

De transitório a provisório: A perenidade estratégica do ato das disposições constitucionais transitórias¹

From transitory to temporary: The strategic continuity of the constitutional transitional provisions act

*Eduardo Araujo Couto*²

Resumo: Instituições – e por consequência, Constituições – são alteradas de acordo com a dinâmica política: seus atores, contextos, interesses e disputas. Seguindo os compromissos com políticas sociais adotados na escrita da Carta Constitucional de 1988 e da imposição de um contexto cada vez mais arrecadatário e discricionário no manejo do orçamento, o Ato dos Dispositivos Constitucionais Transitórios (ADCT) tem sido usado como instrumento estratégico por sucessivos governos. O conceito de *transitório* se transformou em *provisório*: com o aval do Supremo Tribunal Federal (ADIns 829, 830 e 831) e o precedente criado pela Emenda Constitucional de Revisão 1/1994, uma agenda própria de arrecadação e gestão orçamentária se instalou no ADCT. A partir da análise de diversas Emendas que alteraram o ADCT, buscamos descrever a trajetória deste Ato com o objetivo de demonstrar a importância da dimensão das mutações constitucionais, do conteúdo das políticas em constante modificação e reformas, e da discussão da continuidade de políticas públicas; trazendo algumas inferências sobre os condicionantes e mecanismos que expliquem como o processo de transformação do Ato se deu e suas consequências no processo decisório e na gestão

¹ Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no XVI Semana de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP/Araraquara, em setembro de 2017. Agradeço ao DATAPOL (Laboratório de Documentação e Pesquisas em Instituições Políticas – PPGPol/UFSCar) pelo banco de dados de PECs; à Prof. Dr. Anna Cândida da Cunha Ferraz, pelo material disponibilizado e pela leitura; à Prof. Dr. Karen Artur; e a(o) parecerista anônimo da Revista Agenda Política, pelas sugestões e correções. Qualquer erro remanescente é de responsabilidade do autor.

² Mestrando em Ciência Política; PPGPol/UFSCar; Bolsista FAPESP (processo 15480-9/17); eduardoaraujocouto@gmail.com

orçamentária do Executivo, além da relação deste com o Legislativo. Trata-se de um estudo exploratório e pontual, mas que levanta *insights* para novos estudos.

Palavras-chave: Constitucionalização de Políticas Públicas; Mutações Constitucionais; Agenda de Governo; ADCT.

Abstract: Institutions – and therefore, Constitutions – change due to political momentum: players, contexts, interests, and disputes. Following the social commitments signed with the 1988 Constitution and the enforcement of an increasing discretionary and collective context on the budget managing, the Constitutional Transitional Provisions Act (ADCT) has been used as a strategic instrument by continuous administrations. The original transitory concept had been turned into temporary: with the consent of the Supreme Court (STF, ADIns 829, 830 and 831) and the precedent created by the Revisional Constitutional Amendment 1/1994, a unique agenda with budgetary control and discretionary fund raising has been installed to the ADCT. We seek to describe the ADCT trajectory aiming to show the importance of the Constitutional mutations, of the changing policies' content and the discussion about policy durability; bringing up some inferences about constraints and mechanisms that explain the ADCT's development process and its consequences in the decisional process and in the Executive budgetary management, besides its relations with the Legislative. This is an exploratory research effort, aiming however the gathering of *insights* to other research efforts.

Keywords: Public Policies and Constitutions; Constitutional Mutation; Governmental Agenda; ADCT.

1. Introdução

Seguindo as tendências da segunda metade do século XX, os anseios da população em termos de participação e políticas públicas, e a incerteza do jogo democrático e em relação à corrente majoritária que seguiria sua promulgação (Gomes, 2006; Arantes e Couto, 2008), a Constituição de 1988 (CF/88) inseriu em grande parte do seu texto dispositivos que foram muito além da *polity*, isto é, da definição de Estado e Nação, direitos individuais de liberdade e participação política, regras do jogo democrático e de direitos materiais orientados para o bem estar e igualdade (Arantes e Couto, 2008). Adentrando o plano governamental e transbordando o originalmente chamado de constitucional, um montante considerável – cerca de 30% – dos dispositivos nela contidos remetem a políticas públicas (*policy*), conteúdos substantivos que não apenas orientam a ação de

governos, mas estabelecem um *status quo* balizador de seus empreendimentos, fazendo com que muitos desenhos e ideias de ações e programas deixem de ser prerrogativas de escolha dos governantes (Couto e Lima, 2016), e também de serem decididas de forma mais simples, já que os constrangimentos institucionais – maiorias qualificadas e dois turnos de votação em cada uma das Casas legislativas – são maiores.

Com isso, a agenda política do país e das diversas correntes partidárias e governos, “a despeito da promulgação da constituição, não se desenrolou no nível infraconstitucional”, nos permitindo caracterizá-la como uma “agenda constituinte” (Arantes e Couto, 2013, p. 198). Completa-se no ano corrente 30 anos da Constituição Federal sob um panorama de contínua mudança constitucional: com uma média de mais de 3 reformas por ano, chegamos ao fim de 2017 com 99 Emendas Constitucionais (ECs) aprovadas e sancionadas, o que demonstra a adaptação do jogo político à maioria qualificada de três quintos no plano governamental e em sua formação de coalizões de governo.

Ao contrário, portanto, de críticas iniciais perante o detalhismo e robustez da CF/88 que levaria, tanto do ponto de vista de seu sistema político quanto da constitucionalização de *policies*, ao imobilismo, à paralisia e à ingovernabilidade; e por outro lado, de críticas à suposta “morte” da Constituição originalmente promulgada por um suposto excesso de mudanças e descaracterização do texto inicial, “ela segue vigente, ampla e não para de crescer” (Arantes e Couto, 2008, p. 32). Apesar da rigidez constitucional não ter se demonstrado como barreira ao emendamento, o conteúdo e o alcance das mudanças têm consequências. A continuidade das políticas públicas, em seu núcleo composto por seus objetivos e instrumentos para alcançá-los – consolidados em um contexto que se distancia de outros novos que vêm com o passar do tempo – é assegurado pela constitucionalização, sobrando, a partir do modelo analítico de Couto e Lima (2016), a alteração de parâmetros ou especificações da política, detalhes menores frente à ação estatal.

