

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE HUMANIDADES – CH
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - UACS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP

JIMMY MATIAS NUNES

CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE *POLICIES* E PROVISÃO DE BENS PÚBLICOS

CAMPINA GRANDE/PB

2019

JIMMY MATIAS NUNES

CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE *POLICIES* E PROVISÃO DE BENS PÚBLICOS

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

CAMPINA GRANDE/PB

2019

N972c Nunes, Jimmy Matias.
Constitucionalização de *policies* e provisão de bens públicos / Jimmy Matias Nunes. – Campina Grande, 2019.
81 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2019.

"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo".

Referências.

1. Ciência Política. 2. Policy. 3. Constituição. 4. Provisão de Bens Públicos. I. Alves, José Hélder Pinheiro. II. Título.

CDU 320.1(043)



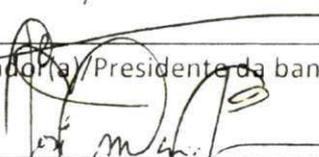
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

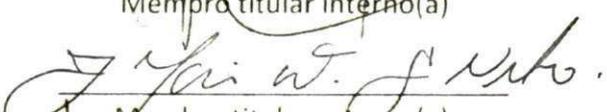
Ata
7ª sessão pública
Defesa de dissertação de mestrado
Aluno(a) Jimmy Matias Nunes

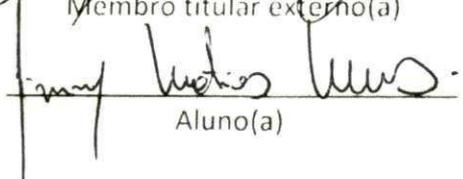
Aos dezesseis dias do mês de agosto do ano de 2019, às 09h, no(a) sala Prof. Fabio Freitas, campus de Campina Grande, reuniram-se, na forma e termos dos artigos 63, 64 e 65 do regulamento geral dos cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* da UFCG da Resolução nº 03/2016 da Câmara Superior de Pós-Graduação da UFCG, a banca examinadora composta pelos professores Clovis Alberto Vieira de Melo, como orientador(a); José Maria da Nóbrega Júnior, como examinador(a) interno(a); e José Mário Wanderley Gomes Neto, como examinador(a) externo(a), todos na qualidade de membros titulares, para julgamento da dissertação de mestrado intitulada “Constitucionalização de *Policies* e Provisão de Bens Públicos.” do(a) aluno(a) Jimmy Matias Nunes. A sessão pública foi aberta pelo(a) presidente e orientador(a) Prof(a). Clovis Alberto Vieira de Melo, e após a apresentação dos integrantes da banca examinadora, o(a) aluno(a) iniciou a exposição do seu trabalho, sendo este seguido das arguições dos examinadores. Em seguida, a banca examinadora solicitou aos presentes privacidade para, em sessão secreta, avaliar o(a) aluno(a). Após análise dos membros, foi atribuído o conceito Aprovado () Em exigência () Indeterminado () Reprovado.

Campina Grande, 16 agosto de 2019.


Orientador(a)/Presidente da banca


Membro titular interno(a)


Membro titular externo(a)


Aluno(a)

01 via do(a) aluno(a)
01 via da Secretaria

DEDICATÓRIA

Ao meu sobrinho, Lucas Matias
Tavares de Macêdo, cuja luz me
impulsionou a concluir esta
importante etapa de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Além de Deus, que com sua infinita bondade me permitiu vivenciar esta oportunidade de progresso moral e intelectual, tenho muitas pessoas a agradecer, em razão da assistência, do ânimo, da paciência, da confiança, do incentivo, das críticas e das sugestões que me dedicaram. Não posso deixar de aqui apontar algumas delas.

Agradeço ao professor Clóvis Alberto Vieira de Melo, orientador, por todas as instruções e diretrizes que empreendeu neste trabalho, além da confiança e da atenção que destinou ao meu progresso e crescimento. Seu compromisso exemplar e sua responsabilidade científica me servirão de paradigma em quaisquer atividades que eu me propuser a exercer.

Aos professores que constituíram a banca examinadora, que, com seus inestimáveis conhecimentos, realizaram importantes ponderações e críticas neste expediente.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande/PB, sobretudo a Leon Victor de Queiroz Barbosa, a Kelly Cristina Soares e a José Maria Nóbrega Jr., os quais sempre buscaram compartilhar o máximo de conhecimento e ânimo, e contribuíram imensuravelmente para esta fundamental etapa da minha formação acadêmica.

A todos os meus colegas de mestrado, em especial à Alexandre Cordeiro Soares, André Gustavo Santos, José João Correia, Thainná Amorim Pinto e a Thiciane Carneiro Santa Cruz, com as quais compartilhei risos, satisfações, êxitos e dissabores ao longo dessa jornada inolvidável.

Aos meus pais, José Nunes Ferreira e Maria do Socorro Matias, que, cada qual do seu modo, não mediram esforços na concretização da minha formação e do meu crescimento pessoal.

A Henrique de Almeida Veras, que, antes mesmo do início desta caminhada, sempre me auxiliou com seu incentivo, apreço, paciência e serenidade.

Aos meus irmãos e sobrinhos, sem os quais esta experiência teria sido muito mais árdua e difícil.

Agradeço, por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento integral do meu mestrado, tornando possível a consecução deste trabalho, bem como o meu aperfeiçoamento acadêmico.

RESUMO

A constituição é, por sua própria natureza, o instrumento normativo que estabelece as regras estruturantes do sistema político-administrativo de um Estado, isto é, a *polity*, as quais irão reger e conformar o jogo político do qual participam os atores individuais e coletivos, bem como os resultados dessa disputa. Todavia, diversas constituições contemporâneas, além da *polity*, também passaram a normatizar pré-compromissos relativos a políticas públicas específicas (*policy*), com o fim de proteger determinadas matérias de interesses individuais que frequentemente tendem a contaminar o processo de tomada de decisão política. O exemplo mais expressivo de normatização de *policy* é verificado na constituição brasileira de 1988, que contém, em quase todos os seus segmentos, uma gama considerável de normas que estipulam genuínas políticas públicas. O argumento central do fenômeno seria o de que a constitucionalização de políticas públicas específicas limitaria a ação dos governantes do futuro e impediria que circunstâncias e paixões momentâneas obstassem o avanço e o crescimento da coletividade em prol de interesses meramente particularistas. Contudo, é possível que esse tipo de desenho institucional produza uma externalidade negativa, ou seja, que as amarras impostas pelas normas constitucionais de *policy* engessem demasiadamente a ação dos governantes, ao ponto de que eles sejam impedidos de oferecer, em tempo hábil, uma solução adequada aos problemas públicos. Objetivou-se, nesse trabalho, através do estudo comparado do arcabouço constitucional de 73 países democráticos, verificar se a incorporação de *policies* ao texto das constituições, de fato, impacta negativamente na capacidade dos governos de oferecer respostas às questões públicas. Concluiu-se, mediante a análise dos dados coletados, que quanto mais normas veiculadoras de políticas públicas presentes na constituição, principalmente de dispositivos relacionados à montagem da agenda, menor tende a ser a capacidade governamental de apresentar soluções hábeis aos problemas sociais.

Palavras-Chave: *Policy*; Constituição; provisão de bens públicos.

ABSTRACT

The constitution is by its very nature the normative instrument that establishes the structuring rules of the political-administrative system of a State, that is, polity, which will govern and conform the political game in which the individual and collective actors participate, as well as the results of this dispute. However, a number of contemporary constitutions, in addition to polity, have also begun to standardize pre-commitments on specific public policies (policy) in order to protect certain matters of individual interest that often tend to contaminate the political decision-making process. The most expressive example of normatization of policy is verified in the Brazilian constitution of 1988, which contains, in almost all its segments, a considerable range of norms that stipulate genuine public policies. The central argument of the phenomenon would be that the constitutionalisation of specific public policies would limit the action of the rulers of the future and would prevent momentary circumstances and passions from hindering the advancement and growth of the collectivity in favor of merely particularistic interests. However, it is possible that this type of institutional design produces a negative externality, that is, that the moorings imposed by the constitutional norms of policy excessively encode the actions of the rulers, to the point that they are prevented from offering, in a timely manner, a solution public problems. The purpose of this study was to compare the constitutional framework of 73 democratic countries with a comparative study of whether the incorporation of policies into the text of constitutions does have a negative impact on the ability of governments to respond to public issues. It was concluded, through the analysis of the collected data, that the more public policies present in the constitution, especially of devices related to the assembly of the agenda, tend to be the governmental capacity to present solutions that are skillful to social problems.

Keywords: policy; constitution; provision of public goods.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IQR – Amplitude interquartil

PIB - Produto Interno Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Democracias Plenas e Frágeis do ano de 2015	39
TABELA 2 - Ano de promulgação, % de Policy Agenda e de Policy Alternativa e quantidade total de policy das constituições	43
TABELA 3 - Países que não possuem dispositivos de policy em suas constituições	49
TABELA 4 - Média de dispositivos de Policy por recortes regionais	52
TABELA 5 - Média de dispositivos de policy por recortes regionais – excluídos os outliers Brasil, Portugal e Suíça	54
TABELA 6 – Distribuição, por região, das democracias frágeis e das democracias plenas do ano de 2015	56
TABELA 7 - Médias dos indicadores econômicos (2015) e do número de dispositivos constitucionais de policy das categorias de democracia	57
TABELA 8 - Médias do indicador de desenvolvimento humano (2015) e do número de dispositivos constitucionais de policy das categorias de democracia.....	58
TABELA 9 - Média de Policy quanto ao sistema de governo e a forma de Estado ..	60
TABELA 10 - Correlação de Pearson entre as variáveis de policy e os indicadores econômicos	66
TABELA 11 – Correlação de Pearson entre as variáveis de policy e os indicadores econômicos - excluídos os outliers.....	67
TABELA 12 - Regressão linear entre as variáveis de policy e o indicador de Produto Interno Bruto per capita (2015).....	67
TABELA 13 - Regressão linear entre as variáveis de policy e o índice de renda (2015).....	68
TABELA 14 - Regressão linear entre as variáveis de policy e o indicador de Produto Interno Bruto per capita (2015) – excluídos os outliers	68
TABELA 15 - Regressão linear entre as variáveis de policy e o índice de renda (2015) – excluídos os outliers.....	68
TABELA 16 - Correlação de Pearson entre as variáveis de policy e o índice de desenvolvimento humano (IDH) - 2015.....	70
TABELA 17 - Correlação de Pearson entre as variáveis de policy e o índice de desenvolvimento humano (IDH) – 2015 – excluídos os outliers.....	70
TABELA 18 - Regressão linear entre as variáveis de policy e o índice de desenvolvimento humano (2015)	71
TABELA 19 - Regressão linear entre as variáveis de policy e o índice de desenvolvimento humano (2015) – excluídos os outliers.....	72

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Movimentos de Constitucionalização de Policy	49
GRÁFICO 2 - % de Policy Agenda por matéria.....	50
GRÁFICO 3 - % de Policy Alternativa por matéria	51
GRÁFICO 4 - O Brasil como outlier da América do Sul	53
GRÁFICO 5 - O Brasil como outlier da América Latina e Caribe	53
GRÁFICO 6 - Portugal e Suíça como outliers da Europa e Ásia Central	54
GRÁFICO 7 - Médias dos indicadores econômicos (2015) e do número de dispositivos constitucionais de policy das categorias de democracia.....	57
GRÁFICO 8 - Médias do indicador de desenvolvimento humano (2015) e do número de dispositivos constitucionais de policy das categorias de democracia.....	58
GRÁFICO 9 - Média de dispositivos de policy por sistema de governo	60
GRÁFICO 10 - Média de dispositivos de policy por forma de Estado	61
GRÁFICO 11 - Outliers da variável "Quantidade de Dispositivos de Policy Agenda".....	64
GRÁFICO 12 - Outliers da variável "Quantidade de Dispositivos de Policy Alternativa"	65
GRÁFICO 13 - Outliers da variável "Quantidade Total de Dispositivos de Policy".....	65

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 ASPECTOS GERAIS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
2.1 CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	15
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A ATUAÇÃO ESTATAL NA PROVISÃO DE BENS PÚBLICOS	19
3 CONSTITUIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
3.1 <i>POLITY, POLITICS E POLICY</i>	23
3.2 A INCORPORAÇÃO DA <i>POLICY</i> PELAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS NACIONAIS	25
4 <i>POLICY AGENDA E POLICY ALTERNATIVA</i>	32
4.1 A MONTAGEM DA AGENDA	32
4.2 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS.....	36
5 METODOLOGIA.....	38
6 DADOS E ANÁLISES.....	43
6.1 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS.....	43
6.1.1 Os três <i>movimentos</i> de constitucionalização de <i>policy</i>	43
6.1.2 As questões públicas constitucionalizadas.....	49
6.1.3 Constitucionalização de <i>policies</i> por recortes regionais.....	52
6.1.4 <i>Policy</i> e democracia.....	55
6.1.5 A constitucionalização de <i>policies</i> em arranjos institucionais distintos.....	59
6.2 INFERÊNCIAS ESTATÍSTICAS.....	63
6.2.1 O impacto da constitucionalização de <i>policies</i> na condição econômica dos países.....	66
6.2.2 O impacto da constitucionalização de <i>policies</i> no desenvolvimento humano dos países.....	69
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A constituição é o instrumento normativo inaugural que abriga as principais regras estruturantes do sistema político-administrativo de um Estado, isto é, *a polity*¹. Nesse sentido, nos textos das constituições é comum a presença de dispositivos que definem *a forma, a organização e o funcionamento do Estado, bem como dos seus órgãos e poderes; os direitos fundamentais dos cidadãos; os critérios de alteração constitucional*, dentre outras normas substanciais.

A função precípua das constituições é oferecer segurança e eficácia à *polity*, impondo limites à regra majoritária e à competição política. Tal função é observada com maior efeito nas *constituições escritas*, cujas normas constam em um único documento que goza de um *status* de superioridade perante os demais atos normativos do ordenamento jurídico nacional, bem como são dotadas de rigidez, isto é, de um procedimento mais dificultoso de alteração quando comparado ao procedimento previsto para as leis infraconstitucionais.

Ocorre que diversas nações perceberam as suas constituições como um instrumento capaz de dotar as políticas públicas governamentais de um grau maior de credibilidade e efetividade. Por isso, além das regras estruturantes e definidoras do jogo político (*polity*), elas constitucionalizaram diversos dispositivos veiculadores de *policy*, como forma de limitar a ação dos governantes do futuro e de impedir que circunstâncias e paixões momentâneas obstassem o avanço e o crescimento da coletividade em prol de interesses meramente particularistas. Tal fenômeno ocorreu com grande evidência, por exemplo, na Constituição Mexicana de 1817, na Constituição de Portugal de 1976 e na Constituição do Brasil de 1988, a qual, inclusive, contém a maior quantidade de *policy* normatizada do mundo, conforme será visto mais adiante.

Em síntese, as constituições passaram a dispor, também, de normas veiculadoras de políticas públicas específicas e controversas, as quais deveriam constituir o resultado das disputas entre os diversos atores do jogo político (*politics*) e

¹ A *polity* é a *dimensão institucional* da política e pode ser compreendida como as normas que definem o sistema político e a estrutura institucional do sistema político-administrativo de um Estado (FREY, 2000). Trata-se, portanto, do conjunto de regras estruturantes do jogo político em um regime democrático, pelas quais se pautará a competição política e o comportamento dos atores políticos.

não impostas previa e normativamente pelos atores exercentes do poder constituinte (COUTO; ARANTES, 2006).

Na literatura que se debruça sobre o tema, é possível encontrar relevantes estudos sobre a efetividade e a estabilidade das constituições diante da incorporação de normas com natureza de *policy* em seus textos, contudo, ainda restam lacunas quanto à análise acerca da possibilidade de uma constituição demasiadamente rígida ocasionalmente prejudicar a segurança e a eficiência das políticas públicas nela incorporadas (Elster, 1995).

Em conformidade com a corrente neoinstitucionalista, é sabido que as instituições são capazes de moldar as decisões dos *policy-makers* e de mudar o curso das políticas públicas governamentais existentes. Nesse sentido:

Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas a inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, o que a teoria neoinstitucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2006, p. 38-39).

Logo, torna-se pertinente realizar uma investigação sobre o impacto da incorporação de *polícies* no texto das constituições democráticas, de modo a oferecer uma resposta ao seguinte questionamento: a constitucionalização de *policy* gera impactos significativos na capacidade governamental de oferecer respostas eficazes aos problemas públicos? A partir disso, buscou-se verificar se a limitação da ação governamental oriunda da constitucionalização de *policy* pode constituir, nos dizeres de Elster (1995), *um remédio mais perigoso do que a própria doença*.

A hipótese defendida é que, quanto maior a incidência de normas com natureza de *policy* na constituição escrita de um Estado, menor é a capacidade do seu governo oferecer respostas eficazes aos problemas públicos que surgem no cotidiano social, tendo em vista que a limitação constitucional sobre a alteração das *polícies* existentes resulta no engessamento da ação dos *policy-makers*.

O objetivo geral da pesquisa foi verificar se a constitucionalização de *policy*, como uma restrição à gama de opções governamentais que podem ser consideradas em circunstâncias específicas de tomada de decisão, gera impacto significativo na

ação governamental de provimento de bens públicos. Para tanto, explorou-se o arcabouço institucional de cada uma das constituições dos países objeto da pesquisa; quantificou-se o grau de *policy* existente nos textos constitucionais dos países democráticos; e explicou-se, através de um estudo comparado, como o grau de *policy* presente nas constituições escritas afeta a ação governamental, tomando como parâmetro os indicadores econômicos e o índice de desenvolvimento humano dos países estudados.

A escolha do tema se deu pelas supracitadas lacunas relativas ao exame empírico dos efeitos do arcabouço constitucional na capacidade governamental de oferecer respostas eficazes às questões públicas. Conforme já dito, muito já se discutiu sobre os efeitos da constitucionalização de *polícies* na estabilidade da própria constituição, todavia, são incomuns estudos empíricos que tenham se proposto a materializar os objetivos dessa pesquisa.

Tendo se confirmado a hipótese, será demonstrado mais adiante que o engessamento do poder decisório dos atores políticos pelas constituições não resulta em uma racionalidade coletiva, como esperavam os seus fundadores, mas, muito pelo contrário, acaba por dificultar a própria resolução dos problemas sociais cotidianos pela dificuldade em se implementar novas políticas públicas.

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma: primeiramente, foi realizada uma abordagem acerca dos aspectos conceituais de políticas públicas, bem como sobre o crescente papel dos Estados e dos governos na resolução de problemas sociais através de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e humano dos países; por conseguinte, foram apresentadas as três perspectivas da política - *polity*, *politics* e *policy* – e foi explicado como essas dimensões são normatizadas nas constituições dos países contemporâneos; no tópico seguinte foram expostas as duas espécies de normas de *policy* que são encontradas nas constituições dos países, as quais foram denominadas de *policy agenda* – normas que se relacionam com a fase de montagem da agenda das políticas públicas – e de *policy alternativa* – conjunto de regras que manifestam a fase de formulação das políticas, isto é, que estabelecem as diretrizes pelas quais as questões públicas deverão ser solucionadas. Após a referida explanação teórica, foram expostos a metodologia e os resultados descritivos e inferenciais da presente pesquisa, os quais foram sintetizados no tópico relativo às considerações finais.

2 ASPECTOS GERAIS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o propósito de viabilizar uma compreensão mais precisa acerca do fenômeno da incorporação da *policy* pelas constituições dos estados e os seus efeitos, faz-se necessário, primeiramente, expor e discutir aspectos conceituais gerais sobre as políticas públicas, o que foi feito na presente seção.

2.1 CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

A *política pública*, como área de conhecimento científico, está umbilicalmente ligada à Ciência Política e suas origens remontam a primeira metade do século XX, nos Estados Unidos da América. Teve como teóricos fundadores Harold Dwight Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton.

Lasswell foi o responsável por popularizar o termo *policy analysis* e relacionar, em seus estudos, o conhecimento científico e acadêmico com a *expertise* governamental. Desse modo, o referido teórico buscou conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos, de modo a estabelecer um diálogo entre os cientistas sociais, os grupos de interesse e as entidades governamentais (SOUZA, 2006, p. 23).

Por conseguinte, Simon (1955) levou ao cerne das discussões a questão da racionalidade limitada dos *policy-makers*, o que significa que os tomadores de decisão, além de se preocuparem em satisfazer seus próprios interesses, possuem informações incompletas e tempo limitado para a tomada de decisão. Em vista disso, seria necessária a criação de estruturas de regras e incentivos que fossem capazes de maximizar os resultados da ação política. Nesse sentido:

[...] o ajustamento racional pode operar em vários “níveis”, isto é, a organização pode escolher racionalmente a partir de um dado conjunto de limites postulado pelo modelo, mas ela pode também se comprometer a estabelecer esses limites de modo racional (SIMON, 1955, p. 160).

Contrapondo-se à ênfase dada por Lasswell e Simon ao racionalismo, Lindblom (1959) aborda a necessidade de se considerar o papel de outros atores e instituições no processo de *policy-making*, tais como os grupos de interesse, a burocracia, os partidos políticos, a mídia, dentre outros. Assim, de acordo com o teórico, todo

interesse ou valor importante tem seu respectivo guardião em uma sociedade fundada na divisão do trabalho. Essas sentinelas nada mais são do que grupos de indivíduos com interesses comuns, que exercem pressão junto aos órgãos governamentais para defender tais interesses.

Complementando o entendimento de Lindblom, Easton (1984) defende que os partidos, grupos de interesse e a mídia, além de influenciarem a tomada de decisão dos *policy-makers*, também são capazes de intervir nos resultados das políticas públicas (SOUZA, 2006).

