”) apresenta a proporção de dispositivos daquele tema sobre o total de dispositivos da Constituição. A coluna C (“Ranking Constituição”) sinaliza o ranking do tema perante os demais temas na distribuição. As próximas 3 colunas, D, E, e F seguem a mesma lógica, mas referem-se à distribuição de dispositivos Modificados de *policy*. A coluna D (“Dispositivos Modificados”) traz a quantidade absoluta de dispositivos do tema. A coluna E (“Participação Modificados”)

indica a porcentagem de dispositivos daquele tema para o total de Dispositivos Modificados. A coluna F (“Ranking Modificados”) apresenta o ranking daquele tema perante os demais temas dentro da própria distribuição. As últimas duas colunas buscam explicitar a diferença entre as duas distribuições para cada um dos temas. A coluna G mostra a variação percentual do tema de política na participação dos Dispositivos Modificados (E) quando comparado com a participação na Constituição 1988 (B). A coluna H, por sua vez, calcula a diferença entre as posições no ranking entre Dispositivos Modificados (D) e Constituição 1988 (A). Organizamos a Tabela pela coluna G, em ordem decrescente, salientando quais temas aumentaram sua participação quando comparamos com a Constituição.

A partir da Tabela 5 e do Gráfico 4, fica claro que alguns temas como “09 - Previdência” e “02 - Judiciária” ganharam diversas posições, o que significa que apareceram muito mais nas Emendas, em termos relativos, do que figuravam na Constituição. Outros temas muito presentes na Constituição, como “11 - Trabalho” e “10 - Saúde” foram pouco modificados. No entanto, a partir dos Gráficos e da Tabela, não é possível afirmar se Constituição e seus dispositivos modificados apresentam a mesma distribuição de temas, já que apesar de notáveis exceções, muitos deles apresentam dados similares. Partimos então ao Teste Kolmogorov-Smirnov, que verifica de forma estatística não-paramétrica se são distribuições similares.

Apesar dos temas mais presentes nos dispositivos modificados serem os temas mais presentes na Constituição e terem a mesma posição no ranking de temas (ver Tabela 5), o Teste Kolmogorov-Smirnov rejeitou a hipótese nula. Como mencionamos no Capítulo 1, a hipótese nula do Teste K-S supõe que a amostra teve origem na distribuição de referência. Para aceitar ou rejeitar a hipótese nula, utilizamos o p-valor (*p-value*) resultante do Teste. Como é usual, aceitaremos a hipótese nula quando o p-valor for superior a 5% (0,05). No caso da comparação entre a distribuição dos temas dos dispositivos modificados (“DispositivosModificados”, amostra) com a distribuição de temas da Constituição (“Constituicao1988”, referência), o *p-value* foi igual a 0,0001258. Assim, não se pode esperar que as modificações sobre os dispositivos constitucionalizados sigam a mesma distribuição de temas constitucionalizados em 1988.

Tabela 5 - Contagem de Dispositivos e Ranking de Temas de Política Pública, Constituição x Dispositivos *Modificados* (até EC 67/2010)

Tema de Política	Constituição 1988 (A)	Participação Constituição (B)	Ranking Constituição (C)	Dispositivos Modificados (D)	Participação Modificados (E)	Ranking Modificados (F)	Diferença Participação (G: (E-B)/B)	Diferença Ranking (H: (F-C))
09 - Previdência Social	27	5,1%	8	22	16,3%	3	+219,3%	+5
02 - Judiciária	17	3,2%	10	9	6,7%	5	+107,5%	+5
04 - Administração	75	14,2%	1	33	24,4%	1	+72,4%	0
28 - Encargos Especiais	56	10,6%	2	24	17,8%	2	+67,9%	0
24 - Comunicações	14	2,6%	14	5	3,7%	8	+39,9%	+6
12 - Educação	35	6,6%	4	12	8,9%	4	+34,3%	0
06 - Segurança Pública	6	1,1%	23	2	1,5%	11	+30,6%	+12
22 - Indústria	30	5,7%	7	7	5,2%	6	-8,6%	+1
01 - Legislativa	32	6,0%	5	6	4,4%	7	-26,5%	-2
25 - Energia	11	2,1%	19	2	1,5%	11	-28,8%	+8
26 - Transporte	15	2,8%	12	2	1,5%	11	-47,8%	+1
19 - Ciência e Tecnologia	9	1,7%	21	1	0,7%	14	-56,5%	+7
14 - Direitos da Cidadania	31	5,9%	6	3	2,2%	9	-62,1%	-3
18 - Gestão Ambiental	12	2,3%	17	1	0,7%	14	-67,3%	+3
21 - Organização Agrária	13	2,5%	16	1	0,7%	14	-69,9%	+2
11 - Trabalho	42	7,9%	3	3	2,2%	9	-72,0%	-6
23 - Comércio e Serviços	14	2,6%	14	1	0,7%	14	-72,0%	0
10 - Saúde	18	3,4%	9	1	0,7%	14	-78,2%	-5
03 - Essencial à Justiça	16	3,0%	11	0	0,0%	19	-100,0%	-8
13 - Cultura	15	2,8%	12	0	0,0%	19	-100,0%	-7
20 - Agricultura	12	2,3%	17	0	0,0%	19	-100,0%	-2
15 - Urbanismo	10	1,9%	20	0	0,0%	19	-100,0%	+1
27 - Desporto e Lazer	8	1,5%	22	0	0,0%	19	-100,0%	+3
08 - Assistência Social	6	1,1%	23	0	0,0%	19	-100,0%	+4
05 - Defesa Nacional	3	0,6%	25	0	0,0%	19	-100,0%	+6
16 - Habitação	1	0,2%	26	0	0,0%	19	-100,0%	+7
17 - Saneamento	1	0,2%	26	0	0,0%	19	-100,0%	+7
07 - Relações Exteriores	0	0,0%	28	0	0,0%	19	..	+9

Fonte: Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora; Dados numéricos arredondados; Sinal convencional utilizado: .. Não se aplica dado numérico

H1B: A distribuição de temas de política pública dos Artigos presentes nas PECs é diferente da distribuição de temas da Constituição.

Nossa intenção com esta hipótese é verificar se a distribuição dos temas das PECs segue a mesma distribuição dos temas da Constituição. Não temos identificados precisamente quais dispositivos da Constituição as PECs tentavam alterar, apenas os artigos sobre o qual incidiam. Então, propomos que a distribuição dos temas advinda da vinculação desses artigos aos dispositivos que o compõem originalmente na CRFB pode ser utilizada como substituto da distribuição dos temas por dispositivos.

Inicialmente, coletamos as informações de quais artigos cada PEC pretendia mudar. Esta informação foi obtida a partir da ementa da PEC no SILEG. Para as PECs que não continham essa informação na ementa, acessamos o texto publicado no Diário Oficial, também disponível no SILEG, e inserimos em nossa sistematização. Quando a PEC buscava inserir artigo novo, ou buscava modificar ou inserir artigo no ADCT, essas informações foram registradas também, mas não foram utilizadas aqui. O ADCT já não faz parte da nossa análise, e a inserção de artigos significaria um esforço de classificação em dispositivos e depois em temas de PECs, o qual não empreendemos.

Vejamos como se dá essa extrapolação dos dispositivos para artigos. Na Constituição, cada artigo é composto de dispositivos os quais têm seu tema em nossa classificação. Para uma PEC que buscasse alterar 5 artigos, cada qual com 50 dispositivos de *policy*, contabilizamos cada um desses dispositivos dos artigos, com seus respectivos temas. Assim, teremos uma distribuição de temas dessa PEC que contém 250 observações. De fato, essa PEC provavelmente buscava alterar menos do que os 250 dispositivos que estamos contabilizando, mas não temos a informação de quantos ou quais seriam. A expectativa é que a distribuição dos temas dos 250 observações seja uma boa referência da distribuição efetiva que desconhecemos. É importante termos as observações uma a uma pois serão utilizadas para compor a distribuição de referência sobre a qual vamos comparar com a distribuição da Constituição no Teste K-S.

Para verificar se essa agregação dos dispositivos em artigos é válida para substituir a informação que nos falta sem perda de precisão analítica, comparamos os temas dos dispositivos alterados pelas Emendas aprovadas (apenas os dispositivos modificados) e temas dos artigos alterados pelas Emendas, verificando se a distribuição de temas entre esses dois grupos é similar. Ou seja, comparamos a distribuição criada por meio dos artigos emendados (“ArtigosEC”, referência), com a distribuição dos dispositivos de fato emendados

(“DispositivosEC”⁴⁶, amostra). Se essas distribuições forem similares, entendemos que nosso agrupamento de temas por artigo será útil para nossa verificação de temas mais propostos nas PECs.

O Gráfico 5 abaixo compara a frequência de temas presentes no dispositivos emendados e no conjunto de artigos que as Emendas alteraram. Visualmente, as distribuições parecem próximas, com exceção notável do tema “11 - Trabalho”. Então, rodamos o Teste Kolmogorov-Smirnov a partir das observações linha a linha dos temas das duas distribuições.

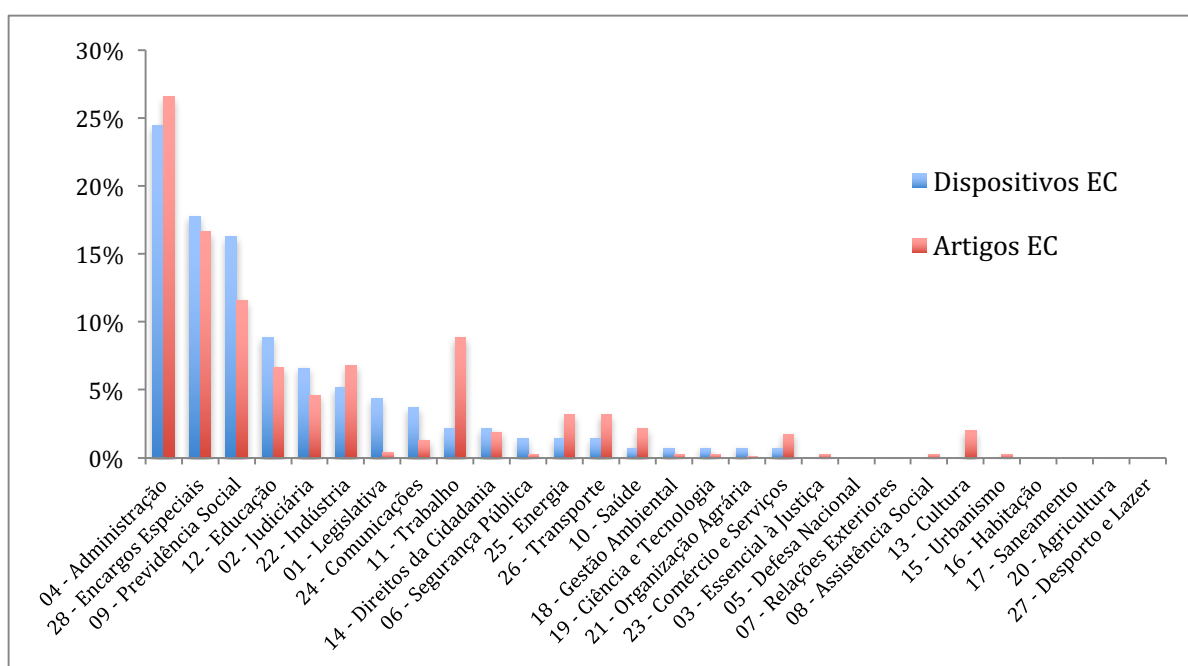


Gráfico 5 - Proporção por Tema de Política Pública, Dispositivos de EC x Artigos de EC (EC 1/1992 até EC 67/2010)

Fonte: Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora

Testamos se a amostra “DispositivoEC” pode ter sido retirada distribuição de referência “ArtigoEC”, que nos permite dizer se elas são similares. A hipótese nula do Teste K-S supõe que a amostra foi retirada da referência. Para aceitar ou rejeitar a hipótese nula, utilizamos o p-valor (*p-value*) resultante do Teste. Como é usual, aceitaremos a hipótese nula quando o p-valor for superior a 5% (0,05).