O contexto decisório, composto de fatores endógenos e exógenos à política, alterado com o passar do tempo, pode trazer problemas junto à rigidez da continuidade constitucional: “o engessamento da política pode significar descompasso entre seus efeitos e seus objetivos nas novas conjunturas” (Couto e Lima, 2016, p. 1075). Ao mesmo tempo, os altos custos de recoordenação da política e a estrutura de apoio – resiliência – ao programa governamental reforçam e podem se tornar por si só a base de apoio à continuidade. Assim, a vontade política de mudar encontra seus limites ao mesmo tempo em que o contexto e dilemas do cotidiano político empurram o *status quo* para outros pontos.

Para além da ampla e eterna agenda de reformas cunhadas como necessárias propriamente ditas, e partindo dos pressupostos de que “a eficácia das constituições repousa, justamente, na sua capacidade de enquadrar ou fixar, na ordem constitucional, as vontades e instituições menores que a sustentam” (Ferraz, 1986, p. 5) e de que as próprias instituições a elas correlatas se transformam a partir dos atores, seus interesses e do contexto nas quais estão inseridas (Mahoney e Thelen, 2010), é mister observarmos mutações na própria Carta, na sua configuração, interpretação e uso político, mesmo com e por conta do “engessamento” de políticas.

Esse texto analisa uma das facetas da construção e da contínua reconstrução da Constituição de 1988: o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Concebido originalmente como um recurso “ponte” entre dois ordenamentos jurídicos, tal como parte de seu conteúdo realmente propõe, hoje sua análise faz com que pareça uma colcha de retalhos: há dispositivos exauridos, correspondentes à transição ou a eventos extraordinários da política brasileira no contexto de redemocratização – vide o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo de 1993 (Art. 2º) –; há também regulamentações recentes, como a repartição dos recursos destinados à irrigação entre regiões do país – Art. 42., reescrito (pela segunda vez) a partir da Emenda Constitucional (EC) 89, de 15 de setembro de 2015 –; e há, ainda, novos artigos no ADCT, como os Artigos 79 a 83, que criaram o Fundo de Erradicação à Pobreza (EC 31/2000).

Inicialmente com 70 artigos, hoje o ADCT conta com 114, um crescimento de 62%. Se o ADCT foi criado realmente para auxiliar na transição entre dois ordenamentos jurídicos, o que explica tantas mudanças? Qual sua natureza atual comparada à original? Que tipos de reforma ou agenda reformista tomou conta em sua mutação?

Não há muitos estudos, mesmo no Direito Constitucional (Raad, 2008; Dantas, 1995; Ferraz, 2012), que tomam o ADCT como objeto de análise sob a ótica da mutação e das reformas constitucionais; este trabalho tem como principal intenção, portanto, chamar a atenção às movimentações que incidiram e ainda incidem nesta parte do ordenamento constitucional e à importância do estudo das mutações constitucionais para a compreensão do funcionamento das instituições brasileiras.

Acreditamos que o ADCT, a partir de uma mutação da interpretação de suas funções – de *transitório* à *provisório* – compõe de forma central a tônica da trajetória das reformas constitucionais e tem servido como instrumento estratégico ao Executivo como resposta aos compromissos com políticas sobretudo sociais adotados na escrita da Carta – de natureza distributiva, e por isso dispendiosa –, para o manejo mais discricionário do orçamento, sendo um meio menos dispendioso para o “saneamento fiscal” – imperativo do contexto aos governos de plantão – em relação à desconstitucionalização *de fato* de políticas públicas e ânsias pelo cumprimento das promessas feitas na escrita da Constituição *Cidadã*.

O texto está organizado em dois momentos. O primeiro visa auxiliar na compreensão da natureza do ADCT, seu papel na transição entre dois ordenamentos jurídicos, e de sua composição original, quando promulgada a CF/88. Em seguida, se discute a possibilidade de reformas e emendas dos dispositivos transitórios. Ainda no primeiro momento, o objetivo é demonstrar o processo de transformação da natureza do ADCT. O segundo momento traz a trajetória de mudanças ao Ato à luz da ideia-força constitucional de suas políticas públicas e a trajetória destas, buscando posicionar o uso do ADCT nesta dinâmica.

Uma última seção conclui o texto retomando a mutação e reformas informais das instituições como mecanismos relevantes ao jogo político.

A existência da agenda de reformas *provisórias* aqui identificada e suas características não esgota a realidade do ADCT, assim como a mutação constitucional em destaque não é a única presente no texto. O recorte das emendas, mutações e transformações escolhidas para análise se baseiam na sustentação argumentativa e empírica do próprio fenômeno analisado, mas é importante reiterar, não refutam outros fenômenos do mesmo gênero.³

2. A transição entre ordenamento jurídico e o ADCT reinterpretado

Mesmo quando uma nova Constituição represente uma ruptura jurídica, via de regra não há um rompimento absoluto com uma certa cultura, um certo processo histórico, um condicionamento nacional. *É preciso aplainar a travessia entre o velho e o novo*” (Barroso, 2008 *apud* Raad, 2008, p. 389; grifos no original)

A transição brasileira para o ordenamento jurídico da CF/88 representou, ao mesmo tempo, continuidade e ruptura. Apesar dos atributos institucionais provenientes do regime militar que ficava para trás terem exigido uma nova Constituição (Rocha, 2013), a participação ativa dos militares e outros atores do Regime Militar e a permanência de instituições como o Supremo Tribunal Federal (STF), também ativo na redemocratização e com interesses próprios, fizeram com que o potencial disruptor e criador do novo regime se amortecesse. Demonstra isso o fato de que tudo o que a nova Carta não revogou a partir de suas leis e princípios continuou vigente (Dantas, 1995).

Diante de tal cenário, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias conteria precisamente as normas que cuidariam da confluência do passado com o presente. E o fez, segundo Barroso (*idem*), de três formas diferentes das quais ele deriva três espécies distintas de disposições transitórias presentes no ADCT de 1988:

³ Agradeço à sugestão do(a) parecerista quanto à dimensão da análise perante o recorte feito.