Quanto ao conceito de *política pública*, nota-se que existe, na literatura, uma série de definições, as quais, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), variam apenas em alguns detalhes.

Um conceito bastante conhecido é o de Thomas Dye (1972, p. 1), o qual informa que *política pública* é todo e qualquer comportamento governamental. Seria, portanto, tudo aquilo que os governos escolhem fazer (ou não fazer) para regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios, extrair impostos, além de outras atividades.

Embora taxado de demasiadamente generalista, o conceito apresentado por Dye possui, implicitamente, três pontos cruciais para a compreensão das políticas públicas: a) o sujeito ativo, isto é, o agente que é capaz de formular e implementar políticas públicas é o governo. Assim, qualquer ação, mesmo que dotada de proveito coletivo, que não tenha partido de um governo, não é considerada como política pública; b) as políticas públicas podem se exteriorizar através de um fazer (ação positiva) ou de um não fazer (ação negativa) do governo em relação a um problema social. Assim, considerando um questão pública determinada, se o governo não realiza qualquer ação para modificar a situação que se impõe, tal ato omissivo também deve ser considerado como uma decisão; e c) as decisões quanto ao *fazer* ou ao *não fazer*, para serem consideradas como políticas públicas, devem ser tomadas de forma *consciente* pelo governo, embora se admita a possibilidade deste não prever todos os efeitos que podem resultar de suas decisões, isto é, a ocorrência de *efeitos não intencionados* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Tem-se, a partir do exposto, que dos três atores que participam da *governança pública*, quais sejam o *governo*, o *setor empresarial privado* e o *terceiro setor*, apenas o primeiro ator possui as qualidades necessárias para instituir políticas públicas, como um agente coordenador e supervisor. Desse modo, as políticas públicas são um

produto institucional, haja vista serem formuladas e implementadas por instituições governamentais. Nessa esteira:

As atividades políticas geralmente giram em torno de instituições governamentais específicas – o Congresso, a Presidência, os Tribunais, os Estados, os Municípios e assim por diante. Essas instituições oficialmente estabelecem, implementam e fazem cumprir as políticas públicas (DYE, 2005, p. 111).

Essa gênese exclusivamente governamental confere às políticas públicas três características, quais sejam: *legitimidade*, *universalidade* e *coerção*. Quanto à *legitimidade*, tem-se que, por serem adotadas pelo governo, as políticas públicas são munidas de obrigatoriedade legal, de modo que a sua concretização não é meramente facultativa. No que se refere à *universalidade*, as políticas públicas são capazes de abranger todos os integrantes da sociedade, sem distinção de grupos e indivíduos. Por fim, o governo confere o caráter *coercitivo* às políticas públicas, sendo legitimado a impor sanções aos seus violadores (DYE, 2015).

Considerando, portanto, este caráter institucional das políticas públicas, depreende-se que o arcabouço institucional de um país é capaz de influenciar a sua política e os resultados de suas políticas públicas. Assim, as instituições “[...] podem ser configuradas para facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras. Podem favorecer certos interesses na sociedade e desfavorecer outros (DYE, 2015, p. 113).

Do conceito de Dye, poder-se-ia, equivocadamente, concluir que os governos, na formulação de políticas públicas, se limitam apenas a selecionar um determinado curso de ação para cada problema social identificado. Diante disso, é imperativo expor o conceito de Jenkins (1978), para o qual as políticas públicas são resultado de um *processo dinâmico*, no qual há uma série de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à escolha de objetivos e dos meios necessários para atingi-los.

Por conseguinte, os governos realizam uma série de decisões através das quais selecionam os objetivos e os meios necessários para tratar dos problemas públicos por eles identificados. Nessa atividade, vários fatores influenciam a escolha governamental, tais como a capacidade de se alcançar tais objetivos e meios, os recursos materiais disponíveis, o nível de informação disposta aos *policy-makers* e às

instituições, as restrições constantes nas ordens jurídicas nacionais e internacional, dentre outras. Isto posto:

A definição de Jenkins reconhece que as limitações na capacidade de agir restringem a gama de opções consideradas em circunstâncias específicas de tomada de decisão ou podem contribuir para o sucesso ou insucesso dos esforços de *policy-making*. A opção governamental por uma política pode ser limitada, por exemplo, pela falta de recursos financeiros, de pessoal ou de informação, por obrigações decorrentes de tratados internacionais, ou pela resistência doméstica a determinadas opções (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8-9).

Também sob a perspectiva governamental, Lawrence Mead (1995 apud GOODIN; KLINGEMANN, 1998) conceitua *política pública* como a área de estudo político que analisa o governo sob a ótica das grandes questões públicas. James Anderson (1990 apud GOODIN; KLINGEMANN, 1998), por sua vez, afirma que as políticas públicas são cursos de ação intencionais, desenvolvidas por órgãos e autoridades governamentais, para lidar com questões preocupantes.

Com um ponto de vista mais abrangente, Guy Peters (1986 apud GOODIN; KLINGEMANN, 1998) sustenta que a política pública é o resultado da soma das atividades do governo, independentemente se a atuação foi direta ou através de seus agentes, as quais exercem certa influência na vida dos cidadãos.

Importante, também, foi a contribuição de John Dewey (1978 apud GOODIN; KLINGEMANN, 1998), que ofereceu a primeira divisão que esquematizou os processos individuais de solução de problemas em configurações organizacionais. Dessarte, o teórico dividiu o processo de *policy-making* em cinco etapas, que se inicia na *definição de um problema* e termina na fase de *experimentação*.

Leonardo Secchi (2013) compreende a política pública como uma diretriz pensada para o enfrentamento de um problema público, ou seja, a intervenção de cunho resolutivo dada a uma questão relevante do ponto de vista coletivo. Ressalta-se que, de acordo com aquele professor, a compreensão das políticas públicas através de uma abordagem exclusivamente governamental é insuficiente, haja vista que tais políticas também podem ser estabelecidas no âmbito de organizações privadas e não governamentais (abordagem multicêntrica). Nesse sentido:

A abordagem multicêntrica ou policêntrica, por outro lado, considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, **redes de políticas públicas** (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas [...] Autores da abordagem multicêntrica atribuem o adjetivo “pública” a uma

política quando o problema que se tenta enfrentar é público (SECCHI, 2013, p. 2).

Finalmente, vale transcrever a síntese exposta por HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), o qual sumariza grande parte das ideias acima expostas e define *política pública* como um fenômeno complexo e integrado por inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo, as quais sofrem influência de atores que operam interna e externamente ao Estado.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A ATUAÇÃO ESTATAL NA PROVISÃO DE BENS PÚBLICOS

A ideia de *desenvolvimento* possui uma relação intrínseca de dependência com a atuação estatal através de políticas públicas. Com o fim do anseio progressista² que dominou os séculos XVII ao XIX, surgiu o ideal desenvolvimentista, o qual “[...] reclamou o surgimento do conceito da política pública, assim como os desdobramentos conceituais e operacionais que essa política implicava” (HEIDEMANN, 2014, p. 23).

A Idade Média é marcada pelo sentimento de decadência quando comparada aos virtuosos tempos precedentes. Tal percepção fez surgir, durante o período da Renascença, o anseio de *progresso* que permearia toda a Modernidade. Segundo tal ideal, o desenrolar dos acontecimentos históricos se dirigem linearmente para um gradativo aprimoramento. Nesse sentido:

[...] na Idade Média europeia prevalecia a ideia da decadência. O presente era percebido como um estado decadente em relação a um estado anterior, de glória e esplendor. A ideia do progresso surgiu durante o período da Renascença, significando uma “noção de que os acontecimentos históricos desenvolvem-se no sentido mais desejável, realizando um aperfeiçoamento crescente” (HEIDEMANN, 2014, p. 24).

O ápice do sonho progressista, principalmente em sua visão material, se deu no século XIX, influenciando movimentos artísticos, políticos e filosóficos, tendo encontrado o seu declínio no século XX, a partir da modificação da metodologia

² Ideal oriundo da obra *Novum organuum* (1660) do inglês Francis Bacon, segundo o qual, em síntese, o curso dos eventos naturais e históricos constitui uma série unilinear e cada termo da série realiza um incremento de valor em relação ao precedente, de modo que os tempos presentes necessariamente detêm mais conhecimentos do que a Era Antiga (HEIDEMANN, 2014, p. 24).

historiográfica e diante das barbáries experimentadas nas duas grandes guerras mundiais. De acordo com Heidemann (2014) a I Guerra Mundial causou uma desilusão que atormentou por décadas a sociedade ocidental, o que iniciou um processo de desmantelamento do ideal de progresso.

Ainda na primeira metade do século XX, competia tão somente ao mercado a tarefa de promoção do progresso e, por conseguinte, do bem-estar social, restando ao Estado apenas o dever de garantir a autonomia privada, sem tomar para si qualquer obrigação social positiva. Nesses tempos, portanto, a ideia de políticas públicas era inconcebível, haja vista ser impossível dissociar o conceito de política pública com o papel dos Estados e dos governos nas diferentes sociedades, conforme o exposto abaixo:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Por conseguinte, logo se percebeu que o sistema baseado em uma liberdade quase absoluta dos mercados, associado à ausência de intervenção estatal nas esferas econômica e social, ocasionou resultados nefastos que reclamariam por uma maior ação política dos governos nos mais variados campos da sociedade. A partir de então, houve um aumento gradativo da interferência estatal na economia e na promoção do bem-estar social, havendo, de forma inversa, uma diminuição da liberdade do mercado.

Nesse panorama, diferentemente da ideia de *progresso*, que constituiu uma atribuição quase que exclusiva da economia e dos mercados, o *desenvolvimento* demandou uma performance conjunta do mercado e do Estado, tornando necessária uma atuação ativa dos governos, principalmente das nações consideradas como menos desenvolvidas, para que se atingisse um grau satisfatório de mudanças sociais e econômicas (RAMOS, 1970).

Segundo Heidemann (2014), a ação política dos governos na promoção do desenvolvimento ocorreu basicamente de duas formas: através de uma regulamentação mais incisiva das atividades econômicas; e através da provisão de bens públicos, por meio da execução direta de serviços públicos (educação, saúde,

transporte público, dentre outros) e mediante a criação e gestão de empresas estatais. Foi neste segundo modo de intervenção que o Estado ganhou maior expressão na resolução dos mais variados problemas sociais e que as ações governamentais obtiveram maior destaque, sendo compreendidas, posteriormente, como políticas públicas.

Inicialmente, a ideia de desenvolvimento gravitou em torno da economia, não havendo preocupação em se conceber qualquer espécie de classificação para o fenômeno. Desse modo, um país era considerado como desenvolvido quando atingia um alto nível de industrialização, independentemente das condições observadas em outras áreas da sociedade.

Entretanto, assim como aconteceu com o ideal de *progresso*, constatou-se que o foco exclusivo no desenvolvimento econômico foi responsável por efeitos negativos tanto nos países desenvolvidos, como também nos que buscaram reproduzir o modelo daqueles. Observou-se que os países denominados de *primeiro mundo* continuavam a apresentar misérias, desigualdades e conflitos sociais que assolavam o bem-estar geral da sociedade. Por isso, houve a necessidade de que o conceito de desenvolvimento fosse incrementado por novas noções, tais como a de *desenvolvimento humano*. Nessa perspectiva:

[...] as consequências perversas, não previstas nem desejadas pelos paladinos do ideal desenvolvimentista, levaram os pesquisadores a estudar as premissas que sustentavam esses modelos. Assim, só os efeitos negativos do desenvolvimento passado levaram os estudiosos a pensar que a noção do desenvolvimento sem qualificações já não era satisfatória (HEIDEMANN, 2014, p. 27-28).

Compreende-se, portanto, que o desenvolvimento, em todas as suas facetas, é o resultado da atuação conjunta entre o Estado (através das políticas públicas) e de outras forças sociais, dentre as quais se destaca o mercado. Consequentemente, é plausível conjecturar que a estrutura institucional dos estados e a forma como ocorre a *policy-making* são capazes de gerar impactos negativos ou positivos no nível de desenvolvimento econômico e humano dos países.

Define-se *desenvolvimento econômico* como o processo sistemático de acumulação de capital e de agregação de progresso técnico ao trabalho e ao capital, que resulta no aumento da produtividade e da renda *per capita* em uma determinada sociedade, elevando os seus salários e seus paradigmas de bem-estar (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Para que seja possível, na experiência concreta, um desenvolvimento econômico sustentado, é vital que também seja promovido o *desenvolvimento humano*, que pode ser definido como a realização ou satisfação pessoal dos indivíduos de determinada localidade (RODRIGUES, 1993). Trata-se, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas adquiram capacidades e oportunidades para se tornar aquilo que desejam ser.

Foram essas duas facetas do desenvolvimento que serviram de paradigma, nesse trabalho, para medir a capacidade governamental de prover bens públicos, isto é, de oferecer resposta aos problemas públicos que surgem no cotidiano social.

3 CONSTITUIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção são apresentadas as três perspectivas ou dimensões da política - *polity*, *politics* e *policy* – e, por conseguinte, é explicado como tais perspectivas são dispostas nas constituições dos países contemporâneos.

3.1 *POLITY, POLITICS E POLICY*

A política pode ser definida e compreendida através de três *dimensões*, a saber: *polity*, *politics* e *policy*. De acordo com Couto e Arantes (2006), não existe, ainda, na língua portuguesa, palavras que sintetizem essas três visões acerca da política.

A *polity* é a *dimensão institucional* da política e pode ser compreendida como as normas que definem o sistema político e a estrutura institucional do sistema político-administrativo de um Estado (FREY, 2000). Trata-se, portanto, do conjunto de regras estruturantes do jogo político em um regime democrático, pelas quais se pautará a competição política e o comportamento dos atores políticos.

Como a *polity* estruturará e moldará o jogo político, é fundamental que suas regras sejam formadas por um consenso mínimo entre as forças políticas dominantes em determinada sociedade, a fim de que sejam efetivamente observadas (COUTO; ARANTES, 2006).

Ademais, por se tratar de normas que regem a estrutura institucional medular de determinada sociedade, as normas de *polity*, em sua grande maioria, são abrigadas nos documentos constitucionais, a fim de que sejam dotadas de uma proteção jurídica mais vigorosa. Desse modo, basicamente se identificam como *polity*, em uma constituição, as normas que definem o Estado e a sua forma; que estabelecem a forma e o sistema de governo; que criam as instituições e dispõem sobre as suas respectivas atribuições; que determinam quais são as autoridades públicas e as suas respectivas competências; que estruturam o sistema eleitoral e os aspectos centrais da competição política; e os direitos, deveres e garantias fundamentais dos cidadãos.

Quanto aos direitos fundamentais, é impensável que sejam considerados como *polity* tão somente os *direitos civis* - que garantem as liberdades básicas das pessoas - e os *direitos políticos* - que asseguram a participação política dos cidadãos. De

acordo com Marshall (1967), a garantia exclusiva de direitos civis e políticos pouco valerá em uma sociedade marcada pelo preconceito entre classes e pela falta de oportunidade econômica, ou seja, pela desigualdade social.

Logo, assim como os direitos civis e políticos, os direitos sociais – orientados para a promoção do bem-estar e da igualdade social - também constituem um mínimo essencial para o exercício da cidadania, motivo pelo qual não há dúvidas de que integram a *polity*. Desse modo:

[...] 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 (COUTO; ARANTES, 2006, p. 51).

Vale salientar que, embora os direitos sociais inegavelmente constituam a *polity*, as diversas formas pelas quais eles serão efetivamente concretizados no âmbito social não integram esta dimensão da política, haja vista que constituem verdadeiros resultados do processo decisório, que melhor se identificam como *policy*.

A segunda dimensão da política, de caráter *procedimental*, é a *politics*, que constitui a dinâmica da vida política de uma sociedade, ou seja, a própria competição política, na qual os atores buscam obter os recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem (SECHI, 2014).

Considerando a *politics* como um fluxo no qual são exercidas as forças políticas organizadas, Kingdon (1984) dispõe que as políticas públicas perpassam pelo seguinte processo: a) o reconhecimento de um problema público; b) a concepção de meios e alternativas para oferecer uma resposta aos problemas públicos reconhecidos (*policy*); e c) o contexto político favorável, ou não, à concretização das ações concebidas para a resolução das questões coletivas específicas (*politics*). Logo, a forma pela qual estão conformadas as forças políticas integrantes da *politics* impacta diretamente na implementação de determinada política pública.

A *politics* ocorre nos limites impostos pela *polity*. De acordo com Frey (2000), essa dimensão é marcada pelo conflito frequente, haja vista que é nela que ocorre a competição entre os atores políticos, que, com visões e ideologias distintas, buscam, cada qual, ocupar os cargos públicos, impor seus objetivos e implementar suas decisões.

Por fim, a terceira e última dimensão da política é a *policy*. Denominada de dimensão *material*, a *policy* nada mais é do que os resultados oriundos do jogo político (*politics*) que ocorreu em conformidade com as regras ditadas pela *polity*. São, portanto, as decisões políticas de conteúdo concreto que se relaciona com os variados programas políticos (FREY, 2000).

De acordo com Couto e Arantes (2006), por ser fruto da competição que marca a *politics*, a *policy* longe está de ser estável e consensual, visto que seu conteúdo varia de acordo com as peculiaridades do processo político do qual resulta. Por este motivo, a *policy* é caracteristicamente *controversa*, no sentido de que guarda estreita relação com o tempo, as circunstâncias, as ideias e os interesses que permearam a visão dos tomadores de decisão na *policy-making*.

É de se notar que algumas das decisões políticas que integram a *policy* constituem escolhas governamentais que irão produzir efeitos específicos na vida do cidadão, se revestindo, portanto, do caráter de políticas públicas (SOUZA, 2006). Assim a política pública está intrinsecamente relacionada com a terceira dimensão da política (*policy*), tendo em conta que, em regra, ela também é resultado das dinâmicas de enfrentamento, disputa de poder e consecução de interesses entre os atores políticos (*politics*).

Todavia, excepcionando a estruturação acima exposta, algumas políticas públicas são excluídas das vicissitudes do jogo político (*politics*) e normatizadas nos textos das constituições, ganhando o mesmo *status* dirigente da *polity*. Tal fenômeno será tratado no tópico seguinte.

3.2 A INCORPORAÇÃO DA *POLICY* PELAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS NACIONAIS

O termo *Constituição* pode assumir diversos significados, a depender da ótica em que é analisado e estudado. Do ponto de vista político, diz-se que ela é o instrumento através do qual são estabelecidas as principais regras do jogo político de uma determinada comunidade (MELO, 1998). Logo, a constituição é a *decisão política fundamental* sobre o tipo e a forma da existência política de um Estado, conforme definição de Carl Schmitt (MORAIS, 2014).

A constituição é o instrumento normativo inaugural que abriga as principais regras estruturantes da *polity*, de acordo com o conceito visto no tópico anterior. Nesse

sentido, nos textos das constituições é comum a presença de dispositivos que definem *a forma, a organização e o funcionamento do Estado, bem como dos seus órgãos e poderes; os direitos fundamentais dos cidadãos; e os critérios de alteração constitucional* (ELSTER, 1994), conforme ser observa abaixo:

Dada a função estruturante da *polity*, as normas constitucionais têm caráter soberano, razão pela qual não estão em princípio sujeitas à discussão democrática cotidiana, à qual balizam, resguardando direitos fundamentais e assegurando que a *politics* transcorra segundo parâmetros previsíveis e estáveis. Normativamente, correspondem a um momento inaugural, no qual se fundaria a *polity* e se iniciaria o jogo político (ACKERMAN, 1988 apud COUTO; ARANTES, 2006, p. 48).

A função precípua das constituições é oferecer segurança e eficácia àquela *decisão política fundamental*. Tal finalidade é observada, com maior efeito, nas *constituições escritas*, cujas normas constam em um único documento que goza de um *status* de superioridade perante as demais normas do ordenamento jurídico nacional, bem como são dotadas de rigidez, isto é, de um procedimento mais dificultoso de alteração quando comparado ao procedimento previsto para as leis infraconstitucionais.

De acordo com Elster (1994), a constituição escrita se distingue de outra espécie de constituição – a *não escrita* -, que é aquela que não é compilada em um único documento, mas é formada por um conjunto de leis que regulam questões fundamentais para o país que a adota, como a estrutura das instituições governamentais, as atribuições das autoridades públicas e os direitos fundamentais dos cidadãos.

As constituições não escritas, inerentes ao *modelo majoritário* de democracia (como o do Reino Unido e da Nova Zelândia), têm como característica mais marcante a *flexibilidade*, que significa que, por se tratar de um conjunto leis de *status* formal equivalente ao de qualquer outra, pode ser alterada pelo parlamento pelo mesmo procedimento que é utilizado para as demais leis do ordenamento jurídico (LIJPHART, 2003). Assim, vigora nesse sistema constitucional a *supremacia do parlamento*, estando a constituição mais suscetível à vontade da maioria.

Em virtude do exposto e para a consecução dos objetivos propostos nesta pesquisa, será abordado, tão somente, o fenômeno da normatização de *policy* nas constituições escritas, pois as *constituições não escritas* não são dotadas dos instrumentos que limitam a ação dos atores políticos e o processo de *policy-making*,

prevalecendo, como já exposto, a vontade da maioria exteriorizada pelas leis ordinárias promulgadas pelo parlamento.

