

# Constituição ou políticas públicas? uma avaliação dos anos FHC<sup>1</sup>

Cláudio Gonçalves Couto (PUC/SP)  
&  
Rogério Bastos Arantes (PUC/SP & IDESP)

## Introdução

### O problema constitucional brasileiro e a agenda de reformas (não necessariamente) constitucionais.

Um dos aspectos mais evidentes e controversos da democracia brasileira contemporânea diz respeito ao fato de que a nossa Constituição, promulgada em outubro de 1988, não adquiriu até agora as condições de estabilidade e permanência que normalmente caracterizam os textos constitucionais.

Observando-se a dinâmica política e a produção legislativa pós-1988, é possível afirmar, sem exagero, que o país permaneceu numa espécie de *agenda constituinte*, como se, paradoxalmente, o processo de reconstitucionalização não houvesse se encerrado em outubro daquele ano. Por razões que este texto pretende elucidar, o fato é que os governos posteriores a 1988 se viram obrigados a desenvolver boa parte de sua produção normativa ainda no plano constitucional, isto é, por meio de modificações, acréscimos e/ou supressões de dispositivos localizados na própria Constituição. Tomar decisões e implementar políticas governamentais são atividades que, no Brasil pós-1988, não lograram adquirir apenas uma rotina infra-constitucional. Pelo contrário, boa parte dessas atividades teve lugar no nível superior da hierarquia legislativa, ou seja, na própria Constituição.

A hipótese mais usual sobre a permanência de uma *agenda constituinte* no Brasil pós-1988 (comprovada pela intensa atividade de reforma do texto constitucional nesse período) afirma que a Constituição teria caducado logo após seu nascimento, isto é, o texto teria sofrido de um envelhecimento súbito, como se tivesse mais a ver com o passado do país do que com o presente. Esse descompasso seria especialmente perceptível diante da agenda de reformas estruturais do Estado e do sistema econômico que, gradualmente, foi-se impondo ao país como necessária para a desejada estabilização da economia e a retomada do desenvolvimento em novas bases. Nesse sentido, o fato de a atividade governamental ter continuado a ocorrer no plano constitucional seria conseqüência de uma incompatibilidade *substancial* entre o conteúdo da Carta de 1988 e os desafios que a nova realidade econômica e política, nacional e internacional, passou a impor ao país.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi publicado originalmente em português na coletânea organizada por Fernando Luiz Abrucio & Maria Rita Loureiro Durand, intitulada *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Enap, 2002.

Desde a promulgação do texto constitucional, vozes dissonantes se levantaram contra a Carta, acusando-a de constituir, no plano econômico, um obstáculo à modernização do país e, no plano político, um desastre do ponto de vista da governabilidade. Nesse sentido, a Constituição escrita sob a égide da “remoção do entulho autoritário” do regime militar pós-64 tornou-se ela mesma – e muito rapidamente – uma espécie de “entulho nacional-desenvolvimentista”, que precisaria ser removido para permitir a implementação das chamadas reformas orientadas para o mercado.

Na perspectiva dessa hipótese substantiva, desde José Sarney (1985-1990) e sobretudo com Fernando Collor (1990-1992), questões fundamentais do Estado e do modelo econômico no Brasil começaram a ser levantadas e o novo regime constitucional logo foi atacado por seu anacronismo, mal tinha ele nascido. Com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), essa hipótese sobre uma incompatibilidade substancial entre a Carta e os novos desafios estruturais evidenciou-se na formação de uma ampla coalizão de governo que, diferentemente do pouco sucesso de seus antecessores, conseguiu implementar um conjunto importante de alterações na Constituição.

Este texto pretende se distanciar dessa hipótese – que investe na incompatibilidade substantiva entre a Carta de 1988 e a agenda de reformas dos anos 90 – e deseja chamar a atenção para uma outra dimensão do *problema constitucional brasileiro*: Para além de eventuais anacronismos legados pela Constituição, nosso objetivo é demonstrar que ela nos legou um peculiar *modus operandi* de produção normativa, com conseqüências significativas para o funcionamento da democracia brasileira. Nesse sentido, nossa hipótese é mais *formal* do que substantiva, pois se refere ao modo pelo qual o processo decisório e governamental vem-se dando no Brasil. Importa-nos pouco aqui o conteúdo concreto das agendas de governos específicos. Se nossa hipótese se mostrar válida, a conclusão necessária será que, independentemente do conteúdo de políticas governamentais específicas, levadas à esquerda ou à direita, por progressistas ou conservadores (ou qualquer outra denominação ideológica que se queira dar), a atividade de governo no Brasil seguirá ocorrendo em grande medida no plano constitucional, e estaremos fadados a uma dinâmica *constituente* permanente, incapaz de pôr um ponto final no processo iniciado em 1988.

Nosso argumento principal é que a Carta brasileira de 1988 caracteriza-se por ter consagrado formalmente como norma constitucional diversos dispositivos que apresentam, na verdade, características de políticas governamentais com fortes implicações para o *modus operandi* do sistema político brasileiro. Em primeiro lugar, a constitucionalização de políticas públicas fez com que os sucessivos governantes se vissem diante da necessidade de modificar o ordenamento constitucional para poder implementar parte de suas plataformas de governo. Em segundo lugar, construir amplas maiorias legislativas passou a ser condição básica para superar o engessamento prévio a que foi submetida a agenda governamental pelo constituinte, algo especialmente difícil no contexto institucional de um estado federativo e de um regime presidencialista multipartidário como o brasileiro. Por fim, mas não menos importante, esse tipo especial de Constituição causou impacto significativo

sobre o funcionamento do sistema de justiça, na medida em que o Judiciário e especialmente seu órgão de cúpula – o Supremo Tribunal Federal (STF) – passaram a ser mais acionados para controlar a constitucionalidade das leis e demais atos normativos, nem sempre relativos a princípios constitucionais fundamentais, mas freqüentemente relativos a políticas públicas.

Quais seriam as razões da grande presença de políticas públicas no interior do texto constitucional? Acreditamos que uma das principais foi o formato que presidiu os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, favorecendo enormemente a introdução no texto de dispositivos de cunho particularista. Um bom resumo desse processo é dado por Souza & Lamounier (1990: 82):

*“De acordo com as diretrizes legais estabelecidas pela chamada ‘Emenda Sarney’, os deputados e senadores a serem eleitos em novembro de 1986 reunir-se-iam unicameralmente, decidindo por maioria simples, como uma verdadeira Assembléia Constituinte. Quando esse novo Congresso iniciou os seus trabalhos, no princípio de 1987, houve tensos debates entre os constituintes a respeito dos poderes de que se achavam investidos e sobre a organização a ser adotada nos trabalhos. Predominou, no final, uma organização fortemente descentralizada: subcomissões e comissões temáticas fariam os estudos iniciais, ouvindo a sociedade e votando relatórios preliminares; encerrada essa fase, uma Comissão de Sistematização de 97 membros (cuja presidência coube também ao Senador Afonso Arinos), encarregar-se-ia de preparar o projeto final a ser votado pelo plenário. O projeto constitucional foi finalmente levado a uma primeira votação em plenário no princípio de 1988. Uma vez que não se formou nenhum bloco monolítico no Congresso, o voto majoritário, na maior parte dos artigos, teve que ser negociado e renegociado vezes sem conta. A segunda e última rodada ocorreu em setembro de 1988, sendo a nova Constituição promulgada a 5 de outubro.”<sup>2</sup>*

Este processo descentralizado, o quorum de maioria simples e a ausência de um projeto-base do qual o trabalho dos constituintes pudesse partir<sup>3</sup> constituíram-se em fatores favoráveis à introdução no texto dos mais variados dispositivos, bastando para isso que estes contassem com o apoio substancial de algum grupo de pressão ou bancada parlamentar e não ferissem os interesses da maioria congressual. Nesse sentido, pode-se dizer que as negociações travadas em torno da elaboração da nova Carta ocorreram sob a égide de um amplo *log rolling*: o apoio de um grupo qualquer a medidas patrocinadas por outro poderia ter como retribuição o apoio a uma medida própria posteriormente.

Coelho e Oliveira chamaram a atenção para a dinâmica extremamente descentralizada que marcou os trabalhos constituintes, destacando a falta de paralelo de processos semelhantes na história constitucional brasileira e mesmo no direito comparado. Segundo esses autores, “a construção do futuro Projeto deu-se de fora para dentro, de partes para o todo. Vinte e quatro subcomissões temáticas recolheram sugestões, realizaram audiências públicas e formularam estudos parciais. Estes foram reunidos em blocos de três a três, através de oito comissões temáticas. Só então a Comissão de Sistematização organizou o primeiro anteprojeto, em 15 de julho de 1987. A partir daí, tem-se uma

<sup>2</sup> “A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira”. In LAMOUNIER, Bolívar (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Idesp, Sumaré, 1990,

<sup>3</sup> O texto elaborado pela Comissão Especial de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos) foi descartado pelo presidente José Sarney.

tramitação formal, com emendas, pareceres e votações. Muitos impasses, negociações, confrontos. Ao todo foram apresentadas durante as várias fases de comissões, Sistematização, primeiro e segundo turnos de plenário **65.809 emendas**. Existiram nove projetos, desde o de 15 de julho de 1987 até o último, a redação final, em setembro de 1988.”<sup>4</sup>

Embora uma análise mais detalhada dos resultados desse método de funcionamento da Constituinte seja recomendável antes de conclusões generalizantes, parece-nos defensável a hipótese de que esse formato foi o grande responsável pela introdução, no texto constitucional, de uma grande quantidade de dispositivos mais próximos de serem definidos como políticas públicas do que como princípios constitucionais gerais e fundamentais. Nesse sentido, para além dos conteúdos específicos consagrados pela Carta, esse tipo de normatização constitucional engessou formalmente a agenda governamental futura e era mesmo de se esperar, como de fato ocorreu, que boa parte desses dispositivos se tornasse futuramente alvo de tentativas de reforma por parte de novas maiorias parlamentares ou de novas gestões à frente do Executivo. Assim, o baixo grau de universalismo atingido pela Constituição e a grande quantidade de dispositivos particularistas e controversos presentes no texto são fatores que ajudam a entender o porquê de ter a própria Constituinte programado uma Revisão Constitucional geral para cinco anos após a promulgação (sob a influência da Constituição portuguesa, que possuía a previsão de revisões a cada cinco anos) por meio do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

*“Art. 3.º A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.”*

Por mais que alguns intérpretes da Constituição tenham tentado vincular o artigo 3º do ADCT aos resultados do plebiscito sobre sistema de governo realizado em 1993, prevaleceu a opinião de que a revisão auto-programada da Carta deveria ser irrestrita, podendo versar sobre todo o texto constitucional.

A Constituição, que nasceu sob o signo da reforma em moto-contínuo, passou, entretanto, pela revisão constitucional de 1993/94 sem que muitas e prometidas alterações fossem feitas no texto original.<sup>5</sup> Segundo Melo, em um dos estudos mais completos sobre as principais reformas constitucionais no Brasil, o malogro da revisão de 1993/94 se deu em virtude de uma conjunção de fatores, a despeito do potencial e das expectativas de mudança que antecederam o processo: comparativamente aos aspectos que favoreciam a mudança constitucional, “outras características, no

<sup>4</sup> COELHO, João G. Lucas e OLIVEIRA, Antonio C. Nantes. *A nova Constituição. Avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: INESC: Revan, 1989. pg. 20 (grifo nosso)

<sup>5</sup> Segundo MELO (2002): “Instalada em 13 de outubro de 93 e encerrada em 31 de maio de 94, a revisão, ao longo de 80 sessões, votou apenas 19 mudanças, das quais 12 foram rejeitadas já no primeiro turno das votações. Das 17 mil emendas relatadas — ou melhor, simplesmente ignoradas — pelo relator, deputado Nelson Jobim, apenas seis foram aprovadas. Destas últimas, a única emenda relevante é a que reduziu o mandato do Presidente da República, de cinco para quatro anos.” MELO, Marcus A.. *Reformas Constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002, pg. 60.

entanto, tais como o monopólio, pelo Legislativo, da iniciativa propositiva, a inexistência de *policy advocates* para as emendas e a simultaneidade de votações reduziam o potencial de mudança por parte do governo. A análise sugere que esse potencial, que o arranjo institucional propiciava, foi anulado pelo impacto devastador de fatores contextuais, tais como os constrangimentos eleitorais, a polarização da agenda pública e a estrutura de incentivos com que se deparavam o Executivo e o Legislativo na conjuntura da CPI do orçamento. O calendário eleitoral, como variável isolada, se constituiu no fator decisivo.” (Melo, 2002, 76)

A análise de Melo é em si reveladora de um aspecto fundamental disso que estamos chamando de o *problema constitucional brasileiro*: afinal de contas, por que o sucesso ou o fracasso de um processo de revisão constitucional deveria estar condicionado pelos interesses do “governo”, pela presença ou ausência de “*policy advocates*”, pelo efeito negativo (devastador) de fatores “contextuais”, pela “conjuntura” política e pelo “calendário eleitoral”, se não pelo fato de que essa Constituição é ela mesma uma Carta de dispositivos tipicamente governamentais? Isto é, os fatores identificados por Melo para explicar o fracasso da revisão constitucional de 1993/94 são a própria confirmação do nosso argumento de que a Constituição criou um *modus operandi* de produção normativa que vincula os interesses conjunturais, de governo e dos *policy advocates* ao marco constitucional. É por essa razão que nossa agenda política seguiu sendo uma agenda constituinte no pós-1988.