- 1) Disposições transitórias propriamente ditas: “regulam temporariamente determinada matéria, até que a regra constitucional possa incidir em sua plenitude” (idem, p. 390)
- 2) Disposições de efeitos instantâneos e definitivos: “criam ou extinguem determinadas situações jurídicas para que a Constituição já se depare, na sua aplicação regular, com uma nova realidade” (ibidem)
- 3) Disposições de efeitos diferidores: “suspendem, por um prazo acertado, o início da eficácia de uma determinada norma constitucional” (ibidem)

Sob um olhar preliminar da composição do texto original do ADCT de 1988, o princípio *transitório* nos termos acima tratados é justamente a única identidade comum aos dispositivos ali presentes. Justifica-se, assim, estarem à parte do corpo central do texto constitucional, sem divisão entre capítulos e seções e reunindo conteúdos tão diversos quanto a anistia (artigos 8º e 9º), a criação do estado de Tocantins (artigo 13) e a instalação do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), artigo 27).

Mas se a Constituição promulgada em 1988 inovou em vários pontos, como na ampliação da autonomia dos municípios, na sua extensa quantidade de *policies*, etc; também o fez seu ADCT. “Além de extenso, analítico e casuístico – vícios de que também padece a própria Constituição -, extrapolou significativamente a finalidade e particularmente o conteúdo próprio de regras de transição” (Ferraz, 2012, p. 375). Em comparação com as Constituições brasileiras anteriores, os 70 artigos de 1988 são o dobro do segundo ADCT mais extenso de nossa história, 36 artigos, em 1946⁴. Uma possível explicação para o seu tamanho pode advir da tese de Arantes e Couto (2008): constituições elaboradas em períodos democráticos, e o caso brasileiro se confirmou na análise empírica empreendida pelos autores, tendem a ser mais robustas. Podemos ver a originalidade do ADCT à luz das inovações da

⁴ A Constituição de 1891 continha 8 artigos transitórios; a de 1934, 26 artigos; e a de 1967, 16. (Ferraz, 2012)

CF/88 a partir de dois fatores: as possibilidades abertas à sua interpretação como norma constitucional e o conteúdo de seus artigos, composto também de *policies*.

Primeiramente, o debate sobre o *lugar* das regras de transição é de longa data. Gustavo Capanema, deputado constituinte em 1946, manteve uma posição na qual os dispositivos transitórios deveriam ser escritos a partir de uma “lei constitucional transitória”, à parte da Carta Constitucional, por crer que “incorporá-los ao texto constitucional, destinado a vigorar indefinitivamente, não [é] de boa técnica jurídica” (Dantas, 1995, p. 142). Entendemos suas preocupações se a trouxermos à Carta mais recente.

A Carta de 1988 incorporou as normas de transição “ao seu conteúdo material, [...] *com a função de regular a permanência de situações anteriores à vigência da Constituição nova*” (Raad, idem, p. 391, grifo nosso). Horta (1995, *apud* Raad, 2008) e Ferraz (2012) atestam que, diante deste fato, o distanciamento entre as normas de transição e a Constituição não existem.

Assim, é a partir do princípio da “unidade da Constituição” que podemos derivar a interpretação dos dispositivos transitórios, de onde também decorrem duas consequências: “as normas constitucionais transitórias podem servir de parâmetro para legislação infraconstitucional, [...] [e] não são passíveis de serem fulminadas elas próprias de ‘normas inconstitucionais’” (Ferraz, 2012, p. 369). Mesmo havendo divergência entre normas transitórias e do corpo central da Carta, trata-se de “contingência necessária de sua finalidade normativa”, que por vezes é a própria exceção – temporal – à norma permanente.

Portanto, aceito o caráter constitucional das normas transitórias como o fez a jurisprudência (vide ADIns 829, 830 e 831, analisadas adiante), estão elas “sujeitas, em princípio, às mesmas normas e limitações impostas para a mudança das demais normas constitucionais” (Ferraz, 2012, p. 371).

Assim, o rol de limitações para o emendamento da CF/88 (art. 60) não inclui qualquer referência ao ADCT ou a normas transitórias. Mas se “a irreformabilidade só se constata onde atua a impossibilidade” (Ferraz, 2012, p. 371), uma norma transitória que já produziu seus efeitos, onde o prazo está

consumado, não seria passível de reforma. Logo, em tese, “é de se ter como inconstitucional a atuação do Poder Constituinte Derivado quando modifica as Disposições Transitórias para suprimir, alterar ou incluir no texto normas que não se compatibilizem com a finalidade apontada” (idem, p. 372).

De fato, dispositivos nitidamente transitórios e casuísticos, que correspondem na maioria dos casos aos dispositivos de *polity* – destaque à transição eleitoral e criação de territórios e novas instituições, por exemplo – foram implementados e por isso se exauriram, por seu próprio texto ou por regulamentação legislativa⁵.

Por outro lado, porém, para compreendermos a mudança de finalidade e a posterior agenda de reformas que se deu no ADCT, precisamos voltar nosso foco à composição do Ato e principalmente a normas advindas do texto original que não foram esgotadas. Estas correspondem majoritariamente a *policies*.

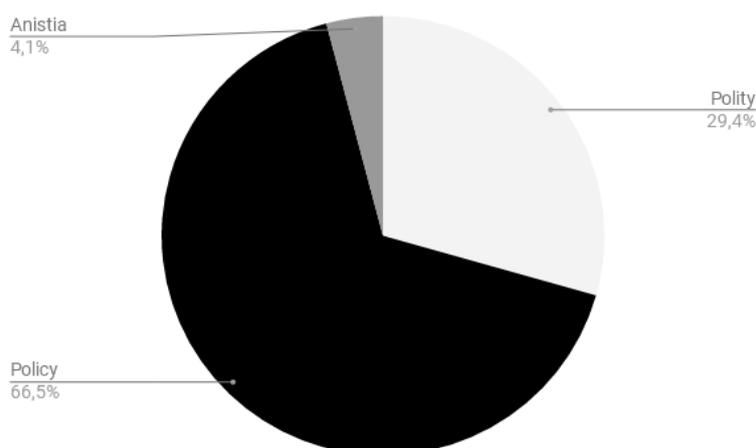
Em rápida classificação dos dispositivos lá contidos⁶, inspirado pela “Metodologia de Análise Constitucional” de Arantes e Couto (2002, 2006, 2008), é possível perceber que a maior parte dos dispositivos⁷ contidos no ADCT são *policy* (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Percentual de *Politye Policy* nos dispositivos do ADCT de 1988

⁵ Como a elaboração do Código do Consumidor (um exemplo de *policy*, previsto no art. 48 do ADCT e efetivado na Lei nº 7078/1990) ou a Revisão Constitucional (prevista no art. 3º e regulamentada para sua efetivação, como veremos)

⁶ A categoria “anistia” foi destacada por ter sido considerada uma particularidade da transição democrática.