Restringindo a abordagem, portanto, às *constituições escritas*, tem-se que elas se utilizam de mecanismos que dificultam a alteração e a supressão de suas normas - em casos mais extremos, há constituições que estabelecem disposições insuprimíveis, como se verifica no art. 103 da Constituição do Senegal de 2001, que veda a aprovação de qualquer emenda constitucional tendente a abolir a forma republicana do Estado, o sistema eleitoral e a duração e o número de mandatos consecutivos do Presidente da República. Tais mecanismos procedimentais constituem aquilo que se denomina de *inércia constitucional* e são estabelecidos com o fim de limitar o alcance da regra majoritária. Assim:

The general role of constitutionalism is to make it more difficult to change constitutional provisions, whether these are valued for their impact on security or on efficiency, or for other reasons. Two main types of hurdles may be imposed on constitutional amendments: supermajorities and delays (waiting periods and confirmation procedures) (ELSTER, 1994, p. 219).

São mecanismos de inércia constitucional: a) *a exigência da formação de maiorias mais amplas para a aprovação de modificações ao texto constitucional (superior ao exigido para a aprovação de leis infraconstitucionais)*, como se verifica no art. 195 da Constituição da Bélgica de 1831, que estabelece a aprovação de dois terços dos integrantes do parlamento para que se inicie o debate de uma emenda constitucional e, novamente, o voto de dois terços dos parlamentares para que a mudança da constituição seja efetivada; b) *a estipulação de períodos de espera que retardam a implementação da nova decisão política*, como se observa no art. 89 da Constituição da França de 1958, que proíbe o início ou a continuação do procedimento de alteração da constituição no período em que a integridade do território nacional seja colocada em risco; c) *a submissão da alteração constitucional a um referendo*, como prevê a Constituição da Romênia de 1991, que em seu art. 151, inciso 3, estabelece que, concluído o procedimento no parlamento, a alteração deve ser submetida ao crivo popular em um prazo de 30 dias; e d) *o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos infraconstitucionais*, como dispõe a Constituição do Japão de 1946, que em seu art. 81 atribui ao Supremo Tribunal a competência para declarar a constitucionalidade de qualquer lei, ordem, regulamento ou ato oficial; dentre outros mecanismos.

Um importante fator que justificaria a rigidez constitucional seria a proteção dos indivíduos contra escolhas irracionais. A constituição, desse modo, forneceria uma estrutura relativamente estável e imune à manipulação estratégica, de modo que a provisão de direitos básicos não fique à mercê de mudanças promovidas pelas maiorias. Ao garantir a estabilidade do quadro básico, a constituição teria o condão de desestimular a busca de renda individual pelos atores políticos e de promover a *accountability* através da criação de um panorama de estabilidade e de não-manipulação do sistema político.

Ao tratar da necessidade de um mecanismo de controle da ação governamental, Tocqueville (1971 apud BOBBIO, 2013) afirma que o problema não reside, em si, no regime político vigente, mas na inexistência de meios de limitação e controle do poder do governo, tendo em vista que o *germe da tirania* se encontra justamente na onipotência do soberano, quem quer que o seja. Nesse panorama, é possível compreender as constituições, nas democracias, como o principal instrumento de limitação do poder da maioria que controla o governo.

Circunstâncias das mais diversas e *paixões* políticas momentâneas poderiam influenciar os atores políticos a abrir mão de compromissos anteriormente adotados e cuja concretização geraria um resultado *ótimo* de longo prazo, para realizar escolhas que resultam em benefícios imediatos e de curto prazo (alternativa *subótima*). Nesse sentido, as constituições teriam sido a solução encontrada pelos fundadores de determinados Estados nacionais para proteger as gerações futuras contra aquelas paixões e interesses de curto prazo, excluindo do jogo político a decisão quanto às questões basilares da sociedade e protegendo as minorias contra uma *tiranía da maioria* (MELO, 1997).

Sem prejuízo do exposto, também é importante registrar que as constituições escritas e rígidas são típicas do modelo consociativo ou consensual de democracia, nos moldes descritos por Lijphart (2003). De acordo com esse autor, diferentemente do modelo de *Westminster*, onde uma grande minoria fica excluída do poder, confinada ao papel de oposição, a democracia consensual permite que as minorias também tenham parcela de expressão no poder, através da exigência da formação de coalizões que propiciem a participação de todos os partidos importantes no governo; do sistema multipartidário; da representação proporcional; dentre outras regras. Assim, a democracia consensual, típica de sociedades heterogêneas, tem como

escopo propiciar a tomada e implementação de decisões políticas através da negociação entre os diversos grupos.

Em virtude da diversidade de interesses (muitas vezes antagônicos) e da heterogeneidade das sociedades que exigem o modelo consociativo de democracia, faz-se necessário um instrumento constitucional que estipule pré-compromissos a serem obrigatoriamente implementados pelos atores políticos do futuro e para cuja alteração seja necessária a adesão do consentimento das minorias à vontade da maioria. Nessa perspectiva, “a modificação de preceitos constitucionais passa, necessariamente, pela costura de amplos acordos, capazes de contemplar quase sempre grupos politicamente minoritários, sem os quais a mudança se torna impossível” (COUTO, 1997, p. 43).

Cumprido salientar que as limitações constitucionais até então expostas só são observáveis em regimes democráticos, nos quais existem um sistema minimamente efetivo de *checks and balances*. Isto é assim porque as constituições vigentes em regimes autoritários, por mais garantias que possam estabelecer, não dispõem de mecanismos efetivos de *accountability*, servindo, o mais das vezes, para legitimar o governo autoritário. Logo:

But such constitutional commitments work only when embedded in a system of checks and balances. A dictator may well announce a constitution with strong and unamendable guarantees for property, but nobody will believe him if there is no mechanism outside his control that can be counted on to sanction violations (ELSTER, 1994, p. 222)

Ocorre que inicialmente pensadas para proteger as normas de *polity*, isto é, as regras estruturais que têm o condão de conferir estabilidade e previsibilidade ao jogo político, algumas constituições passaram a contemplar e salvaguardar, em seu texto, a *policy*, isto é, normas veiculadoras de políticas públicas específicas, como forma de dotar tais políticas de certa credibilidade.

Por conseguinte, ao invés de atribuir a decisão sobre políticas públicas ao jogo político e à discricionariedade dos atores políticos, alguns Estados preferiram pré-estabelecer, nas constituições, alguns assuntos que deveriam constar obrigatoriamente na agenda formal do governo, bem como alguns meios pelos quais determinados problemas públicos deveriam ser solucionados. Quanto a isso:

O elemento credibilidade das políticas públicas também ganhou importância, ou seja, a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que

o poder discricionário dos políticos e burocratas, contido nas políticas públicas. O fator credibilidade passou a ser fundamental para políticas como a monetária, mas também influenciou o novo desenho das políticas públicas em várias outras áreas (SOUZA, 2006, p. 36).

Conforme visto no tópico anterior, o processo de *policy-making* ocorre no âmbito da *politics*, cujo resultado é a *policy*. O caráter dinâmico da *politics* exigiria, por sua vez, que as políticas públicas também fossem veiculadas por atos normativos de igual dinamicidade, a fim de que elas sejam conformadas às necessidades que eclodem no cotidiano político e social. Por isso, Couto e Arantes (2006) sustentam que o normal seria que as *policies*, ao invés de constarem no texto rígido e pretensamente estável da constituição, deveriam ser objeto de leis e atos normativos infraconstitucionais que se submetam à flexibilidade e à dinâmica da disputa política.

A introdução de *policies* específicas (e muitas vezes controversas sob o ponto de vista político-partidário) nos textos constitucionais, teria promovido uma demasiada limitação ao poder discricionário dos governantes, os quais, para concretizarem novas políticas públicas, se veriam obrigados a se utilizar de consecutivas reformas constitucionais, fato que perturbaria a própria estabilidade constitucional e que exigiria uma habilidosa governabilidade.

Couto e Arantes (2006) vão mais além ao aduzir que a constitucionalização de *policy* afeta negativamente a própria democracia, tendo em vista que os governantes eleitos se veem impedidos de implementar parcela das políticas públicas que fizeram parte de sua agenda eleitoral, em virtude dos entraves postos na constituição através de normas veiculadoras de políticas públicas de observância obrigatória. Nesse sentido, a sociedade do presente estaria subjugada às ideologias e aos interesses que permearam o passado.

Outra consequência da constitucionalização da *policy* seria a *judicialização da política*. Isto ocorre porque a violação de normas constitucionais veiculadoras de políticas públicas pode ser objeto de controle de constitucionalidade, função que geralmente é atribuída pelas constituições ao Poder Judiciário ou aos chamados Tribunais Constitucionais. Por conseguinte, o processo de *policy-making* se tornaria ainda mais complexo, haja vista a introdução de mais um poderoso *veto player* na composição das decisões políticas (ARANTES; KERCHÉ, 1999).

Poder-se-ia argumentar que o detalhamento de políticas públicas pelo texto constitucional confere maior segurança jurídica à sociedade e constituiria uma

garantia de que os governantes agiriam não apenas de modo a realizar seus interesses individuais, visto que seriam obrigados constitucionalmente a agir em prol de uma racionalidade coletiva (SOUZA, 2006).

Contudo, com base em uma visão de *path dependence*, também se argumenta que “[...] as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2006, p. 29), de modo que é preciso refletir se a limitação da ação governamental oriunda da constitucionalização de *policy* constitui, nos dizeres de Elster (1995), um remédio mais perigoso do que a própria doença.

De acordo com Couto e Arantes (2006), é de se esperar que as amarras impostas pelas normas constitucionais de *policy* acabariam por engessar demasiadamente a ação dos governantes, os quais se veriam impedidos de oferecer, em tempo hábil, uma solução adequada aos problemas públicos. Logo, ao contrário do propósito para o qual teriam sido criadas, as normas constitucionais de *policy* acabariam por gerar impactos negativos na efetividade das próprias políticas públicas existentes, ou seja, resultariam em benefícios subótimos não previstos pelo legislador constituinte, ao invés dos resultados ótimos esperados. Nessa esteira:

Even if optimal rules do exist, pre-commitment is not a logically coherent solution. The reason is that just any commitment is not good enough: it must be a commitment to an optimal program. And advocates of commitment (like Shepsle, 1989) do not consider the political process by which such commitments are established. After all, the same forces that push the state to suboptimal discretionary interventions also push the state to a suboptimal commitment (PRZEWOSKI; LIMONGI, 1993, p. 66).

Conforme já exposto inicialmente, o arcabouço institucional de um país é capaz de influenciar a sua política e os resultados de suas políticas públicas. Desse modo, as instituições “[...] podem ser configuradas para facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras. Podem favorecer certos interesses na sociedade e desfavorecer outros (DYE, 2015, p. 113).

Isto posto, partindo do pressuposto neoinstitucionalista de que os arranjos institucionais têm o condão de moldar a decisão, a formulação e a implementação de políticas públicas (SOUZA, 2006), é razoável questionar qual o impacto da constitucionalização de normas com natureza de *policy* na capacidade governamental de oferecer respostas eficazes aos problemas públicos que exsurtem do cotidiano social.

4 POLICY AGENDA E POLICY ALTERNATIVA

O processo de *policy-making*, também conhecido como ciclo político-administrativo de políticas públicas, é formado não menos que as seguintes etapas: a *definição da agenda política*, a *definição das alternativas para a solução dos problemas públicos definidos na agenda*, a *tomada da decisão política dentre as alternativas elencadas na etapa anterior* e a *implementação da decisão* (KINGDON, 1984). Além dessas etapas, também se inclui a fase de *avaliação da política pública* (HEIDEMANN, 2014).

Quando as constituições internalizam, em seu texto, dispositivos com natureza de *policy*, tais normas exteriorizam basicamente os dois primeiros estágios do supracitado ciclo, isto é, a *montagem da agenda* e a *formulação de políticas*.

Assim, neste trabalho, considerou-se como **Policy Agenda** a norma constitucional que estabelece que determinado problema público deverá receber a atenção governamental, isto é, que se refere à etapa de *montagem de agenda*; e como **Policy Alternativa** a norma constitucional que estipula, ela própria, os meios disponíveis ao governo para solucionar determinado problema público, o que se relaciona com a etapa de *formulação de políticas*.

No fenômeno da constitucionalização de *policy*, as duas referidas etapas do ciclo de políticas públicas são retiradas do controle dos governos e são realizadas exclusivamente pelos atores que, em um dado momento histórico, exerceram o *poder constituinte originário* – o qual se manifesta na edição de uma nova constituição – ou o *poder constituinte derivado reformador* – que altera a constituição, aditando seu texto através das chamadas emendas constitucionais (MENDES, 2009).

4.1 A MONTAGEM DA AGENDA

A montagem da agenda é uma etapa de pré-decisão, na qual o governo direciona sua atenção para determinados problemas públicos, sendo considerada, pela literatura, como um momento crucial que influenciará todo o processo de *policy-making*, inclusive os seus resultados (HEIDEMANN, 2014).

De acordo com Kingdon (1984), a *agenda* é o conjunto de assuntos ou problemas aos quais os governos e os atores externos a ele ligados, em um dado momento, direcionam a sua atenção. Desse modo, a montagem da agenda ocorre,

por exemplo, quando o Secretário de Transportes direciona a sua atenção para problemas como o custo dos transportes públicos e a deterioração das rodovias.

Ao definir a agenda, o governo, dentro do conjunto de todos os assuntos concebíveis, escolhe voltar sua atenção para alguns deles, ao invés de outros. Dessa forma, o processo de agendamento reduz esse conjunto de assuntos concebíveis para o conjunto formado tão somente pelos problemas que merecerão o foco governamental.

Inicialmente, a *policy sciences* compreendeu a montagem da agenda como um processo meramente objetivo, através do qual o governo, de acordo com suas capacidades de informação e ação, elegia aquelas questões que mereceriam ou não a sua atenção dentre uma vasta gama de problemas privados e sociais preexistentes.

Naquela concepção objetiva, entendia-se que os Estados possuíam problemas públicos que eram comuns a todos, bem como questões mais específicas interligadas ao nível de desenvolvimento econômico de cada nação, sendo secundários outros fatores, como, por exemplo, os de ordem cultural e política. Sharkansky (1971) chegou a afirmar, nesse sentido, que condições políticas, como o poder dos partidos políticos e a participação do eleitor, possuem pouca influência no processo de *policy-making* quando comparados aos fatores de ordem econômica.

A partir dessa perspectiva objetiva de análise, foram elaboradas várias linhas de estudo, como a *tese da convergência* – que sugere que os países se direcionam para uma mesma composição de políticas públicas, na medida em que passam pelo processo de industrialização; o *modelo de dependência de recursos* – que reconhece que a montagem da agenda, da mesma forma que é influenciada por fatores econômicos, também é por aspectos políticos ligados, principalmente, às necessidades crescentes do proletariado oriundas da industrialização; e o *ciclo político de negócios* – que defende que a economia sofre interferência da ideologia política do partido que controla o governo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O modelo objetivo de montagem da agenda passou a ser questionado a partir do pensamento pós-positivista e cedeu espaço para a corrente subjetiva dos problemas políticos. De acordo com essa corrente, muito mais do que fatores políticos ou econômicos, a decisão acerca do reconhecimento de problemas públicos que merecerão o foco governamental depende muito mais da visão de mundo, das crenças e das ideias que permeiam os *policy-makers*. Nesse sentido:

[...] *ideas are often important determinants of government policy. Our argument is that ideas influence policy when the principled or causal beliefs they embody provide road maps that increase actors' clarity about goals or ends-means relationships, when they affect outcomes of strategic situations in which there is no unique equilibrium, and when they become embedded in political institutions* (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 3).

A montagem da agenda, de acordo com a visão subjetivista, não constitui um ato mecânico no qual os *policy-makers* apenas elegem, dentre um conjunto de problemas pré-concebidos, aqueles que terão atenção governamental. Na visão subjetiva, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 109), os problemas políticos “[...] surgem de discursos sociais e políticos preexistentes que estabelecem ao mesmo tempo o que é um problema e uma oportunidade política e quem é capaz de articular as duas coisas”.

A definição da agenda, portanto, constituiria um complexo processo sociológico, que é influenciado pelas tradições, pelos discursos sociais exteriorizados pela população, pelas ideologias dos atores políticos tomadores da decisão e pelas crenças que vigoram em um determinado momento histórico.

Ocorreu que tanto a corrente objetiva como a subjetiva, tomadas em termos absolutos, se mostraram insuficientes para explicar a etapa de definição da agenda governamental, motivo pelo qual outros modelos foram propostos por teóricos que se dedicaram à *policy sciences*. Dentre eles, se destacam o modelo do *funil de causalidade* e o modelo dos *ciclos de visibilidade dos problemas*.

O modelo do *funil de causalidade* unifica as correntes objetiva e subjetiva no sentido de considerar, como variáveis influenciadoras da montagem da agenda, os fatores econômicos e políticos, as ideologias e discursos dominantes na sociedade, a estrutura institucional e o processo de tomada de decisão do governo. Entretanto, essas variáveis são consideradas em uma relação de interação mútua, na qual:

[...] a *policy-making* ocorre dentro de instituições, as instituições existem dentro de conjuntos dominantes de ideias e ideologias, as ideologias estão empregadas nas relações de poder na sociedade e as relações de poder se alojam dentro do ambiente social e material mais amplo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 111).

Por sua vez, o modelo dos *ciclos de visibilidade dos problemas*, pensado por Anthony Downs em 1960, informa que o governo elege como foco de ação governamental aqueles assuntos que, em determinado momento, ocupam a atenção pública. Assim sendo, à medida em que determinada matéria deixa de fazer parte do

anseio da sociedade, também perde a atenção do governo, em um dinâmico ciclo de visibilidade, no qual algumas questões ganham e outras perdem o foco da atenção governamental (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

É possível relacionar o referido modelo do ciclo de visibilidade com a teoria econômica da democracia de Downs, na qual o governo tende a orientar suas escolhas pelas preferências da maioria dos eleitores, contudo, considerando que a incerteza quanto a tais preferências afeta a tomada de decisão governamental, o governo se torna susceptível a confiar nas informações prestadas pelos intermediários que se colocam entre ele e os eleitores (DOWNS, 2013). Nesse sentido, a opinião pública ganha grande destaque como influenciadora da decisão governamental.

A montagem da agenda, de acordo com Cobb, Ross e Ross (1976) pode ser realizada através de três modos: pela *iniciação externa*, pela *mobilização* e pela *iniciação interna*. Inicialmente pensados para cada espécie de regime político, logo se concluiu que os três modos podem ser observados em todo e qualquer regime (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A *iniciativa externa* é o processo pelo qual as questões surgem em grupos não-governamentais e, em seguida, são expandidas o suficiente para alcançar, primeiro, a *agenda pública* (percepção social de que determinadas demandas merecem atenção governamental) e, finalmente, a *agenda formal* do governo.

O segundo modo – a *mobilização* - considera questões que são iniciadas dentro do governo e que, de pronto, já são incorporadas à agenda formal sem passar pelo crivo da sociedade (pela *agenda pública*). Entretanto, o governo tentará incorporar tais questões ao pensamento do público em massa, para que a implementação da política seja bem-sucedida.

Por fim, o modelo de *iniciativa interna* descreve questões que surgem dentro da esfera governamental, mais especificamente em grupos ou órgãos técnicos especializados, e cujos defensores não tentam expandi-las para o público em massa. Assim, diferentemente do que ocorre na *mobilização*, na *iniciativa interna* os apoiadores de determinadas políticas apostam na sua própria capacidade de aplicar pressão suficiente para assegurar o *status formal da agenda*, uma decisão favorável e, por conseguinte, uma implementação bem-sucedida.

Ao traspor às ideias acima ao fenômeno da constitucionalização de *policy*, é possível desenvolver pelo menos dois importantes raciocínios. O primeiro é o de que, quando a agenda é definida pela constituição de um país, os problemas por ela

reconhecidos recebem influência dos fatores físicos e socioeconômicos, da distribuição do poder, das ideias e ideologias e das estruturas institucionais que vigoravam em um ponto específico do tempo – *o da elaboração e promulgação da norma constitucional*. Assim, considerando a dinamicidade dos eventos sociais, muito provavelmente a agenda constitucional seria diferente caso fosse definida em qualquer outro período.

O segundo raciocínio é o de que há um quarto modo de montagem da agenda, que não foi exposto por Cobb, Ross e Ross (1976): a *internalização constitucional*, isto é, a definição da agenda formal governamental realizada pelos atores políticos exercentes do poder constituinte *originário*, no momento em que é promulgada uma constituição. Neste modelo, o poder constituinte pode sofrer influência de grupos e agentes externos, oriundos da sociedade ou do regime político anterior, ou não. A característica mais marcante da internalização constitucional é o fato de que a decisão acerca das questões que merecerão a atenção governamental é totalmente excluída do crivo do próprio governo, a quem caberá, tão somente, a sua observância obrigatória.

4.2 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

Definida a agenda, caberá ao governo analisar os meios pelos quais as questões públicas serão solucionadas. Esta etapa do ciclo de políticas públicas é denominada, pela literatura, de *formulação de políticas*.

Considerada como o segundo estágio do processo de *policy-making*, a formulação de políticas é a etapa em que são estudadas e examinadas as opções e curso de ações que se encontram disponíveis para a solução dos problemas públicos anteriormente identificados (HEIDEMANN, 2014). Dessa forma, se na *montagem da agenda* os problemas públicos são identificados, na *formulação de políticas* são estabelecidos os cursos de ação que serão adotados para a solução de tais problemas.

O processo de especificar os cursos de ação reduz o conjunto de alternativas concebíveis para o conjunto que será efetivamente considerado pelo governo, através da ponderação a respeito dos riscos e méritos, bem como acerca das restrições técnicas, políticas e orçamentárias para se adotar determinadas opções (KINGDON, 1984).

Outrossim, as alternativas de solução podem ser formuladas em dois momentos: ainda na *montagem da agenda*, concomitantemente com a identificação dos problemas, ou posteriormente, quando a questão pública já foi integrada à agenda formal do governo.