O Teste K-S não sugere a rejeição da hipótese nula (p-valor = 0,1965), confirmando que a distribuição de temas dos dispositivos de *policy* presentes nas Emendas é similar à

⁴⁶ “Dispositivos”Modificados” da hipótese H1A e “DispositivosEC” utilizados para verificação do agrupamento por artigos na H1B são a mesma distribuição. A nomeação foi alterada pois foram construídas em momentos diferentes da pesquisa, e não havíamos identificado sua igualdade no momento da construção da última.

distribuição de temas dos artigos alterados pelas Emendas, corroborando que não há perda significativa ao utilizarmos artigos como *proxy* dos dispositivos.

Utilizamos então a distribuição de temas dos artigos das PECs selecionadas. Para verificar se essa distribuição é diferente da distribuição da Constituição, foram consideradas as PECs de autoria do Poder Executivo, do Senado Federal, e as de autoria da Câmara com aprovação de Parecer na CCJC, cuja submissão se deu entre 1988 e 2010 (“PECs selecionadas”). Dentre as PECs selecionadas, verificamos quais buscavam alterar artigos na Constituição que continham dispositivos de *policy*. Das 1328 PECs selecionadas, apenas 821 continham artigos que se enquadravam nesse critério. Para cada uma delas, então, contabilizamos cada um dos dispositivos de *policy* e seu respectivo tema de todos os artigos da CRFB sobre o qual a PEC incidia, totalizando 8744 entradas. Muitas PECs tentavam alterar 1 dispositivo de *policy*, enquanto outras contabilizaram mais de 90, chegando ao máximo de 139 dispositivos⁴⁷ (lembrando que consideramos que todos os dispositivos de *policy* de todos os artigos mencionados foram contabilizados). Esta é a distribuição que chamamos “Artigos PECs Selecionadas”, contendo cada um dos temas presentes nos dispositivos de *policy* dos artigos que as PECs selecionadas buscavam alterar.

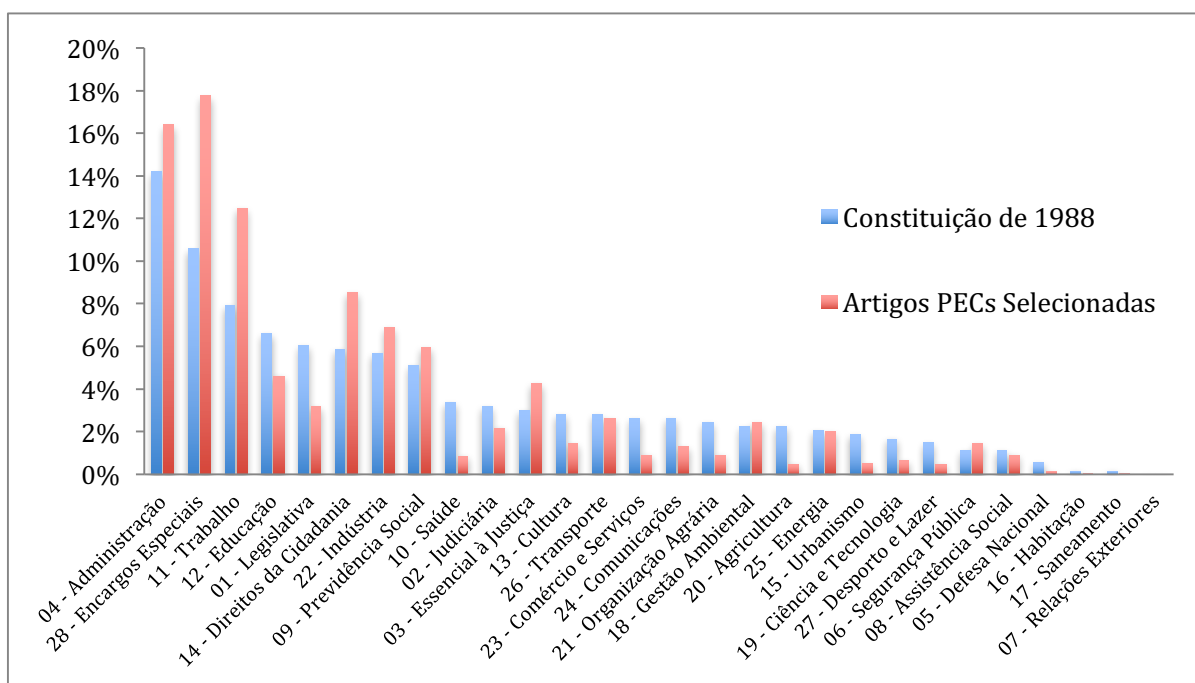


Gráfico 6 - Proporção de Dispositivos por Tema de Política Pública, Constituição de 1988 x Artigos PECs, PECs selecionadas

Fonte: SILEG, nov/2015; Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada
Nota: Dados trabalhados pela autora

⁴⁷ A maioria (69,5%) buscava alterar até 10 dispositivos.

Tabela 6 - Contagem de Dispositivos e Artigos e Ranking de Temas de Política Pública, Constituição x Artigos com *policy* das PECs selecionadas

Tema de Política	Constituição 1988 (A)	Participação Constituição (B)	Ranking Constituição (C)	Artigos PECs (D)	Participação PECs (E)	Ranking PECs (F)	Diferença Participação (G: (E-B)/B)	Diferença Ranking (H: F-C)
28 - Encargos Especiais	56	10,6%	2	1553	17,8%	1	+67,8%	+1
11 - Trabalho	42	7,9%	3	1090	12,5%	3	+57,0%	0
14 - Direitos da Cidadania	31	5,9%	6	746	8,5%	4	+45,6%	+2
03 - Essencial à Justiça	16	3,0%	11	376	4,3%	8	+42,2%	+3
06 - Segurança Pública	6	1,1%	23	129	1,5%	14	+30,1%	+9
22 - Indústria	30	5,7%	7	602	6,9%	5	+21,4%	+2
09 - Previdência Social	27	5,1%	8	524	6,0%	6	+17,4%	+2
04 - Administração	75	14,2%	1	1435	16,4%	2	+15,8%	-1
18 - Gestão Ambiental	12	2,3%	17	216	2,5%	11	+8,9%	+6
25 - Energia	11	2,1%	19	179	2,0%	13	-1,6%	+6
26 - Transporte	15	2,8%	12	232	2,7%	10	-6,4%	+2
08 - Assistência Social	6	1,1%	23	81	0,9%	19	-18,3%	+4
12 - Educação	35	6,6%	4	404	4,6%	7	-30,2%	-3
02 - Judiciária	17	3,2%	10	192	2,2%	12	-31,7%	-2
01 - Legislativa	32	6,0%	5	280	3,2%	9	-47,1%	-4
13 - Cultura	15	2,8%	12	129	1,5%	14	-48,0%	-2
24 - Comunicações	14	2,6%	14	116	1,3%	16	-49,9%	-2
19 - Ciência e Tecnologia	9	1,7%	21	59	0,7%	21	-60,3%	0
21 - Organização Agrária	13	2,5%	16	82	0,9%	17	-61,8%	-1
23 - Comércio e Serviços	14	2,6%	14	82	0,9%	17	-64,6%	-3
27 - Desporto e Lazer	8	1,5%	22	44	0,5%	24	-66,7%	-2
16 - Habitação	1	0,2%	26	5	0,1%	26	-69,8%	0
17 - Saneamento	1	0,2%	26	5	0,1%	26	-69,8%	0
15 - Urbanismo	10	1,9%	20	47	0,5%	22	-71,6%	-2
05 - Defesa Nacional	3	0,6%	25	14	0,2%	25	-71,8%	0
10 - Saúde	18	3,4%	9	76	0,9%	20	-74,5%	-11
20 - Agricultura	12	2,3%	17	46	0,5%	23	-76,8%	-6
07 - Relações Exteriores	0	0,0%	28	0	0,0%	28	..	0

Fonte: SILEG, nov/2015; Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora; Dados numéricos arredondados; Sinal convencional utilizado: .. Não se aplica dado numérico

O Gráfico 6 é similar ao Gráfico 5, contendo a participação de cada tema dentro de sua distribuição. A Tabela 6 tem estrutura semelhante à Tabela 5. Repetem-se as 3 colunas referentes à Constituição de 1988, e compara-se com as informações da distribuição “ArtigosPECsSelecionadas”, nas colunas D, E e F, que contabiliza as observações para os temas de política presentes nas PECs selecionadas. Custa notar que as colunas A e D tem números absolutos muito díspares, resultado de sua construção: enquanto a coluna A conta dispositivos presentes na Constituição, a coluna D conta os dispositivos agregados por artigos, conforme nossa extrapolação explicada acima. Por isso, os números em D são muito maior que em A. A comparação entre as proporções é a mais adequada para estas distribuições. As últimas colunas comparam a situação da distribuição das PECs selecionadas com a Constituição. A Tabela está organizada pela coluna G, em ordem decrescente.

A distribuição de temas presentes nas PECs é bastante díspar da distribuição de temas da Constituição de 1988, como se pode observar na coluna H “Diferença Ranking” da Tabela 6. “04 - Administração” e “28 - Encargos Especiais” continuam figurando no topo da distribuição, e “16 - Habitação” e “17 - Saneamento” continuam no fim, como o Gráfico 6 claramente demonstra. A maioria das políticas, no entanto, teve variação de posições (coluna H), e mesmo algumas que não tiveram, como “11 - Trabalho” variaram muito em sua proporção perante os demais temas (coluna G). Chama atenção a quantidade de vezes que “Segurança Pública” figura nas PECs – aumentando e muito sua proporção na distribuição, subindo 9 posições –, bem como a ausência dos temas “10 - Saúde”, que perdeu 11 posições.

O p-valor do Teste K-S entre as duas distribuições (“Constituicao1988”, referência, e “ArtigosPECsSelecionadas”, amostra) abaixo de 0,05 ($p\text{-value} = 2.2\text{e-}16$) nos ajuda a rejeitar a hipótese nula, informando que a distribuição de temas das PECs e da Constituição não são similares, como o Gráfico 6 e a Tabela 6 apontavam. Ou seja, a distribuição de temas da Constituição não é um bom preditor para a distribuição de temas das PECs selecionadas.

3.4 Constitucionalização de dispositivos via emendamento

Desde o início da pesquisa, dispositivos classificados na MAC como modificadores e supressores (“DispositivosModificados”), e aglutinadores (“DispositivosIncluidos”) chamaram atenção para sua distinção. Isso porque os modificadores e supressores faziam referência ao texto original da Constituição, o que significava que aquela classificação do dispositivo original seria utilizada também para a classificação do dispositivo da Emenda. No caso dos dispositivos aglutinadores, não havia classificação inicial, e portanto a classificação

foi feita para esses dispositivos. Mas para além das diferenças práticas, mantê-los separados foi uma decisão analítica que resultou de uma hipótese muito incipiente da pesquisa de que novos temas de política pública tivessem sido inseridos via emendamento. Depois da constatação que quase nenhum tema ficou de fora do ímpeto constituinte, a hipótese não agregaria muito valor. Contudo, antecipamos que modificação e inserção de temas poderiam ser ou não processos diferentes. Daí que esta seção é independente das demais que tratam exclusivamente de modificações, e esta de inserções.

H2A: A distribuição de temas dos dispositivos incluídos via emendamento é diferente da distribuição de temas da Constituição.