⁷ Foram considerados dispositivos os *caput* e parágrafos dos artigos.



Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de dados do DATAPOL (Laboratório de Documentação e Pesquisas em Instituições Políticas – PPGPol/UFSCar)

A quantidade de *policy* presentes no ADCT é expressiva, e se torna ainda mais interessante quando a comparamos com os dados de Arantes e Couto (2008) em relação ao corpo central da Carta: 496 dispositivos de *policy* - (30,5%) e 1131 de *polity* (69,5%).

Destacam-se dentre os dispositivos do ADCT classificados como *policy* aqueles que estabeleceram políticas ou indicação de esforços para novas políticas, ultrapassando o limite de transitório e correspondendo à incerteza e ao esforço de estabelecer um “planejamento” para os primeiros governos democráticos. Alguns previam regulamentação via legislação ordinária ou complementar, mas outros estabeleciam apenas prazos a políticas ou diretrizes. São exemplos desse tipo de dispositivo os Artigos 40, 42 e 60:

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.

Art. 42. Durante quinze anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação:

I - vinte por cento na Região Centro-Oeste;
II - cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido.

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Apesar do parágrafo único do Art. 40 indicar “lei federal”, não se estabelece uma relação de *necessidade de regulamentação*. Para tal sorte de dispositivos, então, houve um padrão no tipo de emendamento: prorrogação do prazo da *policy*. Para o Art. 40, a Emenda Constitucional (EC) 42/2003 – Emenda da Reforma Tributária – adicionou mais 10 anos ao seu prazo de vigência. Para o Art. 42, a EC 43/2004 mudou a vigência do dispositivo de “quinze anos” para “vinte e cinco anos”; posteriormente, a EC 89/2015 alterou o mesmo prazo para “quarenta anos”.

Por fim, o Art. 60 merece mais atenção. Foram 3 Emendas Constitucionais o alterando. A primeira, EC 14/1996, é a que estabelece o FUNDEF⁸, fundo contábil que se destinaria à aplicação dos – a partir desta emenda – 60% do disposto no Art. 212 da CF/88⁹ à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental pelo período agora estendido de 10 anos, a partir da promulgação da EC. A segunda

⁸ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

⁹ **Art. 212** - União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Emenda prorrogou o Fundo Social de Emergência (FSE) – agora com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), criado pela EC de Revisão 1/1994 (analisada a seguir), também com o fim em tese de financiar as políticas de educação e saúde¹⁰. Já a terceira Emenda, EC 53/2006 prorrogou mais uma vez o financiamento da educação por 14 anos, com a “nova versão” do FUNDEF feita no governo do presidente Lula: o FUNDEB¹¹, que representou importante inflexão na política educacional, ao incluir os níveis básico, médio e embora em menor escala a educação de jovens e adultos na partilha do fundo, deixando de privilegiar apenas o ensino fundamental (Davies, 2006), mas seguiu a trilha do *provisório* como meio de implementá-lo.

O desenvolvimento do Art. 60 do Ato de um “esforço de mobilização” em prol da educação e da erradicação do analfabetismo a um dos pilares da política educacional nacional, sobretudo no que toca ao seu financiamento, nos leva à segunda característica da transformação do ADCT: o estabelecimento de uma agenda própria de reformas.

Na próxima seção, retomamos a trajetória de emendamentos ao ADCT e pavimentamos o caminho para a discussão de sua agenda própria de reformas.

3. O histórico de reformas do ADCT e a mutação em direção ao *provisório*

A Constituição de 1988 nasce já prevendo uma revisão constitucional com 5 anos passados de sua vigência. E é no seio da principal disputa não resolvida na Constituinte – o sistema de governo – que as discussões sobre a natureza do ADCT se desenvolvem. Grande parte das primeiras PECs propostas naquele momento se referiram a esta disputa, tendo como objetivo a implantação do sistema

¹⁰ A mudança de nome para Fundo de Estabilização Fiscal demonstra, assim como os debates à época (Cardoso, 1998) que o objetivo era o ajuste fiscal e a Reforma do Estado.

¹¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério.

parlamentarista – derrotado na Constituinte – antes mesmo da consulta popular marcada para o dia 7 de setembro de 1993, ou à regulamentação desta consulta ¹².

Outras tentativas de reformar o ADCT logo nos primeiros anos de vigência da CF/88 se ativeram a dispositivos estritamente transitórios e essencialmente de *polity* (com destaque ao processo eleitoral que viria nos próximos anos)¹³, mas foi apenas com a PEC 51/1990, do Dep. José Serra (PSDB/SP) que se logrou chegar à votação em plenário e posteriormente à aprovação (EC 2/1992).

A PEC em questão propôs a antecipação em 1 ano tanto da Revisão Constitucional quanto da consulta popular sobre o sistema de governo, para retirar do mesmo ano tais mudanças e as eleições legislativas previstas para o próximo ano. O entendimento geral dos parlamentares e os debates nos mais diversos âmbitos não contemplaram a problemática de emendamento do ADCT. Apenas o Dep. Hélio Bicudo (PT/SP) se levanta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e profere um voto em separado, pela inadmissibilidade da Emenda:

Parece-me, *data vênia*, inaceitável não considerar-se, no exame do problema, isto é, na questão da admissibilidade da proposição, o problema de fundo relativo à competência desta Comissão [...]. As disposições transitórias agora em exame não são normas intertemporais, mas normas excepcionais, que se esgotam desde que cumpridas, ensejando, sem determinar, transformações institucionais. E é por isso mesmo que não tem, *in limine*,

¹² PECs 2/1988 e 3/1988, dos Dep. Victor Faccioni (PDS-RS) e César Cals Neto (PDS-CE) respectivamente, visavam introduzir o sistema parlamentarista antes da realização do plebiscito revisor. Nessa mesma linha seguem outras propostas de mesmo cunho, como a PEC 12/1989, do Dep. Jorge Arbage (PDS-PA) e outras, que calharam em uma nova PEC do próprio Dep. Victor Faccioni (PEC 24/1989). Esta última PEC “aglutinadora” das anteriores mantém o plebiscito apenas para a forma de governo, monarquia ou república.