Conforme expõe Jones (1984, p. 78 apud HEIDEMANN, 2014, p. 39), a etapa de *formulação de políticas públicas* possui as seguintes características: a) os meios de solução dos problemas públicos podem ser formulados, concorrentemente, por dois ou mais grupos de atores; b) para que haja a formulação, não é necessário que os problemas estejam claramente definidos; c) não se exige que os formuladores de políticas tenham tido, necessariamente, algum contato com os grupos afetados; d) a atividade de formulação pode ser realizada por qualquer instituição; e) mesmo que a formulação tenha levado um longo período de tempo, isso não significa que as propostas que dela resultaram serão efetivamente concretizadas; f) é comum que haja instâncias para as quais possam recorrer os indivíduos insatisfeitos com a formulação; g) na formulação, sempre haverá satisfeitos e insatisfeitos com as políticas propostas.

O processo de *formulação de políticas* pode, ainda, ser subdividida em quatro fases: a *apreciação*, o *diálogo*, a *formulação* e a *consolidação* (THOMAS, 2001 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Na *apreciação*, o governo busca obter informações acerca de determinado problema público, as quais podem ser produzidas por seus próprios agentes ou por fontes externas, tais como *experts* sobre o tema, partes interessadas, pesquisadores, dentre outros. A fase de *diálogo*, por sua vez, é marcada pelas deliberações e discussões quanto às alternativas de solução identificadas, aproximando os atores políticos das diferentes perspectivas sobre a questão e suas respectivas soluções.

A *formulação* é a fase na qual são escolhidas as opções que realmente poderão ser concretizadas, reduzindo o conjunto de alternativas concebíveis. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 125), o resultado dessa fase pode assumir “[...] a forma de projeto de lei ou de regulamentações, ou poderia identificar o quadro de referência para que os atores políticos públicos e privados subsequentes negociem um plano mais específico de ação”. Ao final, tem-se a fase de consolidação, na qual os atores políticos têm a oportunidade de ratificar ou de discordar das opções políticas recomendadas na fase anterior.

5 METODOLOGIA

A presente pesquisa se caracteriza como *explicativa*, haja vista que busca demonstrar, através da literatura sobre o tema e de dados empíricos, a influência que a constitucionalização de normas com natureza de políticas públicas (*policy*) exerce sobre a capacidade governamental de oferecer respostas eficazes aos problemas públicos.

A coleta de dados foi desenvolvida, inicialmente, a partir de uma abordagem qualitativa, a partir da qual foram identificadas as normas com natureza de *policy* de cada uma das constituições dos países que integraram o objeto espacial da pesquisa. Tais documentos constitucionais foram obtidos no repositório da organização *Constitute Project*³, que dispõe das constituições atualmente vigentes no mundo.

Quanto aos países estudados, a pesquisa se restringiu aos que ostentam regime político democrático, nos quais é mais crível supor que as constituições são cumpridas pelos atores políticos em virtude da existência de um sistema efetivo de *checks and balances* e de mecanismos operantes de *accountability* (ELSTER, 1994).

Os países democráticos objeto da pesquisa foram selecionados através do indicador de democracia elaborado pelo *The Economist Intelligence Unit* no ano de 2015, o qual classificou 79 países como *democracias plenas* e *democracias frágeis*. Desses países, 73 integraram a amostra da pesquisa, os quais estão dispostos na tabela 1.

Austrália, Canadá, Israel, Nova Zelândia e Reino Unido foram excluídos da referida amostra, pois em tais países, que adotam constituições do tipo *não escritas*, vigora o sistema de *flexibilidade constitucional*, no qual não existe um documento constitucional único dotado de rigidez e supremacia que restrinja a ação dos atores políticos e o processo de *policy-making*, prevalecendo a vontade da maioria, expressada pelas leis ordinárias promulgadas pelo parlamento (LIJPHART, 2003).

Ademais, a constituição de *Hong-Kong* não se encontra disponível no repositório do *Constitute Project*, motivo pelo qual o país também foi excluído da pesquisa.

³ O *Constitute Project* (www.constituteproject.org) é um repositório virtual criado pelo *Comparative Constitutions Project* em parceria com o *Google Ideas*, com o apoio financeiro da *Indigo Trust* e do *IC² Institute*. O site contém o texto completo e atualizado, em língua inglesa, de quase todas as constituições nacionais ativas do mundo.

TABELA 1 - Democracias Plenas e Frágeis do ano de 2015

Democracias Plenas					
Alemanha	Espanha	Irlanda	Malta	Países Baixos	Uruguai
Áustria	Estados Unidos	Islândia	Maurícia	Suécia	
Dinamarca	Finlândia	Luxemburgo	Noruega	Suíça	
Democracias Frágeis					
África do Sul	Colômbia	Gana	Letônia	Papua Nova Guiné	Sri Lanka
Argentina	Coréia do Sul	Grécia	Lituânia	Paraguai	Suriname
Bélgica	Costa Rica	Guiana	Macedônia	Perú	Taiwan
Botsuana	Croácia	Hungria	Malásia	Polônia	Timor-Leste
					Trinidad e Tobago
Brasil	El Salvador	Índia	México	Portugal	
				República Checa	Tunísia
Bulgária	Eslováquia	Indonésia	Moldávia	República Dominicana	
Cabo Verde	Eslovênia	Itália	Mongólia	Romênia	Zâmbia
Chile	Estônia	Jamaica	Montenegro	Senegal	
Chipre	Filipinas	Japão	Namíbia	Sérvia	
Cingapura	França	Lesoto	Panamá		

N de países democráticos: 73

Fonte: *The Economist Intelligence Unit*, 2015.

Primeiramente, foram criadas três variáveis quantitativas, nas quais foi realizada a contagem dos dispositivos com natureza de *policy* de cada uma das constituições dos países elencados na tabela 1.

Na primeira variável – intitulada de *Quantidade de Dispositivos de Policy Agenda* - foram identificados os dispositivos constitucionais que estipulam questões que merecerão o foco da atenção governamental (KINGDON, 1984), isto é, as normas que se referem à primeira etapa do ciclo de políticas públicas: a *montagem da agenda*.

Integraram a variável de *Policy Agenda*, portanto, dispositivos como o art. 16, parágrafo 1, da Constituição da Grécia de 1975, que, ao tratar do direito social à educação, estabelece como obrigação do Estado garantir a gratuidade do ensino, da arte, da ciência e da pesquisa.

A segunda variável quantitativa foi denominada de *Quantidade de Dispositivos de Policy Alternativa*. Nela, foram contabilizadas as normas constitucionais que não apenas dispõem sobre os objetos de ação governamental (agenda), mas que estabelecem as diretrizes pelas quais as necessidades públicas deverão ser resolvidas, ou seja, às normas atinentes à segunda etapa do ciclo de políticas públicas – a *formulação de políticas*. É o exemplo do art. 336 da Constituição da Colômbia de 1991, que obriga a destinação das receitas obtidas no exercício dos monopólios de jogos de azar e de bebidas exclusivamente para o financiamento dos serviços de

saúde e educação, não permitindo que os gestores públicos se utilizem de tais verbas para outros fins de interesse coletivo.

Com a soma das duas variáveis acima expostas, foi criada uma terceira variável de contagem – *Quantidade Total de Dispositivos de Policy* –, a qual indica o quanto de políticas públicas foi normatizado, ao todo, na constituição de cada um dos países objeto da pesquisa (soma da *policy agenda* com a *policy alternativa*).

É oportuno informar que, quando da análise das constituições para a elaboração das supracitadas variáveis de contagem, foram desconsideradas as seguintes disposições constitucionais: a) *as normas que atribuem à legislação infraconstitucional a definição e a formulação de políticas públicas*, haja vista não estatuir qualquer obrigação imediata aos atores políticos e gestores públicos; b) *as normas constantes no capítulo das disposições transitórias*, em virtude do caráter temporário de tais dispositivos; c) *as normas que estabelecem competências e atribuições aos órgãos e autoridades públicos*, as quais são verdadeiros dispositivos estruturantes da máquina estatal e do jogo político (*polity*); d) *normas definidoras de direitos sociais*, tendo em vista que, hodiernamente, é inegável o seu caráter de *polity*; e e) *o conteúdo constante nos preâmbulos das constituições*, o qual possui teor meramente enunciativo e caráter não normativo.

Após a criação das variáveis de contagem de *policy*, foram realizadas análises estatísticas descritivas e inferenciais que tiveram o fim de oferecer uma resposta ao problema de pesquisa proposto.

Com o objetivo de se alcançar um nível satisfatório de confiabilidade, buscou-se identificar possíveis vieses de mensuração, que consistem na “[...] subestimação ou na sobre-estimação de modo sistemático dos valores para uma variável” (KELLSTEDT e WHITTEN, 2013, p. 123). Nesse sentido, foi aplicado, sempre que necessário, o método baseado na Amplitude Interquartil, a fim de identificar e excluir, das análises, os *outliers* capazes de gerar erros de estimação.

Por este método, identificou-se os valores de cada *quartil* (3 e 1) do conjunto de dados das variáveis analisadas. Devidamente identificados os quartis, calculou-se a amplitude interquartil (*IQR*), através da diferença entre o *QUARTIL 3* e o *QUARTIL 1*.

Calculado o *IQR*, determinou-se os limites *superior* e *inferior* do conjunto de dados das variáveis, o que foi realizado por meio das seguintes fórmulas: *Limite superior = Média + (1,5*IQR) / Limite inferior = Média – (1,5*IQR)*.

Por conseguinte, foram considerados como *outliers* quaisquer pontos que ultrapassassem os valores dos limites *inferior* e *superior* obtidos dos supracitados cálculos.

As análises descritivas foram realizadas em torno de cinco eixos. No primeiro, foram identificados padrões de constitucionalização de normas com natureza de *policy* em determinados períodos de tempo, de modo que foi possível observar três movimentos de constitucionalização de políticas públicas. Nesta análise, foram utilizados os dados referentes à data da promulgação da constituição dos países estudados, bem como as variáveis de contagem que foram previamente elaboradas.

No segundo eixo, foram apresentadas as principais áreas de políticas públicas que foram abrangidas pelas normas constitucionais de *Policy Agenda* e de *Policy Alternativa*. Para este mister, foi analisado, em cada constituição extraída do *Constitute Project*, o teor de cada norma com natureza de *policy*.

Em seguida, os países estudados foram desagregados por recortes regionais, atividade que teve a finalidade de observar o perfil de normatização constitucional de *policy* nas diferentes regiões do mundo. Para que fossem obtidos resultados mais confiáveis, preferiu-se dividir os países americanos em quatro sub-regiões: *América Central*, *América do Norte*, *América do Sul* e *América Latina e Caribe*. Tal opção metodológica se justifica pelas peculiaridades que os países de cada uma dessas regiões possuem, de modo que a análise conjunta de todos eles em um só grupo poderia gerar problemas que, se não resolvidos, resultariam inevitavelmente em inferências inexatas (LANDMAN, 2011).

Com base na classificação das democracias em *frágeis* e *plenas*, feita pela *The Economist Intelligence Unit*, apresentou-se, no quarto eixo, o desenho geral das constituições dos países de cada uma dessas categorias quanto ao número de normas veiculadoras de *policy*. Ademais, verificou-se qual das duas categorias de democracia possui os melhores indicadores econômicos e o maior índice de desenvolvimento humano, a fim de investigar o perfil das constituições das democracias mais desenvolvidas no tocante à quantidade de *policy* normatizada.

Para mensurar a conjuntura econômica de cada categoria de democracia, foram utilizadas as médias dos seguintes indicadores do PNUD, referentes ao ano de 2015: o *Produto Interno Bruto (PIB) per capita*; e o *índice de renda*. Quanto ao desenvolvimento humano, em sua mensuração foi usada a média do *índice de desenvolvimento humano (IDH)* do PNUD atinente ao ano de 2015.

No quinto eixo, os países objeto da pesquisa foram divididos de acordo com os seus diferentes arranjos institucionais. Tal divisão considerou o sistema de governo – *presidencialismo, semipresidencialismo e parlamentarismo* -, e a forma de estado – *federativo e unitário*. Ato contínuo, os referidos arranjos institucionais foram comparados entre si, considerando a quantidade média de dispositivos constitucionais de *policy* de cada um deles.

Superadas as análises descritivas, avançou-se para as inferenciais, as quais tiveram o objetivo de averiguar a existência e a natureza da relação entre a *quantidade de normas de policy presente nas constituições dos países e a capacidade dos seus respectivos governos de prover bens públicos e de oferecer resposta às questões coletivas*. Tal capacidade foi estimada através de indicadores econômicos e do índice de desenvolvimento humano dos países objeto da pesquisa.

A inferências realizadas no trabalho foram obtidas por meio de testes estatísticos de *correlação* e de *regressão linear simples e multivariada*, nos quais as variáveis de contagem de *policy* foram utilizadas como *variáveis independentes*.

Assim como foi feito nas análises descritivas, o cenário econômico foi mensurado por indicadores do PNUD, referentes ao ano de 2015 - o *Produto Interno Bruto (PIB) per capita*; e o *índice de renda* -, os quais foram confrontados em testes estatísticos inferenciais como *variáveis dependentes*.

Ademais, a variável dependente que mediu o desenvolvimento humano foi o *Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)*; o qual se refere ao ano de 2015 e que também foi extraído dos bancos de dados do PNUD.

Cumprido, por fim, expor, que toda a pesquisa foi realizada com fundamento no referencial teórico obtido através da revisão da literatura que se dedica ao estudo da temática.

6 DADOS E ANÁLISES

Nesta seção, são apresentados os resultados das análises estatísticas descritivas e inferenciais, as quais tiveram o objetivo principal de averiguar a existência e a natureza da relação entre a quantidade de normas de *policy* presente nas constituições e a capacidade governamental de prover bens públicos e de oferecer resposta às questões coletivas.

6.1 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Conforme se verá adiante, as constituições objeto do estudo foram dispostas em três grupos, os quais foram denominados de *movimentos de constitucionalização de policy*. Cada um desses movimentos se refere a determinado momento histórico e se diferencia um do outro pela quantidade de *policy* normatizada nas constituições dos países.

Ademais, nesse tópico serão apresentadas estatísticas descritivas relativas ao fenômeno da constitucionalização de *policy*, as quais consideram fatores regionais, de qualidade democrática e institucionais dos países que integraram a amostra da pesquisa.

6.1.1 Os três *movimentos* de constitucionalização de *policy*

Foram estudadas 73 constituições, as quais têm anos de promulgação que variam entre 1789 (*Estados Unidos*) até 2015 (*República Dominicana*). Verificou-se que, de todos os dispositivos de políticas públicas encontrados nos documentos constitucionais analisados, 78,31% se classificam como normas de *Policy Agenda*, enquanto que apenas 21,68% são identificados como *Policy Alternativa*.

TABELA 2 - Ano de promulgação, % de *Policy Agenda* e de *Policy Alternativa* e quantidade total de *policy* das constituições

Ano de promulgação da constituição	País	% de dispositivos de <i>Policy Agenda</i>	% de dispositivos de <i>Policy Alternativa</i>	N total de dispositivos de <i>policy</i>
1789	Estados Unidos	0,00	0,00	0
1814	Noruega	100,00	0,00	1
1815	Países Baixos	100,00	0,00	2
1831	Bélgica	100,00	0,00	1

1853	Argentina	0,00	100,00	1
1868	Luxemburgo	100,00	0,00	1
1917	México	76,66	23,33	30
1920	Áustria	80,00	20,00	5
1922	Letônia	100,00	0,00	1
1937	Irlanda	100,00	0,00	2
1944	Islândia	0,00	0,00	0
1945	Indonésia	50,00	50,00	2
1946	Japão	100,00	0,00	1
1947	Itália	100,00	0,00	2
	Taiwan	76,92	23,07	13
1948	Coreia do Sul	100,00	0,00	12
1949	Alemanha	40,00	60,00	5
	Costa Rica	86,66	13,33	15
	Índia	81,81	18,18	11
1953	Dinamarca	100,00	0,00	1
1957	Malásia	46,15	53,84	13
1958	França	100,00	0,00	2
1960	Chipre	66,66	33,33	3
1962	Jamaica	100,00	0,00	1
1963	Cingapura	100,00	0,00	2
1964	Malta	100,00	0,00	2
1966	Botsuana	0,00	0,00	0
	Uruguai	66,66	33,33	6
1968	Maurícia	0,00	0,00	0
1972	Panamá	57,89	42,10	38
1974	Suécia	100,00	0,00	1
1975	Grécia	100,00	0,00	8
	Papua Nova Guiné	100,00	0,00	2
	Portugal	80,00	20,00	50
1976	Trinidad e Tobago	0,00	0,00	0
	Espanha	88,88	11,11	9
1978	Sri Lanka	100,00	0,00	1
	Cabo Verde	100,00	0,00	11
1980	Chile	100,00	0,00	1
	Guiana	75,00	25,00	12
	El Salvador	100,00	0,00	19
1983	Filipinas	73,68	26,31	19
	Suriname	100,00	0,00	9
1987	Brasil	44,92	55,07	69
1990	Namíbia	100,00	0,00	9
	Bulgária	100,00	0,00	4
	Colômbia	75,00	25,00	12
	Croácia	100,00	0,00	1
	Macedônia	100,00	0,00	1

	Romênia	100,00	0,00	7
	Eslovênia	100,00	0,00	4
	Zâmbia	100,00	0,00	7
1992	Estônia	100,00	0,00	3
	Gana	100,00	0,00	6
	Lituânia	100,00	0,00	3
	Mongólia	100,00	0,00	1
	Paraguai	82,35	17,64	17
	Eslováquia	100,00	0,00	2
	1993	República Checa	100,00	0,00
Lesoto		100,00	0,00	7
Perú		100,00	0,00	5
1994	Moldávia	100,00	0,00	4
1996	África do Sul	100,00	0,00	4
1997	Polônia	100,00	0,00	8
1999	Finlândia	100,00	0,00	1
	Suíça	71,42	28,57	14
2001	Senegal	100,00	0,00	1
2002	Timor-Leste	100,00	0,00	7
2006	Sérvia	100,00	0,00	3
2007	Montenegro	75,00	25,00	4
2011	Hungria	100,00	0,00	2
2014	Tunísia	100,00	0,00	5
2015	República Dominicana	88,88	11,11	9
N	73	-	-	536
%	-	78,54	21,45	100,00
Média	-	5,77	1,58	-

Fonte: *Constitute Project*, 2019.

Conforme se observa, a grande maioria das constituições, quando estipula normas de *policy* em seu texto, o faz através de dispositivos de *Policy Agenda*, se limitando a estabelecer as questões que merecerão o foco da atenção governamental. A Suécia, por exemplo, ao constitucionalizar apenas a política pública de *educação básica* (*artigo 18 do capítulo 18 da Constituição de 1974*), preferiu fazê-lo sob a forma de *agenda*, deixando a cargo da *policy-making* a designação dos meios pelos quais tal política será concretizada.

Todavia, um pequeno grupo de países excepciona o perfil acima exposto, visto que apresentam, no corpo de suas constituições, mais dispositivos de *Policy Alternativa* do que de *Policy Agenda*, restringindo de forma mais rigorosa a *policy-making*. São eles: Alemanha (das normas de *policy*, 60% se classificam como

Alternativa), Argentina (estipulou apenas uma norma de *policy*, que se identifica como *Alternativa*), Brasil (55,07% dos seus dispositivos de *policy* são do tipo *Alternativa*) e Malásia (53,84% de suas normas de *policy* se apresentam como *Alternativa*). A Alemanha, a título de exemplo, ao estabelecer que a gestão deve buscar o equilíbrio do orçamento da federação (*art. 109, parágrafo 3, da Constituição de 1949*), vai mais além e dispõe sobre os meios pelos quais tal equilíbrio será concretizado, impondo, inclusive, percentual a ser obrigatoriamente observado.

Ao voltar-se a análise para períodos de décadas, observa-se três movimentos constitucionais de normatização de *policy*. As constituições promulgadas no *primeiro movimento* – **até o fim da década de 1960** – foram as que menos dispuseram, em seus textos, normas veiculadoras de *políticas públicas*, como se verifica em países como a *Bélgica, Estados Unidos, Noruega, Argentina, Luxemburgo, Áustria, Letônia, Irlanda, Islândia, Alemanha, Japão e Itália*.

Tais constituições do chamado *primeiro movimento* se inclinam a estabelecer, com maior relevo, dispositivos de *polity*, ou seja, regras estruturais que têm o condão de conferir estabilidade e previsibilidade ao jogo político (COUTO; ARANTES, 2006). Tais, constituições, portanto, se restringem basicamente a prever os poderes, órgãos e autoridades que compõem o Estado, bem como suas respectivas competências e atribuições, regras eleitorais, direitos e deveres fundamentais (inclusive os políticos e sociais), limitações orçamentárias e disposições finais e transitórias.

No período do *primeiro movimento* foram promulgadas 29 das constituições estudadas, nas quais se observa uma normatização média de 4,66 dispositivos de *policy* nas constituições, sendo 3,62 de *Policy Agenda* e apenas 1,03 de *Policy Alternativa*. Todavia, excepcionando essa tendência e inaugurando uma nova fase de constitucionalização de *policy*, a constituição do México, promulgada em 1917, apresenta um total de 30 normas de *policy*, do qual 76,66% tem natureza de *Agenda* e 23,33 de *Alternativa*, conforme se verifica na tabela 2.

O referido desenho da constituição mexicana de 1917 se deve ao fato dela ter sido a pioneira na positivação do chamado *Constitucionalismo Social*, no qual se observa uma maior sensibilidade na proteção de valores e direitos sociais. De acordo com Bonavides (2017, p. 58), o fenômeno do constitucionalismo social “[...] se implanta no México dois anos antes de vingar na Europa com a célebre Constituição de Weimar, que irradiou da Alemanha largo e imediato influxo sobre as Constituições promulgadas entre as duas grandes Guerras Mundiais de 1914 e 1939”.