Verificamos a distribuição dos temas dos dispositivos aglutinadores de *policy* das Emendas, comparando-os com a distribuição da Constituição. Estes dispositivos das ECs não buscaram alterar texto já constitucionalizado, mas inseriram novos textos. Consideramos como “DispositivosIncluídos” aqueles dispositivos de Emenda classificados pela MAC (Tipo_DEC) como: a = aglutinador; ma = modificador de um dispositivo anterior aglutinador; mma = modificador de modificador de aglutinador; sdea = supressor de aglutinador; sma = supressor de modificador de um dispositivo anterior aglutinador, que o dispositivo da Emenda tenha sido considerado *policy* (Polity_DEC = 1). Essa seleção soma 242 dispositivos.

A contagem por política surpreendentemente mostrou uma presença marcante do tema “01 - Legislativa” (ver Gráfico 7), superando inclusive “04 - Administração” e “28 - Encargos Especiais”, os temas mais presentes nas distribuições “Constituicao1988”, “DispositivosModificados” e “ArtigosPECsSelecionadas”. Mais da metade desses dispositivos trataram de inserir limite para os salários dos Vereadores e despesa do Poder Legislativo Municipal (EC 25), e limite máximo para o número de Vereadores (EC 58). Para cada limites a MAC classificou como 1 dispositivo, aumentando a quantidade desses dispositivos. Considerando que a Metodologia foi aplicada para todas as distribuições, não esperamos que essa seja uma distorção descabida.

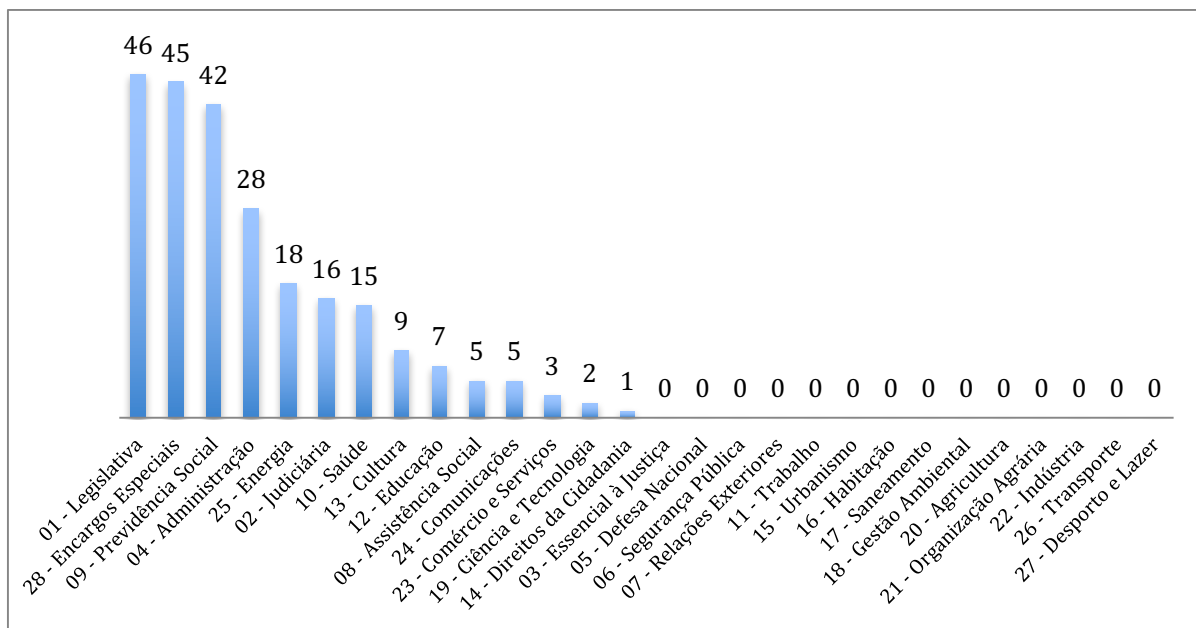


Gráfico 7 - Contagem de Dispositivos Incluídos por Tema de Política Pública (até EC 67/2010)

Fonte: Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora

A partir da Tabela 7, que segue a mesma estrutura das duas Tabelas anteriores, apura-se que tema “04 - Administração” ocupou apenas o quarto lugar nessa distribuição. Isso pode indicar que se trata mais de uma política que precisa ser atualizada do que precisa de novos dispositivos. No caso de “11 - Trabalho”, que figurava no 3º lugar dentre os temas constitucionalizados, é interessante notar que não há nenhum dispositivo inserido. Dentre os temas que pouco figuravam na Constituição, houve a inclusão de muitos dispositivos referente à “25 - Energia”, que estava apenas em 19º lugar e passou a figurar em 5º dentre os Incluídos.

Tabela 7 - Contagem de Dispositivos e Ranking de Temas de Política Pública, Constituição x Dispositivos *Incluídos* (até EC 67/2010)

Tema de Política	Constituição 1988 (A)	Participação Constituição (B)	Ranking Constituição (C)	Dispositivos Incluídos (D)	Participação Incluídos (E)	Ranking Incluídos (F)	Diferença Participação (G: (E-B)/B)	Diferença Ranking (H: F-C)
25 - Energia	11	2,1%	19	18	7,4%	5	+257,7%	+14
09 - Previdência Social	27	5,1%	8	42	17,4%	3	+240,0%	+5
01 - Legislativa	32	6,0%	5	46	19,0%	1	+214,2%	+4
02 - Judiciária	17	3,2%	10	16	6,6%	6	+105,7%	+4
10 - Saúde	18	3,4%	9	15	6,2%	7	+82,2%	+2
08 - Assistência Social	6	1,1%	23	5	2,1%	10	+82,2%	+13
28 - Encargos Especiais	56	10,6%	2	45	18,6%	2	+75,7%	0
13 - Cultura	15	2,8%	12	9	3,7%	8	+31,2%	+4
04 - Administração	75	14,2%	1	28	11,6%	4	-18,4%	-3
24 - Comunicações	14	2,6%	14	5	2,1%	10	-21,9%	+4
19 - Ciência e Tecnologia	9	1,7%	21	2	0,8%	13	-51,4%	+8
23 - Comércio e Serviços	14	2,6%	14	3	1,2%	12	-53,2%	+2
12 - Educação	35	6,6%	4	7	2,9%	9	-56,3%	-5
14 - Direitos da Cidadania	31	5,9%	6	1	0,4%	14	-92,9%	-8
11 - Trabalho	42	7,9%	3	0	0,0%	15	-100,0%	-12
22 - Indústria	30	5,7%	7	0	0,0%	15	-100,0%	-8
03 - Essencial à Justiça	16	3,0%	11	0	0,0%	15	-100,0%	-4
26 - Transporte	15	2,8%	12	0	0,0%	15	-100,0%	-3
21 - Organização Agrária	13	2,5%	16	0	0,0%	15	-100,0%	+1
18 - Gestão Ambiental	12	2,3%	17	0	0,0%	15	-100,0%	+2
20 - Agricultura	12	2,3%	17	0	0,0%	15	-100,0%	+2
15 - Urbanismo	10	1,9%	20	0	0,0%	15	-100,0%	+5
27 - Desporto e Lazer	8	1,5%	22	0	0,0%	15	-100,0%	+7
06 - Segurança Pública	6	1,1%	23	0	0,0%	15	-100,0%	+8
05 - Defesa Nacional	3	0,6%	25	0	0,0%	15	-100,0%	+10
16 - Habitação	1	0,2%	26	0	0,0%	15	-100,0%	+11
17 - Saneamento	1	0,2%	26	0	0,0%	15	-100,0%	+11
07 - Relações Exteriores	0	0,0%	28	0	0,0%	15	..	+13

Fonte: SILEG, nov/2015; Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora; Dados numéricos arredondados; Sinal convencional utilizado: .. Não se aplica dado numérico

O Gráfico 8 (que traz a proporção de cada tema dentro da distribuição) chama atenção também para a política de Previdência Social, que também na distribuição de dispositivos “Modificados” chamou atenção pela presença muito maior que apresentava na Constituição. Estudos setoriais podem ajudar a elucidar tais diferenças.

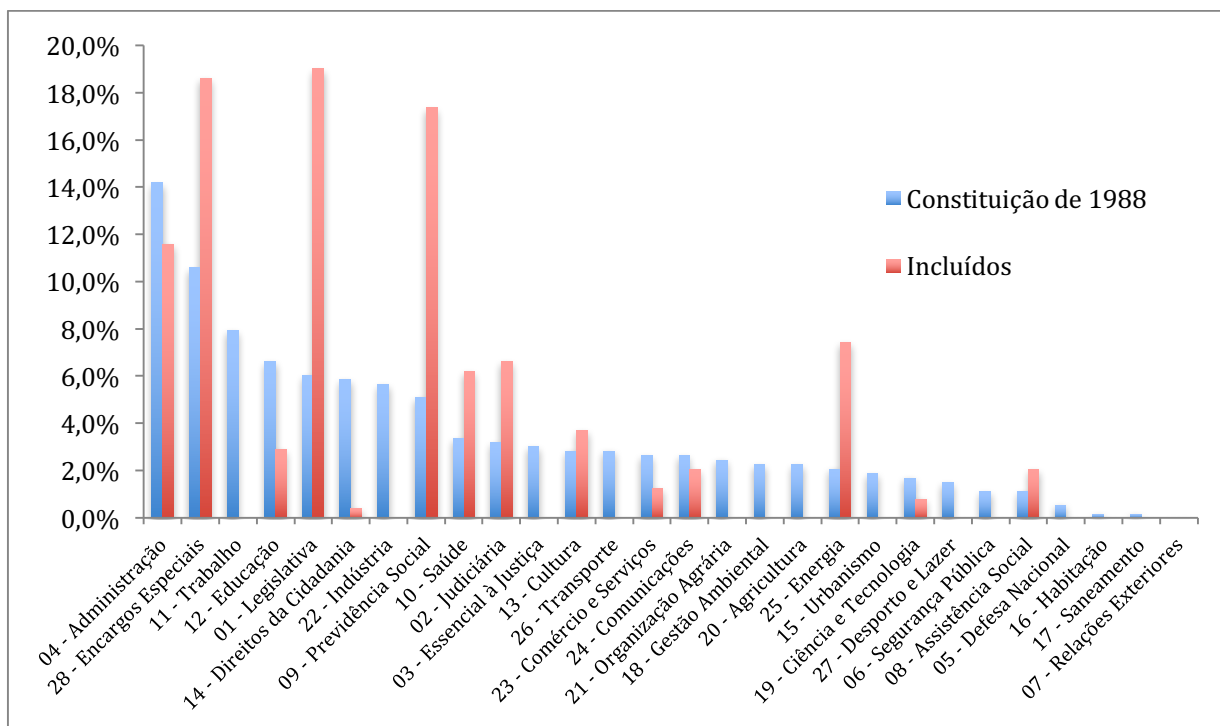


Gráfico 8 - Proporção de Dispositivos por Tema de Política Pública, Constituição de 1988 x Dispositivos Incluídos (até EC 67/2010)

Fonte: Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora

Mais uma vez, utilizamos o Teste K-S para verificar se as discrepâncias identificadas são suficientes para considerarmos que as distribuições são diferentes entre si. Com o p-valor do Teste para as duas distribuições (“Constituicao1988”, referência, e “DispositivosIncluídos”, amostra) muito menor que 0,05 ($p\text{-value} = 1.448e-13$), rejeitamos a hipótese de que a distribuição de temas dos Incluídos é similar à distribuição dos temas constitucionalizados.

H2B: A distribuição de temas dos dispositivos incluídos via emendamento é similar aos dispositivos modificados.

Finalmente, comparamos se os temas são similares entre os dispositivos Modificados e Incluídos nas Emendas Constitucionais. Esta comparação busca iniciar a compreensão sobre como os dispositivos novos são inseridos nas Emendas: são auxiliares às modificações que já serão realizadas, ou são novas questões sobre outros temas que levam à sua inserção? Então, comparamos “DispositivosEmendados” e “DispositivosIncluídos”, distribuições já trabalhadas acima.