¹³ PEC 23/1989, do Dep. Moema São Thiago (PSDB-CE): altera o Art. 4º do ADCT com o objetivo de reduzir o mandato do Presidente José Sarney; o disposto originalmente para seu término era de 15 de março de 1990 enquanto o proposto era 31 de janeiro do mesmo ano. PEC 30/1989, do Dep. Ney Lopes (PFL-RN): altera o Art. 5º do ADCT para regulamentar as eleições de 1990. PEC 40/1989, do Dep. Raquel Cândido (PDT-RO): altera o Art. 4º do ADCT também visando reduzir o mandato de Sarney ao dia 15 de fevereiro de 1990. PEC 48/1990, do Dep. Jesus Tajra (PFL-PI): altera o Art. 4º do ADCT para modificar a data de posse dos governadores eleitos em 1990, de 15 de março de 1991 para 1º de janeiro do mesmo ano.

fundamento constitucional buscar-se a modificação ou a derrogação de uma tal disposição mediante emenda ou qualquer outra alternativa legiferante. (Diário da Câmara dos Deputados, 8 de agosto de 1991, pp. 12929-12930)

O voto do deputado petista foi vencido sob o argumento – retirado do voto do relator, Dep. Roberto Magalhães (PFL-PE) –, de que o constituinte originário deixou diversas lacunas em aberto ao redigir os artigos 2º e 3º do ADCT: a data da Revisão Constitucional de forma mais específica (consta apenas “após 5 anos contados da promulgação da Constituição” no texto original); o início da vigência do parlamentarismo e/ou da monarquia, caso aprovados; a falta de informação sobre quem seria o soberano e as formas de sucessão ou as linhas-mestras do parlamentarismo adotado; período em que se deveria concluir a revisão constitucional. Ao fim de seu relatório, o relator sugere ao autor tais modificações no projeto, e o rito continua no trajeto ritual de Proposta de Emenda à Constituição, com a criação de Comissão Especial, à revelia do voto e da recomendação do Dep. Hélio Bicudo. A mesma argumentação se repete, assim como o próprio relator na Comissão Especial, mais uma vez vencendo a questão. Alçada sem outros óbices a aprovação da EC 2/1992, abre-se um precedente para o emendamento constitucional, ainda que com finalidade transitória.

Houve, a despeito do modesto debate no Congresso, pelo menos quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn) impetradas ao STF visando “derrubar” a Emenda recém-aprovada. Seus autores foram: o Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), ADIn 829-3 (DF) (Brasil, 1994a); o Partido Socialista Brasileiro (PSB), ADIn 830-7 (DF) (Brasil, 1994b); a Confederação Nacional da Pecuária (CONAPEC), ADIn 831-5 (DF) (Brasil, 1994c); e o Governador do Estado do Paraná, ADIn 833-1 (DF) (Brasil, 1994d).

Os argumentos para a suposta inconstitucionalidade se mostraram basicamente os mesmos nas quatro ações e as respostas do STF também, com ressalva apenas à ADIn da CONAPEC, que não foi “conhecida” pelo Supremo Tribunal Federal por ilegitimidade da parte requerente. O STF teve entendimento similar ao do relator das comissões da Câmara e consolidou, enquanto instância

responsável pela “guardiania” da Constituição, o precedente para a modificação do ADCT da mesma forma que à parte central da Constituição. Sobre o conteúdo da EC 2/1992, o STF parece também se ater ao fato de que a emenda não se afasta da transitoriedade e da mesma forma não fere nenhuma das cláusulas pétreas: segundo os relatórios sobre as ADIns, o art. 2º do ADCT expressa clara ressalva à separação dos poderes, e a emenda apenas regulamenta e dá nova data à consulta popular já prevista pelo constituinte originário, assim como à Revisão Constitucional.

Com a prerrogativa aberta, porém, questionamentos institucionais sobre a possibilidade de reformas ao ADCT não são mais levados à frente. Isso fica evidente no próximo passo de nossa análise, a inflexão com a primeira reforma que acrescenta artigos ao Ato, criando as bases para a agenda própria a ele ditada pelo Executivo.

A reforma em questão se dá durante a Revisão Constitucional de 1993-1994. A proposta inicial do Poder Executivo (PEC 179/1993) permitia ao governo – a partir da alteração dos art. 154 e art. 167 – a desvinculação provisória – no máximo de 2 anos – de parte dos impostos e contribuições repassados compulsoriamente aos fundos estaduais e municipais e um adicional a todos os impostos e contribuições com o mesmo prazo a fim de permitir o saneamento fiscal ao mesmo tempo que determinava a criação de um Fundo Social de Emergência (FSE), destino da desvinculação, para os exercícios financeiros de 1994 e 1995, devido à previsão de grandes déficits orçamentários nestes próximos anos.

Havia, portanto, como o próprio Ministro da Fazenda (Fernando Henrique Cardoso) coloca na Exposição de Motivos da PEC¹⁴, uma norma permanente e *disposições transitórias* na proposta. A técnica jurídica, porém, para esta última, consistia em dispor apenas em artigos da própria Emenda o elemento transitório das normas. Com a Resolução 1/1993-RCF, que define o *modus operandi* da Revisão Constitucional, a PEC é transformada em Emenda Revisional, e as ditas

¹⁴ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAR1994.pdf#page=12>

disposições transitórias, cujo significado se distancia daquele que dá título ao Ato Transitório, são alocadas ao ADCT após o parecer (24/1994)¹⁵ responsável pela transformação, do Dep. Nelson Jobim (PMDB/RS).

Poucas vozes se levantaram contra o projeto sob uma perspectiva do desenho constitucional brasileiro, para além do conteúdo da política e da conjuntura que o gestou. É mister destacar a visão do Senador José Sarney (PMDB/AP), que circunscreve os problemas adiantados por Capanema mas já na esfera governamental, demonstrando que a forma como a Emenda se desenhou no jogo político apenas contorna problemas por ele identificados na própria Constituição. A necessidade da criação de mecanismos que desvinculem as receitas dos gastos “engessados” pela Carta de 1988 apenas explícita, na visão do Senador e ex-Presidente, o fracasso e os entraves proporcionados pelas disposições permanentes ao manejo e ao equilíbrio orçamentário da União.

Mas não cuida de alterá-los. Apenas propõe a suspensão de sua incidência, por dois anos, nas receitas do fundo, que se anuncia como salvação da Pátria, admitindo, pois, que a Pátria não pode ser salva enquanto estiverem vigentes aquelas regras. (Diário do Congresso Nacional, 9/02/1994, p. 758)¹⁶.