O outro exemplo que confirma o argumento sobre a peculiaridade do nosso ordenamento constitucional é justamente o processo de reformas constitucionais conduzido durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na presidência da República, objeto deste capítulo e que será melhor discutida adiante. O maior sucesso do governo FHC na implementação de mudanças constitucionais se explica pela conjunção complexa porém favorável de fatores como os mencionados acima por MELO, em grau suficiente para que a agenda *governamental* de um presidente em particular pudesse vencer os obstáculos da constitucionalização a que ela foi previamente submetida pelo modelo de 1988.<sup>6</sup>

Ao longo de 14 anos de vigência da Constituição de 1988, 44 emendas constitucionais foram aprovadas, sendo 6 durante o já mencionado processo de Revisão— as Emendas Constitucionais de Revisão — e outras 38 como Emendas Constitucionais comuns. Destas últimas, 34 foram aprovadas somente durante o governo Fernando Henrique Cardoso (entre os anos de 1995 e 2002) tendo sido, na sua maior parte, propostas de iniciativa do Poder Executivo e recaindo majoritariamente sobre matérias

---

<sup>6</sup> Ao referir-se a este período, afirma Marcus MELO (2002, 73): “Ao contrário da revisão constitucional, o Congresso, na reforma em curso [1995-96], tipicamente reagiu às iniciativas que partiram do Executivo. Os ministros se tornaram *policy advocates* das propostas. O Executivo deteve, assim, o poder de agenda durante a reforma.” Ou ainda, “embora o arranjo institucional que prevaleceu tenha sido — em seu conjunto — menos favorável à mudança, os fatores contextuais favoreceram amplamente o processo de mudança. Na reforma constitucional [1995-96], apesar de a rotina utilizada exigir quorum qualificado, tramitação longa e processo descentralizado, o poder de agenda do Executivo, num quadro de desideologização da agenda pública e ausência de constrangimentos eleitorais decisivos, favoreceu o governo.” (MELO, 2002, 76)

que compunham uma agenda tipicamente *governamental* e não necessariamente *constitucional*, no sentido mais rigoroso que essa expressão possa conter.

Para que possamos analisar com maior propriedade o processo de emendamento constitucional durante o período Fernando Henrique Cardoso, devemos antes estabelecer alguns parâmetros teóricos, referentes à comparação embutida em nosso argumento entre as noções de *políticas públicas* e de *normas constitucionais*. Por meio desses parâmetros, nossa intenção nas seções seguintes é construir um modelo analítico que nos permita pôr à prova, com razoável dose de confiabilidade, a hipótese da constitucionalização das políticas de governo no Brasil pós 1988.

### ***Polity, politics, policy***

Que papéis têm, nos regimes democráticos constitucionais, as *regras do jogo político*, a *competição pelo poder* e as *decisões concretas* de governo? Embora cada uma destas dimensões seja parte constitutiva do processo político na democracia, elas não têm o mesmo significado nem contribuem da mesma forma para o funcionamento do regime democrático. Se quisermos, portanto, compreender corretamente a dinâmica política real das democracias constitucionais, é indispensável verificar como regimes desse tipo são capazes de distinguir e articular essas três dimensões do arcabouço institucional básico e da dinâmica política.

Em primeiro lugar, é importante considerar que regimes democráticos se distinguem em geral de regimes não democráticos pela presença de alguns elementos-chave, a saber:

1. o jogo político dá-se de acordo com regras preestabelecidas;
2. as eleições são periódicas e ocorrem por meio de sufrágio universal;
3. os mandatos dos eleitos são limitados tanto temporalmente como no que diz respeito ao alcance de suas decisões e ações;
4. a vontade majoritária da população prevalece nos limites das regras preestabelecidas;
5. a oposição é participante legítima do jogo e deve ter condições de chegar ao poder pelo voto popular;
6. os governantes são responsáveis perante o eleitorado;
7. os direitos civis clássicos são garantidos.

Estes elementos estabelecem as regras básicas do jogo político democrático, conformando o que há de essencial na *estrutura constitucional* de uma poliarquia. Na medida em que delineiam os contornos básicos do regime são, em princípio, *condições paramétricas estáveis* para o exercício do *jogo político*, não se confundido com este ou com seus *resultados*. Pelo fato de a estrutura constitucional conter tais parâmetros, é de se esperar que ela esteja baseada em um *amplo consenso* dentre os diversos atores políticos (os jogadores), ao menos no que concerne a seus aspectos centrais; por outro lado, dado que se trata de um acordo básico, um *pacto* entre os atores poliárquicos, é possível esperar que os

dispositivos por ele estabelecidos tenham caráter *não controverso*, isto é, que não encerrem motivo de dúvida ou de disputa.

Fixados os termos consensuais dessa estrutura constitucional básica, o relacionamento concreto entre os atores políticos, no âmbito de um regime democrático, dá-se em duas outras dimensões principais, mais visíveis e perceptíveis no dia-a-dia das democracias do que a primeira:

1. a competição política;
2. a decisão sobre questões governamentais.

A competição política constitui o próprio jogo e nela estão implícitos os enfrentamentos, as disputas, as negociações, os acordos e as coalizões. Trata-se da dimensão *dinâmica* da realidade política, enquanto as condições paramétricas estáveis constituem a sua dimensão *estática*. Noutras palavras, o jogo político diz respeito à *ação* (e à *interação*), ao passo que as condições paramétricas dizem respeito à *estrutura*, no âmbito da qual ocorrem as ações (e interações). É também no âmbito desta competição que se definem, nos limites das regras estabelecidas, os que ganham e os que perdem, os que ocuparão os cargos públicos (eletivos ou não) e os que ficarão excluídos do poder, os aliados e os adversários etc.

No entanto, além deste jogo que leva à definição de *quem* governa e de *como se* governa, há também a importante dimensão da tomada de decisões sobre as ações de governo, que constitui outra esfera particular do regime democrático. Tais decisões são elas próprias um *objetivo* e uma *decorrência* – ao mesmo tempo – do jogo político. Afinal, por que motivos competem os jogadores nas poliarquias? Para ocupar postos de poder e influência, em primeiro lugar, mas para definir políticas públicas, em segundo. Sobre estas últimas, ao contrário das condições paramétricas estáveis, espera-se que sejam *objeto de disputa*, e não de um amplo consenso; também é de se esperar que, da mesma forma, tenham caráter *controverso*. Enquanto a primeira dimensão constitui a base para o jogo político, essa última representa seus resultados concretos, produzidos em meio ao conflito e à controvérsia. E da mesma maneira como este jogo se desenrola limitado pela estrutura constitucional, o alcance dos resultados também está limitado por essa estrutura – o que não significa dizer que seja predeterminado por ela.<sup>7</sup>

À falta de termos apropriados e claramente diferenciados na língua portuguesa para distinguir cada uma dessas três dimensões da realidade política, podemos – recorrendo ao inglês – chamá-los, pela ordem em que foram apresentados acima, de *polity*, *politics* e *policy*. A *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a *politics* é o próprio jogo político; a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado

<sup>7</sup> Embora numa perspectiva mais filosófica e menos institucional do que a adotada aqui, SARTORI analisa a questão do consenso na democracia também em três níveis, do mais básico ao mais superficial: 1. o nível *básico* que diz respeito ao consenso sobre valores supremos (tais como a liberdade e a igualdade) que habitam a cultura política; 2. o nível *procedimental* de consenso em torno das regras do jogo político, indispensável ao funcionamento da democracia e 3; o nível *programático* do processo político, marcado pela discussão sobre governos específicos e suas políticas públicas, âmbito no qual o consenso, se houver, está em permanente tensão e ajuste decorrentes do debate acerca das ações políticas concretas. Em outras palavras, esse terceiro nível está mais para o dissenso (que não ameaça o edifício institucional da democracia se o consenso procedimental estiver consolidado) do que para o consenso. Ver SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Vol 1. São Paulo, Editora Ática, 1994. p. 127-132.

de acordo com as regras vigentes<sup>8</sup>. O quadro 1, abaixo, resume a natureza e as características principais destas três dimensões do processo político democrático.

---

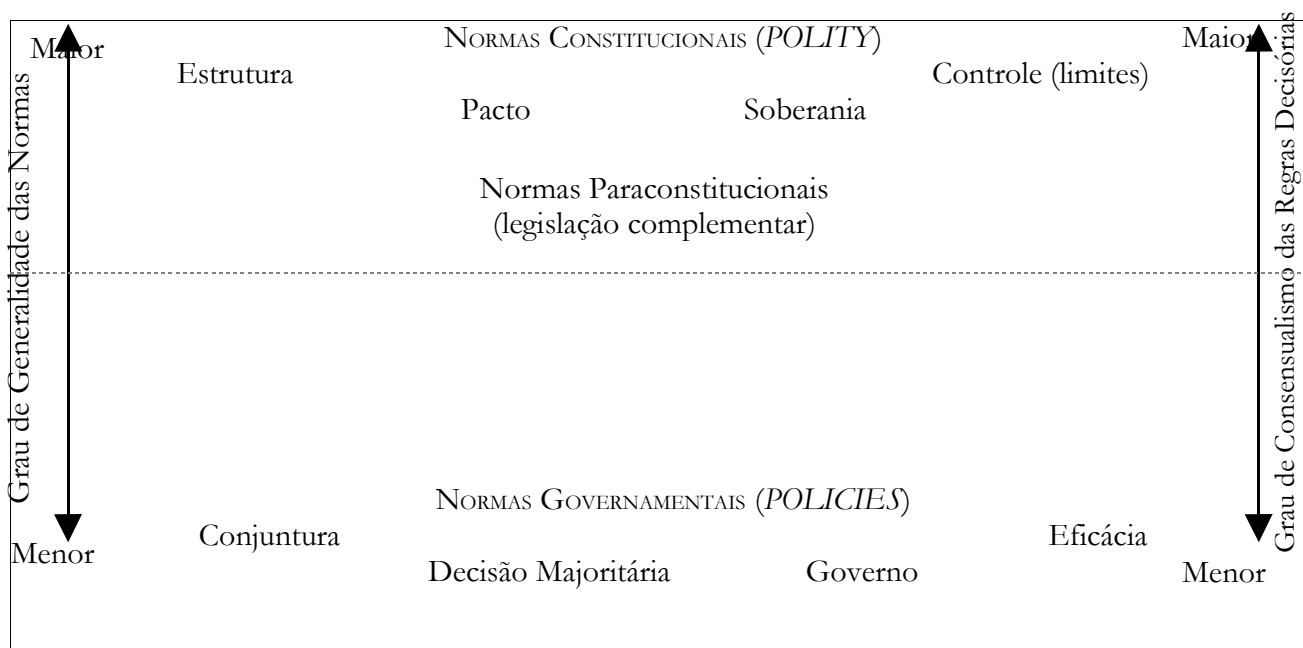
<sup>8</sup> Decidimos recorrer a esta terminologia pelo fato de que a utilização de termos em português perderia em clareza e precisão. Não há termo em nossa língua que seja equivalente a *polity*. Mesmo a expressão *politéia*, roubada ao grego, não é de uso corrente e sequer consta dos principais dicionários. No que diz respeito a *politics* e *policy*, a palavra em português é a mesma para ambas: política. Neste caso, precisaríamos falar o tempo todo em “política” como atividade, e em “política pública”, ou “política governamental”, ou ainda em “políticas”. Por uma questão de economia de linguagem e clareza, optamos pelos termos em inglês.