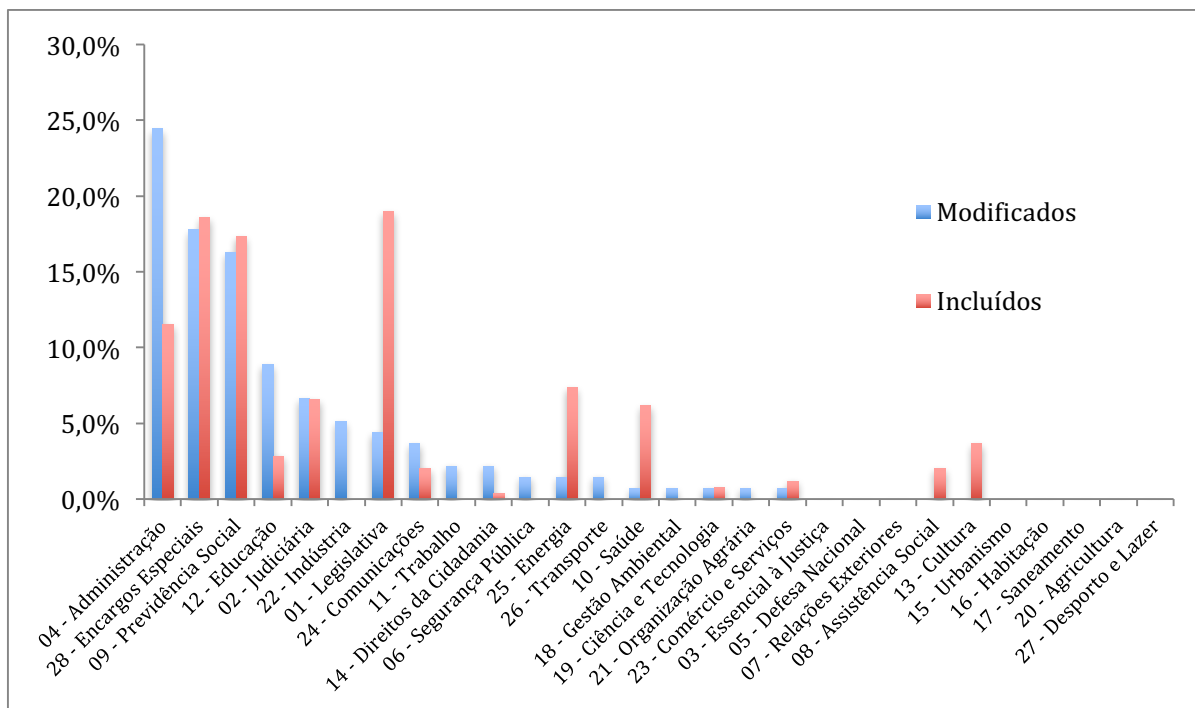


Gráfico 9 - Proporção de Dispositivos por Tema de Política Pública, Dispositivos Modificados x Incluídos (até EC 67/2010)

Fonte: Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora

O Gráfico 9 traz a proporção de cada tema de política dentro da própria distribuição. A partir dele, é possível notar que algumas políticas estão bem próximas em sua participação tanto nos Dispositivos Incluídos quanto nos Modificados. É o caso dos temas “28 - Encargos Especiais”, “09 - Previdência Social” e “02 - Judiciária”. Estas, no entanto, estão em menor número. Mais frequentes são as diferenças entre as participações. Temas que figuram prioritariamente nos Modificados, como “04 - Administração”, “12 - Educação”, “22 - Indústria” e “11 - Trabalho”, ou nos Incluídos, como “01 - Legislativa”, “25 - Energia”, “10 - Saúde” e “13 - Cultura” tiveram grande variação na participação, como verificamos na Tabela 8.

A coluna G da Tabela 8 corrobora a informação gráfica de que houve grande variação entre uma e outra distribuição. A confirmação vem novamente a partir do Teste K-S, que sugere que a hipótese de que as distribuições são iguais deve ser rejeitada ($p\text{-value} = 6.96e-05$). A suspeita inicial que nos indicou que Incluídos e Modificados seriam processos similares, foi desconfirmada. Será preciso avançar no entendimento do processo de elaboração das Emendas para entender como os temas figuram no texto de cada emenda.

Tabela 8 - Contagem de Dispositivos e Ranking de Temas de Política Pública, Dispositivos *Modificados* x *Incluídos* (até EC67/2010)

Tema de Política	Dispositivos Modificados (A)	Participação Modificados (B)	Ranking Modificados (C)	Dispositivos Incluídos (D)	Participação Incluídos (E)	Ranking Incluídos (F)	Diferença Participação (G: (E-B)/B)	Diferença Ranking (H: F-C)
10 - Saúde	1	0,7%	14	15	6,2%	7	+736,8%	+7
25 - Energia	2	1,5%	11	18	7,4%	5	+402,1%	+6
01 - Legislativa	6	4,4%	7	46	19,0%	1	+327,7%	+6
23 - Comércio e Serviços	1	0,7%	14	3	1,2%	12	+67,4%	+2
19 - Ciência e Tecnologia	1	0,7%	14	2	0,8%	13	+11,6%	+1
09 - Previdência Social	22	16,3%	3	42	17,4%	3	+6,5%	0
28 - Encargos Especiais	24	17,8%	2	45	18,6%	2	+4,6%	0
02 - Judiciária	9	6,7%	5	16	6,6%	6	-0,8%	-1
24 - Comunicações	5	3,7%	8	5	2,1%	10	-44,2%	-2
04 - Administração	33	24,4%	1	28	11,6%	4	-52,7%	-3
12 - Educação	12	8,9%	4	7	2,9%	9	-67,5%	-5
14 - Direitos da Cidadania	3	2,2%	9	1	0,4%	14	-81,4%	-5
22 - Indústria	7	5,2%	6	0	0,0%	15	-100,0%	-9
11 - Trabalho	3	2,2%	9	0	0,0%	15	-100,0%	-6
06 - Segurança Pública	2	1,5%	11	0	0,0%	15	-100,0%	-4
26 - Transporte	2	1,5%	11	0	0,0%	15	-100,0%	-4
18 - Gestão Ambiental	1	0,7%	14	0	0,0%	15	-100,0%	-1
21 - Organização Agrária	1	0,7%	14	0	0,0%	15	-100,0%	-1
13 - Cultura	0	0,0%	19	9	3,7%	8	..	+11
08 - Assistência Social	0	0,0%	19	5	2,1%	10	..	+9
03 - Essencial à Justiça	0	0,0%	19	0	0,0%	15	..	+4
05 - Defesa Nacional	0	0,0%	19	0	0,0%	15	..	+4
07 - Relações Exteriores	0	0,0%	19	0	0,0%	15	..	+4
15 - Urbanismo	0	0,0%	19	0	0,0%	15	..	+4
16 - Habitação	0	0,0%	19	0	0,0%	15	..	+4
17 - Saneamento	0	0,0%	19	0	0,0%	15	..	+4
20 - Agricultura	0	0,0%	19	0	0,0%	15	..	+4
27 - Desporto e Lazer	0	0,0%	19	0	0,0%	15	..	+4

Fonte: Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora; Dados numéricos arredondados; Sinal convencional utilizado: .. Não se aplica dado numérico

3.5 Temas ao longo do processo de emendamento

Existe uma ligação entre os temas que aparecem nos Artigos das PECs Seleccionadas (Tabela 6) com os dispositivos Modificados (Tabela 5) e Incluídos (Tabela 7), já que as PECs submetidas dão origem às Emendas. Não sabemos, no entanto, quão forte é essa ligação, quão próximos são os temas com mais frequente submissão de Propostas com o que de fato é aprovado. Com o propósito de avançarmos no conhecimento sobre o processo de emendamento e o impacto de cada fase sobre as propostas de emenda, adicionamos aqui uma seção à parte. Inicialmente, consideraremos os temas de política ao longo dos pontos de veto levantados no capítulo 2. Em um segundo momento, analisaremos a proximidade das distribuições de todas as PECs submetidas, com os dispositivos Modificados e Incluídos. A expectativa geral é que o desempenho dos temas seja variável entre eles, em consonância com as hipóteses H1A e H1B. Ou seja, ao longo do processo, alguns temas serão excluídos do processo, aumentando por consequência direta a participação dos demais temas. Isso é resultado não apenas das diferentes dinâmicas e inserções políticas dos grupos de interesse de cada tema, como também reflete os diferentes interesses dos Poderes constituídos. É de se esperar que o Poder Executivo apresente intenções distintas do Congresso para assuntos como Previdência Social e Encargos, por exemplo.

Continua valendo aqui a ressalva a respeito das PECs apensadas nos três primeiros pontos de veto sistematizados. Até a votação da CESP, várias Propostas análogas ou conexas prosperam. A escolha por uma das Propostas é realizada no Plenário da Câmara. Por isso, haverá necessariamente uma diferença entre a quantidade e diversidade de temas entre as PECs submetidas e as que são eventualmente aprovadas. Essa diferença reflete tanto o caso das apensadas como as mudanças que ocorrem ao longo do processo de emendamento. Muitas PECs sofrem alterações ao longo do processo de emendamento, e acabam não alterando todos os dispositivos inicialmente sugeridos pelo autor do projeto.

No capítulo 2, identificamos que o critério de seleção de PECs não tinha impacto significativo sobre a quantidade de artigos que estavam no conjunto de PECs seleccionadas: da diversidade de artigos sobre os quais as PECs indiciam, apenas 11,1% não estavam representados no conjunto de PECs seleccionadas. Esta análise, no entanto, foi feita para os artigos como um todo, desconsiderando a divisão entre *polity* e *policy*, e dentre estes últimos, as diferentes categorias de políticas públicas. Neste momento, então, propomos explorar como os temas

têm desempenhado ao longo do processo de emendamento, para os 3 pontos de veto levantados.

Para essa sistematização, utilizamos todos os dispositivos dos artigos das PECs, à semelhança do agrupamento realizado na hipótese H1B. Este se baseou na extrapolação de que uma PEC que buscasse alterar um artigo, estaria tentando alterar todos os dispositivos de política daquele artigo. Contabilizamos cada um desses dispositivos como uma observação. Na Tabela 9, contamos cada observação de cada política, somando-as, e dividimos pelo total de observações para a distribuição apresentada na coluna. Então, listamos nas linhas os diferentes temas de política pública. Na coluna A, estão apresentados os números para o total de PECs submetidas. Na coluna B, os números para as PECs Selecionadas, ou seja, as submetidas pela CD que tiveram Parecer votado na CCJC, somadas a todas do Senado e do Poder Executivo (mesma distribuição da Tabela 6). Na coluna C, os números para as PECs que tiveram CESP criada, seguidas pelas que tiveram reunião da CESP (coluna D), e votação de Parecer na CESP (coluna E). Nas colunas de A-E, o percentual na linha inferior dentro de cada célula refere-se à participação naquela distribuição. Na última coluna (F), a qual utilizamos como referência para organizar a tabela em ordem decrescente, calculamos a variação na participação de cada tema, desde a submissão até a votação da CESP, tanto para os números absolutos (linha superior da célula) quanto para a proporção (linha inferior da célula). No caso da variação da participação de cada tema em sua distribuição (linha inferior célula, coluna F), o cálculo percentual em bases pequenas é muito sensível, por isso a coluna apresenta grandes números para variações aparentemente pequenas. Basta comparar as linhas “24 - Comunicações” com a linha subsequente, “11 - Trabalho”. Em termos de pontos percentuais, o aumento foi maior neste (E-A), enquanto para aquele a variação foi maior pois a referência inicial era menor $((E-A)/A)$.