O Sen. Sarney explicita a análise de Melo (2002) sobre a Revisão Constitucional, que por conta principalmente de fatores contextuais – em destaque a CPI do orçamento –, e a organização dos trabalhos revisionais – permitindo sob maioria simples e menor oportunidade de emendamento uma oportunidade ao governo de menores barreiras para a aprovação de suas matérias –, levou ao fracasso de uma efetiva revisão constitucional, aprovando proposições interessantes e restritas à lógica governamental.

¹⁵ Não foi possível encontrar nos bancos de dados da Revisão Constitucional disponibilizados pelo Senado (Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/bh.asp#/>>. Acesso em 10/03/2018) a justificativa do relator para tal mudança.

¹⁶ Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DAC0019940209000190000.PDF>>.

A Emenda, então, abre um segundo precedente: uma mutação – alteração não-formal de mudança constitucional – que reinterpreto a função do Ato Transitório, com alterações “do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais” (Ferraz, 1986, p. 9) dando legitimidade ao adentrarem este título à parte da Constituição novo tipo de dispositivo. A mutação, no sentido que lhe impõe Ferraz (idem) acontece, porém, com a própria alteração da letra do ADCT causada pela ECR 1/1994. Seu texto adiciona os Artigos 71, 72 e 73 ao Ato. O artigo 71 nos demonstra a mutação em questão:

Art 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

A criação do Fundo Social de Emergência não é uma política transitória, muito menos entre dois ordenamentos jurídicos. A ECR 1/1994 faz com que o conceito de transitório seja acrescentado de um componente *provisório*. Acreditamos que é a partir de tal mutação que se abre a possibilidade de uma agenda própria de reformas do ADCT. Sua natureza, como adiantada pela primeira adição de artigos ao Ato, se configura a partir da desvinculação de gastos pelo Executivo para equilibrar as contas públicas a contramão dos investimentos e vinculações orçamentárias estabelecidos pelo caráter *policy* da Carta. Na próxima seção, a partir dos emendamentos que se seguiram a este primeiro, visamos posicionar na trajetória das grandes reformas constitucionais este mecanismo estratégico para a gestão do orçamento brasileiro.

4. O Quadro Geral das Reformas e a Agenda Própria ao ADCT

Em retrospecto, dentre as características que podem ter favorecido o emendamento do ADCT e o possível desvirtuamento da sua finalidade principal, estão os dispositivos que regularam políticas de forma provisória, sem menção a

legislação que resolveria por definitivo a questão (ex.: Art. 40, 42 e 60, acima mencionados) por um lado; e por outro a quebra da ideia do desenho proposto pelo constituinte originário para a criação de fundos via leis complementares. A análise do Art. 60 acima, cuja indicação de “esforço de mobilização” se transformou, após 3 Emendas, no FUNDEB, demonstra que o lugar destinado para fundos contábeis e manejo do orçamento foi de fato o ADCT. Constituem exemplos da mesma prática as Emendas que originaram e prorrogaram a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF – Art. 74, 75, 84, 85, 90) e seu respectivo Fundo Nacional de Saúde; e a Desvinculação de Receitas da União (DRU, Art. 76, 76-A e 76-B), sucessora do FSE e do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), ele mesmo sucessor do FSE.

Dentro do próprio desenrolar da criação, manutenção e mudança de tais fundos e mecanismos de arrecadação, houve um caminho próprio a eles do financiamento de políticas públicas à pura desvinculação para legar liberdade de gestão do orçamento ao Executivo¹⁷.

As sucessivas transformações da CPMF na ocasião de suas prorrogações demonstram este processo. Concebida inicialmente como uma fonte exclusiva de financiamento para a saúde, após a criação do SUS e a desvinculação em relação à previdência social (Jatene e Silva, 2011), outras finalidades foram sendo dadas à Contribuição com o passar do tempo. O Quadro 1 mostra as diversas ECs relativas à CPMF e o destino do montante arrecadado:

Quadro 1: Emendas à CPMF e destinação de recursos

¹⁷ Reitero que a escolha das emendas e transformações seguiu apenas o critério de sustentar as hipóteses correlacionadas ao fenômeno analisado, não esgotando o ADCT e muito menos as mutações à CF/88, mas sendo parte integrante e balizadora de muitas outras.

Emenda	Destinação (Artigos do ADCT)
EC 12/1996	Art. 74 § 3º O produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde.
EC 21/1999	Art. 75 § 2º O resultado do aumento da arrecadação, decorrente da alteração da alíquota, nos exercícios financeiros de 1999, 2000 e 2001, será destinado ao custeio da previdência social.
EC 37/2002	Art. 84 § 2º Do produto da arrecadação da contribuição social de que trata este artigo será destinada a parcela correspondente à alíquota de: I - vinte centésimos por cento ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde; II - dez centésimos por cento ao custeio da previdência social; III - oito centésimos por cento ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, de que tratam os arts. 80 e 81 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Fonte: Elaboração Própria.

Concomitantemente, a partir de 2000, as Emendas Constitucionais que instituíram e prorrogaram a DRU tiraram não só da CPMF, mas de todos os impostos e contribuições federais (exceto a Contribuição Social do Salário-Educação), alguma porcentagem de sua destinação original para gastos

De transitório a provisório: A perenidade estratégica do ato das disposições constitucionais transitórias | Eduardo Araujo Couto | 193-219

discricionários do governo: as ECs 27/2000 (criadora da DRU), 42/2003, 56/2007 e 68/2011 estabeleceram o patamar de 20% de recursos desvinculados; já a EC 93/2016 aumenta a alíquota a 30% e institui os Artigos 76-A e 76-B, que estendem tal prerrogativa a Estados, Distrito Federal e Municípios. Merece atenção também neste processo desvinculante a revogação pela EC 93/2016 do §3º do Art. 76 proveniente da EC 59/2009, que reduziu paulatinamente a zero os recursos desvinculados da educação (art. 212 CF/88).