Por conseguinte, um *segundo movimento* de constitucionalização de *policy* ocorreu de forma sobrepujante na **década de 1970 até o fim da década de 1980**. Tal período coincide com o desenvolvimento do Estado do bem-estar democrático, processo que se iniciou na terceira onda de democratização e que foi retomado no final dos anos 60, após o fim da Segunda Guerra Mundial (DAHL, 2015).

Os países democráticos integrantes do *segundo movimento*, cujas constituições foram promulgadas a partir da década de 1970, apresentam a maior quantidade de *policy* constitucionalizada, isto é, tanto de normas que dispõem sobre as matérias que merecerão a atenção da ação governamental (em média, 11,73 dispositivos de *Policy Agenda*), quanto de regras que especificam as opções políticas que estarão dispostas aos governantes para tratar de problemas sociais específicos (em média, 4,87 dispositivos de *Policy Alternativa*).

De fato, até as primeiras décadas do século XX, a promoção do progresso e do bem-estar da sociedade era uma atribuição exclusiva da economia de mercado, cabendo ao Estado, tão somente, garantir a administração da justiça, a diplomacia, a defesa e, no caso brasileiro, ações mínimas e básicas no campo da educação. Nesse sentido:

O Estado, hoje muitas vezes dito ou classificado como mínimo, ou fraco, assegurava ao indivíduo plena liberdade de iniciativa em todos os campos de ação, pois ele não interferia ou interpunha entraves à iniciativa privada na forma de leis e regulamentações, ou seja, de políticas públicas (HEIDEMANN, 2014, p. 25).

Posteriormente, percebeu-se que a iniciativa privada, fundada em uma liberdade individual quase que absoluta, não conseguia resolver, por si só, os variados problemas que afligiam a sociedade, fato que reclamava ação positiva do Estado, que até então se colocava apenas como um garantidor daquela liberdade, sem tomar para si quaisquer deveres sociais positivos (HEIDEMANN, 2014). Em virtude disso, na segunda metade do século XX, as constituições, além de limitar o poder e definir a estrutura do Estado, passaram, também, a estabelecer obrigações positivas ao Poder Público, voltadas as bem-estar e a igualdade dos cidadãos (COUTO; ARANTES, 2006), como se constata nas constituições de *Panamá, Portugal, Filipinas*, além de outras.

O mercado autorregulado passou a ceder espaço, a partir de então, a um Estado cujo papel era cada vez mais crescente, merecendo destaque, nesse período,

a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual apresenta o maior número de *policy* normatizada – 69 artigos ao todo, sendo 44,92% de *Policy Agenda* e 55,07% de *Policy Alternativa*. Tem-se, portanto, que o Brasil é o país democrático cuja constituição possui o maior grau de previsões de políticas públicas do mundo.

Além do crescimento das atribuições estatais observadas na época, a quantidade acima da média de dispositivos com natureza de *policy* presente na constituição brasileira também pode ser explicada por outros fatores, quais sejam: a) *a inexistência de uma coalizão hegemônica no processo de transição democrática*, fato que respingou na elaboração da Constituição Federal de 1988 (LAMOUNIER apud COUTO, 1997, p. 3); b) a adoção de uma *organização política marcadamente consociativa*, nos moldes do modelo institucional construído por Lijphart (2003). Nesse ponto, tem-se que o presidencialismo multipartidário extremamente fragmentado aliado à forma federativa de Estado (AMES, 2003) torna os processos de tomada de decisão extremamente prolongados e complexos, podendo, inclusive, gerar crise de governabilidade e paralisia decisória (COUTO, 1997). Por isso, muitas das decisões relacionadas às políticas públicas tidas como relevantes pelos constituintes foram assignadas no próprio texto constitucional, a fim de dotá-las de credibilidade e de salvaguardá-las desse jogo político propenso à instabilidade (SOUZA, 2006); e c) *a heterogeneidade da sociedade brasileira*, do ponto de vista étnico, linguístico e religioso (COUTO, 1997).

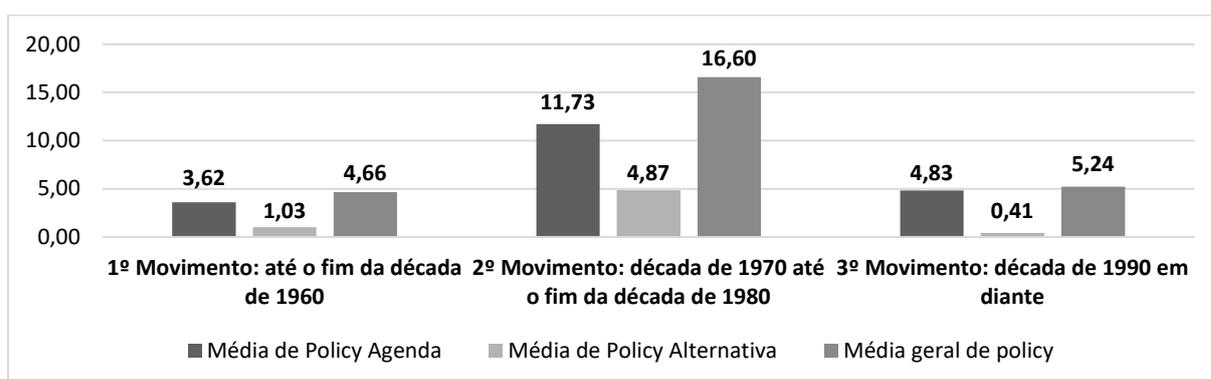
Por fim, da **década de 1990 em diante** observa-se um *terceiro movimento*, o qual é marcado por uma evidente retração na normatização de *policy* pelas constituições promulgadas naquele período. Dessarte, de uma média de 11,73 de *Policy Agenda* (observada no *segundo movimento*), as constituições do *terceiro movimento* estabeleceram, em média, apenas 4,83 dispositivos dessa natureza, se aproximando ao período anterior à década de 1960 (*primeiro movimento*).

Especificamente quanto à *Policy Alternativa*, vale salientar que tal categoria de normas foi praticamente extirpada das constituições pós-1990, nas quais obteve-se uma média de tão somente 0,41 dispositivos desse tipo. Isso significa que as constituições mais atuais, apesar de terem se preocupado em definir as políticas públicas que obrigatoriamente deverão fazer parte das agendas formais dos governos, preferiram não estabelecer amarras quanto aos meios de concretizar tais políticas, os quais foram confiados às leis e aos atos normativos infraconstitucionais que se

submetem à flexibilidade e à dinâmica da disputa política, salvo algumas poucas exceções.

Os três movimentos de constitucionalização de *policy* são mais claramente observados no gráfico 1, abaixo exposto:

GRÁFICO 1 - Movimentos de Constitucionalização de Policy



Fonte: *Constitute Project*, 2019.

6.1.2 As questões públicas constitucionalizadas

Primeiramente, é oportuno informar que cinco países não apresentaram, no bojo de suas constituições, quaisquer dispositivos com natureza de *policy* (tanto *Agenda*, quanto *Alternativa*). São eles: *Estados Unidos*, *Islândia*, *Botsuana*, *Maurícia* e *Trinidad e Tobago*.

TABELA 3- Países que não possuem dispositivos de *policy* em suas constituições

<i>País</i>	<i>Ano de promulgação da constituição</i>
Estados Unidos	1789
Islândia	1944
Botsuana	1966
Maurícia	1968
Trinidad e Tobago	1976

Fonte: *Constitute Project*, 2019.

Como se verifica, os países elencados na tabela 3 integram o *primeiro movimento constitucional de normatização de policy* (promulgadas até o final da década de 1960), com exceção de Trinidad e Tobago. Como é de se esperar, essas constituições se limitam a estabelecer dispositivos de *polity*, ou seja, regras estruturais

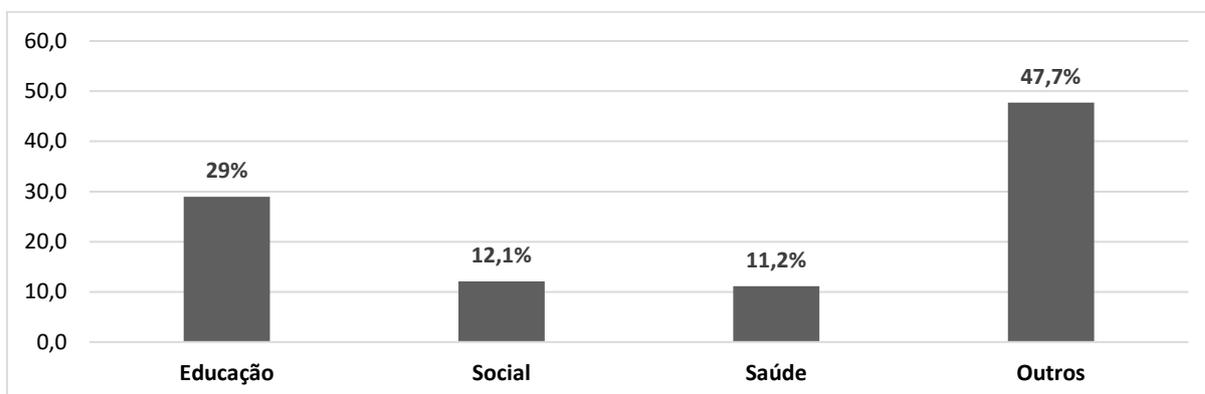
que têm a função de conferir estabilidade e previsibilidade ao jogo político, conforme já explicado em tópico anterior.

Com exceção das constituições acima, todas as demais apresentaram dispositivos de *policy* em seus textos, tendo sido observada uma normatização significativa nas áreas de políticas públicas abaixo especificadas.

a) *Policy Agenda*:

Conforme já visto, a maior parte dos dispositivos de *policy* identificados nas constituições possui natureza de *Policy Agenda*. Nesse grupo, há uma grande concentração de normatização na área da *educação*, a qual é seguida das políticas públicas *sociais* e de *saúde pública*. As três áreas, juntas, representam 52,3% da normatização de *Policy Agenda* das constituições estudadas, conforme se verifica no gráfico abaixo:

GRÁFICO 2 - % de *Policy Agenda* por matéria



Fonte: *Constitute Project*, 2019.

Como exemplo de *Policy Agenda*, tem-se o art. 16 da *Constituição do Peru de 1993*, que estabelece uma política de educação que deve ter prioridade na alocação dos recursos públicos (não estabelece a fonte e o percentual de tais recursos). Outrossim, na área social, o art. 20, parágrafo 2, da *Constituição do Timor-Leste de 2002*, dispõe sobre uma política para a velhice, baseada em medidas de caráter econômico, social e cultural (note-se que tais medidas não são predefinidas pelo legislador constituinte).

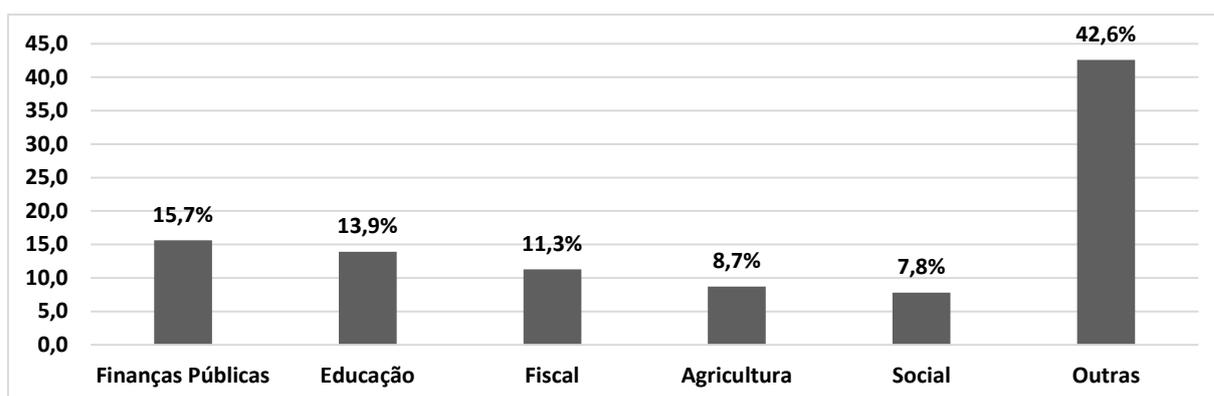
De resto, políticas de *desenvolvimento regional*, *economia*, *acesso à justiça*, *habitação*, *proteção ao meio ambiente*, *agrícola*, *ciência e tecnologia*, dentre outras,

também foram identificadas em dispositivos de *Policy Agenda*, como acontece, por exemplo, no art. 66, 2, *g*, da *Constituição de Portugal de 1976*, dispositivo que obriga o Poder Público a promover a educação ambiental e o respeito aos valores ambientais como forma de concretizar o direito fundamental ao meio ambiente.

b) *Policy Alternativa*:

Diferentemente da *Policy Agenda*, a categoria de *Policy Alternativa* possui uma expressividade ínfima nas constituições estudadas, nas quais foram identificados, ao todo, apenas 115 dispositivos de tal natureza, cujas matérias estão elencadas no gráfico 3, abaixo disposto:

GRÁFICO 3 - % de Policy Alternativa por matéria



Fonte: *Constitute Project*, 2019.

É possível inferir que os países objeto desta pesquisa, quando impuseram limitações mais vigorosas em suas constituições através de normas de *Policy Alternativa*, preferiram fazê-lo primordialmente nas áreas de *finanças públicas*, *educação*, *fiscal*, *agrícola* e *social*. Tais áreas, juntas, representam mais de 50% das normas de *Policy Alternativa* identificadas nos documentos constitucionais estudados.

Como se nota, a *educação* também recebeu uma normatização expressiva de *Policy Alternativa*, motivo pelo qual se infere que tal matéria goza de uma robusta proteção das constituições analisadas. Casos emblemáticos de *Policy Alternativa* nessa área específica são facilmente encontrados na *Constituição do Brasil de 1988*, que em seu artigo 212 dispõe que, anualmente, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a União deve aplicar, no mínimo, 18%, e os demais entes, 25%, da receita resultante de impostos; e na *Constituição de Taiwan de 1947*, que em

seu art. 167, determina o financiamento de empresas privadas de ensino como um meio concretização da política pública de educação.

Cumprido salientar que outras matérias, embora em menor quantidade, também foram normatizadas como *Policy Alternativa* pelas constituições, tais como: *ciência e tecnologia, saúde, desenvolvimento regional, segurança pública, proteção ao meio ambiente, economia*, dentre outras. É o caso, mais uma vez, da constituição brasileira, que em seu artigo 198, parágrafo 2º, obriga a União a aplicar 15% da receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde.

6.1.3 Constitucionalização de *policies* por recortes regionais

Foi traçado, neste tópico, um perfil das regiões do mundo no que se refere à *policy* normatizada nas constituições dos países que integram cada uma delas. Com o fito de obter uma análise descritiva mais confiável, preferiu-se dividir os países americanos em quatro sub-regiões: *América Central, América do Norte, América do Sul e América Latina e Caribe*. Tal opção metodológica se justifica pelas peculiaridades que os países de cada uma dessas regiões possuem, de modo que a análise conjunta de todos eles em um só grupo poderia gerar problemas que, se não resolvidos, resultariam inevitavelmente em inferências inexatas (LANDMAN, 2011).

Por conseguinte, obteve-se o exposto na tabela 4:

TABELA 4 - Média de dispositivos de *Policy* por recortes regionais

<i>Regiões</i>	<i>N de países</i>	<i>Média de dispositivos de Policy Agenda</i>	<i>Média de dispositivos de Policy Alternativa</i>	<i>Média geral de dispositivos de policy</i>
África Subsariana	9	5,00	0,00	5,00
América Central	6	10,50	3,17	13,67
América do Norte	2	11,50	3,50	15,00
América do Sul	9	9,11	5,56	14,67
América Latina e Caribe	12	12,41	6,08	18,50
Ásia-Pacífico	12	5,50	1,50	7,00
Europa e Ásia Central	34	4,03	0,62	4,65
Oriente Médio e Norte Africano	1	5,00	0,00	5,00

Fonte: *Constitute Project*, 2019.

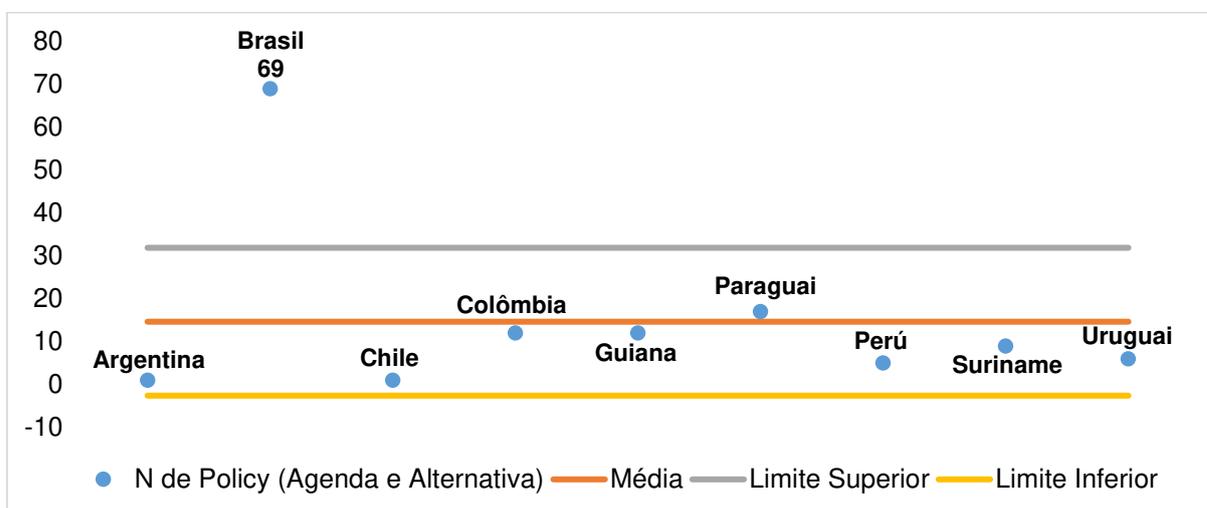
Para que se atinja um nível satisfatório de confiabilidade, fez-se necessário, antes de realizar a descrição por regiões, identificar possíveis vieses de mensuração. Por isso, realizou-se a identificação de *outliers* que pudessem resultar em erros de

estimação na *média geral de dispositivos de policy* apresentada por cada uma das regiões em análise.

Através da utilização do método baseado na *Amplitude Interquartil (IQR = Q3 – Q1)*, foram encontrados *outliers* em três regiões: *América do Sul, América Latina e Caribe, e Europa e Ásia Central*.

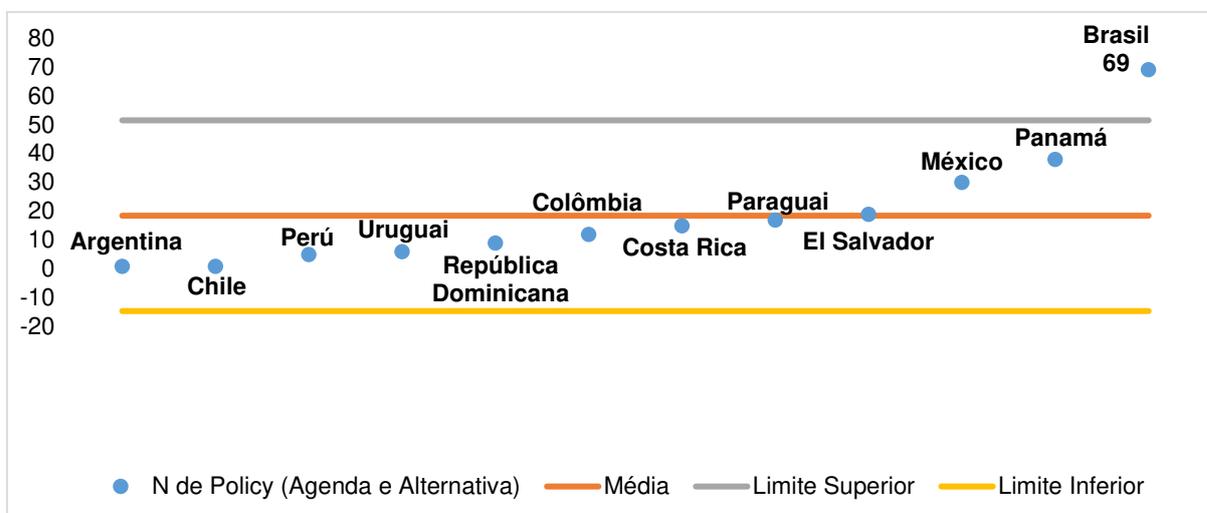
No que se refere à *média geral de policy* apresentada pela *América do Sul* e pela *América Latina e Caribe*, observou-se que o *Brasil* se comporta como um *outlier* em ambos os recortes regionais, elevando as médias de tais regiões, conforme se verifica nos gráficos abaixo:

GRÁFICO 4 - O Brasil como outlier da América do Sul



Fonte: *Constitute Project*, 2019.