Em termos absolutos, como já sabemos, todos têm redução, já que a cada passo do processo PECs deixam de tramitar. Em termos de participação dentro das distribuições, por sua vez, há variações. Dentre os 27 temas de políticas, 9 ganharam espaço ao longo dos primeiros passos do processo de emendamento, enquanto as demais ficaram menos presentes (coluna F). Em termos de pontos percentuais, as mudanças não foram muito expressivas, com políticas ganhando no máximo 3,25 e perdendo até 3,59 pontos. Em termos de variação, é interessante notar que “09 - Previdência Social” aumenta sua participação já neste início de processo, e de quarto tema mais presente no Total de PECs, posteriormente acaba sendo terceiro no ranking de temas modificados (Tabela 5). Neste caso, o aumento em participação foi constante. Em

outros casos, como “14 - Direitos da Cidadania” e “26 - Transporte”, a mudança não é constante: naquele, há primeiro uma queda, e depois um aumento na participação; neste, há um aumento inicial seguido de pequeno recuo. Ainda assim, quando comparamos com os resultados da Tabela 9 com os resultados anteriores, verificamos que para alguns casos os resultados são díspares para o que de fato é emendado. Vejamos o caso da Previdência Social, por exemplo. Trata-se de uma participação de 9,1% na Votação CESP (Tabela 9, coluna E) que posteriormente apresenta participação de 16,3% nos Dispositivos Modificados (Tabela 5, coluna F). Direitos da Cidadania, por sua vez, cai de 11,5% (Tabela 9, coluna E) para 2,2% nos Dispositivos Modificados (Tabela 5, coluna F). Nossa suspeita é que essa grande diferença entre o que é submetido e o que é emendado é causada pela existência de um grande número de PECs sobre os mesmos assuntos, que acaba por sobrestimar e subestimar alguns temas neste início de processo.

Comparamos então as grandes distribuições identificadas ao longo do trabalho na Tabela 10. Nas linhas, repetimos a estrutura de temas de política pública. Nas colunas, apresentamos as distribuições: temas constitucionalizados na promulgação da Constituição de 1988 (coluna A); dispositivos presentes nos artigos sujeitos a mudança por todas as PECs submetidas de 1988 a 2010 (coluna B); dispositivos presentes nos artigos da seleção de PECs adotada no capítulo 2 (coluna C); dispositivos presentes nos artigos das PECs que tiveram parecer votado na CESP (coluna D); dispositivos efetivamente alterados nas Emendas Constitucionais aprovadas até 2010 (coluna E). Informamos apenas dados percentuais dentro da distribuição pois para as colunas A e E as observações são dispositivos, enquanto nas colunas B-D são conjunto de dispositivos dos artigos das PECs. Os números absolutos são muito díspares, o que confundiria a leitura. A tabela está ordenada pela coluna A, em ordem decrescente.

Na hipótese H1A, já havíamos identificado que as colunas A e E da Tabela 10 não são similares; encontramos o mesmo resultado para as colunas A e C na hipótese H1B. Já sabemos que a coluna B inclui muitas PECs que não representam os interesses do espectro político do período analisado. Assim, a distância na participação dos temas nas PECs relevantes (coluna C, “Artigos PECs”) pode ser comparada com as modificações das Emendas (coluna E, “Dispositivos Modificados”⁴⁸). Dentre as 27 políticas, 9 são completamente alijadas ao longo do processo de emendamento. São elas: “03 - Essencial à Justiça”, “13 - Cultura”, “20 - Agricultura”, “15 - Urbanismo”, “27 - Desporto e Lazer”, “08 -

⁴⁸ Comparamos apenas com a distribuição de Dispositivos Modificados, não com Dispositivos Incluídos, pois não consideramos nas PECs a inclusão de novos artigos.

Assistência Social”, “05 - Defesa Nacional”, “16 - Habitação”, “17 - Saneamento”. A grande maioria já não apresentava Propostas em quantidade considerável (entre 0,1 e 0,5%), com exceção dos temas “03 - Essencial à Justiça” (4,3%) e “13 - Cultura” (1,5%). É interessante notar que os temas que perdem participação no processo, com exceção destes últimos dois, são justamente os temas com menor presença dentro da Constituição (coluna A). Segurança Pública e Ciência e Tecnologia conseguem se manter no processo, apesar de também figurarem entre os temas menos constitucionalizados.

Outras duas políticas com notáveis reduções ao longo do processo foram Trabalho e Direitos da Cidadania. Mais pesquisas precisam investigar como políticas tão constitucionalizadas (terceiro e sexto lugar respectivamente no ranking de constitucionalização de temas, conforme Tabela 5) conseguiram se manter tão inalteradas apesar das tentativas de mudança. Nos primeiros pontos do processo de emendamento, quase não há variação para esses dois temas, mas há um enorme declínio para o que de fato é emendado.

No outro lado do espectro, considerando os temas que aumentaram sua participação ao longo do processo. Administração esteve mais presente nas modificações (24,4%) do que nas Propostas (16,4%), e Previdência Social teve a expressiva mudança de 6% nas PECs para 16,3%. Como antecipamos, esse aumento pode significar que houve menor número de Propostas a respeito deste tema quando comparado aos demais, e por isso a distribuição de Modificados pode refletir melhor o que de fato buscava ser alterado. Se esse for o caso, também significa que são temas menos controversos, já que haveria menos PECs a seu respeito sendo submetidas. É possível pensar ainda uma outra possibilidade: que as restrições sobre esses temas na Constituição representam empecilhos mais relevantes à agenda de governo das majorias eleitas, que precisam atualizar estas políticas com maior frequência que as demais. O caso da Previdência é particularmente interessante, pois há 3 vezes mais participação nas modificações do que na constitucionalização. Outros temas com esse nível de constitucionalização, como Indústria e Direitos de Cidadania, apresentaram participações bem menores na distribuição Modificados.

Confirmamos que a distribuição “Dispositivos Modificados” (amostra) não é similar a “Artigos PECs Seleccionadas” (referência) ao rejeitarmos a hipótese nula do Teste K-S (p -valor = 0.0001637) para essas distribuições. Os temas presentes nas modificações realizadas pelas Emendas não são relacionados com as propostas pelas PECs relevantes. O processo de emendamento tem sido capaz de selecionar apenas alguns temas para serem modificados, enquanto a maioria, apesar de presentes nas propostas de emenda, não logram sucesso.

Tabela 9 - Contagem e Proporção do número de dispositivos por Tema de Política Pública, por passos do processo de emendamento, Câmara dos Deputados, 1988-2010

Tema	Total PECs (A)	Artigos PECs (B)	Criação CESP (C)	Reunião CESP (D)	Votação CESP (E)	Variação Total-CESP (F: (E-A)/A)
09 - Previdência Social	967 (5,8%)	524 (6,0%)	391 (7,1%)	326 (8,4%)	322 (9,1%)	-66,7% (+55,7%)
18 - Gestão Ambiental	366 (2,2%)	216 (2,5%)	140 (2,5%)	111 (2,9%)	109 (3,1%)	-70,2% (+39,2%)
14 - Direitos da Cidadania	1495 (9,0%)	746 (8,5%)	507 (9,2%)	420 (10,8%)	408 (11,5%)	-72,7% (+27,6%)
23 - Comércio e Serviços	130 (0,8%)	82 (0,9%)	54 (1,0%)	46 (1,2%)	34 (1,0%)	-73,8% (+22,3%)
28 - Encargos Especiais	2524 (15,3%)	1553 (17,8%)	1001 (18,2%)	762 (19,7%)	640 (18,1%)	-74,6% (+18,5%)
22 - Indústria	948 (5,7%)	602 (6,9%)	375 (6,8%)	282 (7,3%)	235 (6,6%)	-75,2% (+15,9%)
26 - Transporte	373 (2,3%)	232 (2,7%)	148 (2,7%)	107 (2,8%)	90 (2,5%)	-75,9% (+12,8%)
24 - Comunicações	196 (1,2%)	116 (1,3%)	77 (1,4%)	52 (1,3%)	46 (1,3%)	-76,5% (+9,7%)
11 - Trabalho	2071 (12,5%)	1090 (12,5%)	690 (12,5%)	496 (12,8%)	465 (13,1%)	-77,5% (+5,0%)
12 - Educação	638 (3,9%)	404 (4,6%)	287 (5,2%)	142 (3,7%)	133 (3,8%)	-79,2% (-2,5%)
13 - Cultura	245 (1,5%)	129 (1,5%)	81 (1,5%)	50 (1,3%)	48 (1,4%)	-80,4% (-8,4%)
06 - Segurança Pública	291 (1,8%)	129 (1,5%)	84 (1,5%)	60 (1,5%)	56 (1,6%)	-80,8% (-10,0%)
25 - Energia	285 (1,7%)	179 (2,0%)	109 (2,0%)	77 (2,0%)	54 (1,5%)	-81,1% (-11,4%)
04 - Administração	2852 (17,2%)	1435 (16,4%)	878 (15,9%)	540 (13,9%)	526 (14,9%)	-81,6% (-13,8%)
02 - Judiciária	456 (2,8%)	192 (2,2%)	112 (2,0%)	82 (2,1%)	82 (2,3%)	-82,0% (-15,9%)
05 - Defesa Nacional	34 (0,2%)	14 (0,2%)	14 (0,3%)	6 (0,2%)	6 (0,2%)	-82,4% (-17,5%)
10 - Saúde	131 (0,8%)	76 (0,9%)	44 (0,8%)	27 (0,7%)	21 (0,6%)	-84,0% (-25,1%)
01 - Legislativa	720 (4,4%)	280 (3,2%)	186 (3,4%)	144 (2,9%)	105 (3,0%)	-85,4% (-31,8%)
21 - Organização Agrária	193 (1,2%)	82 (0,9%)	38 (0,7%)	28 (0,7%)	26 (0,7%)	-86,5% (-37,0%)
20 - Agricultura	87 (0,5%)	46 (0,5%)	33 (0,6%)	12 (0,3%)	11 (0,3%)	-87,4% (-40,9%)
19 - Ciência e Tecnologia	154 (0,9%)	59 (0,7%)	30 (0,5%)	17 (0,4%)	15 (0,4%)	-90,3% (-54,5%)
08 - Assistência Social	190 (1,1%)	81 (0,9%)	35 (0,6%)	19 (0,5%)	18 (0,5%)	-90,5% (-55,7%)
15 - Urbanismo	124 (0,7%)	47 (0,5%)	26 (0,5%)	12 (0,3%)	10 (0,3%)	-91,9% (-62,3%)
03 - Essencial à Justiça	931 (5,6%)	376 (4,3%)	149 (2,7%)	74 (1,9%)	72 (2,0%)	-92,3% (-63,8%)
16 - Habitação	16 (0,1%)	5 (0,1%)	3 (0,1%)	2 (0,1%)	1 (0,0%)	-93,8% (-70,8%)
17 - Saneamento	16 (0,1%)	5 (0,1%)	3 (0,1%)	2 (0,1%)	1 (0,0%)	-93,8% (-70,8%)
27 - Desporto e Lazer	112 (0,7%)	44 (0,5%)	18 (0,3%)	5 (0,1%)	5 (0,1%)	-95,5% (-79,1%)
07 - Relações Exteriores	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	..