**Quadro 1**  
**Natureza das dimensões ideais do processo político democrático**

DIMENSÃO	NATUREZA	DENOMINAÇÃO	CARACTERÍSTICA FORMAL	CARACTERÍSTICA SUBSTANTIVA
<b>Normatividade Constitucional</b>	Regras Gerais do Jogo Político (Estrutura)	<i>Polity</i>	Pacto entre os diversos atores políticos	Generalidade
<b>Embates e Coalizões Políticas</b>	Jogo Político	<i>Politics</i>	Relacionamento dinâmico entre os atores políticos	Conflito e/ou Cooperação
<b>Normatividade Governamental</b>	Resultados do Jogo Político (Conjuntura)	<i>Policy</i>	Vitória/Derrota de diferentes atores políticos	Especificidade

Deixaremos a partir de agora de tratar da dimensão dinâmica do processo democrático, a *politics*, para concentrarmos nossas atenções na hierarquia normativa que distingue o pacto constitucional (*polity*) de decisões governamentais (*policy*). A figura 1, a seguir, ilustra esta hierarquia e diversos aspectos a ela relacionados.

**Figura**  
**Representação sintética da hierarquia decisória**



As normas constitucionais definem a *estrutura* do sistema político, estabelecendo as condições gerais de seu funcionamento. Por isto mesmo, caracterizam-se por uma maior *generalidade*, definindo os pressupostos básicos do jogo político, assim como os *limites* deste e de seus resultados. Num regime poliárquico, o ideal é que tal normatividade decorra de um *pacto* entre os atores políticos, sendo portanto estipulada da forma mais *consensual* possível. A exigência de consenso quanto a essa dimensão deve ser justamente alta para evitar que a Constituição, que tem caráter permanente, reflita uma vitória isolada de alguns setores da sociedade sobre outros, consagrando seus interesses particulares e

colocando-os fora do alcance do jogo político futuro. A pactuação consensual de princípios constitucionais implica na normatização apenas dos interesses comuns aos diversos setores da sociedade, ou, no máximo, daqueles interesses particulares inegociáveis, sem cuja garantia o convívio pacífico e a competição política leal entre os diversos setores sociais e políticos seriam ameaçados. Na medida em que definem somente os parâmetros, princípios e limites do jogo político, as normas constitucionais devem ter caráter genérico, pois medidas específicas para sua efetivação serão tomadas conjuntamente, tendo em vista as circunstâncias particulares com as quais terão que lidar os governos.

Condição básica do jogo político, resultantes de um pacto social, as normas constitucionais encarnam a própria estrutura do Estado, da *polity*. São, portanto, normas de caráter *soberano*, em princípio não sujeitas à discussão cotidiana, decorrentes de um momento inaugural constituinte, no qual se iniciam o sistema e o jogo políticos; em virtude disto, é de se esperar que sejam protegidas contra modificações freqüentes. Tendo em vista tal finalidade, as regras decisórias que balizam o processo de modificação da normatividade constitucional costumam ser mais exigentes: quoruns ampliados de votação, prazos mais dilatados, poder de veto conferido a diversos atores institucionais e até mesmo a vedação total a qualquer mudança pela legislatura ordinária mediante simples emendas constitucionais, requerendo-se nesse caso a realização de uma nova Assembléia Constituinte. Noutras palavras, o grau de *consenso* necessário a decisões de tipo *constitucional* é muito mais amplo do que aquele aplicável às decisões da política *governamental*.

O governo age na *conjuntura*; sua ação baliza-se pela *eficácia*; suas decisões podem – sem maiores problemas – constituir imposições da parte vitoriosa na disputa democrática (a maioria) sobre a parte derrotada (a minoria), assim como podem ter caráter *específico e* sentido *controverso*. Tudo isto é possível, desde que as decisões de governo não contrariem a normatividade constitucional. É da natureza do próprio jogo democrático o perde-ganha político; ora um grupo obtém o controle sobre os postos capazes de processar decisões governamentais, ora outro. As oscilações decorrentes deste processo refletem-se diretamente sobre a formulação e implementação das políticas públicas (*policies*), que são objetos da avaliação do eleitorado o qual – com base num juízo sobre o desempenho do governo – premia ou pune seus representantes nas eleições subseqüentes, por meio das escolhas eleitorais. Se a alternância de grupos (partidos) no governo é uma condição do regime democrático, a variação das políticas públicas (*policies*) é uma conseqüência prática inevitável (e desejável) desse princípio. A possibilidade de que tal variação de *policies* ocorra é, portanto, pré-requisito de que a alternância de grupos (partidos) no governo tenha efeitos práticos. Daí as menores exigências das regras decisórias referentes à produção de a *policies*.

## **Crêterios de distin o de matérias constitucionais e não-constitucionais**

Se nossos argumentos sobre as dimensões de *polity*, *politics* e *policy* estão corretos, seria possível distinguir, no interior de uma constitui o escrita, 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*.

Nossa intenção, nessa parte, é elaborar critérios objetivos que nos permitam classificar os dispositivos constitucionais como *polity* ou *policy*. A tarefa exige boa dose de argumentação, dado que o texto formal contempla sem distinção esses dois princípios e estabelecer uma hierarquização entre eles é correr um risco considerável.

Como se sabe, o constitucionalismo moderno se desenvolveu a partir do princípio liberal da limitação do poder político *vis à vis* a liberdade civil e individual. De modo geral, os textos constitucionais modernos preocuparam-se em estabelecer os princípios fundamentais do Estado ao mesmo tempo que procuraram definir os limites da ação estatal da maneira mais rigorosa possível. Poder e liberdade são considerados antitéticos na tradição liberal e essa oposição marcou decisivamente o surgimento das primeiras constituições escritas do final do século XVIII. Contemporaneamente, o conjunto de dispositivos constitucionais relacionados à regulação desse antagonismo vem sendo difundido por meio das noções de *Estado de Direito* e *Rule of Law*. Posteriormente, com a ampliação do sufrágio, as Cartas também passaram a ter de lidar com a realidade da incorporação de contingentes cada vez maiores da população ao processo político. Desta forma, às duas noções anteriores acrescentou-se a de *Estado democrático*.

Creemos que uma primeira classificação do texto constitucional, em termos de *polity* e *policy*, deveria retornar às origens do constitucionalismo moderno e aos princípios liberais que marcaram a refundação do Estado, bem como aos princípios democráticos que vieram em seguida, especialmente a ampliação dos direitos de participação. Neste sentido, os seguintes critérios poderiam ser adotados para identificar os dispositivos típicos da *polity* e, por exclusão, revelar aqueles que poderiam ser considerados veículos de *policy*. Dentre os princípios de um regime liberal-democrático, formalizados constitucionalmente, apenas seriam típicos da *polity*:

**(1) As definições de Estado e Nação**, tais como o regime republicano ou monárquico, a organização federativa ou unitária, o exercício direto e/ou por via representativa do poder político pelo povo, a noção de nacionalidade e a estrutura do aparato estatal.

**(2) Os direitos individuais fundamentais** caracterizados pelas condições básicas do exercício da cidadania individual. Consideramos como princípios da *polity*, nessa primeira classificação geral, as garantias da liberdade civil, que BERLIN<sup>9</sup> reuniu sob a expressão “liberdade negativa” (proteção do cidadão contra a ação arbitrária do Estado) e os direitos políticos de participação democrática. Note-se que esse critério minimalista afasta da definição constitucional da *polity* os direitos substantivos, individuais e sociais, que normalmente vêm acompanhados de normas constitucionais programáticas.

---

<sup>9</sup> BERLIN, I. *Quatro Ensaios sobre a Liberdade*. Brasília: Ed. UnB. 1981. p. 133-145.

**(3) As regras do jogo**, que organizam os *processos* de: participação e competição políticas, relacionamento entre e intrapoderes, interação entre níveis de governo e entre atores coletivos reconhecidos pela Constituição como lidando com interesses de ordem pública. Tais regras estipulam: (a) a divisão de prerrogativas e funções entre os atores institucionais, (b) as regras operacionais do processo decisório governamental e (c) os tempos e prazos que balizam tais processos.

Os 3 critérios apontados acima partem da maior generalidade possível da *polity* (critério 1) e vão ganhando especificidade até quase tocar, por duas vezes, o nível de *policy*. No critério 2, a menção à cidadania poderia nos levar a incluir direitos constitucionais substantivos que costumam requerer *polícies* para tornar possível a sua efetivação. Todavia, nessa definição minimalista de *polity*, evitamos confundir direitos individuais de *proteção* (contra o Estado e também contra outras pessoas) e de *participação* na esfera política, com os direitos dependentes de *promoção* através de políticas governamentais. Segundo essa classificação inicial, o primeiro tipo de direitos compõe a *polity* e, portanto, tem natureza constitucional. O segundo tipo aproxima-se da categoria de *policy*, apesar de sua inclusão na Carta conferir-lhe formalmente status constitucional.

A definição operacional de *polity* também se aproxima da de *policy* quando, no critério 3 (*as regras do jogo*), mencionamos as *funções* dos diversos entes governamentais. Note-se, todavia, que o critério 3 destina-se a catalogar artigos constitucionais que organizam *processos* – dentre eles o da divisão de atribuições governamentais específicas entre os órgãos estatais – e não devem, portanto, ser confundidos com aqueles dispositivos que estabelecem *funções promocionais* do Estado e que serão classificados como *policy*. Nesse sentido, as funções de governo só serão classificadas como parte componente da *polity* quando disserem respeito a questões de ordem *procedimental*, relacionadas à distribuição *horizontal de poder* entre os diversos entes estatais, ao funcionamento interno desses mesmos entes, à participação democrática dos cidadãos e à garantia de sua liberdade negativa. Nessa perspectiva, funções passíveis de serem classificadas como *polity* provavelmente não serão aquelas que se referem a *obrigações positivas* do Estado, mas aquelas inspiradas nos princípios *liberal* do governo limitado e *democrático* do governo participativo. De outro lado, elas serão classificadas como *policy* justamente quando impuserem essas obrigações positivas, ao estilo “direito do cidadão, dever do Estado”, numa perspectiva *vertical* de relação entre o governo e a sociedade, em torno de direitos substantivos cuja efetivação depende da implementação de políticas públicas.

Entretanto, desde que Marshall<sup>10</sup> definiu a composição tripartite da cidadania moderna em *direitos civis, políticos e sociais* e que os textos constitucionais da segunda metade do século XX estabeleceram um amplo leque de obrigações sociais do Estado, tornou-se bastante difícil defender um conceito de *polity* tão minimalista como o estabelecido acima. Em todos os países que recentemente adotaram o figurino liberal-democrático, gamas importantes de direitos sociais foram mencionadas nos

<sup>10</sup> MARSHALL, T.H.. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar. 1967. Cap.III.

capítulos constitucionais destinados aos *direitos e garantias fundamentais*. Nossas constituições atuais não se restringem a estabelecer os limites necessários à vigência da “liberdade negativa” e tratam de avançar na direção da igualdade, impondo obrigações positivas ao Estado. É verdade que a realização dessa igualdade é obstada pelo direito também constitucional da propriedade privada, não sendo demais lembrar que tal dispositivo é a pedra angular do Estado de Direito liberal. De qualquer forma, considera-se um grande salto de cidadania a constitucionalização de direitos de igualdade material entre os homens, mesmo que definições como “função social da propriedade” e “Estado Democrático de Direito” comportem boa dose de contradição, refletida em tensões no interior do texto constitucional.

Por estas razões e apesar de os conceitos de cidadania e *polity* não designarem a mesma coisa, decidimos trabalhar com dois tipos de classificação: a *minimalista*, baseada nos três critérios acima, e uma *maximalista*, que além dos três anteriores, incorporaria um quarto critério:

**(4) Os direitos materiais** orientados para o bem-estar e a igualdade, assim como as **funções estatais** a eles associadas. Tais direitos e funções estatais não se confundem com os três critérios anteriores, dado que não têm implicação direta sobre as definições de Estado e Nação, não constituem direitos civis de proteção da liberdade nem direitos políticos de participação democrática, nem configuram regras processuais da competição pelo poder ou das relações entre e intra-órgãos e níveis governamentais. Todavia, não se trata aqui de fazer mera concessão a uma visão da constituição como programa social de governo, mas de indicar que determinados direitos materiais podem ser considerados *condições básicas* para o funcionamento adequado do regime democrático. Tais direitos têm a importante função de promover a adesão ao pacto político democrático e suprimi-los poderia levar a democracia ao colapso. Enquanto os direitos civis de liberdade e políticos de participação mencionados no critério 2 podem ser considerados *direitos operacionais* indispensáveis à vida democrática, os direitos materiais aqui mencionados podem ser considerados *direitos condicionantes* do jogo político nesses regimes, na medida em que mantêm a adesão social ao pacto político democrático<sup>11</sup>.