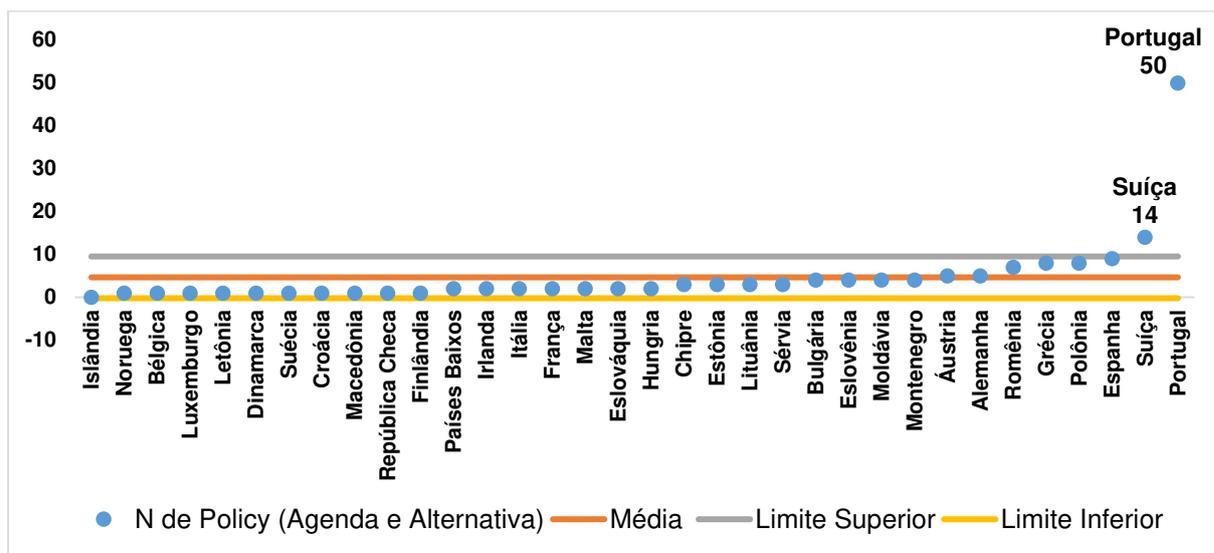
GRÁFICO 5 - O Brasil como outlier da América Latina e Caribe



Fonte: *Constitute Project*, 2019.

Já na *Europa e Ásia Central*, as constituições portuguesa e suíça também se mostraram como *outliers*, visto que ambos os documentos possuem uma quantidade de dispositivos de *policy* (*Agenda e Alternativa*) que cria uma sobrestimação na *média geral de policy* da região, conforme se verifica no gráfico 6:

GRÁFICO 6 - Portugal e Suíça como outliers da Europa e Ásia Central



Fonte: *Constitute Project*, 2019.

Identificados os *outliers* - Brasil, Portugal e Suíça -, vale reproduzir a análise exposta na tabela 4, dessa vez com a exclusão de tais casos atípicos:

TABELA 5 - Média de dispositivos de policy por recortes regionais – excluídos os outliers Brasil, Portugal e Suíça

Regiões	N de países	Média de dispositivos de Policy Agenda	Média de dispositivos de Policy Alternativa	Média geral de dispositivos de policy
África Subsariana	9	5,00	0,00	5,00
América Central	6	10,50	3,17	13,67
América do Norte	2	11,50	3,50	15,00
América do Sul	8	6,38	1,50	7,87
América Latina e Caribe	11	10,73	3,18	13,91
Ásia-Pacífico	12	5,50	1,50	7,00
Europa e Ásia Central	32	2,72	0,22	2,94
Oriente Médio e Norte Africano	1	5,00	0,00	5,00

Fonte: *Constitute Project*, 2019.

A América do Norte foi a região que apresentou o maior número de *policy* constitucionalizada, sendo composta por dois países democráticos com constituição do tipo escrita: Estados Unidos e México. O primeiro não conta com quaisquer dispositivos com natureza de *policy* em sua constituição, enquanto que o segundo possui 30 dispositivos de tal espécie em seu texto constitucional. Em virtude disso, a média da região (15 dispositivos de *policy*) foi influenciada tão somente pela constituição mexicana, motivo pelo qual a América do Norte deve ser analisada com a devida cautela.

Feita a devida ponderação acerca da América do Norte, observa-se que o fenômeno da constitucionalização de *policy* se manifesta com grande visibilidade nas constituições das demais regiões do continente americano, principalmente nos países que integram a América Central e América Latina e Caribe. Na primeira região, merecem destaque *El Salvador* (19 *polícies*) e *Panamá* (38 *polícies*); enquanto que, na segunda, são notórios os casos do *Brasil* (69 *polícies*), *México* (30 *polícies*) e *Paraguai* (17 *polícies*). Com a exclusão do *outlier Brasil*, os países da América Latina e Caribe se colocam como os que apresentam a maior média de *Policy Agenda* (10,73) e de *Policy Alternativa* (3,18) em suas constituições.

Por outro lado, a Europa e Ásia Central foi a região cujos países apresentaram, em suas constituições, o menor número de dispositivos com natureza de *policy*. Note-se que, apesar de dispor da maior quantidade de casos analisados (34 países), a região exibiu uma média de *policy* inferior a das regiões que apresentam números menores de países analisados, tais como o Oriente Médio e o Norte Africano, e a América Central.

Por fim, em posição intermediária estão a África Subsariana, a América do Sul, a Ásia-Pacífico e o Oriente Médio e Norte Africano, com médias de dispositivos de *policy (geral)* que variam entre 5,00 a 7,87.

6.1.4 Policy e democracia

O *Democracy Index*, elaborado pelo *The Economist Intelligence Unit* no ano de 2015, classificou as democracias em duas categorias, quais sejam: *democracias plenas* e *democracias frágeis*. Dos 73 países estudados, observa-se que o número de *democracias plenas* é baixo - apenas 16 países -, enquanto que os demais 57 são classificados como *democracias frágeis*.

Os países desenvolvidos da *Europa e Ásia Central* dominam entre as *democracias plenas* (13 países), ao tempo em que apenas 1 país latinoamericano da *América do Sul* (Uruguai), 1 país da *América do Norte* (Estados Unidos) e 1 país da *África Subsariana* (Maurícia) ocupam esta categoria.

Quanto às *democracias frágeis*, elas estão concentradas na *Europa e Ásia Central* (21 países), na *Ásia-Pacífico* (12 países) e na *América Latina e Caribe* (11 países). Além desses, também foram identificadas 8 democracias frágeis na *África Subsariana*, 8 na *América do Sul* (incluídos os países latinoamericanos), 6 na *América Central*, 1 na *América do Norte* (México) e 1 no *Oriente Médio e Norte Africano* (Tunísia).

TABELA 6 – Distribuição, por região, das democracias frágeis e das democracias plenas do ano de 2015

Região	N de países	Categoria de democracia - The Economist Intelligence Unit- 2015	
		Democracia Frágil	Democracia Plena
África Subsariana	9	8	1
América do Norte	2	1	1
América Central	6	6	0
América do Sul	9	8	1
América Latina e Caribe*	12	11	1
Ásia-Pacífico	12	12	0
Europa e Ásia Central	34	21	13
Oriente Médio e Norte Africano	1	1	0
TOTAL	85	68	17

*Alguns casos da América Latina e Caribe se repetem na América do Sul e na América Central. Por este motivo, o N das categorias de democracia aparentemente se mostra superior ao N total de países analisados.

Fonte: *Democracy Index - The Economist Intelligence Unit, 2015.*

A categoria de *democracias plenas* são as que possuem as constituições mais enxutas no que se refere à normatização de *policy*, seja do tipo *Agenda*, seja *Alternativa*. Mesmo com um grau menor de políticas públicas com *status* constitucional, esses países são os que apresentam o melhor resultado quanto aos indicadores *econômicos*, tendo em vista que, em comparação às *democracias frágeis*, exibiram melhores médias no *PIB per capita* (PNUD) e no *Índice de Renda* (PNUD), conforme se verifica na tabela 7 e no gráfico 7.

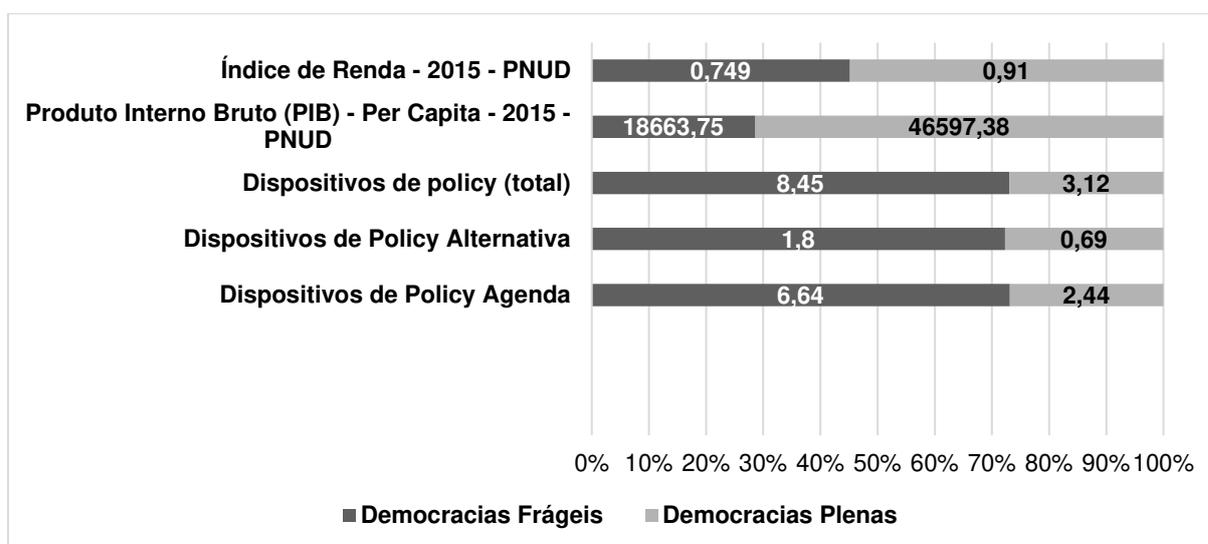
TABELA 7 - Médias dos indicadores econômicos (2015) e do número de dispositivos constitucionais de *policy* das categorias de democracia

	Categoria de democracia - <i>The Economist Intelligence Unit</i> – 2015	
	Democracias Frágeis*	Democracias Plenas
Dispositivos de <i>Policy Agenda</i>	6,64	2,44
Dispositivos de <i>Policy Alternativa</i>	1,80	0,69
Dispositivos de <i>policy</i> (total)	8,45	3,12
Produto Interno Bruto (PIB) - <i>Per Capita</i> - 2015 - PNUD	18663,75	46597,38
Índice de Renda - 2015 - PNUD	0,749	0,91
N de países	56	16

*Não há, no banco de dados do PNUD, informação relativa ao IDH do Taiwan (democracia frágil) em 2015. Por isso, este país foi excluído da análise feita nesta tabela.

FONTE: *Constitute Project*, 2019; *Democracy Index - The Economist*, 2015; e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2015.

GRÁFICO 7 - Médias dos indicadores econômicos (2015) e do número de dispositivos constitucionais de *policy* das categorias de democracia



FONTE: *Constitute Project*, 2019; *Democracy Index - The Economist*, 2015; e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2015.

Da mesma forma, também se observa que, apesar de terem constitucionalizado uma maior quantidade de normas que estabelecem questões públicas e cursos de ação de observância obrigatória aos governantes e gestores públicos, as *democracias frágeis* apresentam um nível de *desenvolvimento humano* notadamente inferior em comparação às *democracias plenas*. Esse é o entendimento que pode se extrair da tabela e do gráfico abaixo:

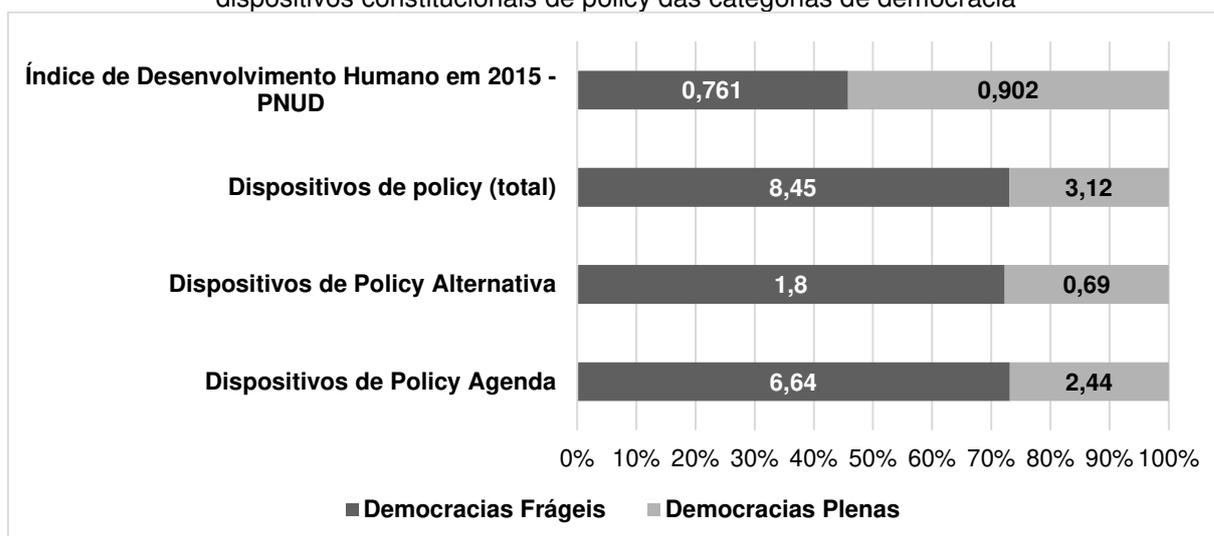
TABELA 8 - Médias do indicador de desenvolvimento humano (2015) e do número de dispositivos constitucionais de policy das categorias de democracia

	Categoria de democracia - <i>The Economist Intelligence Unit</i> – 2015	
	Democracias Frágeis*	Democracias Plenas
Dispositivos de <i>Policy Agenda</i>	6,64	2,44
Dispositivos de <i>Policy Alternativa</i>	1,80	0,69
Dispositivos de <i>policy</i> (total)	8,45	3,12
Índice de Desenvolvimento Humano em 2015 - PNUD	0,761	0,902
N de países	56	16

*Não há, no banco de dados do PNUD, informação relativa ao IDH do Taiwan (democracia frágil) em 2015. Por isso, este país foi excluído da análise feita nesta tabela.

FONTE: *Constitute Project*, 2019; *Democracy Index - The Economist*, 2015; e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2015.

GRÁFICO 8 - Médias do indicador de desenvolvimento humano (2015) e do número de dispositivos constitucionais de policy das categorias de democracia



FONTE: *Constitute Project*, 2019; *Democracy Index - The Economist*, 2015; e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2015.

Os regimes democráticos *frágeis*, portanto, possuem indicadores econômicos e um índice de desenvolvimento humano inferiores aos dos países de democracia *plena*, apesar dos primeiros terem normatizado, em suas constituições, maior número de políticas públicas governamentais cuja concretização tenderia a gerar melhores resultados.

O maior volume de *policy* identificado nas constituições das democracias frágeis pode ser explicado pelo nível de desconfiança que existe entre as suas elites e atores políticos. De acordo com Burton, Gunther e Higley (1992), nos *regimes democráticos não consolidados*, as elites ainda não apresentam consenso quanto às

regras do jogo e às instituições políticas. Tal panorama pode ser observado em fases subsequentes à queda de regimes autoritários, como ocorreu na Segunda República Espanhola (1931 a 1936), a qual foi subsequente à ditadura de Primo Rivera. Com constituições formalmente democráticas, estes regimes são marcados por uma elite desunificada, um funcionamento instável e precário e, muitas vezes, por conflitos violentos entre facções.

Assim sendo, com o fito de impedir que importantes políticas públicas governamentais se subordinassem àquele jogo político instável e precário, os países de *democracia frágil* incorporaram, vigorosamente, normas de *policy* no texto de suas constituições, como forma de limitar a ação dos governantes do futuro e de impedir que circunstâncias e paixões momentâneas obstassem o desenvolvimento da coletividade em prol de interesses meramente particularistas.

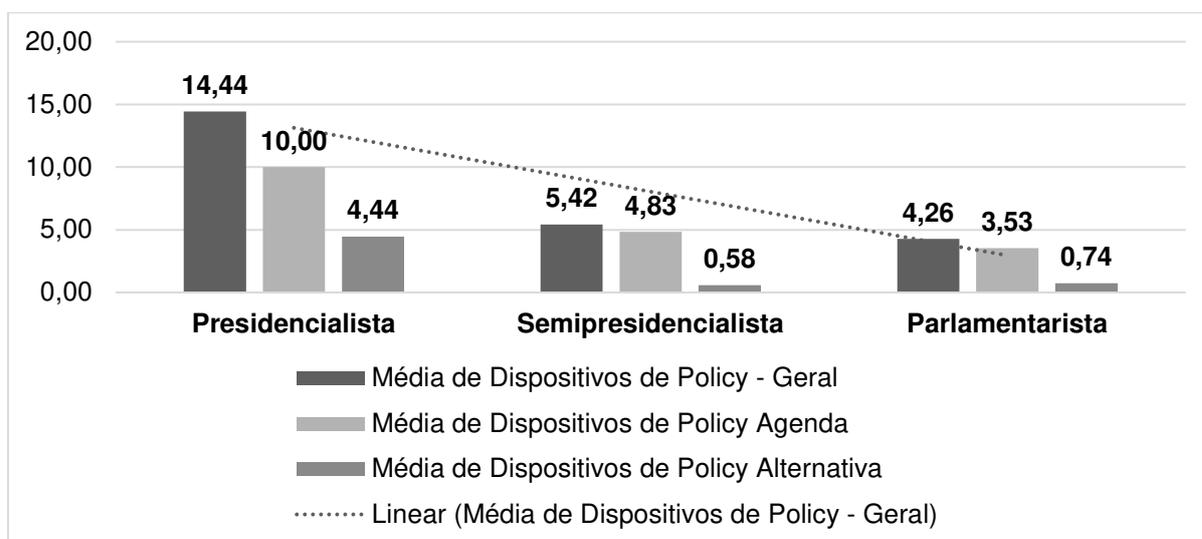
6.1.5 A constitucionalização de *policies* em arranjos institucionais distintos

Dos países estudados, a grande maioria deles adotou o sistema de governo *semipresidencialista* (49,3%), enquanto que 26,0% são *parlamentaristas* e 24,7% são *presidencialistas*. Embora em menor quantidade, as democracias *presidencialistas* são as que mais normatizam *policy* no texto de suas constituições – uma média de 14,44 dispositivos, dos quais 10,00 são de *Policy Agenda* e 4,44 são de *Policy Alternativa*.

Em posição intermediária se encontram os países *semipresidencialistas*, que exibem um número bastante inferior de *policy* constitucionalizada (média de 5,42 dispositivos) em comparação aos *presidencialistas*. Verificou-se, também, que nos países de sistema *semipresidencialista* há uma preponderância de normas de *Policy Agenda* (89,11% dos dispositivos de *policy*), tendo em vista que quase não há previsão constitucional de *Policy Alternativa* (0,58 dispositivos, em média).

Por fim, as democracias *parlamentaristas* são as que possuem as constituições mais enxutas no que se refere às normas veiculadoras de *policy* (em média, 4,26 dispositivos). Assim como nos *semipresidencialistas*, os dispositivos de *Policy Alternativa* estão infimamente presentes nas constituições dos países *parlamentaristas*, visto que 82,26% dos seus dispositivos de *policy* se classificam como *Agenda*.

Graficamente, tem-se o seguinte:

GRÁFICO 9 - Média de dispositivos de policy por sistema de governo

FONTE: *Constitute Project*, 2019.

Quando se associam, à análise, as formas de Estado (federal ou unitário), observa-se que as normas de *policy* estão presentes em maior quantidade nas constituições dos estados federativos, independentemente do sistema de governo por eles adotado.

TABELA 9 - Média de Policy quanto ao sistema de governo e a forma de Estado

<i>Sistema de Governo Nacional</i>	<i>Forma de Estado</i>	<i>N de países</i>	<i>Média de dispositivos de Policy Agenda</i>	<i>Média de dispositivos de Policy Alternativa</i>	<i>Média geral de dispositivos de policy</i>
Presidencialista	<i>Federação</i>	4	13,50	11,50	25,00
	<i>Unitário</i>	14	9,00	2,43	11,43
	Total	18	10,00	4,44	14,44
Parlamentarista	<i>Federação</i>	3	8,33	4,33	12,67
	<i>Unitário</i>	16	2,63	0,06	2,69
	Total	19	3,53	0,74	4,26
Semipresidencialista	<i>Federação</i>	3	2,33	1,33	3,67
	<i>Unitário</i>	33	5,06	0,52	5,58
	Total	36	4,83	0,58	5,42

Fonte: *Constitute Project*, 2019.

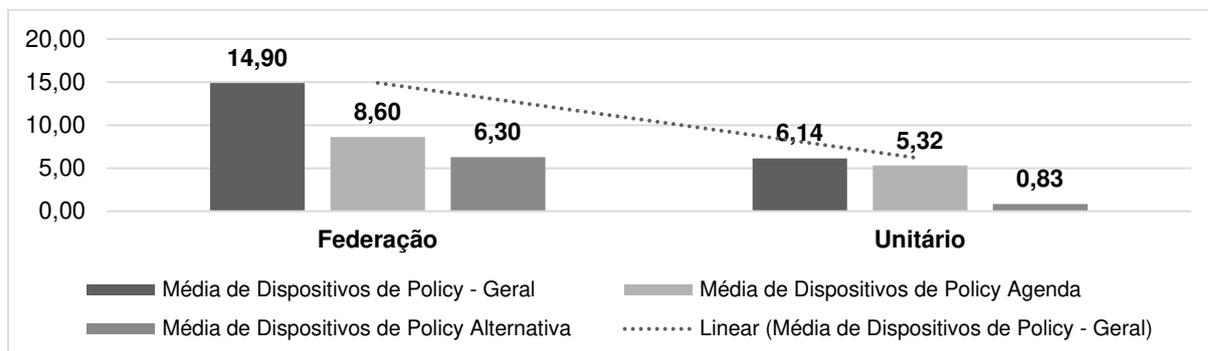
Conforme se verifica na tabela 9, as constituições dos países federativos possuem uma média de *policy* (*Agenda* e *Alternativa*) superior àquela apresentada pelos países unitários, com exceção dos países semipresidencialistas unitários, que, à primeira vista, apresentaram uma quantidade de *policy* constitucionalizada maior que a dos semipresidencialistas federativos.