Há ainda a última PEC aprovada, no fim de 2016, que se insere neste contexto: a EC 95/2016, do “Teto dos Gastos Públicos”, introduziu os artigos de 106 a 114, sob a alcunha de “Novo Regime Fiscal”, visando “congelar” as despesas primárias dos órgãos federais por vinte anos, fazendo de maneira geral com que os gastos do governo possam aumentar apenas de acordo com a inflação. Isso pode significar, a partir de um cenário de recursos escassos, o corte de despesas discricionárias (saúde, educação, *policy* governamental em geral) para atender os gastos obrigatórios, já que aumentar o montante de recursos ou o endividamento não seria possível.

Por fim, além dos dispositivos autônomos de *policy* já presentes no texto original e prorrogados e da criação de sua agenda própria de emendamentos constantes por conta da transformação de *transitório* em *provisório*, há ainda outro uso do ADCT pelo poder constituinte derivado: partes transitórias e principalmente provisórias de *policy* provenientes de reformas ao próprio texto central da Constituição¹⁸.

¹⁸ São exemplos desta prática a **EC 80/2014** e a **EC 87/2015**. A primeira, que ficou conhecida como “PEC Defensoria para todos”, visou segundo seus autores ampliar a independência e a atuação autônoma da Defensoria Pública, inserindo-lhe em seção exclusiva nas funções essenciais à Justiça (antes se encontrava junto à advocacia). As alterações no corpo central da Constituição se limitaram a estabelecer sua “unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”. Já no ADCT, se encontra a transição para tal princípio a partir da universalização da Defensoria Pública por todo o território nacional (**art. 98, §§1º e 2º**). A **EC 87/2015** regulamenta a sistemática da cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, serviço de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação, entre entes subnacionais. Mais uma vez, no corpo central da Carta, os dispositivos alteram alíquotas e a sistemática da cobrança intrafederativa. No ADCT, a transição para o novo regime (**Art. 99**).

Pode-se perceber, portanto, que de três maneiras o ADCT transfigurou sua finalidade inicial para se adaptar ao contexto governamental: a partir de *policies* provisórias na publicação original; partindo do precedente da ECR 1/1994, criadora de uma agenda própria e provisória da gestão orçamentária discricionária; e adotando dispositivos concernentes à transição à implementação completa de novas *policies* e/ou ao caráter provisório de alguma parte de tal política pública. É sobre o segundo que nos debruçaremos neste momento para compreendermos os impactos do *provisório* no “sistema constitucional” brasileiro, suas reformas, o manejo do orçamento e das políticas públicas.

A complexidade do processo orçamentário brasileiro, com foco sobretudo na dinâmica entre as possibilidades de receita, passando pelas modalidades de despesas que envolvem inúmeras vinculações e repasses a políticas e entes da federação não nos permite realizar o esforço, neste trabalho, de esgotar a trajetória de políticas, reformas e do caminho que percorreu a Constituição nos 30 anos de sua vigência neste aspecto. Para os objetivos deste, porém, podemos marcar a rigidez orçamentária como nosso ponto de partida e uma das principais preocupações dos governantes oriunda da composição da Carta e sua suposta ingovernabilidade. Rezende e Cunha (2003, pp. 7-9) abarcam este fenômeno e destacam o caráter incremental que este causa à trajetória orçamentária brasileira ao analisar a transição entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula:

Ao longo dos últimos anos, o fenômeno da rigidez orçamentária vem se constituindo em uma das maiores preocupações dos governantes brasileiros. Premidos pela necessidade de atender a compromissos financeiros acumulados e garantir os direitos legalmente instituídos, governantes e políticos encontram grandes dificuldades para satisfazer as demandas de seus eleitores. [...] A dificuldade em enfrentar o problema da rigidez orçamentária se manifesta com clareza nos dados sobre a evolução da carga tributária brasileira ao longo dos últimos 18 anos. Nesse período, a carga tributária global saiu do patamar de 25% do PIB em que se encontrava em meados da década de 1980 para os 36% do PIB alcançados recentemente. A maior parte desse incremento deve-se a tributos que se situam na competência do governo federal. Apesar desse extraordinário incremento na arrecadação de impostos, a parcela do orçamento federal de livre utilização – isto

é, aquela que resta após a dedução dos compromissos financeiros, das transferências, dos direitos e das vinculações – tem-se mantido na casa dos 9%, nos últimos anos, indicando que a rigidez orçamentária permanece imutável no tempo (Rezende e Cunha, 2003, pp. 7-9).

Os autores encontram, naquele momento, evidências do incrementalismo oriundo da rigidez na transição de poder ao compararem o orçamento de 2003 e a proposta orçamentária de 2004, ambos e dentro de uma trajetória que remonta à estabilização proporcionada pelo plano Real, de “acomodação do processo orçamentário a um ambiente marcado por restrições impostas pelas demandas da macroeconomia e pelo aumento da proteção concedida a importantes componentes do gasto público” (idem, p. 12). Os determinantes que pautam a dinâmica da rigidez podem ser melhores explicitados ao destacarmos (idem, p. 8): por um lado, a ampliação dos direitos oriundos da Constituição Federal e subsequentes vinculações e garantias instituídas para o financiamento de programas governamentais, com destaque ao sistema de seguridade social e o princípio descentralizador que seguiu o espírito da CF/88 também nas bases de seu financiamento – em sua grande parte federal via contribuições sociais; os compromissos financeiros acumulados no passado, consubstanciados desde a estabilização monetária e sobretudo a partir de 1999¹⁹, no compromisso com a dívida pública e com a vulnerabilidade da economia a choques externos resultando em compromissos financeiros cada vez maiores; e regras associadas a mecanismos de transferências de recursos fiscais na Federação.

Diante de crescente *engessamento* do orçamento, mudanças de prioridade entre governos e dentro dos próprios mandatos se tornam mais difíceis, “o espaço para a livre utilização dos recursos orçamentários vai se estreitando e as demandas por garantias vão se acumulando” (idem, p. 11). O histórico deixado pelos governos sobre a alternância de poderes, com o antigo governo virando oposição demonstra isso não só na análise do orçamento, mas das próprias

¹⁹ O texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 1999 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2000 introduziram as metas fiscais no cálculo do orçamento.

agendas empreendidas pelos governos, como mostra por exemplo a análise de Melo e Anastasia (2005) sobre a Previdência e suas reformas.

É neste cenário que conseguimos melhor compreender a agenda *provisória* do Executivo pautada no ADCT e na criação de fundos, receitas provisórias (o caso da CPMF) e desvinculações das receitas.