Por fim, independentemente do peso mais liberal-democrático ou mais igualitário das constituições, seus textos devem estabelecer apenas os princípios fundamentais do ordenamento político, não sendo conveniente que desçam a detalhes que sejam objeto da *politics* infraconstitucional cotidiana, momento da confecção de *policies*. Ao constitucionalizar normas que poderiam ser temas do jogo político ordinário, acaba-se por extrapolar justamente o seu caráter *constitucional*, conformador do jogo, estipulando-se *a priori* e de forma rígida aquilo que seria passível de mudanças freqüentes; limitam-se demasiadamente os resultados possíveis do próprio jogo, pois se constrange a liberdade dos atores na *politics* cotidiana, tornando formalmente *polity* o que seria considerado *policy* em países dotados de constituições mais enxutas. Tendo isto em vista, decidimos incluir dois outros critérios, secundários, que deverão ser acionados na tarefa de classificar o texto constitucional..

<sup>11</sup> Estamos aqui tratando dos direitos sociais, mas também alguns outros direitos podem ser condicionantes. É o caso do direito de propriedade, que não se enquadra na categoria de direito social de Marshall (e sim na de direito civil) mas se constitui num condicionante óbvio para o funcionamento de quaisquer regimes políticos em sociedades capitalistas.

**(5) Critério de Generalidade.** Deixarão de ser classificados como *polity* os dispositivos constitucionais não genéricos (muito específicos). Embora de difícil definição, o limiar entre a generalidade e a especificidade poderia ser determinado da seguinte forma: são específicos os artigos derivados de princípios constitucionais superiores, mas cujo conteúdo pode sofrer alterações sem que isso ponha em risco os dispositivos mais amplos sob os quais esses artigos estão abrigados. Essa talvez seja uma maneira eficaz de distinguir *polity* de *policy*, uma vez que os textos constitucionais contemporâneos tendem, metaforicamente, a assemelhar-se a árvores de cujo tronco vão saindo galhos que se ramificam até os últimos detalhes. Nosso critério de generalidade poderia funcionar a exemplo da poda, que corta pontas de galhos sem que isso ameace a vida da árvore: da mesma forma, existiriam artigos constitucionais cuja retirada do texto constitucional não colocaria em risco o princípio fundamental ao qual ele está associado. Isto será particularmente útil na desclassificação da condição de *polity* dos dispositivos relacionados ao estabelecimento de regras do jogo, mas que por serem demasiadamente detalhistas, especificando processos que deveriam ser objeto de norma infraconstitucional, poderiam ser “podados” da constituição sem que a essencialidade do princípio superior fosse afetada.

**(6) Critério de Controvérsia.** Também deixarão de ser classificados como *polity* os dispositivos cujo conteúdo for tipicamente objeto da controvérsia político-partidária cotidiana, dizendo respeito às plataformas governamentais apresentadas pelos partidos em seu embate pelos postos de governo e não se enquadrando, portanto, na condição de *norma paramétrica da política* que caracteriza dispositivos de tipo constitucional. Nesse sentido, via de regra não serão desclassificados como *polity*, pelo critério de controvérsia, os dispositivos constitucionais que estabelecem regras procedimentais.

As razões pelas quais adotamos estes dois últimos critérios são as seguintes. No que diz respeito à questão da *generalidade*, normas muito específicas deixam de constituir parâmetros de funcionamento do sistema político, de desenrolar do jogo e de limitação do escopo das decisões, para se tornarem – por antecipação – as próprias decisões que caberiam aos atores políticos; por conta disto, perdem seu caráter constitucional. Ademais, é de se esperar que acabem por criar obstáculos à gestão política conjuntural, na medida em que podem engessar a ação dos governantes e/ou dos atores sociais diante de situações imprevistas, mudanças de condições sociais, novas tecnologias etc. Com isto, a Constituição pode acabar se tornando não um instrumento que confira maior segurança à sociedade, mas que a impeça de dar cabo de seus problemas em tempo hábil e com a precisão necessária, devido ao congelamento constitucional de diversos assuntos.

O mesmo raciocínio se aplica à questão da *controvérsia* – com um agravante. A constitucionalização de *policies* não apenas reduz demasiadamente a margem de manobra decisória dos atores, mas o faz *em detrimento da democracia*. Isto porque acaba por restringir excessivamente – tendo em vista o leque ideológico e de interesses de uma sociedade num dado momento histórico – a possibilidade de que à alternância dos partidos e das lideranças no governo corresponda a uma

modificação das políticas públicas implementadas. Com isto, a competição democrática não é impedida no plano eleitoral, mas tem seus efeitos em certa medida anulados ou restringidos no plano governamental. Pode-se supor que é justamente para isto que servem as constituições – restringir a ação dos governos. Mas a suposição é incorreta se não leva em conta o fato de que tal restrição, caso seja demasiada, impede que a própria vontade popular se manifeste periodicamente por meio das ações dos representantes eleitos. Mais do que isso, restringirá por demais o alcance das decisões políticas majoritárias, incentivando e permitindo que minorias descontentes recorram à Justiça para escapar de decisões legislativas ordinárias, pelo menos nos países que adotam algum tipo de controle constitucional das leis. Noutras palavras, a vontade momentânea de uma maioria conjuntural impõe-se no longo prazo às futuras maiorias, cerceando-lhes.

Em suma, o critério da controvérsia aponta para o fato de que não é legítimo numa democracia constitucionalizar questões que sejam controversas. A Constituição deve procurar definir (no limite do possível) apenas o que é *incontroverso*: as condições básicas de funcionamento de um sistema político competitivo. Sob este ponto de vista, o que for objeto de disputa deve ser resolvido *na disputa*, ou seja, nos processo eleitoral e decisório, dentro dos marcos poliárquicos. O quadro 2 resume os critérios de classificação do texto constitucional, relativos aos dois modelos possíveis desenvolvidos a partir do esforço teórico dessa seção.

## Quadro 2. Critérios de distinção de matérias constitucionais e não-constitucionais

### Modelos de classificação

	Minimalista (liberal clássico)	Maximalista (social)
Critérios substantivos	(1) As definições de Estado e Nação	(1) As definições de Estado e Nação
	(2) Os direitos individuais fundamentais	(2) Os direitos individuais fundamentais
	(3) As regras do jogo	(3) As regras do jogo
		(4) Os direitos materiais e funções estatais correlatas
Critérios formais/ operacionais	(5) Generalidade	(5) Generalidade
	(6) Controvérsia	(6) Controvérsia

## Reformas constitucionais no governo FHC

As 34 emendas constitucionais aprovadas durante os oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso são um indicador incontestado do fato de que durante este período o país viveu uma autêntica *agenda constituinte*, afinal de contas aprovaram-se na média 4,25 emendas por ano. Considerando-se que entre 1988 e 1994 apenas outras quatro haviam sido aprovadas (excetuadas as seis Emendas de Revisão de 1994), o número impressiona<sup>12</sup>.

O desafio que se coloca é o de saber de que tratam tais emendas. Sobre que tipo de matéria elas incidem? Levando-se em consideração apenas a leitura das respectivas ementas, é possível antever um conteúdo fortemente caracterizado por dispositivos típicos da *policy*, mas apenas uma análise rigorosa do conjunto de artigos, parágrafos, incisos e alíneas seria capaz de confirmar essa impressão inicial. Nesta seção do texto, nossa intenção é classificar esses dispositivos com base no modelo e nos critérios indicados na seção anterior.

<sup>12</sup> Em 1994, seis emendas constitucionais foram aprovadas no processo revisional, cinco delas incidindo sobre aspectos típicos da *polity* e contando com a possibilidade de serem aprovadas por maioria absoluta (50% + 1), ao invés do quorum qualificado (3/5), normalmente exigido para a modificação da Carta Magna. A única emenda referente a uma típica política pública (*policy*) aprovada nesse ano foi a que criou o Fundo Social de Emergência (FSE), cuja principal finalidade foi criar condições para uma maior concentração de recursos tributários na União. Tratava-se de uma modificação de caráter fiscal, primordial para viabilizar o sucesso do plano de estabilização monetária (Plano Real) capitaneado pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Pode-se dizer, inclusive, que esta primeira mudança de *policy* em nível constitucional marcou antecipadamente o que seria um padrão de relacionamento do Executivo com o Congresso durante a gestão FHC na Presidência da República. Vale notar que, o FSE foi prorrogado por três vezes, todas elas por meio de emendas constitucionais em 1996, 1997 e 2000, sendo rebatizado nas duas primeiras como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e na última como Desvinculação das Receitas da União (DRU); noutras palavras, sua denominação foi cada vez mais correspondendo à sua real finalidade.

Antes de procedermos à essa avaliação sistemática, convém lembrar que diante do *frenesi* modificador da Carta magna que acometeu o governo FHC, muitos se apressaram em afirmar que este governo vilipendiava a Constituição, desrespeitando-lhe e jogando por terra boa parte das conquistas obtidas em 1988, as quais consagravam anos de luta pela redemocratização do país. Noutras palavras, a “Constituição Cidadã”, como lhe alcunhara Ulysses Guimarães, era alvo de uma fúria modificadora de conseqüências as mais funestas para a democracia, pois a Carta estaria sendo objeto de um verdadeiro “desmanche”. Sentimo-nos na obrigação de dar aqui voz aos críticos das reformas constitucionais empreendidas, escusando-nos por fazê-lo mediante longas citações:

Um excelente exemplo de posição contrária às mudanças efetuadas é o que se segue, de autoria do advogado Marcello Cerqueira, então presidente do Instituto dos Advogados do Brasil:

*“Com efeito, o espírito que animou a Constituição parcialmente já deixou seu corpo. As reformas iniciadas no ‘governo’ Collor e retomadas com novo ímpeto pelo atual governo... mutilaram a Constituição. As vicissitudes políticas afastaram a prática da aplicação da Constituição dos ideais que a escreveram. A proposta da criação de um Estado Democrático de Direito fundado na soberania, na cidadania, na dignidade, nos valores sociais do trabalho e no pluralismo político foi substituída por um Estado liberal.*

(...)

*“Desde a Revolução de 30, um pacto não escrito, impregnado de contradições, a que não faltaram períodos demorados de autoritarismo, dava curso a um projeto nacional. Seu conteúdo era a busca do desenvolvimento...*

(...)

*“A Constituição cidadã teria vindo para conduzir o mesmo processo, mas de forma a reduzir seus impactos negativos. Afinal, uma nação efetivamente para todos. Essa utopia foi frustrada pelas ‘reformas’ que, apoucando o corpo da Constituição, afastaram seu espírito.*

*“O desmanche do pacto constitucional produzido pelas forças do mercado e seus subalternos operou-se em fraude à Constituição. A acumulação democrática e social que o processo constituinte (constituição material) fez desaguar na Constituição em vigor é subtraída pela vontade do governo federal conjugada à maioria congressual de três quintos, que modifica o texto ao sabor dos interesses do mercado, de conveniências políticas casuísticas e, sobretudo, de insuportável pressão norte-americana.*

*“As ‘reformas’ estão atingindo os maiores valores da Constituição de 1988: a soberania nacional e os direitos do cidadão”<sup>3</sup>.*

Uma avaliação similar é defendida por um dos mais renomados juristas brasileiros, Celso Antônio Bandeira de Mello, no mesmo volume de que retiramos a longa citação anterior. Em exposição relativa à data de dez anos da Constituição, Bandeira de Melo afirmou:

*“Dever-se-ia este ano comemorar o décimo aniversário da Constituição de 1988, dita Constituição Cidadã. Sem embargo, o que realmente se está a assistir são os seus discretos funerais.*

*Com efeito, uma Constituição está viva quando sua fisionomia básica permanece íntegra em seus dispositivos, ou quando ao menos os principais deles são normalmente respeitados. Se um ou*  
 Eros (orgs.) *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, pp. 123-5. Este volume contém diversas posições similares a esta.