Fonte: SILEG, nov/2015; Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora; Dados numéricos arredondados; Sinal convencional utilizado: .. Não se aplica dado numérico

Tabela 10 - Proporção de Temas de Políticas Públicas, diversas distribuições

Tema de Política	Constituição 1988 (A)	Todas PECs (B)	Artigos PECs (C)	Votação CESP (D)	Dispositivos Modificados (E)
04 - Administração	14,2%	17,2%	16,4%	14,9%	24,4%
28 - Encargos Especiais	10,6%	15,3%	17,8%	18,1%	17,8%
11 - Trabalho	7,9%	12,5%	12,5%	13,1%	2,2%
12 - Educação	6,6%	3,9%	4,6%	3,8%	8,9%
01 - Legislativa	6,0%	4,4%	3,2%	3,0%	4,4%
14 - Direitos da Cidadania	5,9%	9,0%	8,5%	11,5%	2,2%
22 - Indústria	5,7%	5,7%	6,9%	6,6%	5,2%
09 - Previdência Social	5,1%	5,8%	6,0%	9,1%	16,3%
10 - Saúde	3,4%	0,8%	0,9%	0,6%	0,7%
02 - Judiciária	3,2%	2,8%	2,2%	2,3%	6,7%
03 - Essencial à Justiça	3,0%	5,6%	4,3%	2,0%	0,0%
13 - Cultura	2,8%	1,5%	1,5%	1,4%	0,0%
26 - Transporte	2,8%	2,3%	2,7%	2,5%	1,5%
23 - Comércio e Serviços	2,6%	0,8%	0,9%	1,0%	0,7%
24 - Comunicações	2,6%	1,2%	1,3%	1,3%	3,7%
21 - Organização Agrária	2,5%	1,2%	0,9%	0,7%	0,7%
18 - Gestão Ambiental	2,3%	2,2%	2,5%	3,1%	0,7%
20 - Agricultura	2,3%	0,5%	0,5%	0,3%	0,0%
25 - Energia	2,1%	1,7%	2,0%	1,5%	1,5%
15 - Urbanismo	1,9%	0,7%	0,5%	0,3%	0,0%
19 - Ciência e Tecnologia	1,7%	0,9%	0,7%	0,4%	0,7%
27 - Desporto e Lazer	1,5%	0,7%	0,5%	0,1%	0,0%
06 - Segurança Pública	1,1%	1,8%	1,5%	1,6%	1,5%
08 - Assistência Social	1,1%	1,1%	0,9%	0,5%	0,0%
05 - Defesa Nacional	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%
16 - Habitação	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
17 - Saneamento	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
07 - Relações Exteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: SILEG, nov/2015; Base de Dados Projeto Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada

Nota: Dados trabalhados pela autora; Dados numéricos arredondados

3.6 Síntese dos achados empíricos

Neste Capítulo, utilizamos as distribuições de temas da Constituição, das Emendas Constitucionais e das PECs selecionadas para verificar nossas hipóteses delineadas no primeiro Capítulo. Explicamos como se deu a construção das distribuições, e comparamo-las. Fizemos análise descritiva a partir de gráficos e tabelas, e utilizamos o teste estatístico não paramétrico Kolmogorov-Smirnov para confirmar o que a descritiva indicava (Apêndice B).

Inicialmente, na seção 3.2, criamos um quadro com a distribuição de temas dos dispositivos de *policy* da Constituição de 1988. Verificamos que as políticas mais constitucionalizadas foram aquelas referentes à Administração, prioritariamente relacionados aos servidores públicos, e a categoria Encargos Especiais, na qual estão concentrados os dispositivos referentes à impostos e receitas. A baixa presença de algumas políticas na distribuição parece ter sido resultado da sua proximidade com temas considerados como formadores da *polity* democrática, que não entraram na classificação. Seria preciso analisar os dispositivos de *polity* para verificar se temas como Relações Exteriores e Defesa Nacional estão permeados nesses dispositivos, e dialogar para entender se não se trata mais de política pública que estrutura da nação. Outros temas, pelo grande número de categorias de políticas públicas da Portaria 42, aliado à nossa tentativa de reduzir ambiguidades e utilizar apenas um tema de política sempre que possível, tiveram sua participação subestimada. Este foi o caso de Habitação e Urbanismo. A utilização de categorias mais abrangentes, como a COFOG, poderia ajudar a reduzir tal problema. Essas observações, no entanto, valem para todas as distribuições, o que nos permitiu continuar.

Nossas primeiras hipóteses investigaram as mudanças e tentativas de mudança de dispositivos já presentes na Constituição para os diferentes tipos de política. A partir da literatura de políticas públicas, nossa hipótese era que tais distribuições eram diferentes da Constituição. Vimos então se os dispositivos modificados (H1A) e as tentativas de mudança das PECs (H1B) tratavam dos mesmos temas já constitucionalizados. As estatísticas descritivas e a rejeição das hipóteses nulas dos Testes K-S (que supõem que as distribuições são similares) foram favoráveis à nossa hipótese geral de que cada tema de política tem seu padrão de emendamento: a frequência de mudanças e tentativas de mudança não tem relação com a frequência com que o tema está presente na Constituição.

O segundo grupo de hipóteses investigou a inclusão de políticas via emendas constitucionais. Verificamos se os temas incluídos via emendamento eram similares àqueles já

constitucionalizados (H2A) ou àqueles modificados (H2B). Para a inclusão de políticas, a suposição era semelhante à anterior, que não havia relação com a participação no texto constitucional. Comparado com os dispositivos modificados, no entanto, presumimos que a modificação de dispositivos de um tema pudesse gerar a inclusão desses mesmos temas, o que faria com que as distribuições fossem semelhantes. As estatísticas, tanto descritivas quanto não paramétricas, mostraram que os temas presentes nos dispositivos incluídos diferem tanto da Constituição quanto dos dispositivos modificados. A diferença nos temas incluídos e modificados foi surpreendente, e pode estar relacionada com a percepção pelos atores políticos de que a política estará mais bem resguardada na Constituição.

Na Tabela 11 sintetizamos os Testes K-S para cada hipótese, e os Testes completos podem ser verificados no Apêndice B. Para cada uma das hipóteses, listamos as distribuições comparadas (coluna A), a estatística (coluna B), e o p-valor resultante do Teste (coluna C). Na segunda linha após o cabeçalho, inserimos também a comparação utilizada para testar o agrupamento de temas entre dispositivos e artigos.

Tabela 11 - Síntese dos Resultados dos Testes Kolmogorov-Smirnov, por hipótese

Hipótese	Distribuições (referência x amostra) (A)	Estatística do Teste ("D") (B)	p-valor do Teste (C)
H1A	Constituição 1988 x Dispositivos Modificados	0,18929	0,0001258
H1B	Artigo EC x Dispositivo EC	0,092681	0,1965
H1B	Constituição 1988 x Artigos PEC Seleccionadas	0,071747	2,2e-16
H2A	Constituição 1988 x Dispositivos Incluídos	0,25003	1,448e-13
H2B	Dispositivos Modificados x Dispositivos Incluídos	0,14564	6,96e-05

Fonte: Elaboração própria.

Adicionalmente, investigamos na seção 3.5 como se dá a participação dos temas em algumas das distribuições de interesse do texto. É possível verificar que o processo tem sido capaz de eliminar e reduzir substancialmente a presença de temas de política nas Emendas Constitucionais, apesar dos temas estarem constitucionalizados e terem Propostas submetidas.

Considerações Finais

A formulação das políticas públicas brasileiras está marcada pela constitucionalização de direitos que balizam atuação dos *policy-makers*. Mais especificamente, estes são constrangidos ainda pela existência de políticas públicas constitucionalizadas, aos quais estão legal e politicamente comprometidos quando assumem seus cargos. A Constituição se torna fundamental na elaboração das políticas por determinar as regras do jogo que as definem e, ao mesmo tempo, conter nela própria políticas públicas.

A literatura de Ciência Política aponta que a Constituição brasileira de 1988 é vastamente permeada de dispositivos específicos e controversos que constituem políticas públicas, e que estes são causa de emendas ao texto. Não havia, no entanto, uma sistematização sobre os temas de política pública que estavam ali constitucionalizados, nem quais foram mais ou menos inseridos ou modificados ao longo do tempo. Utilizando a Portaria nº 42 de 1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, classificação consolidada de categorias de políticas públicas, elaboramos o quadro de temas constitucionalizados no texto promulgado e nas emendas aprovadas até 2010.

O quadro inicial de 1988 mostrou que as políticas referentes ao próprio estado, como Administração e Encargos, totalizaram quase um quarto (24,8%) de todos os dispositivos. Políticas como Ciência e Tecnologia, Desporto e Lazer, Segurança Pública e Assistência Social somaram apenas 5,5% juntas. Outras ficaram subestimadas por sua natureza intersetorial, caso de Habitação e Saneamento, ou estruturante da *polity* democrática, caso de Defesa Nacional e Relações Exteriores. Ainda assim, ficou claro que o ímpeto constituinte foi bastante abrangente no que diz respeito à diversidade de temas. Ainda assim, em termos quantitativos, estes números estão bastante concentrados em poucos temas. Não é possível, portanto, entender que a Constituição brasileira codificou de forma tão extensiva as políticas públicas a ponto de considerar que o jogo democrático tenha ficado restrito unicamente ao que restou fora do processo constituinte. Utilizando uma classificação bastante fragmentada, identificamos que grande parte da codificação tratou de alguns poucos temas de política pública. Ademais, temas de competência dos estados, como saneamento, foram negligenciados, demonstrando abertura às competências constitucionalmente estabelecidas.

Em termos de modificação destes dispositivos, os dois temas mais presentes na Constituição se repetem como os mais emendados em termos absolutos e relativos, aumentando sua participação para 42,2% da distribuição. De fato, os dispositivos modificados apresentaram uma distribuição de temas bem mais concentrada que a da Constituição. Enquanto esta tinha

apenas 32,7% em seus três primeiros temas (Administração, Encargos Especiais e Trabalho), aqueles concentraram 58,5% no topo do ranking (Administração, Encargos Especiais e Previdência Social). As categorias Previdência Social e Judiciária chamaram a atenção, pois aumentaram sua participação em mais de 200 e 100% respectivamente.

Para além das mudanças já efetivadas, nos interessava saber quais os temas que estavam sendo disputados nas Propostas de Emenda à Constituição (PEC). Na literatura de emendamento constitucional, não identificamos critérios sobre como incorporar tais propostas na análise. Por um lado, a maioria dos estudos versava sobre as emendas aprovadas, estudando apenas a mudança concretizada. Por outro lado, os estudos setoriais e das propostas de emenda o faziam incluindo-as todas, sem considerar que o custo baixo de submissão de matérias por parte dos congressistas estimula a submissão de propostas pouco relevantes, que confundem a agenda política e não refletem anseios relevantes de mudança constitucional. Para superar esta limitação, sugerimos um critério de seleção de propostas relevantes. Inspirado pela literatura sobre o grau de rigidez constitucional e sobre os pontos de veto, consideramos estes pontos de veto no processo de emendamento (LUTZ, 1994; LORENZ, 2005; RASCH; CONGLETTON, 2006; RASCH, 2008; TSEBELIS, 2009). Tomamos a superação desses pontos como evidência do investimento dos atores político-institucionais, indicando quais propostas devem ser consideradas. Era preciso, no entanto, que o critério fosse parcimonioso em não reduzir sobremaneira a multiplicidade de sugestões, correndo o risco de enviesar a seleção.

No caso brasileiro, nossa pesquisa indica que deve ser utilizada a votação pela admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para as Propostas da Câmara dos Deputados. Este ponto de veto carrega evidências suficientes para confirmar que as Propostas são relevantes, dada a importância da agenda da Comissão, controlada pelos Líderes e pela coalizão de governo, ao mesmo tempo que mantém a diversidade de artigos sob disputa. Seria preciso aplicar o critério de seleção de PECs a partir da classificação de pontos de veto que sinalizem este tipo de proposta em outros países, confirmando o que propomos aqui e avançar os estudos de mudança constitucional.