Entretanto, a supracitada exceção pode ser explicada pelo fato de que as três constituições que integram o grupo dos países semipresidencialistas federais – Alemanha, Áustria e Bélgica – foram promulgadas, respectivamente, em 1949, 1920 e 1831, isto é, no período denominado de *primeiro movimento constitucional de normatização de policy*, formado por constituições que foram promulgadas até o fim da década de 1960.

Conforme já estudado, as constituições que integram aquele primeiro movimento de constitucionalização possuem uma quantidade ínfima de normas veiculadoras de políticas públicas e se limitam a estabelecer dispositivos de *polity*, ou seja, regras estruturais que têm o condão de conferir estabilidade e previsibilidade ao jogo político.

Apesar da exceção exposta, os países federativos, analisados de modo geral, apresentam uma quantidade superior de dispositivos de *policy* em comparação aos países unitários, de acordo com o que se observa no gráfico 10:

GRÁFICO 10 - Média de dispositivos de *policy* por forma de Estado



FONTE: *Constitute Project*, 2019.

A partir dessa análise, é possível concluir que os países presidencialistas e federativos, de modo geral, possuem constituições mais detalhadas no que se refere às normas com natureza de *policy*. Outrossim, também se verificou que nas constituições desses países há maior minuciosidade acerca dos cursos de ação, das alternativas postas aos governos para resolver os problemas públicos definidos na agenda, ou seja, *uma quantidade mais significativa de normas de Policy Alternativa*.

A referida observação pode ser explicada pelo fato de que, em tais arranjos institucionais, há uma quantidade mais elevada de atores políticos individuais e coletivos com poder de veto (*veto-players*), fato que torna o processo de tomada de decisão mais dificultoso.

Um estado que adota a forma federal é marcado pela descentralização das autoridades e do poder, visto que possui as seguintes características: a) pelo menos dois níveis de governo, os quais são exercidos no mesmo território e que regem o mesmo povo; b) cada nível de governo é autônomo e possui competências que lhe são próprias; e c) a autonomia de cada nível de governo é garantida, ao menos formalmente, pela Constituição (RICKER, 1964, apud, TSEBELIS, 2009).

Tal panorama, de acordo com Tsebelis (2009), tende a obstaculizar o processo de *policy-making*, fato que gera *estabilidade decisória*, a qual deve ser compreendida como a dificuldade em se mudar o *status quo*, em virtude do elevado número de atores individuais ou coletivos que deverão concordar com as mudanças propostas. Nesse sentido:

[...] os países federais possuem mais atores com poder de veto do que os unitários. Como resultado, os países federais apresentarão níveis mais altos de estabilidade decisória, bem como outras características estruturais (independência do Judiciário e das burocracias e instabilidade governamental, se forem parlamentaristas) derivadas da existência de múltiplos atores com poder de veto (TSEBELIS, 2009, p. 196).

Em decorrência da instabilidade governamental à qual os países federados estão predispostos, a maioria de suas constituições reconhecem matérias que deverão receber atenção especial do governo (*Policy Agenda*) e formulam, elas próprias, os cursos de ação para o enfrentamento de determinadas necessidades coletivas (*Policy Alternativa*), protegendo tais políticas públicas dos instáveis e difíceis processos decisórios característicos das federações. Note-se que a *policy-making* se torna ainda mais difícil quando a federação adota o bicameralismo como o formato do seu parlamento, tendo em vista que tal configuração legislativa é capaz de embaraçar, ainda mais, a formação das maiorias necessárias para a tomada de determinada decisão política.

Quanto ao presidencialismo, esse sistema de governo é caracterizado por uma separação mais contundente entre o Executivo e o Legislativo. Segundo Lijphart (apud AMORIM NETO, 2006), ao contrário do que ocorre nos sistemas parlamentaristas, em que o controle do Poder Executivo é realizado de forma horizontal pelo *gabinete* de natureza colegiada, no presidencialismo esse controle é vertical, haja vista a tomada de decisão partir de uma só pessoa - o *presidente* -, que, através de seu poder de demissão ministerial, pode exonerar seus ministros de forma unilateral.

Outro fator que diferencia o presidencialismo do parlamentarismo são as *fontes de origem e de sobrevivência*: no primeiro, a origem e a manutenção da autoridade do presidente decorrem de fontes distintas daquelas dos integrantes do Legislativo, enquanto que no segundo tais fontes se confundem, pois, neste caso, “[...] *is parliament that is responsible for the composition of the executive*” (SHUGART; CAREY, 1992, p. 22).

Quando o impasse é gerado, o parlamento, no sistema presidencialista, não pode destituir o Presidente da República por mero voto de desconfiança, da mesma forma que ele não tem o condão de dissolver o parlamento (SARTORI, 1996). Em vistas disso, instaura-se uma fenda na estrutura política e uma consequente paralisia decisória que são difíceis de sanar, diferentemente do que, em tese, ocorreria no parlamentarismo, onde o Primeiro-Ministro pode ser mais facilmente substituído em tais situações.

Como no presidencialismo o Executivo possui maior autonomia do Legislativo, esse sistema político possui um ator com poder de veto adicional, quando comparado ao sistema parlamentarista, fato que é capaz de aumentar a mencionada estabilidade decisória. Como resultado, de acordo com Tsebelis (2009, p. 110), “[...] o regime pode não ser capaz de proporcionar mudanças de política de governo quando necessário, o que pode levar ao colapso”.

Diante do exposto, as constituições dos países que adotam o sistema presidencialista foram apropriadamente concebidas para proteger determinadas necessidades públicas dos seus instáveis e complexos processos decisórios, fazendo-as constar obrigatoriamente na agenda formal do governo.

6.2 INFERÊNCIAS ESTATÍSTICAS

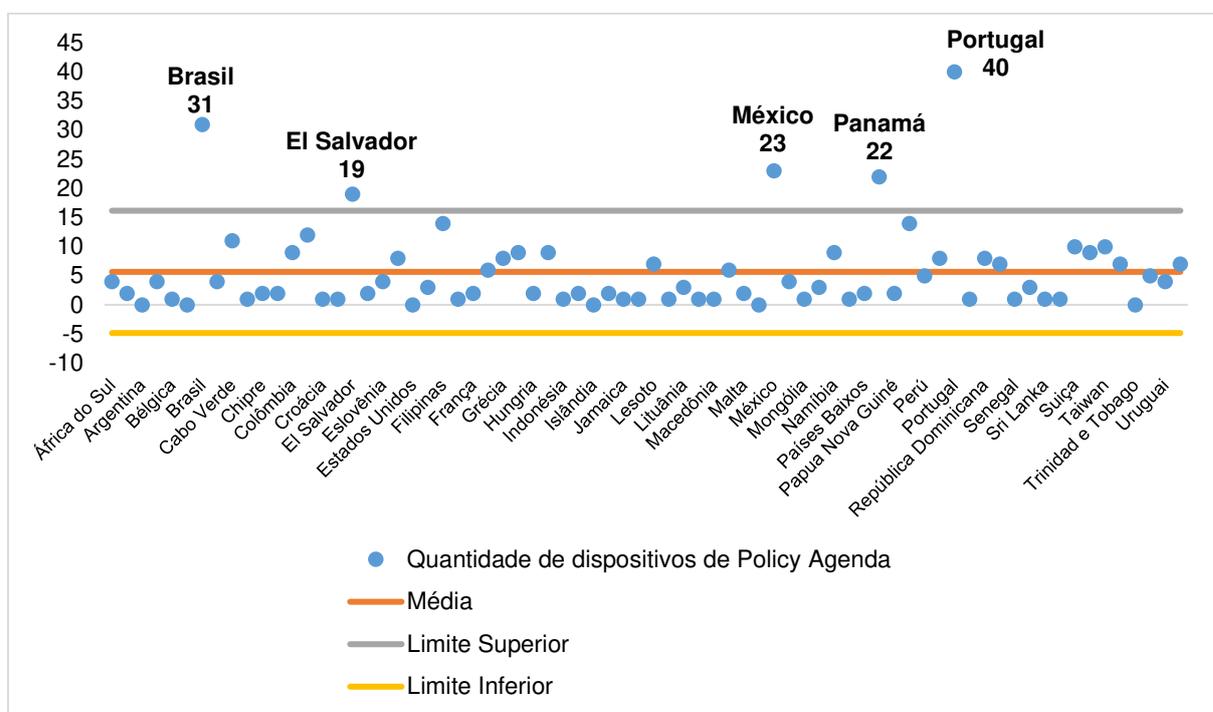
Espera-se, na presente pesquisa, que as amarras impostas pelas normas constitucionais de *policy* engessem demasiadamente a ação dos governantes, os quais se veem impedidos de oferecer, em tempo hábil, uma solução adequada aos problemas públicos. Em outras palavras, sugere-se que quanto maior for o número de *policy* normatizada na constituição de um país democrático, menor será a eficiência do governo em oferecer respostas às mais diversas necessidades públicas.

Neste tópico, são apresentados os resultados dos modelos estatísticos inferenciais que corroboraram com a supracitada hipótese. Ressalta-se que foi

aplicado o método baseado na Amplitude Interquartil ($IQR = Q3 - Q1$), a fim de excluir quaisquer casos anormais que pudessem alterar equivocadamente os resultados apresentados.

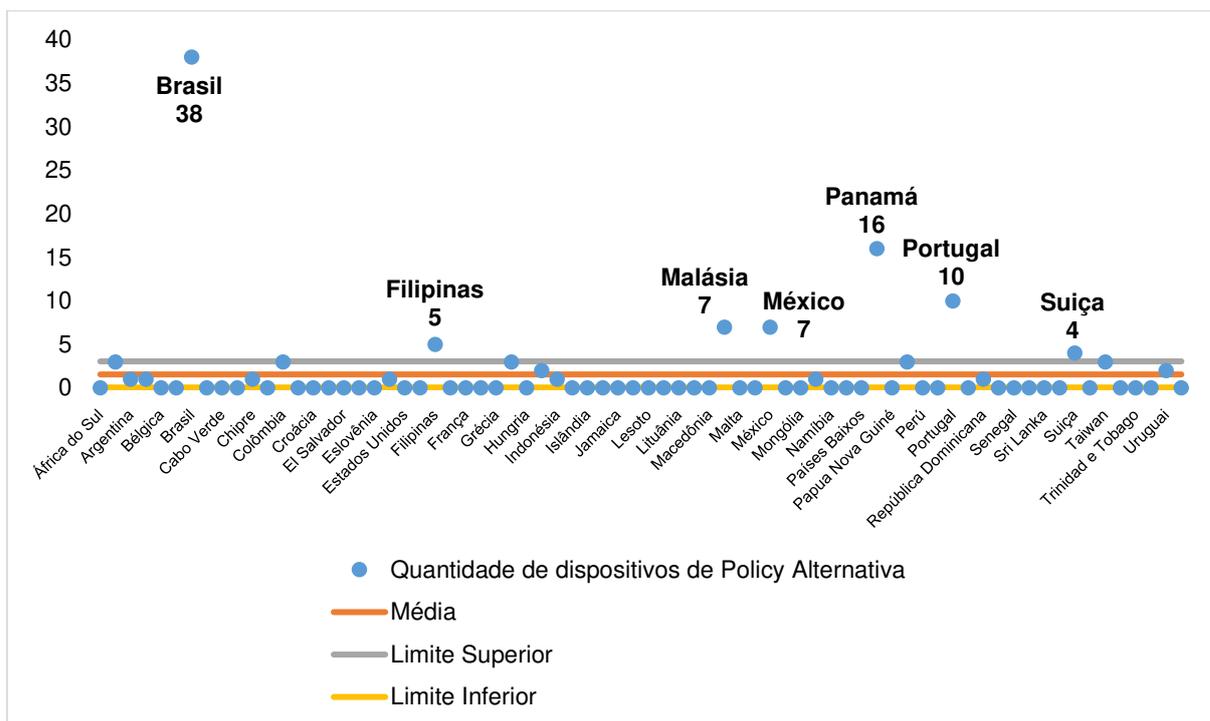
Conforme se verifica nos gráficos abaixo, *Brasil, El Salvador, México, Panamá* e *Portugal* apresentam um número elevado de *Policy Agenda* que os caracteriza como *outliers*. Da mesma forma, *Brasil, Filipinas, Malásia, México, Panamá, Portugal* e *Suíça* foram identificados como *outliers* da variável *Quantidade de Policy Alternativa*, enquanto que *Brasil, México, Panamá* e *Portugal* apresentaram valores atípicos na categoria *Quantidade Total de Policy*.

GRÁFICO 11 - *Outliers da variável "Quantidade de Dispositivos de Policy Agenda"*



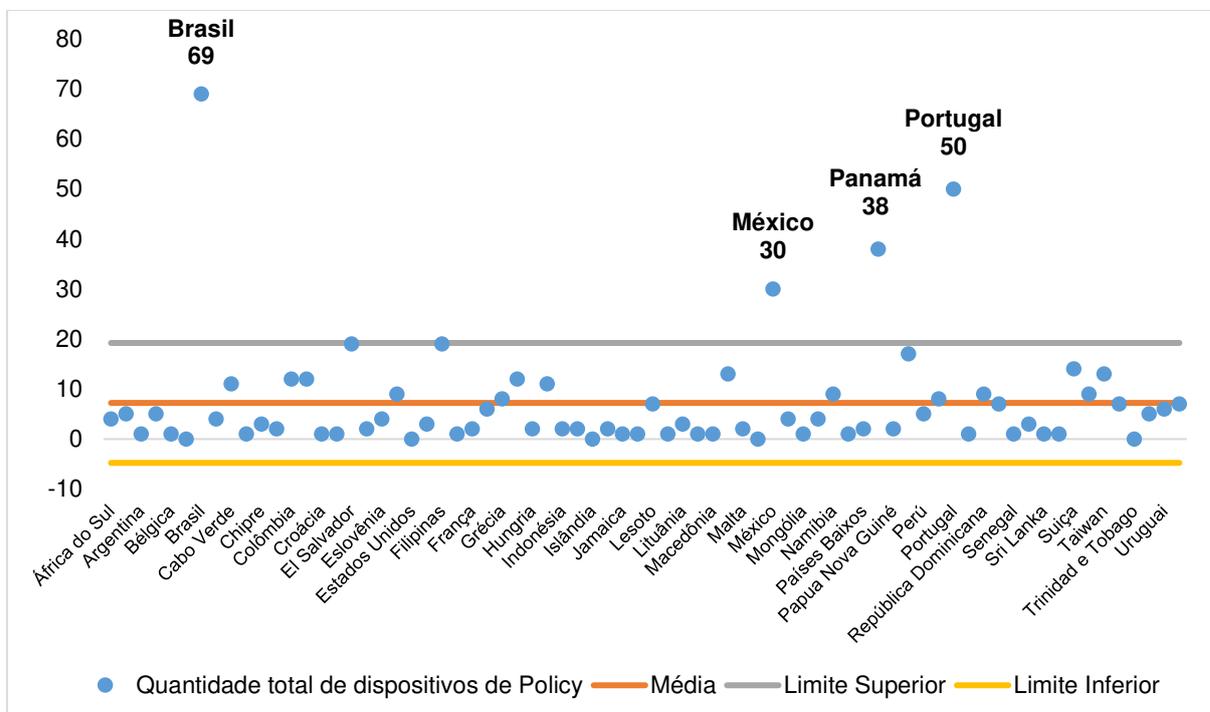
Fonte: *Constitute Project*, 2019.

GRÁFICO 12 - Outliers da variável "Quantidade de Dispositivos de Policy Alternativa"



Fonte: *Constitute Project*, 2019.

GRÁFICO 13 - Outliers da variável "Quantidade Total de Dispositivos de Policy"



Fonte: *Constitute Project*, 2019.

6.2.1 O impacto da constitucionalização de *polícies* na condição econômica dos países

Nesta análise foram utilizados indicadores econômicos do PNUD relativos ao ano de 2015, quais sejam: o *Produto Interno Bruto (PIB) per capita* e o *Índice de Renda*.

Através da realização de testes de *correlação*, observou-se que a variável *Quantidade de dispositivos de Policy Alternativa* não se relaciona significativamente com nenhum dos supracitados indicadores econômicos. Note-se que tal resultado foi apresentado no teste feito com todos os países que serviram como objeto da pesquisa (tabela 10), bem como na correlação realizada com a exclusão dos *outliers* das variáveis de contagem de *policy* (tabela 11).

Quanto à variável *Quantidade de dispositivos de Policy Agenda*, o resultado obtido foi distinto. Na correlação realizada com todos os 73 países objeto da pesquisa, foi observada uma relação negativa e de intensidade fraca e estatisticamente significativa com o indicador do PIB *per capita*.

Ao excluir os *outliers* das variáveis de *policy* (tabela 11), a relação entre *Policy Agenda* e o PIB *per capita* continuou negativa, no entanto, tornou-se mais intensa e estatisticamente significativa. Ademais, a variável de *Policy Agenda* passou a se relacionar negativamente com o *índice de renda* dos países, em uma intensidade moderada e significativa do ponto de vista estatístico.

Ao avançar a análise de correlação para a *Quantidade total de dispositivos de policy*, algumas relações foram identificadas apenas quando os *outliers* foram excluídos: a referida variável apresentou correlação negativa com o indicador de PIB *per capita* e com o *índice de renda*, em uma intensidade moderada e estatisticamente significativa.

TABELA 10 - Correlação de Pearson entre as variáveis de *policy* e os indicadores econômicos

		Produto Interno Bruto (PIB) - Per Capita - 2015 - PNUD	Índice de Renda - 2015 - PNUD
		MODELO 1	MODELO 2
Quantidade de dispositivos de <i>Policy Agenda</i>	<i>N</i>	-,253*	-0,195
Quantidade de dispositivos de <i>Policy Alternativa</i>	<i>N</i>	-0,091	-0,029
Quantidade total de dispositivos de <i>policy</i>	<i>N</i>	-0,202	-0,137
		72	72

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: *Constitute Project*, 2019; e PNUD, 2015.

TABELA 11 – Correlação de Pearson entre as variáveis de policy e os indicadores econômicos - excluídos os outliers

	Produto Interno Bruto (PIB) - Per Capita - 2015 - PNUD		Índice de Renda - 2015 - PNUD
		MODELO 1	MODELO 2
Quantidade de dispositivos de <i>Policy Agenda</i>		-,355**	-0,347**
	<i>N</i>	67	67
Quantidade de dispositivos de <i>Policy Alternativa</i>		-0,159	-0,111
	<i>N</i>	65	65
Quantidade total de dispositivos de <i>policy</i>		-0,337**	-0,322**
	<i>N</i>	68	68

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: *Constitute Project*, 2019; e PNUD, 2015.

Considerando a existência das relações acima expostas, cumpre analisar se elas podem ser consideradas como relações causais. Para tanto, foram realizados testes de *regressão linear simples e multivariada*, nos quais os indicadores econômicos foram utilizados como *variáveis dependentes* e as variáveis de *policy* como *variáveis independentes* (tabelas 12 a 15).

TABELA 12 - Regressão linear entre as variáveis de policy e o indicador de Produto Interno Bruto per capita (2015)

	Produto Interno Bruto (PIB) per capita - 2015 - PNUD			
	MODELO 1		MODELO 2	
	Coef.	Erro	Coef.	Erro
<i>N</i> de <i>Policy Agenda</i>	-931,941*	411,465	-	-
<i>N</i> de <i>Policy Alternativa</i>	578,450	585,670	-	-
<i>N</i> total de <i>policy</i>	-	-	-332,137	192,484
(Constante)	29291,238	2821,031	27283,829	2573,767
R ²	0,077		0,019	
<i>N</i>	72		72	

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: *Constitute Project*, 2019; e PNUD, 2015.

TABELA 13 - Regressão linear entre as variáveis de policy e o índice de renda (2015)

	Índice de renda - 2015 - PNUD			
	MODELO 1		MODELO 2	
	Coef.	Erro	Coef.	Erro
N de Policy Agenda	-0,006*	0,003	-	-
N de Policy Alternativa	0,005	0,004	-	-
N total de policy	-	-	-0,001	0,001
(Constante)	0,810	0,019	0,796	0,017
R²	0,059		0,019	
N	72		72	

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: Constitute Project, 2019; e PNUD, 2015.

TABELA 14 - Regressão linear entre as variáveis de policy e o indicador de Produto Interno Bruto per capita (2015) – excluídos os outliers

	Produto Interno Bruto (PIB) per capita - 2015 - PNUD					
	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Coef.	Erro	Coef.	Erro	Coef.	Erro
N de Policy Agenda	-1773,845**	579,583	-	-	-	-
N de Policy Alternativa	-	-	-3580,634	2798,536	-	-
N total de policy	-	-	-	-	-1310,458**	450,979
(Constante)	32750,035	3243,255	26339,475	2574,279	31647,131	3126,387
R²	0,126		0,025		0,113	
N	67		65		68	

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: Constitute Project, 2019; e PNUD, 2015.

TABELA 15 - Regressão linear entre as variáveis de policy e o índice de renda (2015) – excluídos os outliers

	Índice de renda - 2015 - PNUD					
	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Coef.	Erro	Coef.	Erro	Coef.	Erro
N de Policy Agenda	-0,011**	0,004	-	-	-	-
N de Policy Alternativa	-	-	-0,016	0,019	-	-
N total de policy	-	-	-	-	-0,008**	0,003
(Constante)	0,834	0,021	0,790	0,017	0,826	0,021
R²	0,120		0,025		0,113	
N	67		65		68	

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: Constitute Project, 2019; e PNUD, 2015.