*outro desses requisitos deixa de existir ou – pior do que isso – se ambos desaparecem, desaparece com eles a própria Constituição.*

*Foi o que ocorreu com a Lei Magna Brasileira.*

*De um lado, sofreu um processo de desfiguração por via de emendas que lhe subtraíram características básicas, amputando aspectos fundamentais de seu projeto.”<sup>14</sup>*

Posição similar foi advogada também pelo eminente jurista Eros Grau:

*“A Constituição moderna é, deveras, também um instrumento de defesa da sociedade contra o abuso de poder. Destruido o ideal de solidariedade que anima a coesão social no Estado social – alvo maior do neoliberalismo –, agora se empenham os maravilhosos na redução das liberdades democráticas, mesmo porque da insegurança social e individual, depende a fluência dos mecanismos de competição nos mercados.*

*“Se a Constituição não o impede, se já não funciona como instrumento de defesa da sociedade contra o tirano, pereceu...*

*“Lembrando o poema – ‘eu vivo em um tempo sem sol’ – dou-me desgraçadamente conta de que não é necessário que haja prisões e repressão para que se instale a ditadura...”<sup>15</sup>*

Por fim, vale citar a breve pergunta enunciada pelo renomado jurista Fábio Konder Comparato, conclamando seus colegas de academia:

*“Quantos professores de direito, hoje no Brasil, terão a coragem de protestar de público contra o esvaziamento da Constituição de 1988?”<sup>16</sup>*

Note-se que não é nossa intenção aqui avaliar o mérito substantivo das modificações promovidas, mas apenas compreender em que medida as emendas aprovadas incidiram sobre as dimensões *policy* ou *polity* do texto constitucional originário. Entendemos que avaliações como as enunciadas pelos ilustres juristas supracitados fariam sentido se referidas a mudanças atinentes a normas constitucionais propriamente ditas (*polity*), mas não caso essas modificações tenham incidido sobre conteúdos típicos de políticas públicas (*policy*). Nessa segunda hipótese, os promotores das mudanças nada mais teriam feito do que encaminhar – segundo suas possibilidades políticas e em obediência aos procedimentos legislativos constitucionais – o programa governamental com base no qual se elegeram. É fato notório que o governo FHC adotou uma clara orientação liberalizante na implementação das mudanças constitucionais acerca do papel do Estado e do modelo econômico no Brasil. Não pretendemos aqui avaliar o mérito de tais medidas nem suas conseqüências e resultados práticos. Na verdade, o que procuramos demonstrar é que os desafios e dificuldades enfrentados por este governo no aspecto institucional (a constitucionalização de políticas) poderiam ter sido (e deverão ser) enfrentados por quaisquer governantes portadores de outras orientações programáticas. O

<sup>14</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “Funerais da Constituição de 1988”. In FIOCCA, Demian & GRAU, Eros (orgs.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 35.

<sup>15</sup> GRAU, Eros Roberto. “As Relações entre os Poderes no Décimo aniversário da Constituição de 1988”. In FIOCCA, Demian & GRAU, Eros (orgs.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, pp. 75-6.

<sup>16</sup> COMPARATO, Fábio Konder. “Réquiem para uma Constituição”. In FIOCCA, Demian & GRAU, Eros (orgs.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 86.

problema normativo aqui presente não é, portanto, se as *policies* contidas na Constituição são substantivamente adequadas ou não (em boa parte acreditamos que o sejam), mas se os custos decisórios impostos por uma Constituição permeada de *policies* são razoáveis ou não, se o revestimento de questões específicas e controversas que deveriam ser submetidas à decisão democrática é desejável ou não.

## Contabilizando as emendas constitucionais

Um primeiro conjunto de informações importantes para esta discussão, apresentado na tabela 1, diz respeito ao impacto quantitativo das emendas aprovadas sobre o texto original. As 34 emendas do período FHC somaram 495 dispositivos constitucionais.<sup>17</sup> Para efeito de análise, cinco destes serão desconsiderados a partir das tabelas seguintes: quatro dispositivos, por serem meramente repetitivos, não acarretaram mudança nem de conteúdo nem de localização na Carta (a rigor, nem deveriam constar das emendas) e um quinto que apenas mudou o nome de uma Seção da Constituição, sem com isso constituir dispositivo a ser quantificado.

---

<sup>17</sup> Consideramos “dispositivo” 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. Esse trabalho resultou na descoberta de 495 dispositivos no conjunto de 34 emendas constitucionais promulgadas nesse período.

**Tabela 1. Dispositivos de emendas constitucionais (1995-2002)**

	freqüência	%
Aglutinadores	303	61,2
Modificadores	159	32,1
Revogadores	8	1,6
Renumeradores	7	1,4
Modificadores de texto emendado	13	2,7
Outros	5	1,0
Total	495	100,0

Dos 495 dispositivos analisados, 61,2% vieram acrescentar novos pontos à Carta e 32,1% tiveram a finalidade de modificar dispositivos do texto original. Embora em pequeno número, 13 dispositivos (2,7%) marcaram uma espécie de *looping* das reformas constitucionais: modificaram dispositivos acrescidos e/ou modificados por emendas anteriores.<sup>18</sup> Sete dos 495 (1,4%) vieram apenas renumerar dispositivos originais (sem contudo alterar seu conteúdo). Apenas oito dispositivos (1,6%) foram instituídos com a finalidade de revogar partes da Constituição original.

Observando-se mais atentamente cada um dos dispositivos modificadores, foi possível perceber que alguns, ao mexerem no texto original, acabavam indiretamente acrescentando ou suprimindo artigos, parágrafos ou alíneas. Já os 8 dispositivos autodenominados revogadores retiraram 18 dispositivos da Carta original. Considerando que a Constituição de 1988 contém originalmente 1.855 dispositivos (somados o texto principal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), o impacto global desses 490 dispositivos modificadores, aglutinadores e revogadores, contabilizados pela análise, foi o seguinte: ao fim e ao cabo, levando-se em conta todas as modificações feitas (inclusive aquelas referentes a supressões e acréscimos implícitos em dispositivos modificadores) **320 novos dispositivos foram acrescentados à Carta e apenas 36 foram suprimidos.**

O saldo dessa operação nos permite dizer, ao contrário do que se afirma comumente no debate público, que a nossa Constituição não foi mutilada, mas, pelo contrário, *creceu* nada menos do que 15,3%, graças às emendas constitucionais promulgadas durante o período FHC (saldo de 284 dispositivos em relação ao total de 1.855). Mais do que isso, digno de nota é o fato de que o Congresso Nacional promulgou 159 dispositivos modificadores – o que equivale a cerca de 8,5% em relação a 1.855 – mas estes dispositivos, associados aos 303 dispositivos aglutinadores, fizeram o texto crescer a uma taxa quase duas vezes superior a essa taxa de modificação: 15,3%. Em suma, mais do que simplesmente *mudar* a Constituição, as reformas do período FHC fizeram-na *crecer* significativamente.

<sup>18</sup> Houve pelo menos um caso que merece destaque: a Emenda Constitucional n. 25 (14/02/2000) modificou o art. 29, VI (relativo ao subsídio de Vereadores) que havia sido modificado pela Emenda Constitucional n. 19 (4/06/1998), que por sua vez havia modificado dispositivo introduzido pela Emenda Constitucional n. 1 (31/03/1992), que não constava do texto original da Constituição.

É importante observar que, em 12 casos, as emendas tiveram como objeto *principal* as Disposições Constitucionais Transitórias, ou seja, introduziram ou modificaram sobretudo dispositivos que por definição não comporiam o corpo principal da Constituição, mas que foram elevados à condição formal de *polity* pelo constituinte, com a preocupação de estabelecer prazos e regras de transição entre o velho e o novo ordenamento constitucional. A grande incidência de emendas sobre matérias típicas da *policy* reflete o fato de que a implementação de políticas públicas de curto e médio prazos – todavia relevantes para a agenda governamental – poder-se-ia chocar com dispositivos constitucionais vigentes, caso não se efetivasse mediante modificações da própria Carta; a maioria destas políticas dizia respeito a questões da área fiscal ou orçamentária. A tabela 2, abaixo, quantifica o impacto das emendas constitucionais sobre o texto principal da Carta Magna e sobre o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**Tabela 2. Dispositivos de emendas constitucionais. Impacto sobre o texto principal e o ADCT (em %)**

	Texto principal	ADCT
Aglutinadores	55,2	87,3
Modificadores	37,6	12,7
Revogadores	2,1	0
Renumeradores	1,8	0
Modificadores de texto emendado	3,3	0
Total (n=490)	100,0 (n=388)	100,0 (n=102)

Dos 490 dispositivos, 79,2% incidiram sobre o texto principal e 20,8% sobre o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. As reformas constitucionais incidiram de maneira diferenciada sobre essas duas partes da Constituição: bem mais do que ocorreu na parte principal, as mudanças que incidiram sobre o ADCT foram, em 87,3% dos casos, destinadas a acrescentar novos dispositivos ao texto original e apenas 12,7% foram dispositivos modificadores. Nenhum dos 8 dispositivos revogadores incidiu sobre o ADCT, confirmando o acordo consagrado no Congresso Nacional de que os princípios que organizaram a transição do velho ao novo ordenamento constitucional não poderiam jamais sofrer revogação. Quanto ao texto principal, 55,2% dos dispositivos nele introduzidos foram de acréscimo e uma taxa maior do que a verificada no caso do ADCT se destinou a modificações (37,6%) .

**Tabela 3. Dispositivos *polity* e dispositivos *policy*. Emendas constitucionais do período 1995-2002 (em %)**

	Aglutinadores	Modificadores	Outros (*)	Total
<b>Polity</b>	17,8	51	72,2	31,2

<b>Policy</b>	82,2	49	27,8	68,8
<b>Total (482 casos)</b>	100,0 (n=303)	100,0 (n=159)	100,0 (n=18)	100,0 (n=482 )

(\*) Renumeradores e Modificadores de texto emendado.

Dos 482 dispositivos que modificaram ou aglutinaram novos elementos constitucionais, *nada menos do que 68,8% (332) foram classificados como policy e apenas 31,2% (150) como polity*. Considerando-os separadamente, entre os dispositivos de natureza modificadora da Carta constitucional, 51% disseram respeito a *polity* e 49% a *policy*. Considerando os dispositivos originais sobre os quais os modificadores incidiram, havia 54,1% de *polity* e 45,9% de *policy*; portanto, caso se levasse em conta apenas o impacto dos modificadores, os percentuais permaneceriam praticamente os mesmos, ou seja haveria apenas um ínfimo acréscimo em favor da dimensão *polity* no texto. Todavia, o resultado é surpreendente entre os dispositivos aglutinadores: 82,2% foram classificados como *policy* e apenas 17,8% foram classificados como *polity*. Isto é, o crescimento verificado do texto constitucional no período FHC foi sobretudo marcado pela introdução de dispositivos típicos de políticas governamentais comuns e que bem poderiam ter sido implementados no nível infraconstitucional, caso contássemos com o modelo típico-ideal de Constituição delineado nas duas primeiras seções deste capítulo.

A distribuição de dispositivos *polity* e *policy* nas diferentes emendas, contudo, não foi uniforme. Apesar da predominância geral de *policy*, houve algumas emendas nas quais predominaram nitidamente dispositivos *polity*. Foram os casos, por exemplo, das Emendas Constitucionais 22, 23, 24, 32 e 35. As de números 22 e 24 modificaram o funcionamento do Judiciário, a EC 23 criou o Ministério da Defesa, a EC 32 criou limitações à edição de Medidas Provisórias e a EC 35 definiu condições da imunidade parlamentar. Portanto, nossa aferição foi capaz de demonstrar no detalhe que as questões gerais enunciadas por estas emendas de fato compõem o núcleo principal da Constituição, na medida em que atenderam principalmente aos critérios de 1 (Definição de Estado e Nação), 2 (Direitos Individuais) e 3 (Regras do Jogo), resumidos no quadro 2 da seção anterior.

Um exemplo de dispositivo *polity*, tirado da EC 22, é o seguinte:

*Art. 1º É acrescentado ao art. 98 da Constituição Federal o seguinte parágrafo único: "Art. 98. "Parágrafo único. Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal."*

Este dispositivo foi classificado como *polity* por atender aos diversos requisitos enumerados na seção anterior deste capítulo: diz respeito a questão relacionada à estruturação do Estado em seu ramo judiciário, encaixando-se, portanto, no contexto da definição de Estado e Nação; é genérico e incontroverso.

Um outro exemplo, retirado da EC 32, é o que segue:

*§ 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação.*

Este dispositivo também diz respeito a *polity*, pois estipula uma regra básica do jogo político, além de ser também genérico e incontroverso. Numa questão que será melhor discutida adiante, vale notar que este é também um dispositivo *constitucionalizante*, na medida em que cria novas restrições constitucionais, no caso, à ação legiferante autônoma do Poder Executivo por meio das medidas provisórias.

Casos muito distintos dizem respeito a emendas constitucionais como as de números 10, 17, 20, 21, 33 e 37, por exemplo. As ECs 10 e 17 prorrogaram a vigência do Fundo de Estabilização Fiscal; a EC 20 promoveu a Reforma da Previdência, as ECs 21 e 37 foram prorrogações da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a EC 33 definiu condições para a cobrança de contribuições sociais. À primeira vista, tais questões nos sugeriram um forte conteúdo de *policy* e a análise decomposta de seus dispositivos demonstrou que, de fato, foram emendas que veicularam majoritariamente *policies*.