Uma vez selecionadas as PECs relevantes, utilizamos os artigos presentes para avaliar os temas mais frequentes nas Propostas. A dispersão entre os temas foi similar à da Constituição de 1988, “04 - Administração” e “28 - Encargos Especiais” continuaram figurando no topo e “16 - Habitação” e “17 - Saneamento” continuaram no fim da distribuição, mas houve bastante variação na participação e no ranking de cada tema. Vale notar que calculamos temas

presentes nos artigos das PECs a partir de todos os seus dispositivos, já que desconhecíamos quais dispositivos exatamente a Proposta buscava alterar. Esse artifício torna a análise menos precisa por não sabermos exatamente qual tema dentro do artigo estava sendo alvo de mudança. Classificar as PECs em temas a partir dos dispositivos que tentam alterar aumentaria a precisão da análise e possibilitaria verificar inclusive a inclusão de dispositivos destes artigos. Ademais, excluimos as tentativas de inserir novos artigos que as PECs tentavam incluir. Com a seleção de PECs relevantes em mãos, seria interessante classificar esses potenciais novos artigos em *polity* e *policy* e, então, nos temas de política pública sobre o qual tratam. Essa seria uma oportunidade importante para aprofundar a compreensão da inclusão de temas e dispositivos constitucionais, tópico investigado na sequência.

Verificadas tentativas e mudanças concretizadas, examinamos qual foi o padrão de inserção de temas na Constituição via emendamento. Os dispositivos incluídos tiveram concentração no topo do ranking, com 55,0% para os primeiros temas (“01 - Legislativa”, “28 - Encargos Especiais”, “09 - Previdência Social”), à semelhança dos dispositivos modificados. A ordem dos temas, no entanto, foi bastante diferente quando comparada à constitucionalização de temas e às modificações. Políticas referentes à função Legislativa e Energia estiveram muito mais presentes nos incluídos que nas demais distribuições. Previdência Social, por sua vez, manteve padrão parecido com os dispositivos modificados, em participação muito superior à sua constitucionalização.

Nossos achados confirmaram nossa suspeita mais geral que a frequência de alterações ou suas tentativas não estava relacionada com a frequência de constitucionalização de um tema, por meio das evidências encontradas nas estatísticas descritivas e não paramétricas. Entretanto, surpreendeu ao demonstrar uma desconexão na frequência em que os temas que são incluídos e modificados, com indícios que se tratam de processos diferentes. Futuras investigações nesse sentido poderão auxiliar a entender como se dá o processo.

Investigamos brevemente a evolução dos diferentes temas ao longo do processo de emendamento. É possível apontar que o processo tem selecionado temas específicos para rejeitar e aprovar. A votação de Parecer pela Comissão Especial não é o ponto de veto que elimina por completo os temas que não serão aprovados. Será preciso avançar nos demais pontos de veto para entender em que momento se dá essa seleção. Ademais, até a Comissão Especial, há um número expressivo de PECs apensadas que a nosso ver criam distorção nos dados. É possível afirmar que a aprovação das Emendas não reflete o que é submetido.

Para que seja possível generalizar nossos achados, válidos para uma constituição brasileira, seria preciso fazer estudo semelhante em outros países. A MAC já foi aplicada em outras constituições, como a portuguesa, a mexicana, a argentina, a americana e a indiana, dentre outras, e a COFOG poderia ser utilizada para classificar os dispositivos de *policy* nestes textos constitucionais. A COFOG representaria ainda um ganho em relação à Portaria 42 inclusive no caso brasileiro, já que a classificação se mostrou demasiadamente fragmentada, o que acaba por fragilizar nossos achados empíricos. Consideramos importante ainda avançar na descoberta do que explica as diferenças de frequência das mudanças entre os temas. Podem ser as especificidades de cada tema, como hipotetizamos, mas é possível que sejam resultado do tipo de constitucionalização que se deu, particularmente, se foram os objetivos, os instrumentos para que se alcance os objetivos definidos, ou os parâmetros desses instrumentos de política pública que estão presentes no texto constitucional.

Referências Bibliográficas

- AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. *E-Legis*, Brasília, n. 12, p. 137-152, set./dez. 2013.
- ANCKAR, Dag; KARVONEN, Lauri. Constitutional amendment methods in the democracies of the world. In: 13TH NORDIC POLITICAL SCIENCE CONGRESS, Aalborg, Dinamarca, ago. 2002.
- ARAGÃO, Murillo de. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 06/07, p. 149-165, 1996.
- ARANTES, Rogério B. & COUTO, Cláudio G. Por que muda e como muda a Constituição? Problemas de controle sobre a agenda governamental. In: 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2008a, Caxambu. *Anais*. Caxambu: ANPOCS, 1989.
- _____. A constituição sem fim. In: DINIZ, Simone e PRAÇA, Sérgio (orgs). *Vinte anos de constituição*. São Paulo: Paulus, 2008b, p. 31-60.
- _____. Uma constituição incomum. In CARVALHO, M.A.R; ARAUJO, C. e SIMÕES, J.A. *A constituição de 1988: Passado e futuro*. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2009, p. 17-51.
- _____. Construção democrática e modelos de constituição. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 545-585, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a02v53n3.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2013.
- ARAUJO, Cícero. O processo constituinte brasileiro, a transição e o Poder Constituinte. *Lua Nova*, São Paulo, v. 88, p. 327-380, 2013.
- ARNOLD, Taylor B.; EMERSON, John W. Nonparametric goodness-of-fit tests for discrete null distributions. *The R Journal* 3.2, p. 34-39, 2011. Disponível em: <https://journal.r-project.org/archive/2011-2/RJournal_2011-2_Arnold+Emerson.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2016.
- BOUDREAUX, Donald J., e PRITCHARD, Adam C.. Rewriting the constitution: An economic analysis of the constitutional amendment process. *Fordham L. Rev.*, v. 62, p. 111-162, 1993.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30/12/2015.
- _____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Relatório anual: 1999. Brasília : Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. 1999. 34 p. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15776/Relatorio_anual_CCJR_1999.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 jan. 2016.
- _____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Relatório Anual de Atividades: 2000. Brasília : Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. 2000a. 6 p. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15739/Relatorio_anual_CCJR_2000.pdf?sequence=3>. Acesso em: 13 jan. 2016.
- _____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Relatório Anual: 2013. Brasília : Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. 2014. 100 p. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/documentos/publicacoes/relatorio-anual-da-ccjc-2013>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Relatório Anual: 2014. Brasília : Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. 2015a. 104 p. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/documentos/publicacoes/relatorio-anual-2014-ccjc>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]. – 15. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015b. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Acesso em: 09 nov. 2015.

_____. Congresso. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970. v.1. Regimento Interno. Brasília: Senado Federal. 2015c. 95 p.

_____. Congresso. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970. v.2. Normas Conexas. Brasília: Senado Federal. 2015d. 368 p.

_____. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº. 42, de 04 de abril de 1999: Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do §1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 2001; Manual Técnico de Orçamento (MTO-02). Edição 2000. Brasília, 2000b. 170 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2016. Brasília, 2015e. 189 p.

_____. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria nº. 41, de 18 de agosto de 2008: Altera a denominação das subfunções 753 e 754 constantes do Anexo da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999. Secretaria de Orçamento Federal (SOF), 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. *Fórum administrativo: direito público*, Belo Horizonte, v. 9, n. 104, out. 2009. Disponível em:

<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=63051>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BUSSAB, Wilton de O.; MORETTIN, Pedro A.. *Estatística básica*. São Paulo: Saraiva, 5a ed., 2002, 526 p.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 87-122.

CARVALHO, Heraldo Pereira de. A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

CONGLETON, Roger D.; SWEDENBORG, Birgitta. Introduction: Rational Choice Politics and Institutions. In: CONGLETON, Roger D.; SWEDENBORG, Birgitta (eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006, p. 1-36.

COUTO, Cláudio G.. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998.

_____. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Seade, 2001, v. 15, n. 4, p. 32-44.

COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério B. Constituição ou políticas públicas? uma avaliação dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO Durand, Maria Rita, *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Enap, 2002, p. 75-120.

_____. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

DOMINGUES, Isabel Cristina Alves Viégas. Tramitação conjunta de propostas de emendas à Constituição. Monografia (Especialização- Curso em Processo Legislativo), Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2008, 72 p. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5753>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The Endurance of National Constitutions*. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

FERRI, Cristiano. Fatores internos da Câmara dos Deputados e a coerência das leis federais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 103-131, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 175-200, 1995.

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

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FREITAS, A. M. ; MEDEIROS, D. B. ; IZUMI, M. . O Congresso Nacional em duas dimensões: estimando pontos ideais de Deputados e Senadores (1988-2010). In: 8º ENCONTRO DA ABCP, 2012, Gramado. *Anais*. Gramado: ABCP, 2012.

FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo. Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006). In: XXXII ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2008, Caxambu - MG. *Anais*. Caxambu: ANPOCS, 2008.

GIANNETTI, Daniela; PEDRAZZANI, Andrea; PINTO, Luca. Determinants of time allocation for plenary debates on bills. In: 8TH ECPR GENERAL CONFERENCE, Glasglow, set. 2014.

GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment

Difficulty. *University of Chicago Coase-Sandor Institute for Law & Economics Research Paper No. 682*, mai. 2014.

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte. *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n. 1, p. 193-224, 2006.

GUARNIERI, Fernando. A força dos partidos fracos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011.

HEARD, Thomas E. Proposed Constitutional Amendments as a Research Tool: The Example of Prohibition. *Law. Libr. J.*, v. 84, p. 499-508, 1992.

IBGE. *Despesas Públicas por Funções: 1999-2002*. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Contas Nacionais, 2006, 142 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/despesasfuncoes/>. Acesso em: 15 mar. 2015.

INACIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos Legislativos e Governo de Coalizão: Controle Horizontal das Políticas Públicas. *Opinião Pública*, v.21, n.2, p. 296-335, ago. 2015.

JACOBS, Davina; HÉLIS, Jean-Luc; BOULEY, Dominique. Budget Classification. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2009. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

JUNQUEIRA, A. M. e LUZ, J. H. 2015. The coordination role of political parties: articulating preferences in the Brazilian Legislative. In: 73RD ANNUAL MPSA CONFERENCE - 2015, 2015, Chicago. Conference Paper Archive.

LAMOUNIER, Bolivar. A Comissão Afonso Arinos e os debates constituintes. In: DINIZ, Simone e PRAÇA, Sérgio (orgs). *Vinte anos de constituição*. São Paulo: Paulus, 2008, p. 19-28.

LATHAM, Darren R. The Historical Amendability of the American Constitution: Speculations on an Empirical Problematic. *American University Law Review*, v. 55, n. 1, p. 145-258, out. 2005.

LEONI, Eduardo. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados*, v. 45, n. 3, p. 361-386, 2002.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. *American political science review*, v. 65, n. 03, p. 682-693, set. 1971.

LIRA, Arthur. A análise de mérito de PEC vai aprimorar o processo legislativo. Congresso em Foco, 06 ago. 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-analise-de-merito-de-pec-vai-aprimorar-o-processo-legislativo/>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

LORENZ, ASTRID. How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concepts and Two Alternatives. *Journal of Theoretical Politics*, v. 17, n. 3, p. 339-361, jul, 2005.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.

_____. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

LUTZ, Donald. Toward a Theory of Constitutional Amendment. *The American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, jun. 1994.

MAYHEW, David. Actions in the public sphere, em QUIRK, Paul. J. & BINDER, Sarah A.

(eds.). *Institutions of American democracy: the legislative branch*. Oxford University Press, 2006, p.63-108.

MELO, Marcus A. O Jogo das Regras: A Política da Reforma Constitucional, 1993-1996. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 32, p.22-67, 1997.

_____. Hiperconstitucionalização e qualidade da democracia: mitos e realidade. In: MELO, Carlos R.; SÁEZ, Manuel A (orgs). *A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 237-266.

MORAIS, L. M.; VICENTE, E. F. R. ; SOUZA, G. P. . Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as despesas públicas do Estado de Santa Catarina: evidências do período 1995-2010 segundo critérios da OCDE. In: IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE INFORMAÇÃO DE CUSTOS E QUALIDADE DO GASTO NO SETOR PÚBLICO, 2015, Brasília. Prêmio Chico Ribeiro de Informação de Custos e Qualidade do Gasto Público. Natal: Instituto Social Iris, 2015, p. 208-233.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, p. 371-394, abr./jun. 2005.