De acordo com as tabelas acima, a quantidade de dispositivos de Policy Alternativa, independentemente da presença dos outliers, não apresentou qualquer influência sobre os indicadores econômicos, como já era esperado em virtude dos resultados obtidos através dos testes de correlação. Isso ocorre porque,

diferentemente da *Policy Agenda*, a categoria de *Policy Alternativa* possui uma expressividade ínfima nas constituições estudadas, pois nelas foram identificados, ao todo, apenas 115 dispositivos de tal natureza, o que representa apenas 21,45% das normas de *policy* encontradas nas constituições objeto da pesquisa.

Em contrapartida, a variável que quantifica a *Policy Agenda* apresentou uma relação negativa e estatisticamente significativa com o indicador do *PIB per capita* e com o *índice de renda*. Esse resultado se repetiu no teste de regressão realizado com a exclusão dos *outliers*, contudo, nessa segunda análise, as relações de causalidade com as citadas variáveis dependentes foram mais intensas e estatisticamente significativas.

No tocante a variável *quantidade total de dispositivos de policy*, foram identificadas relações de causalidade tão somente nos testes de regressão em que os *outliers* foram extirpados. Assim, observou-se uma relação negativa e estatisticamente significativa com o indicador do *PIB per capita* e com o *índice de renda*, da mesma forma que ocorreu com a variável de *Policy Agenda*.

Por todo o exposto, conclui-se que apenas a quantidade de *Policy Agenda* normatizada em uma constituição é capaz de exercer influência sobre a condição econômica dos países, por representar a grande maioria da *policy* constitucionalizada.

6.2.2 O impacto da constitucionalização de *polícies* no desenvolvimento humano dos países

Nesta análise, foi utilizado o índice de desenvolvimento humano (IDH) do PNUD, relativo ao ano de 2015. Vale salientar que, atualmente, os três pilares que constituem o IDH são: saúde, educação e renda.

Através da realização de testes de *correlação*, observou-se que a variável *Quantidade de dispositivos de Policy Alternativa* não se relaciona significativamente com o indicador de desenvolvimento humano utilizado. Note-se que a ausência de significância estatística também se apresentou no teste correlação realizado com a exclusão dos *outliers* da variável de *policy* em comento (tabela 17). Isso ocorre por conta da diminuta presença dos dispositivos com natureza de *Policy Alternativa* nas constituições dos países estudados, conforme já exposto anteriormente.

Por outro lado, quanto à variável *Quantidade de dispositivos de Policy Agenda*, o resultado obtido foi totalmente distinto. Quando foram excluídos os *outliers* das

variáveis de *policy* (tabela 17), a relação entre *Policy Agenda* e o *Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)* apresentou uma intensidade moderada e significativa do ponto de vista estatístico (nível de 0,01).

Ao prosseguir com a análise para a *Quantidade total de dispositivos de policy*, observou-se, ao serem excluídos os *outliers*, que o índice de desenvolvimento humano ostentou uma relação negativa, estatisticamente significativa (nível de 0,01) e de intensidade moderada com a variável que quantifica o número total de *policy*.

Logo, os supracitados testes de correlação demonstram que os países cujas constituições possuem uma quantidade menor de normas que estabelecem a agenda governamental, geralmente são mais desenvolvidos, igualitários e os seus cidadãos gozam de um nível maior de educação e expectativa de vida. Tal resultado se repete quando o exame se volta para o número total de dispositivos de *policy*.

TABELA 16 - Correlação de Pearson entre as variáveis de *policy* e o índice de desenvolvimento humano (IDH) - 2015

		Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2015
Quantidade de dispositivos de <i>Policy</i> <i>Agenda</i>	<i>N</i>	-0,199 72
Quantidade de dispositivos de <i>Policy</i> <i>Alternativa</i>	<i>N</i>	-0,042 72
Quantidade total de dispositivos de <i>policy</i>	<i>N</i>	-0,146 72

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: *Constitute Project*, 2019; e PNUD, 2015.

TABELA 17 - Correlação de Pearson entre as variáveis de *policy* e o índice de desenvolvimento humano (IDH) – 2015 – excluídos os *outliers*

		Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2015
Quantidade de dispositivos de <i>Policy</i> <i>Agenda</i>	<i>N</i>	-0,338** 67
Quantidade de dispositivos de <i>Policy</i> <i>Alternativa</i>	<i>N</i>	-0,095 65
Quantidade total de dispositivos de <i>policy</i>	<i>N</i>	-0,319** 68

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: *Constitute Project*, 2019; e PNUD, 2015.

Com fito de descobrir a natureza das relações acima expostas, isto é, se as variáveis de *policy* influenciam o índice de desenvolvimento humano dos países,

foram realizados testes estatísticos de *regressão linear*, cujos resultados indicam importantes relações de causa e efeito. Nesses testes, as variáveis de *policy* foram utilizadas como *variáveis independentes*, enquanto que o índice de desenvolvimento humano foi estabelecido como *variável dependente* dos modelos formulados.

Do primeiro modelo (tabela 18), no qual foram incluídos todos os países objetos da pesquisa, a *quantidade de dispositivos de Policy Alternativa* não apresentou qualquer influência sobre o IDH dos países, como já era esperado em virtude dos resultados obtidos através dos testes de correlação. Entretanto, a variável independente *quantidade de dispositivos de Policy Agenda* ostentou uma relação estatisticamente significativa com a referida variável dependente, tomando como base um limite de significância de, no máximo, 5%.

Quando, por fim, foi realizado o teste com a variável que mede a *quantidade total de dispositivos de policy*, não se obteve uma relação estatisticamente significativa com o IDH, considerando, também, o limite máximo de 5%.

TABELA 18 - Regressão linear entre as variáveis de *policy* e o índice de desenvolvimento humano (2015)

	Índice de desenvolvimento humano - 2015 - PNUD			
	MODELO 1		MODELO 2	
	Coef.	Erro	Coef.	Erro
N de Policy Agenda	-0,005*	0,003	-	-
N de Policy Alternativa	0,004	0,004	-	-
N total de <i>policy</i>	-	-	-0,001	0,001
(Constante)	0,815	0,017	0,803	0,016
R²	0,057		0,019	
N	72		72	

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: *Constitute Project*, 2019; e PNUD, 2015.

Considerando a existência de *outliers* nas variáveis de contagem de *policy* (como já visto), fez-se necessário repetir os testes de regressão com a exclusão de tais casos atípicos (ver tabela 19). Nesse novo modelo, mais uma vez a *quantidade de dispositivos de Policy Alternativa* não apresentou qualquer relação de causa e efeito com o índice de desenvolvimento humano dos países, pelos motivos já expostos.

Todavia, quanto a variável *quantidade de dispositivos de Policy Agenda*, observou-se que ela ostentou uma relação ainda mais significativa do ponto de vista

estatístico (nível de 1%) com a variável dependente *índice de desenvolvimento humano*.

No tocante à variável *quantidade total de dispositivos de policy*, constatou-se, com a exclusão dos *outliers*, que ela passou a influenciar significativamente o *IDH* dos países, conforme se verifica na tabela abaixo:

TABELA 19 - Regressão linear entre as variáveis de *policy* e o índice de desenvolvimento humano (2015) – excluídos os *outliers*

	Índice de desenvolvimento humano - 2015 - PNUD					
	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Coef.	Erro	Coef.	Erro	Coef.	Erro
N de Policy Agenda	-0,010**	0,004	-	-	-	-
N de Policy Alternativa	-	-	-0,013	0,017	-	-
N total de policy	-	-	-	-	-0,008**	0,003
(Constante)	0,837	0,020	0,797	0,016	0,830	0,019
R²	0,114		0,025		0,113	
N	67		65		68	

***. A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).*

**. A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).*

Fonte: *Constitute Project*, 2019; e PNUD, 2015.

As análises estatísticas acima expostas demonstram, portanto, que quanto mais normas veiculadoras de políticas públicas presentes na constituição, principalmente de dispositivos relacionados à montagem da agenda, menor tende a ser a capacidade governamental de apresentar soluções hábeis aos problemas sociais que se apresentam no cotidiano. Por conseguinte, as amarras impostas ao governo pelas normas constitucionais de *policy* pendem a influenciar negativamente nas condições econômicas e humanas do país ao qual a constituição pertence.

Atenta-se, todavia, que não se está a dizer que a estrutura constitucional tem impacto determinante e crucial no resultado das políticas públicas e no avanço e crescimento dos países democráticos, motivo pelo qual os dados acima expostos devem ser interpretados com parcimônia. Como alerta Thomas Dye (2005), as estruturas institucionais e políticas são primordialmente resultantes das forças econômicas e sociais vigentes, motivo pelo qual, se tais forças se mantiverem constantes, pouco será o impacto das mudanças institucionais sobre o resultado das políticas públicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas, consideradas como escolhas governamentais que irão produzir efeitos específicos e concretos na vida dos cidadãos, integram a terceira dimensão da política (*policy*), e, em regra, resultam da dinâmica disputa política (*politics*), que, por sua vez, ocorre de acordo com os parâmetros definidos pela *polity*. Assim, a forma pela qual estão conformadas as forças políticas integrantes da *politics* impacta diretamente na implementação de determinada política pública.

Ao submeter a formulação de políticas públicas à dinâmica e à disputa de interesses inerentes à *politics*, percebeu-se que circunstâncias das mais diversas e *paixões* políticas momentâneas poderiam influenciar os atores políticos a abrir mão de compromissos anteriormente adotados e cuja concretização geraria um resultado *ótimo* de longo prazo, para realizar escolhas que resultam em benefícios imediatos e de curto prazo (alternativa *subótima*).

Desse modo, inicialmente pensadas para proteger as normas de *polity*, algumas constituições escritas – dotadas de mecanismos de inércia constitucional que viabilizam a chamada rigidez constitucional - passaram a contemplar e salvaguardar, em seu próprio texto, a *policy*, o que fez com que algumas políticas públicas consideradas como basilares fossem excluídas das vicissitudes do jogo político (*politics*) e protegidas nos textos das constituições, ganhando o mesmo *status* dirigente da *polity*.

Na amostra de países utilizada nesta pesquisa, observou-se que os dispositivos de *policy* incorporados pelas constituições basicamente exteriorizam dois estágios do chamado ciclo político-administrativo das políticas públicas, isto é, a *montagem da agenda* (*Policy Agenda*) e a *formulação de políticas* (*Policy Alternativa*).

A *Policy Agenda* é a norma constitucional que estabelece que determinado problema público deverá receber a atenção governamental, isto é, que se refere à etapa de *montagem de agenda*. Nesse caso, a definição da agenda formal governamental é realizada pelos atores políticos exercentes do poder constituinte, podendo tais atores sofrer (ou não) a influência de grupos e agentes externos, oriundos da sociedade ou do regime político anterior. A característica mais marcante da internalização constitucional da agenda é o fato de que a decisão acerca das questões que merecerão a atenção governamental é totalmente excluída do crivo do próprio governo, a quem caberá, tão somente, a sua observância obrigatória.

Quanto à *Policy Alternativa*, tem-se que ela é a norma constitucional que estipula, ela própria, os meios disponíveis ao governo para solucionar determinado problema público, o que se relaciona com a etapa de *formulação de políticas*. Nessa perspectiva, se nos dispositivos constitucionais de *Policy Agenda* os problemas públicos são identificados, nos de *Policy Alternativa* são estabelecidos os cursos de ação que serão adotados para a solução de tais problemas.

Constatou-se, nessa pesquisa, que as constituições dos países, quando estabelecem dispositivos com natureza de *policy*, preferem dispor de normas que definem as matérias que devem fazer parte da agenda governamental (*Policy Agenda*), sendo que, em alguns temas pontuais, as constituições vão mais além e determinam não apenas a agenda, mas, também, os meios pelos quais as necessidades públicas deverão ser resolvidas (*Policy Alternativa*), engessando de forma mais rígida os meios de ação disponíveis aos *policy-makers*.

Outrossim, a pesquisa possibilitou a formulação de três *movimentos constitucionais de normatização de policy*: o *primeiro movimento* - constituições promulgadas até o fim da década de 1960 -, o *segundo movimento* - constituições promulgadas entre 1970 até o fim da década de 1980 – e o *terceiro movimento* - constituições promulgadas após 1990.

Observou-se que as constituições que integram o primeiro movimento são as que menos internalizaram a *policy* em seus textos, de modo que tais documentos se restringem basicamente a prever os poderes, órgãos e autoridades que compõem o Estado, bem como suas respectivas competências e atribuições, regras eleitorais, direitos e deveres fundamentais (inclusive os políticos e sociais), limitações orçamentárias e disposições finais e transitórias.

Os países integrantes do *segundo movimento*, cujas constituições foram promulgadas a partir da década de 1970, apresentam a maior quantidade de *policy* constitucionalizada, isto é, tanto de normas que dispõem sobre as matérias que merecerão a atenção da ação governamental, quanto de regras que especificam as opções políticas que estarão dispostas aos governantes para tratar de problemas sociais específicos. Isso se deve ao fato de que, na segunda metade do século XX, as constituições, além de limitar o poder e definir a estrutura do Estado, passaram, também, a estabelecer obrigações positivas ao Poder Público, voltadas ao bem-estar e à igualdade dos cidadãos.

O Brasil faz parte do *segundo movimento* e é o país democrático cuja constituição possui o maior grau de previsões de políticas públicas do mundo, o que pode ser explicado por diversos fatores, tais como a inexistência de uma coalizão hegemônica no processo de transição democrática do Brasil, a adoção de uma organização política visivelmente consociativa e a heterogeneidade da sociedade brasileira.

Por fim, o *terceiro movimento* é marcado pela retração da normatização de *policy* pelas constituições promulgadas no período pós-1990. Especificamente quanto à *Policy Alternativa*, vale salientar que tal categoria de normas foi praticamente extirpada das constituições do *terceiro movimento*, o que significa que as constituições mais atuais, apesar de terem se preocupado em definir as políticas públicas que obrigatoriamente deverão fazer parte das agendas formais dos governos, preferiram não estabelecer tantas amarras quanto aos meios de concretizar tais políticas, os quais foram confiados às leis e aos atos normativos infraconstitucionais que se submetem à flexibilidade e à dinâmica da disputa política, salvo algumas poucas exceções.

No estudo realizado com base nas regiões do mundo, percebeu-se que a maior quantidade de *policy* está presente nas constituições do continente americano, embora o maior número de países que integrou a amostra da pesquisa faça parte da Europa e da Ásia Central. Dentre os Estados americanos, verificou-se que o fenômeno da constitucionalização de *policy* se manifesta com maior expressão nos países da América Central e da América Latina e Caribe.

Ao se analisar os regimes democráticos de cada região, percebe-se que as constituições das democracias classificadas como *plenas* são mais enxutas em matéria de *policy*, enquanto que as democracias *falhas* possuem constituições mais volumosas no que se refere à quantidade de políticas públicas normatizada.

O maior volume de *policy* identificado nas constituições das democracias frágeis pode ser explicado pelo nível de desconfiança que existe entre as suas elites e atores políticos, tendo em vista que estes regimes são marcados por uma elite desunificada, um funcionamento instável e precário e, muitas vezes, por conflitos violentos entre facções. Assim, a constitucionalização da *policy* teria sido o recurso utilizado para impedir que importantes políticas públicas governamentais se subordinassem ao jogo político instável e precário de tais regimes.

Avançando a análise para o perfil dos diferentes arranjos institucionais, foi possível constatar que os países presidencialistas e federativos, de modo geral, possuem constituições mais detalhadas no que se refere às normas veiculadoras de políticas públicas. Outrossim, também se verificou que nas constituições desses países há maior minuciosidade acerca dos cursos de ação, das alternativas postas aos governos para resolver os problemas públicos específicos, ou seja, *uma quantidade mais significativa de normas com natureza de Policy Alternativa*.

A referida observação pode ser explicada pelo fato de que em tais arranjos institucionais há uma quantidade mais elevada de atores políticos individuais e coletivos com poder de veto (*veto-players*), fato que torna o processo de tomada de decisão mais dificultoso. Diante desse panorama, as constituições de tais países estabeleceram em seus textos as políticas públicas consideradas de maior relevo, com o objetivo de dotá-las de segurança e credibilidade, garantindo que os governantes ajam em prol de uma racionalidade coletiva.

A partir dos resultados acima obtidos, investigou-se o impacto da constitucionalização de *policy* na capacidade dos governos de oferecer respostas eficazes às questões públicas que exsurtem do cotidiano social, isto é, de prover bens públicos, tendo sido possível inferir que quanto mais normas veiculadoras de políticas públicas presentes na constituição, principalmente de dispositivos relacionados à montagem da agenda, menor tende a ser a capacidade governamental de apresentar soluções hábeis aos problemas sociais que se apresentam no cotidiano.

A supracitada constatação foi extraída da influência negativa que a constitucionalização de *policy* (mais especificamente da *Policy Agenda*) apresentou nas condições econômicas (*PIB per capita e índice de renda*) e humanas (*índice de desenvolvimento humano*) dos países que integraram o objeto da pesquisa.

Vale salientar, todavia, que não se está a dizer que a estrutura constitucional tem impacto determinante e crucial no resultado das políticas públicas e no desenvolvimento dos países democráticos, motivo pelo qual os resultados obtidos devem ser interpretados com parcimônia. Como alerta Thomas Dye (2005), as estruturas institucionais e políticas são primordialmente resultantes das forças econômicas e sociais vigentes, motivo pelo qual, se tais forças se mantiverem constantes, pouco será o impacto das mudanças institucionais sobre o resultado das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda Política**, v. 13, n. 2, p. 12-42, 2015. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/67/63>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 45, n. 1, 2002. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/592_Tafner_e_Amorim_Neto.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018.

ARANTES, R. B.; KERCHER, F. Judiciário e democracia no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 54, p. 27-42, 1999. Disponível em: <http://dcp.fflch.usp.br/images/DCP/docentes/rogerio_arantes/1999_Judici%C3%A1rio_e_Democracia_no_Brasil_Novos_Estudos_Cebrap.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2018.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: **Lua Nova** [online]. 2000, n. 50, p. 25-46. ISSN 0102-6445.

BARROSO, L. R. **Direito Constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BONAVIDES, P. O pioneirismo da Constituição do México de 1917. In: FIX-ZAMUDIO, H., MAC-GREGOR, E. F. (org.). **Influencia extranjera y trascendencia internacional**. Cidade do México: Biblioteca Constitucional INEHRM, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Textos para discussão** da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, n. 157, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BURTON, M.; GUNTHER, R.; e HIGLEY, J. Introduction: elite transformations and democratic regimes. *In: Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1992.

COBB, R.; ROSS, J.; ROSS, M. H. Agenda building as a comparative political process. *In: American Political Science Review*, v. 70, n. 1, p. 126-38, 1976.

COUTO, C. G. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova*, n. 39, p. 33-52, 1997. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a04n39.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-62, junho de 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n61/a03v2161>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

DAHL, R. A. **Poliarquia**. Trad. Celso Mauro Paciornick. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Nova Jersey: Prentice-Hall, 1972.

_____. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas, 2005. *In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2014.

ELSTER, J. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Trad. Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

_____. The Impact of Constitutions on Economic Performance. **Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics**, Washington, p. 209-226, 1994. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/614651468765582440/pdf/multi0page.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

FILGUEIRAS, F.; QUEIROZ, L. **Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada**. Brasília: Enap, 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H. Political Science: the discipline. *In*: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H. **A new handbook of Political Science**. Oxford: 1998.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. *In*: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Nova Iorque: 1993.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2014.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Trad. Francisco G. Heidemann. São Paulo: Elsevier, 2013.

JENKINS, W. I. **Policy analysis: a political and organizational perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

JONES, C. O. **An introduction to the study of public policy**. 3 ed. Monterey: Brooks/Cole, 1984.

KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. **Fundamentos da pesquisa em Ciência Política: tradução da 2ª edição americana**. Trad. de Lorena G. Barberia, Patrick Silva e Gilmar Masiero. São Paulo: Blucher, 2015.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: HaperCollins, 1984.

KOERNER, A.; FREITAS, L. B. de. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 141-184, 2013. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n88/a06n88.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

LANDMAN, T. **Política comparada**: una introducción a su objeto y métodos de investigación. Trad. Carlos Luengo Martin. Madrid: Alianza, 2011.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental, 1959. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2014.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Trad. de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, M. C. Constitucionalismo e Ação Racional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 55-79, 1998. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a04n44.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAIS, C. B. Decisão, Decisores e Decisionismo. *In*: MORAIS, C. B.; COUTINHO, L. P (Org). **Carl Schmitt Revisitado**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico – Políticas, 2014, p. 28-40.

NICOLAU, J. Breve roteiro para redação de um projeto de pesquisa. **Revista Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 354-362, 2013/01.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. 2 reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Political regimes and economic growth. **Journal of Economic Perspectives**, v. 7, n. 3, p. 51-69. Disponível em: <http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Przeworski&Limongi_1993.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

RAMOS, A. G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade, 1967. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2014.

RODRIGUES, M. C. P. O índice de desenvolvimento humano (IDH) da ONU. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/download/53360/52073>>. Acesso em: 02 out. 2018.

SARTORI, G. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SHARKANSKY, I. Constraints on Innovation in Policy Making: Economic Development and Political Routines. *In*: MARINI, F. (org.). **Toward a new Public Administration**: the minnowbrook perspective. Scranton: Chandler, 1971.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. New York: Cambridge University Press, 1992.

SIMON, H. A. Modelo comportamental de escolha racional, 1955. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2014.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

TAYLOR, M. M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Trad. Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.