Um exemplo de dispositivo classificado como *policy*, retirado da EC 10 é o que segue:

*Art. 1º O art. 71 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim no período de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados **prioritariamente** no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social.*

Este dispositivo foi classificado como *policy* porque viola ao menos dois dos critérios exigidos para a condição de *polity*: é específico e detalhado, violando, portanto, o critério de generalidade; e é controverso, pois fixa uma finalidade específica a recursos de uma contribuição social, sendo que diferentes governos poderiam optar por diversos usos dessa receita, violando, portanto, o critério de controvérsia – isto, a despeito do dispositivo poder ser relacionado a direitos sociais (*polity*), já que trata de políticas sociais (*policy*). Este dispositivo, contudo, teve caráter *desconstitucionalizante*, pois tornou mais flexível a regra anteriormente em vigor, ao definir “prioritariamente” a destinação dos recursos, enquanto o dispositivo original estabelecia uma vinculação obrigatória.

Outro exemplo de *policy*, desta vez em função de que o dispositivo não se enquadra em nenhum dos seis critérios para classificação como *polity*, é o seguinte, retirado da EC 33:

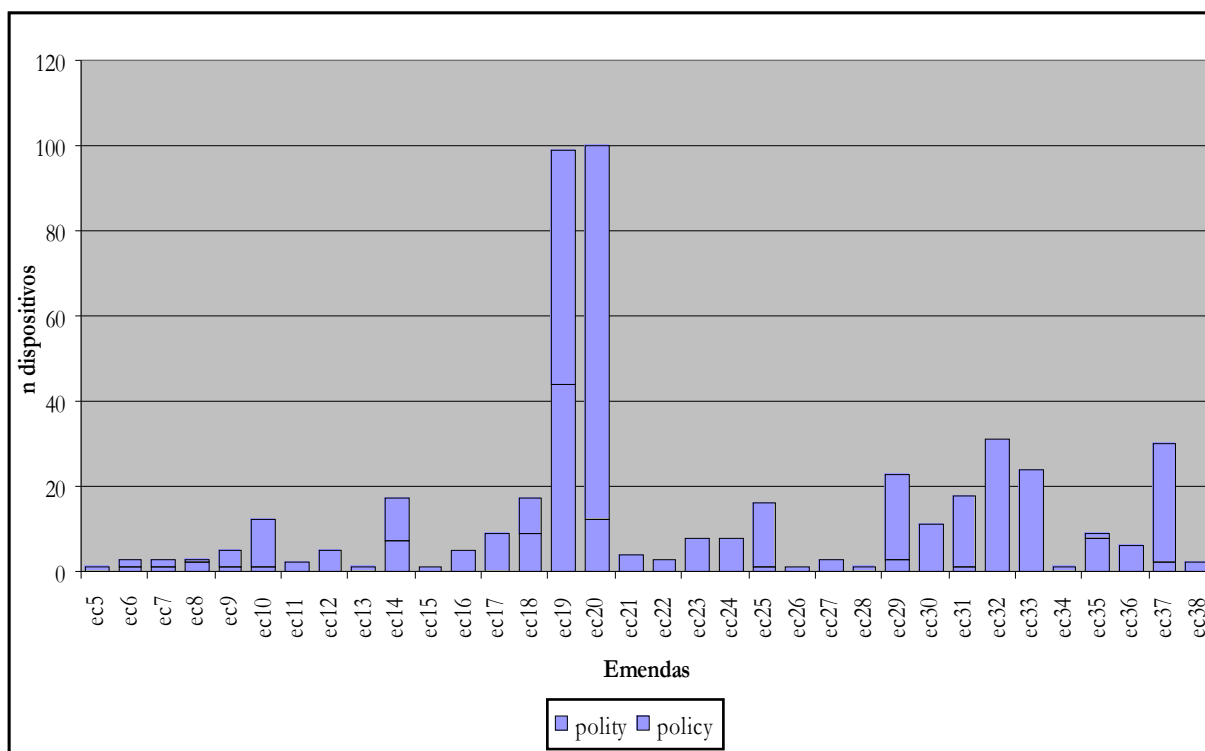
*Art. 1º O Art. 149 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º: "Art. 149. § 1º § 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo: I – não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;*

Este dispositivo define condições para a incidência de contribuições sociais, fixando, portanto, uma *policy* tributária. Nada aqui diz respeito a definições básicas relacionadas à estrutura do Estado, à nacionalidade, aos direitos civis, às regras do jogo político ou aos direitos sociais. Sendo assim, sua classificação como *policy* é automática, sequer sendo necessário lançar mão dos critérios de generalidade e controvérsia – trata-se de uma *policy* pura.

Casos mais complexos foram os das ECs 14, 18 e 19. Em todas elas, a participação de dispositivos *polity* e *policy* foi muito equilibrada, apesar de que uma apreciação superficial das mesmas poderia levar-nos a classificar simplesmente a primeira e a terceira como *policy* e a segunda como *polity*. A primeira criou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF), a segunda alterou o regime constitucional dos militares e a terceira correspondeu à Reforma Administrativa. No caso do FUNDEF, a divisão *policy/polity* se deveu ao fato de que boa parte dos dispositivos tratava de questões referentes à divisão de competências entre União, Estados e Municípios na questão da educação; e como se tratavam de princípios organizadores da Federação foram classificados como *polity*. No caso do regime constitucional dos militares, boa parte dos dispositivos alterava condições administrativas referentes ao desempenho de suas funções e regras previdenciárias próprias – tudo isto foi classificado como *policy*. Por fim, no que diz respeito à Reforma Administrativa, a maior parte dos dispositivos (cerca de 55%) eram claramente *policies* referentes às formas de gestão do serviço público. Mas cerca de 45% deles concerniam a condições gerais de funcionamento da burocracia pública, a regras e direitos básicos de funcionários públicos e outros agentes estatais, de modo que foram classificados como *polity*.

O gráfico 1 dá uma noção geral da predominância de diferentes dispositivos no interior de cada emenda constitucional. É possível ter idéia também da diversa dimensão de cada uma das ECs aprovadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (a listagem geral das emendas consta do anexo), com destaque para as “*twin towers*” do reformismo constitucional brasileiro, as ECs 19 e 20 – respectivamente as Reformas Administrativa e Previdenciária – que beiram os cem dispositivos. Além delas, apenas outras quatro emendas constitucionais ultrapassam os vinte dispositivos, sendo que apenas uma diz respeito a *polity*: a regulamentação da edição de medidas provisórias. As outras três são todas referentes a *policies*: financiamento de ações e serviços públicos de saúde (EC 29); cobrança de contribuições sociais (EC 33); e prorrogação da CPMF (EC 37) que, desta feita, foi muito mais detalhada que nos casos anteriores – por conta de uma série de regras visando tornar o mercado de capitais isento do recolhimento dessa contribuição e devido ainda à inclusão de regras relativas ao pagamento de precatórios judiciais. Noutros termos, a EC 37 tornou-se um grande “pacote” de políticas públicas implementadas mediante emenda constitucional.

**Gráfico 1. Composição das Emendas Constitucionais segundo a natureza de seus dispositivos (1995-2002)**



Um outro aspecto importante que consideramos foi o efeito constitucionalizante ou desconstitucionalizante dos dispositivos aprovados. Noutros termos, procuramos verificar em que medida os novos dispositivos aprovados tornavam o texto constitucional *mais ou menos vinculador*, comparativamente em relação ao texto original. Em alguns casos, o novo texto fazia com que a liberdade do legislador ou mesmo do governante se tornasse ainda menor do que era antes; sempre que isso ocorreu, consideramos que a tendência do dispositivo era constitucionalizante. Noutros casos, os novos dispositivos resultavam menos vinculadores que os originais; quando isto ocorreu, classificamos o dispositivo como de tendência desconstitucionalizante. Houve também dispositivos neutros, ou seja, que não alteravam a tendência anterior. Via de regra, dispositivos aglutinadores tenderiam a ser constitucionalizantes, na medida em que criam novas regras. Mas isto nem sempre ocorreu pois, em alguns casos, os novos dispositivos foram introduzidos para flexibilizar regras ou torná-las menos restritivas, tendo assim um efeito desconstitucionalizante.

O caráter mais vinculador do texto pode se dar basicamente por duas razões. Primeiro, em função de um maior detalhamento dos dispositivos no seu aspecto substantivo, fazendo com que mais dimensões da realidade sejam por eles regulamentadas. Segundo, em decorrência do estabelecimento de regras procedimentais mais rígidas do que as anteriores, tornando mais complexos os processos decisórios.

Um exemplo de constitucionalização pode ser retirado da EC 20, que tratou da Reforma da Previdência.. Um dispositivo modificado por essa emenda apresentava – no texto original da Constituição – a seguinte redação:

*§ 4.º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.*

Passou a ter a seguinte redação:

*§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.*

A criação de novos beneficiários (destacada em negrito) implica uma constitucionalização, na medida em que torna obrigatória a extensão aos *pensionistas* dos benefícios antes prerrogativa apenas de *servidores* inativos. Em função disto, este dispositivo – classificado como *policy* tanto na forma original como na modificada – implicou também uma maior restrição normativa por parte do texto constitucional emendado.

Um exemplo de desconstitucionalização pode ser retirado da EC 19, que tratou da reforma administrativa. Dizia o texto original:

*Art. 37. VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;*

Passou a dizer o texto emendado:

*Art. 37. VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;*

Como se pode notar nos destaques em negrito, o texto original exigia legislação complementar para regulamentar o direito de greve do servidor público, já o texto emendado passou a aceitar que legislação ordinária regulamentasse o assunto. Com isto, reduzem-se as dificuldades de tramitação legislativa para a elaboração e/ou modificação da regulamentação do tema e, na medida em que as restrições constitucionais são reduzidas, reduz-se também o grau de constitucionalização.

A tabela 4 trás os dados referentes a essa classificação.

**Tabela 4. Tendência dos dispositivos das emendas constitucionais do período 1995-2002. (em %)**

	Aglutinadores	Modificadores	Outros (*)	Total
<b>Constitucionalizante</b>	87,4	32,7	25,0	66,1
<b>Desconstitucionalizante</b>	6,0	30,2	32,1	15,3
<b>Neutra</b>	6,6	37,1	42,9	18,5
<b>Total</b>	100,0 (n=303)	100,0 (n=159)	100,0 (n=28)	100,0 (n=490)

No que diz respeito às tendências de constitucionalização e de desconstitucionalização inerentes a cada um dos dispositivos que compuseram as 34 emendas no período FHC, foi possível perceber que as reformas constitucionais realizadas entre 1995 e 2002 **elevaram significativamente o grau de constitucionalização da realidade política brasileira**, bem ao contrário do que se ouviu esses anos todos no debate público. Apenas 15,3% (75) do total de dispositivos apresentaram sentido desconstitucionalizante, enquanto 66,1% (324) vieram para aumentar o grau de constitucionalização e 18,5% foram classificados como de tendência neutra, não alterando o grau de constitucionalização original dos dispositivos a ele associados. Quando analisados separadamente, os dados são ainda mais surpreendentes: dentre os dispositivos modificadores da Carta, apenas 30,2% deles foram elaborados com a finalidade de desconstitucionalizar princípios, 32,7% apresentaram tendência inversa e 37,1% foram considerados neutros. Dentre os dispositivos aglutinadores, como era de se esperar, 87,4% apresentaram tendência constitucionalizante, 6,6% eram neutros e 6% tiveram o efeito prático de desconstitucionalizar princípios.

**Tabela 5. Tipos de *polity* nos dispositivos originais emendados (em %)**

	Dispositivos (em %)
a. <b>Definição de Estado e Nação</b>	4,1
b. <b>Direitos individuais</b>	0
c. <b>Regras do jogo</b>	47,4
d. <b>Direitos materiais e funções estatais correlatas</b>	15,5
e. <b>a + c</b>	24,8
f. <b>Outros</b>	8,2
<b>Total</b>	100,0 (n=97)

Decompondo os dispositivos originais classificados como *polity*, sobre os quais incidiram emendas constitucionais, foi possível perceber que quase a metade deles dizia respeito a **regras do jogo** (47,4%) e outros 24,8% eram uma combinação dessa dimensão da *polity* com **definição de Estado e Nação** (item “e” da tabela 5). O fato é que, se somarmos os itens “a”, “c” e “e” da tabela 5, verificaremos que nada menos do que 76,3% dos dispositivos constitucionais submetidos à alteração diziam respeito a aspectos organizacionais do próprio Estado, sejam eles substantivos (estrutura administrativa, federativa ou envolvendo os três poderes), sejam eles processuais (relações entre e intra poderes, divisão de prerrogativas e funções entre os atores institucionais e regras e prazos do processo decisório governamental). Contrariando muito do que se disse sobre o processo de reforma constitucional, apenas 15,5% dos dispositivos originais emendados diziam respeito a **direitos materiais** e nenhum ponto da Carta relativo a **direitos individuais de liberdade e participação política** foi tocado pelas reformas constitucionais no período 1995-2002.