Partindo do pressuposto destacado por Sarney e substanciado nos estudos de Lowi (1964) e Melo (2002), a estratégia *provisória* se mostra eficiente e vantajosa pela dificuldade de reformar, sob maiorias qualificadas, a Constituição Federal, agravada pela dinâmica redistributiva que envolve a questão orçamentária e tributária e pela substância de matérias que desconstituam programas, políticas, garantias ou mesmo promessas oriundas da Constituinte e do “espírito” de sua aprovação. A desvantagem, por outro lado, é reunir maiorias de tempos em tempos para sua continuidade. Tal fato não parece demonstrar tanta dificuldade, apesar do fim da CPMF em 2007²⁰: os prazos do *provisório* vêm aumentando, tal qual podemos verificar nas reformas da DRU e no corolário da agenda empreendida no ADCT – a EC do Teto de Gastos, aprovada por 20 anos.

5. À título de conclusão: o provisório perene e a eterna transitoriedade

“[...] Mudanças institucionais normalmente acontecem precisamente quando problemas na interpretação das regras e em sua aplicação abrem espaço para atores implementarem regras existentes de novas maneiras”²¹ (Mahoney e Thelen, 2010, p.4, tradução livre). A implementação do Fundo Social de Emergência a partir da ECR 1/1994 se deu em pleno embate contra a inflação e a crise contornadas pelo Plano Real. O fator contextual é interessante à mutação constitucional. E, ao aceitarmos alguns princípios do institucionalismo histórico e do *path dependence*, mudanças – mesmo que incrementais e não-exógenas – contam para constituir a gramática e a forma de fazer política.

²⁰ É o caso de se investigar se a Contribuição não era mais estratégica ao governo frente ao avanço e consolidação da DRU.

²¹ “[...] Institutional change often occurs precisely when problems of the rule interpretation and enforcement open up space for actors to implement existing rules in new ways”.

No caso da ECR 1/1994, o panorama de crise moveu os atores e criou um precedente a partir da mutação do ADCT. O STF, que em ocasiões anteriores se retraiu de intervir em situações em que foi chamado a partir de denúncias de vícios diversos em políticas governamentais para permitir que o Executivo implementasse sua resposta ao cenário econômico desfavorável – como no caso da proibição de liminares no Plano Verão de Collor e da tendência governista no período analisado por Silva (2016) – permitiu que um processo informal de mudança da Constituição tomasse forma.

A EC 95/2016, diante de outro cenário negativo da economia brasileira frente à crise internacional que se desenrolou, mais uma vez propõe prazos para o “apertar dos cintos”, restringindo não só a destinação das receitas, mas todas as despesas não relacionadas ao pagamento das dívidas públicas.

O ADCT encontrou seu lugar e se acomodou como instrumento governativo provisório e transitório, sobretudo no campo econômico, onde se tem o caráter provisório de medidas de arrecadação e desvinculação de gastos para uma gestão econômica centralizada e discricionária; ao mesmo tempo em que mudanças mais profundas no cenário das políticas sociais se mostram complexas por sua natureza mas sobretudo pela constitucionalização não apenas de seus parâmetros, mas com um nível acentuadamente detalhado da dinâmica governamental.

Tendo tomado tal posto, o Ato tem se constituído de forma perene quanto a algumas políticas. A CPMF, criada em 1993 enquanto IPMF, foi renovada por diversas vezes até que em 2007 se exauriu. A DRU, resultado de um processo que começou com o FSE e passou pelo FEF, ainda está vigente. O FUNDEB, um dos pilares da política educacional, partiu da menção da intenção de esforços para erradicar o analfabetismo.

O ADCT, em suma, se tornou espaço central para as políticas públicas brasileiras, a partir de um caráter perene e provisório ao mesmo tempo. Uma forma de “desengessar” a perenidade constitucional e trazê-la à transitoriedade governamental. Apesar de pontual e exploratório, a conclusão a que chegamos com este trabalho é que mutações constitucionais importam para o estudo das

instituições brasileiras, e a transitoriedade da gestão do orçamento é apenas um exemplo ilustrativo, mas constitutivo da realidade governamental e do manejo da administração pública de programas de governo.

Referências

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves (2008). “A Constituição sem fim”. In: DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio (org.). *Vinte anos de constituição*. São Paulo: Paulus.

_____. (2013). “Constituição, governo e governabilidade”. In: WANG, Daniel W. L. (org.). *Constituição e Política na democracia. Aproximações entre direito e ciência política*. São Paulo: Marcial Pons.

BRASIL. (1994a) Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 829/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=829&processo=829>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. (1994b) Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 830/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=830&processo=830>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. (1994c) Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 831/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurelio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=831&processo=831>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. (1994d) Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 833/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=833&processo=833>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos (2002). “Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC”. In: ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*. Brasília: ENAP.

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

COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. (2016). "Continuidade de Políticas Públicas: a constitucionalização importa?". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n.4, pp. 1055-1089.

DANTAS, Ivo (1995). "Das disposições constitucionais transitórias (Uma redução teórica)". *Revista de Direito Administrativo*, v. 199, p. 79-87.

DAVIES, Nicholas (2006). "FUNDEB: a redenção da educação básica?". *Educação e Sociedade*, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha (1986). *Processos informais de mudança da Constituição*. São Paulo: Max Limonad.

_____ (2012). "A transição constitucional e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 05.10. 1988". In: BITTAR, Eduardo. *História do direito brasileiro*. Editora Atlas SA, 3ª Edição, pp. 365-383.

GOMES, Sandra (2006). "O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte" (1987-1988). *Dados*, v. 49, n. 1, p. 193-224.

JATENE, Adib Domingos; SILVA, Wilson Rezende (2011). "O desafio do sistema de saúde Brasileiro". *Revista Debates GV Saúde*, n. 12, p. 6-10.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

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

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima (2005). "A reforma da previdência em dois tempos". *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 2.

RAAD, Kley Ozon Monfort Couti (2008). "Apontamentos sobre disposições constitucionais transitórias". In: ARAÚJO, José Cordeiro et. al. (Org.) *Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, pp. 387-417.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.) (2003). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: FGV.

ROCHA, Antônio Sérgio (2013). "Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 88, p. 29-87.

Recebido em: 02/04/2018
Aprovado em: 15/07/2018

<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.2.8>

De transitório a provisório: A perenidade estratégica do ato das disposições constitucionais transitórias | Eduardo Araujo Couto | 193-219