MÜLLER, Gustavo; MEIRELES, Fernando. O que importa no recrutamento para as comissões permanentes?: partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994–2010). IX ENCONTRO DA ABCP, Brasília, 2014. *Anais*. Brasília: ABCP, 2014. Disponível em:

<http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403811623_ARQ_UIVO_ArtigoABCP.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

NEGRETTO, Gabriel. Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Law & Society Review*, v. 46, n. 4, 2012.

NEIVA, Pedro. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196, jun. 2011.

NOLTE, Detlef. Constitutional Change in Latin America: Power Politics or Symbolic Politics? In: ECPR JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS, Rennes, France, 11-16 April 2008.

NORONHA, Lincoln N. T.. Processo Legislativo e Emendamento Constitucional no Brasil pós-1988. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2011b, Caxambú/MG. *Anais*. Caxambu: ANPOCS, 2011, v. 1, p. 227-228.

O'BRIEN, F. William. The States and No Establishment: Proposed Amendments to the Constitution since 1798. *Washburn LJ*, v. 4, 1964, p. 183-210.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 dez. 2013.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. 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, p. 45-67, jun. 2000.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PRAÇA, Sérgio; NORONHA, Lincoln. Estimando a importância das instituições: o impacto da descentralização na Assembleia Constituinte Brasileira, 1987-1988. In: I SEMINÁRIO

NACIONAL DE SOCIOLOGIA & POLÍTICA – UFPR, 2009, Curitiba. Sociologia e Política em Tempos de Incerteza, 2009. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/site/evento/SociologiaPolitica/GTs-ONLINE/GT2/EixoI/Estimando_a_importancia_das_instituicoes-SergioPraca.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2013.

_____. Políticas Públicas e a Descentralização da Assembléia Constituinte Brasileira, 1987-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 131-148, fev. 2012.

RASCH, B. E.. Foundations of Constitutional Stability: Veto Points, Qualified Majorities, and Agenda-Setting Rules in Amendment Procedures. In: ECPR JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS, Rennes, France, 11-16 April 2008.

RASCH, B. E.; CONGLETON, Roger D.. Amendment Procedures and Constitutional Stability. In Roger D. Congleton and Birgitta Swedenborg (eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006, p. 319-342.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do legislativo*, Belo Horizonte, n. 24, p. 66-82, out./dez. 1998.

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

ROCHA, Antônio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova*, São Paulo, v. 88, p. 29-87, 2013.

ROCHA, Marta Mendes da; SILVA, Raquel Gonçalves da. A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 16, p. 213-246, 2015.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, out./dez. 2005.

SANTOS, F.; RENNÓ, L. The selection of committee leadership in the chamber of deputies. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL “POLITIC REFORM IN BRAZIL IN COMPARATIVE PERPECTIVE”. Rio de Janeiro. *Anais* Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes, 2002.

SILVA JR., José Alexandre da et al. Quem controla o Legislativo? A ocupação de cargos de comando na Câmara dos Deputados. *Revista Paraná Eleitoral*, v. 2, n. 2, p. 283-308, ago. 2013.

SLAGSTAD, Jon. Liberal Constitutionalism and its critics: Carl Schmitt and Max Weber. In: ELSTER, Jon e SLAGSTAD, Rune. *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp.103–130.

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

THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press, 2003, p. 208-240.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 440 p.

TSEBELIS, George; NARDI, Dominic J.. A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries. *British Journal of Political Science*, 2014, p. 1-22.

VIEIRA, F. S. Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo. In: NICOLAU, J.; BRAGA, R. J. (Org.) *Para Além das Urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p. 93-120.

ZUCCO Jr., Cesar. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 3, p. 1076–1092, jul. 2009.

ZUCCO Jr., Cesar; LAUDERDALE, Benjamin. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 36, n. 3, p. 363–396, ago. 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Script R: Obtenção dados de PEC da Câmara dos Deputados

```
install.packages("devtools")
library(devtools)
install_github("leobarone/bRasilLegis")
library(bRasilLegis)

#### Criar banco de dados de PECs submetidas. ####

## Data frames ##
# pec: data frame com todas as PECs de interesse (função
bRasilLegis: listarProposicoes)
# pec_detalhe: data frame com todas as PECs de interesse (função
bRasilLegis: obterProposicao)
# pec_andamento: data frame com todos os andamentos das PECs
(função bRasilLegis: pec_andamento <- obterAndamento("PEC", 1,
1995))
## Variáveis ##
# ano_inicial: primeiro ano de vigor da Constituição
# ano_final: ano de interesse da análise
# vetor_anos: vetor com todos os anos de interesse
# ano: cada variável de vetor_anos
# npecs: número de PECs submetidas por ano

ano_inicial <- 1988
ano_final <- 2015
vetor_anos <- ano_inicial:ano_final

pec <- data.frame()
npecs <- c()
for (ano in vetor_anos){
  dados <- listarProposicoes("PEC", ano = ano)
  pec <- rbind(pec, dados)
  npecs <- c(npecs,nrow(dados))
  print(npecs)
}
## Partido "NI": legislador em troca de partido quando da
propositura

pec_detalhe <- data.frame()
npecs <- c()
nome <- names(obterProposicao("PEC", numero = pec$numero[1], ano
= pec$ano[1]))
for (i in c(1:nrow(pec))){
  Sys.sleep(0.20)
  print(i)
  dados <- obterProposicao("PEC", numero = pec$numero[i], ano =
pec$ano[i])
  dados <- dados[, nome]
```



```
    pec_detalhe <- rbind(pec_detalhe, dados)
  }

pec_detalhe<-unique(pec_detalhe)

pec_andamento <- data.frame()
for (i in c(1:nrow(pec))){
  Sys.sleep(0.20)
  print(i)
  dados <- obterAndamento("PEC", numero = pec$numero[i], ano =
pec$ano[i])
  pec_andamento <- rbind(pec_andamento, dados)
}

Sys.Date()

save.image(paste("BancoCDTese_", Sys.Date(), ".RData", sep=""))
```

APÊNDICE B

Script R: Testes Kolmogorov-Smirnov, com resultados

```

> require(dgof)
>
> ##### Testes KS #####
>
> ### Data frame: Carregar tabela de classificações feitas em Excel no
R ###
>
> ## Salvar arquivo em Tab Delimited TXT (.txt). Garantir que não há
acentos na primeira linha (header).
>
> # Código de importação da tabela para R
>
> bases <- read.table("/Users/GiovannaLima/Doutorado
FGV/Tese/Emendas/Bases.txt", header = TRUE, sep = "\t", encoding =
"UTF-16")
>
> ## Rodar testes KS para verificar hipóteses
>
> # H1A: A distribuição de temas dos dispositivos modificados é
diferente da distribuição de temas da Constituição
>
dgof::ks.test(bases$DispositivosModificados,ecdf(bases$Constituicao1988
))

```

One-sample Kolmogorov-Smirnov test

```

data: bases$DispositivosModificados
D = 0.18929, p-value = 0.0001258
alternative hypothesis: two-sided

```

```

>
> # H1B EC x EC: A distribuição de tema dos artigos das Emendas é
similar à dos dispositivos das mesmas Emendas
> dgof::ks.test(bases$DispositivosEC, ecdf(bases$ArtigosEC))

```

One-sample Kolmogorov-Smirnov test

```

data: bases$DispositivosEC
D = 0.092681, p-value = 0.1965
alternative hypothesis: two-sided

```

```

>
> # H1B: A distribuição de temas de política pública dos artigos
presentes nas PECs é diferente da distribuição de temas da Constituição
> dgof::ks.test(bases$ArtigosPECSelecionadas,
ecdf(bases$Constituicao1988))

```

One-sample Kolmogorov-Smirnov test

```

data: bases$ArtigosPECSelecionadas
D = 0.071747, p-value < 2.2e-16
alternative hypothesis: two-sided

```

```

>

```

```
> # H2A: A distribuição de temas dos dispositivos incluídos via  
emendamento é diferente da distribuição de temas da Constituição.  
>  
dgof::ks.test(bases$DispositivosIncluidos,ecdf(bases$Constituicao1988))
```

One-sample Kolmogorov-Smirnov test

```
data: bases$DispositivosIncluidos  
D = 0.25003, p-value = 1.448e-13  
alternative hypothesis: two-sided
```

```
>  
> # H2B: A distribuição de temas dos dispositivos incluídos via  
emendamento é similar aos dispositivos modificados.  
>  
dgof::ks.test(bases$DispositivosIncluidos,ecdf(bases$DispositivosModifi  
cados))
```

One-sample Kolmogorov-Smirnov test

```
data: bases$DispositivosIncluidos  
D = 0.14564, p-value = 6.96e-05  
alternative hypothesis: two-sided
```

```
>  
> ## Seção extra: temas submetidos nas PECs selecionadas x Dispositivos  
Modificados  
> dgof::ks.test(bases$DispositivosModificados,  
ecdf(bases$ArtigosPECSelecionadas))
```

One-sample Kolmogorov-Smirnov test

```
data: bases$DispositivosModificados  
D = 0.1867, p-value = 0.0001637  
alternative hypothesis: two-sided
```

ANEXOS

ANEXO A

Anexo da Portaria MOG nº 42 de 14 de abril de 1999.

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Externo 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informatização 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Área 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relação de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial 368 - Educação Básica (3) (I)
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infra-Estrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal (4) (E) 602 - Promoção da Produção Animal (4) (E) 603 - Defesa Sanitária Vegetal (4) (E) 604 - Defesa Sanitária Animal (4) (E) 605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação 608 - Promoção da Produção Agropecuária (4) (I) 609 - Defesa Agropecuária (4) (I)
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Combustíveis Minerais (2) (A) 754 - Biocombustíveis (2) (A)
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Outras Transferências (1) (A) 846 - Outros Encargos Especiais 847 - Transferências para a Educação Básica (1) (I)

Fonte: BRASIL, 2015, pp. 315-319.

(*) Inclusões (I), Exclusões (E) ou Alterações (A)

(1) Portaria SOF no 37, de 16 de agosto de 2007 (DOU de 17/08/2007);

(2) Portaria SOF no 41, de 18 de agosto de 2008 (DOU de 19/08/2008);

(3) Portaria SOF no 54, de 4 de julho de 2011 (DOU de 05/07/2011);

(4) Portaria SOF no 67, de 20.07.2012 (DOU de 23/07/2012).

ANEXO B

Equivalência entre funções de governo com base na COFOG.

COFOG I/IPSAS 22	Port. MOG n.º 42/99
01 - Serviços públicos gerais	01 - Legislativa
	04 - Administração
	07 - Relações Exteriores
	19 - Ciência e Tecnologia
	28 - Encargos Especiais
02 - Defesa	05 - Defesa Nacional
03 - Ordem e Segurança Pública	02 - Judiciária
	03 - Essencial à Justiça
	06 - Segurança Pública
04 - Assuntos económicos	20 - Agricultura
	22 - Indústria
	23 - Comércio e Serviços
	24 - Comunicações
	25 - Energia
	26 - Transporte
05 - Proteção ambiental	18 - Gestão Ambiental
06 - Habitação e benefícios coletivos	15 - Urbanismo
	16 - Habitação
	17 - Saneamento
07 - Saúde	10 - Saúde
08 - Recreação, cultura e religião	13 - Cultura
	27 - Desporto e Lazer
09 - Educação	12 - Educação
10 - Proteção social	08 - Assistência Social
	09 - Previdência Social
	11 - Trabalho
	14 - Direitos da Cidadania
	21 - Organização Agrária

Fonte: MORAIS; VICENTE; SOUZA, 2015, p. 219