Dos 8 dispositivos revogadores (dentre os 495 que compuseram as emendas promulgadas durante o período analisado), 5 deles incidiram sobre a dimensão da *polity* e 3 sobre a dimensão da *policy*. **Nenhum dos 5 dispositivos revogadores de polity atingiu direitos individuais ou materiais originais da Constituição. Todos eles diziam respeito às regras do jogo.**<sup>19</sup> —

<sup>19</sup> Dentre as emendas que continham dispositivos revogadores, duas concentraram o maior número deles: a Emenda Constitucional n. 6, uma das primeiras do período FHC (15/8/95) revogou o art. 171 da Constituição e com ele sete dispositivos que diziam respeito à definição de empresa brasileira. Outros seis dispositivos foram revogados pela EC n. 24, com vistas à extinção da figura do juiz classista da Justiça do Trabalho.

**Tabela 6. Tipos de *polity* nos dispositivos aglutinadores (em %)**

	Dispositivos (em %)
a. <b>Definição de Estado e Nação</b>	14,8
b. <b>Direitos individuais</b>	0
c. <b>Regras do jogo</b>	59,3
d. <b>Direitos materiais e funções estatais correlatas</b>	3,7
e. <b>a + c</b>	14,8
f. <b>Outros</b>	7,4
<b>Total</b>	100,0 (n=54)

Seguindo a mesma tendência dos modificadores, os dispositivos aglutinadores de *polity* destacaram-se pela presença mais acentuada de **regras do jogo** (59,3%), conforme mostra a tabela 6. Cerca de 14,8% dos que foram incorporados à Constituição diziam respeito à **definição de Estado e Nação**. Dispositivos que carregavam esses dois sentidos simultaneamente (“a” + “c”) perfizeram 14,8% do total. Somados então os itens “a”, “c” e “e” da tabela 6, o resultado surpreende: quase 90% do que foi acrescentado à Constituição em termos de *polity* se refere a aspectos organizacionais e processuais do Estado e das instituições públicas. Apenas 2,0% de direitos materiais foi acrescentado à *polity* constitucional e nenhum direito individual novo surgiu por essa via de reforma da Carta.

Um exemplo de dispositivo aglutinador que diz respeito a *polity*/definição de Estado e Nação é o seguinte, retirado da EC 19:

*§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.*

Trata-se de *polity* porque, de forma genérica e incontroversa, apenas estipula a *possibilidade* de que seja estabelecida uma relação entre maiores e menores salários na administração pública dos três níveis de governo. Define portanto um princípio geral para o funcionamento do governo, sem contudo determinar exatamente o que poderá ou não ser feito. O detalhamento é deixado ao alvitre dos governantes do dia, que têm sua liberdade governativa ampliada, na medida em que o dispositivo deixa claro que não há impedimentos constitucionais para que a normatividade legal estipule tal relação de vencimentos.

Já um exemplo de dispositivo concernente a *polity* como regra do jogo é o seguinte, retirado da EC 7:

*Art.2º Fica incluído o seguinte art. 246 no Título IX - "Das Disposições Constitucionais Gerais": "Art.246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995."*

Na medida em que este dispositivo define uma condição importante para a relação e independência entre poderes – a vedação de uso de medida provisória sobre matérias constitucionais emendadas - ele define uma regra básica do funcionamento da democracia. É, ao mesmo tempo, genérico e incontroverso.

Sintetizando os resultados das tabelas 5 e 6, parece evidente que os dispositivos que modificaram a *polity* original ou acrescentaram novos elementos a essa dimensão incidiram majoritariamente sobre a organização estatal e as regras processuais de funcionamento de suas instituições, confirmando que de fato tivemos uma significativa reforma do Estado no Brasil dos anos 90. Os mesmos dados, entretanto, nos permitem afastar definitivamente a idéia de que direitos individuais ou materiais tenham sido reduzidos nesse processo. É verdade que não houve acréscimo significativo de direitos no nível da *polity* (apenas 3,7% segundo a tabela 6) e 15,5% dos dispositivos modificadores incidiram sobre direitos materiais originais (em 15 casos). Todavia, no que diz respeito à tendência dessas modificações nos direitos materiais, houve empate quase matemático: três foram constitucionalizantes (uma sobre trabalho de menores de 16 anos – condição de aprendiz – e duas relativas à seguridade social e reforma da previdência) todas elas introduzidas pela reforma da previdência (EC 20); quatro foram desconstitucionalizantes (uma sobre universalização do ensino médio gratuito – EC 14 – e três que recaíram sobre os servidores públicos, desconstitucionalizando as questões de remuneração – EC 18 -, direito de greve e critérios diferenciados para concursos de admissão na carreira – estas duas últimas introduzidas pela reforma administrativa, EC 19) e oito foram neutras.

**Tabela 7. Classificação de *policy* entre dispositivos de emendas (em %)**

	Dispositivos (em %)
1. <b>Policy pura</b>	45,2
2. <b>Policy por especificidade</b>	34,0
3. <b>Policy por controvérsia</b>	11,4
4. <b>2 + 3</b>	9,3
<b>Total</b>	100,0 (n=332)

Finalizando a contabilidade das emendas constitucionais do período FHC, pode-se verificar pela tabela 7 que, dentre os 332 dispositivos classificados como *policy*, quase a metade (45,2%) apresentou conteúdo indisfarçável de política pública, enquanto 34% deles foram assim classificados por serem excessivamente específicos (não resistiram ao critério de generalidade, apresentado na terceira seção deste capítulo) e 11,4% por apresentarem conteúdo que bem poderia ser objeto de

disputa política convencional (caíram no critério de controvérsia, apresentado na terceira seção deste capítulo), compondo uma típica agenda de políticas governamentais. Do total, 9,3% eram específicos e controversos ao mesmo tempo. Em suma, mesmo que aproximadamente metade dos dispositivos *policy* tenha sido classificada por meio do recurso aos dois critérios operacionais de especificidade e controvérsia, outros 45,2% eram puramente *polícies*<sup>20</sup>, que teriam recebido outro tratamento legislativo não fosse boa parte de nossa Constituição um programa de governo.

## Perspectivas da agenda política e constitucional

Não devemos nos espantar se, dentro de alguns anos, a Constituição brasileira contar em suas Disposições Transitórias com inúmeros dispositivos ali inseridos por conta de necessidades governamentais de conjuntura. É o caso de nos questionarmos se isto não se deve ao fato de que a Constituição impede que diversos aspectos típicos da *policy* sejam objeto de processo legislativo ordinário, transformando automaticamente qualquer decisão normativa nesse nível em ataque e violação ao texto constitucional. Por outro lado, nada leva a crer que as conjunturas que obrigaram a gestão Cardoso a modificar freneticamente a Carta desapareçam no futuro mesmo que distante. Além disso, é possível prever que novos problemas e novos governos, sejam eles quais forem, sigam a orientação que seguirem, permanecerão amarrados a essa dinâmica política constitucional, graças ao formato da Carta – sua imensa abrangência e seu detalhamento – e às exigências que ela impõe ao processo governamental. Um bom indicativo disto é o fato de que, no momento em que concluimos este capítulo, a *agenda constitucional* apresenta um total de 16 Propostas de Emenda Constitucional (PECs) de autoria do Executivo Federal, em tramitação no Congresso Nacional, conforme mostra o quadro 3.

---

<sup>20</sup> Essas *polícies* puras puderam ser mais facilmente classificadas como tais pelo fato de que não se enquadravam em nenhuma das quatro categorias de *polity* supramencionadas e, portanto, não “perderam” a condição de *polity* por serem controversas ou específicas, mas por estarem completamente fora de seu âmbito.

### Quadro 3

#### Propostas de Emenda Constitucional encaminhadas pelo Executivo

Ano	PEC	Teor
1995	174/95	Modifica disposições do Título "Da Organização dos Poderes". Alterando o funcionamento e condições de regulamentação legal da administração pública federal.
	175/95	Altera o Capítulo do Sistema Tributário Nacional.
1996	386/96	Atribui competência à Justiça Federal para julgar os crimes praticados contra os Direitos Humanos.
	369/96	Institui o serviço civil obrigatório.
	370/96	Modifica o artigo 207 da Constituição Federal.(Autonomia Universitária)
	413/96	Altera dispositivos da Constituição, pertinentes ao trabalho do menor.
1997	514/97	Altera os arts. 21, 22, 30, 32 e 144 da Constituição, e dá outras providências.(Sistema de Segurança Pública)
1998	618/98	Acresce inciso ao art. 20 da Constituição. (Patrimônio Genético)
1999	136/99	Dispõe sobre a contribuição para manutenção de regime de previdência dos servidores públicos, dos militares da União e dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
	137/99	Estabelece limite para remuneração, subsídio, provento ou pensão, aplicável aos três Poderes e ao Ministério Público.
	189/99	Altera o art. 243 da Constituição Federal. Determina condições de confisco de terras utilizadas para cultivo e tráfico de entorpecentes ilícitos.
2000	232/2000	Inclui o § 8º ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Regulamenta a utilização de recursos de fundos destinados ao ensino médio.
	277/2000	Altera os arts. 149 e 177 da Constituição Federal. Define condições para a tributação de atividades referentes ao Petróleo
2001	382/2001	Acrescenta o § 5º ao art. 103 e o art. 84 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.(Proposição desmembrada nas PECs 406/407 de 2001). <b>Prejudicada.</b>
	383/2001	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.
	406/2001	Acrescenta § 5º ao art. 103 da Constituição Federal. Cria o incidente de constitucionalidade, permitindo ao STF suspender processos em curso em tribunais inferiores.

Fonte: Presidência da República.

Das 16 PECs encaminhadas pelo Executivo e ainda não apreciadas até o momento da redação deste texto, é difícil dizer que qualquer uma delas diga respeito propriamente a *polity*. Mesmo aquelas que tratam de questões relacionadas ao funcionamento dos Poderes (no caso, do Judiciário) dizem mais respeito a trâmites específicos do que à fixação de princípios ou normas básicas. Um dado interessante, merecedor de análise mais aprofundada no futuro, é o fato de que ao longo dos oito anos do governo FHC, foram aprovadas 34 Emendas Constitucionais, contra apenas 31 Leis Complementares. Estas

exigem um quorum menor para sua aprovação e um trâmite legislativo mais simplificado (a maioria absoluta em ambas as Casas, em duas votações), sendo portanto – em tese – de mais fácil implementação. Entretanto, os dados parecem indicar que o caminho das reformas constitucionais mostrou-se, para as agendas governamental e congressional em voga, mais importante.

Durante sua gestão, Fernando Henrique Cardoso viu-se obrigado a construir uma ampla coalizão de governo, que lhe permitisse aprovar no Congresso a sua agenda constituinte (Couto, 1997; 1998a). Essa coalizão chegou a congregar mais de 75% dos parlamentares e cinco partidos – PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB (Figueiredo & Limongi, 1999). Isto permitiu ao Executivo relativo sucesso em sua empreitada, como indica o grande número de emendas aprovadas, dentre elas a que garantiu ao presidente (e a seus sucessores, claro) o direito à reeleição. Cabe questionar se é plausível supor que outros governantes desfrutarão das mesmas possibilidades que permitiram a Cardoso montar esta ampla coalizão. Caso não contem com tais trunfos, terão eles condições de implementar as políticas que prometeram a seus eleitores, ou mesmo aquelas que se fizerem necessárias em decorrência das oscilações da conjuntura? Temos poucas razões para acreditar que o desafio dos futuros governantes seja menor do que o enfrentado pelo atual. Apesar da distinta feição ideológica do sucessor de Fernando Henrique Cardoso, sua agenda de governo estará condicionada pela Constituição e dependente de ampla coalizão política para ser implementada.

Não será surpreendente se, ao final do governo Lula, a Constituição estiver ainda maior do que está hoje. Todavia, a maior fragmentação congressional que resultou das eleições de 2002 talvez dificulte esta tarefa ao novo presidente. Nenhum dos partidos alcançou sequer 1/5 das cadeiras na Câmara dos Deputados. Somados, os 9 partidos que deram apoio a Lula no segundo turno das eleições (PT, PL, PC do B, PMN, PPS, PSB, PDT, PTB e PV), mais o PMDB, contam com 293 deputados, somando 57,1% dos votos; menos, portanto, do que o mínimo necessário para se aprovar uma emenda constitucional. Caso o PMDB não participe da coalizão de centro esquerda que reuniria os 9 partidos, o governo iniciaria com uma base de apenas 42,7%. Considerando-se, porém, que por se tratar de uma apenas *provável* coalizão de 10 partidos, o risco de defecções é alto, ainda mais árdua se torna a tarefa. Isto deixa claro que o emendamento constitucional durante o governo Lula deverá requerer a construção de coalizões que transcendam a base de apoio governamental. No momento em que concluimos este texto, parece pouco provável que o governo petista acabe por incorporar às suas bases, além do PL e do PTB, outras agremiações mais a direita, como o PPB (9,6% das cadeiras) ou o PFL (16,4%). É bem verdade que os dois “parceiros conservadores” do presidente petista poderão ser úteis na atração de adesões de parlamentares do campo conservador – mas é difícil avaliar em que grau isto ocorrerá.

Caso consideremos o Senado Federal, curiosamente, a tarefa do presidente eleito parece um pouco mais fácil. Somados os partidos que apoiaram Lula no primeiro e segundo turnos ao PMDB, perfaz-se um total de 49 senadores, ou 60,5% das cadeiras. Sem o apoio peemedebista, contudo, o apoio cairá para apenas 35,8%. Este cenário, somado àquele que apontamos acima para a Câmara, dá

uma boa medida da importância que, diante da necessidade de novas mudanças constitucionais (e mesmo para a constituição de uma base majoritária de apoio) terá o PMDB para o novo governo<sup>21</sup>. De qualquer forma, trata-se de conjecturas. E, além disso, algumas das mudanças constitucionais que se apresentam ao novo governo como necessárias (ou prováveis) – tomando em conta declarações de lideranças próximas ao presidente eleito – são talvez aquelas que mais necessitem da costura de amplos acordos, que em muito ultrapassam a formação de bases de sustentação parlamentar de um ou outro presidente. Referimo-nos aqui às reformas tributária e (novamente) previdenciária. São de tal modo controversas e atingem de tal maneira fortes interesses (de entes da Federação, de grupos sociais relevantes) que exigirão muita habilidade política e muita negociação para que possam ser levadas adiante. Noutras palavras, talvez a agenda constitucional de Lula seja ainda mais árdua do que aquela que teve pela frente Fernando Henrique.

---

<sup>21</sup> O PMDB contaria inicialmente com 19 senadores, logo após as eleições. Obteve, contudo, a adesão do senador João Batista da Mota (até então sem partido), suplente do governador eleito do Espírito Santo, Paulo Hartung (PSB).

**Tabela 8. Composição do Congresso Nacional após as eleições de 2002<sup>22</sup>**

CÂMARA			SENADO		
Partido	Cadeiras	%	Partido	Cadeiras	%
<b>PT</b>	91	17,7%	<b>PMDB</b>	20	24,7%
<b>PFL</b>	84	16,4%	<b>PFL</b>	19	23,5%
<b>PMDB</b>	74	14,4%	<b>PT</b>	14	17,3%
<b>PSDB</b>	71	13,8%	<b>PSDB</b>	11	13,6%
<b>PPB</b>	49	9,6%	<b>PDT</b>	5	6,2%
<b>PL</b>	26	5,1%	<b>PSB</b>	3	3,7%
<b>PTB</b>	26	5,1%	<b>PL</b>	3	3,7%
<b>PSB</b>	22	4,3%	<b>PTB</b>	3	3,7%
<b>PDT</b>	21	4,1%	<b>PPS</b>	1	1,2%
<b>PPS</b>	15	2,9%	<b>PSD</b>	1	1,2%
<b>PC do B</b>	12	2,3%	<b>PPB</b>	1	1,2%
<b>PRONA</b>	6	1,4%	<b>TOTAL</b>	81	100,0%
<b>PV</b>	5	1,0%			
<b>PSD</b>	4	0,8%			
<b>PST</b>	3	0,6%			
<b>PMN</b>	1	0,2%			
<b>PSC</b>	1	0,2%			
<b>PSL</b>	1	0,2%			
<b>PSDC</b>	1	0,2%			
<b>TOTAL</b>	513	100,0%			

Fontes: Câmara dos Deputados – Agência Câmara (09/10/2002); Senado Federal – Agência Senado (07/10/2002); Informações da Imprensa em Geral.

<sup>22</sup> Considerando-se também algumas mudanças de partidos noticiadas pela imprensa e ocorridas após as eleições e antes da posse dos novos congressistas.

## Bibliografia

- ACKERMAN, B. Neo-federalism?. In ELSTER, J. & SLAGSTAD, R. (eds.). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- ARANTES, Rogério Bastos & KERCHE, Fábio J. Judiciário e democracia no Brasil. *Novos Estudos*, 54, São Paulo: CEBRAP, Julho, 1999.
- ARANTES, Rogério Bastos, *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo, Sumaré, Educ, Fapesp, 1997.
- BERLIN, Isaiah. *Quatro ensaios sobre a liberdade*. Brasília, UnB, 1981.
- BOBBIO, Norberto. “Estado, poder e governo”. In BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. (pp. 53-133)
- BUCHANAN, J. M. & TULLOCK, G. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis, Liberty Fund, 1999 [1962].
- COUTO, C. G., Governabilidade e reforma do Estado. *O Estado de São Paulo*, 28 de novembro de 1996.
- \_\_\_\_\_. A Agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova: revista de cultura e política*, nº 39. São Paulo, CEDEC, 1997.
- \_\_\_\_\_. A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. *Dados: revista de ciências sociais*, Vol. 41, nº 1, 1998a.
- \_\_\_\_\_. Os mecanismos do ajuste: instituições e agendas na política econômica, texto apresentado ao Grupo de Temático *Estado e Políticas Públicas*, dentro do I Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Rio de Janeiro, 18 de dezembro, 1998b.
- \_\_\_\_\_. *Os Mecanismos da governabilidade: sistema de governo e democracia no Brasil*. Tese de Doutorado defendida junto ao Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP, 2000.
- \_\_\_\_\_. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: SEADE, v.15, n.4, p.32 – 44, 2001.
- DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Edusp, 1997.
- FIOCCA, Demian & GRAU, Eros (orgs.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James & JAY, John. *O Federalista*. Brasília: UnB, 1984.
- HARDIN, Russell. *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- LIJPHART, A. *As Democracias contemporâneas*. Lisboa, Gradiva, 1989.
- MARSHALL, T. H. “Cidadania e classe social”. In MARSHALL, T. H., *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MELO, Marcus A.. *Reformas Constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002..
- SARTORI, G. *A Teoria da democracia revisitada*, 2 vols. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1982.
- TSEBELIS, G. “Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34, 1997.

## Anexo – Emendas Constitucionais Aprovadas

Emenda n°:	Tema	Aprovada/ Promulgada em:
1 – Constitucional	Dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores	31 de março de 1992
2 – Constitucional	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das <b>Disposições Transitórias</b> (sistema de governo).	25 de agosto de 1992
3 – Constitucional	Define origem de recursos para aposentadorias e pensões de servidores públicos; cria o instituto da ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, define papel vinculante para decisões do STF; regulamenta aspectos sistema tributário, definindo entre outras coisas que subsídios devem ser autorizados por lei; cria imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (IPMF).	17 de março de 1993
4 – Constitucional	Define prazo mínimo para aprovação de lei eleitoral.	14 de setembro de 1993
1 – Revisão	Criação do Fundo Social de Emergência (FSE). <b>Disposições Transitórias.</b>	1º de março de 1994
2 – Revisão	Convocação de Ministros, tornando crime de responsabilidade o não-comparecimento.	7 de junho de 1994
3 – Revisão	Definição de naturalidade.	7 de junho de 1994
4 – Revisão	Crterios de elegibilidade para candidatos nas eleições.	7 de junho de 1994
5 – Revisão	Redução do mandato presidencial de 5 para 4 anos.	7 de junho de 1994
6 – Revisão	Condições da possibilidade perda do mandato de parlamentar submetido a inquérito.	7 de junho de 1994
5 – Constitucional [FHC]	Permite concessão dos serviços estaduais de distribuição de gás canalizado.	15 de agosto de 1995
6 – Constitucional [FHC]	Elimina distinção entre empresas nacionais e estrangeiras; permite exploração do subsolo por quaisquer empresas sediadas no país; proíbe a regulamentação por MP de emendas constitucionais aprovadas após 1995, que tenham modificado a redação de artigos (último artigo da Constituição – Disposições Gerais).	15 de agosto de 1995
7 – Constitucional [FHC]	Permite a navegação de cabotagem por embarcações estrangeiras.	15 de agosto de 1995
8 – Constitucional [FHC]	Permite a concessão a empresas privadas dos serviços de telecomunicações.	15 de agosto de 1995
9 – Constitucional [FHC]	Fim do monopólio estatal do petróleo.	9 de novembro de 1995

Emenda nº:	Tema	Aprovada/ Promulgada em:
10 – Constitucional [FHC]	Prorrogação do Fundo Social de Emergência e sua transformação em Fundo de Estabilização Fiscal [FEF]. <b>Disposições Transitórias.</b>	4 de março de 1996
11- Constitucional [FHC]	Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.	30 de abril de 1996
12 – Constitucional [FHC]	Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (CPMF). <b>Disposições transitórias.</b>	16 de agosto de 1996
13 – Constitucional [FHC]	Resseguros deixam de ser monopólio estatal, passa a ser tarefa do Estado a regulação do setor.	21 de agosto de 1996
14 – Constitucional [FHC]	Criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF), redistribuindo recursos horizontalmente entre entes de governo. <b>Disposições Transitórias.</b>	12 de setembro 1996
15 – Constitucional [FHC]	Regulamenta as condições para a criação de novos municípios (Emenda Jobim).	12 de setembro de 1996
16 – Constitucional [FHC]	Permite uma reeleição consecutiva para os chefes do Executivo nos três níveis de governo.	4 de junho de 1997
17 – Constitucional [FHC]	Prorrogação e modificações do FEF. <b>Disposições Transitórias.</b>	22 de novembro de 1997
18 – Constitucional [FHC]	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.	5 de fevereiro de 1998
19 – Constitucional [FHC]	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências (Reforma Administrativa).	4 de junho de 1998
20 – Constitucional [FHC]	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências (Reforma da Previdência)	15 de dezembro de 1998
21 – Constitucional [FHC]	Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira (Prorrogação da CPMF). <b>Disposições Transitórias.</b>	18 de março de 1999
22 – Constitucional [FHC]	Modificações no âmbito da justiça federal, referentes à criação de juizados especiais e do habeas corpus no âmbito do STF e do STJ.	18 de março de 1999
23 – Constitucional [FHC]	Altera os artigos 12, 52, 84, 91, 102 e 105 (Criação do Ministério da Defesa)	02 de setembro de 1999

<b>Emenda nº:</b>	<b>Tema</b>	<b>Aprovada/ Promulgada em:</b>
24 – Constitucional [FHC]	Altera dispositivos pertinentes à representação classista na Justiça do Trabalho	09 de dezembro de 1999
25 – Constitucional [FHC]	<u>Altera limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.</u>	14 de fevereiro de 2000
26 – Constitucional [FHC]	<u>Definição de Direitos Sociais (Art. 6º).</u>	14 de fevereiro de 2000
27 – Constitucional [FHC]	<u>Art. 76 das Disposições Transitórias, instituindo a Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais da União.</u>	21 de março de 2000
28 – Constitucional [FHC]	<i>Redefinição de prazos prescricionais para ações trabalhistas e revogação do art. 233, referente ao mesmo assunto.</i>	25 de maio de 2000
29 – Constitucional [FHC]	<i>Altera os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 e acrescenta artigo às <b>Disposições Transitórias</b>, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.</i>	13 de setembro de 2000
30 – Constitucional [FHC]	<i>Altera a redação do artigo 100 e acrescenta o artigo 78 às <b>Disposições Transitórias</b>, referente ao pagamento de precatórios judiciais.</i>	13 de setembro de 2000
31 – Constitucional [FHC]	<i>Altera <b>Disposições Transitórias</b>, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.</i>	14 de dezembro de 2000
32 – Constitucional [FHC]	<u>Altera dispositivos referentes ao processo legislativo e à edição de Medidas Provisórias.</u>	11 de setembro de 2001
33 – Constitucional [FHC]	<i>Altera os artigos 149, 155 e 177, definindo condições para a cobrança de contribuições sociais.</i>	11 de dezembro de 2001
34 – Constitucional [FHC]	<i>Define condições empregatícias para o servidor público da área de saúde.</i>	13 de dezembro de 2001
35 – Constitucional [FHC]	<u>Define condições da imunidade parlamentar.</u>	20 de dezembro de 2001
36 – Constitucional [FHC]	<i>Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.</i>	28 de maio de 2002
37 – Constitucional [FHC]	<i>Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (prorrogação da CPMF)</i>	12 de junho de 2002
38 – Constitucional [FHC]	<i>Acréscena o art. 89 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União</i>	12 de junho de 2002