

# POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE OS DESAFIOS E AVANÇOS

Marcella Coelho Andrade<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo, através de uma metodologia teórica e explanatória, analisa o papel desempenhado pela Constituição de 1988 no cenário das políticas públicas brasileiras, tendo em vista o grande número de dispositivos vinculadores de políticas públicas nela presentes, dando especial atenção para alguns dos desafios e progressos existentes. Para tanto faz-se uma sucinta contextualização do advento de referida Carta Constitucional, sobretudo quanto à sua conjuntura histórica e política. Quanto aos desafios, perquiri-se sobre a função desempenhada pelas emendas constitucionais no contexto democrático, levando em conta que grande parte dessas reformas incide sobre dispositivos que tratam de políticas públicas, perpassando pelas suas necessidades e limitações. Por fim, sob a ótica dos avanços da Carta de 1988, realiza-se uma investigação acerca dos instrumentos legais para a realização dessas políticas, como através da maior participação da sociedade civil. Conclui-se que em detrimento da relevância da Constituição de 1988 para as políticas públicas, a efetivação destas enfrenta percalços, em grande parte por questões de governabilidade, sendo esta uma das causas do crescente número de emendas ao texto constitucional. Em face desse panorama, nota-se a importância dos atores e mecanismos legais existentes para a garantia das políticas públicas, tanto na deliberação quanto no controle social, que devem ser ampliados e fortalecidos, em um esforço conjunto entre sociedade e governo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Constituição. Emendas. Conselhos de Políticas Públicas.

## Public policies in the Federal Constitution of 1988: some comments on challenges and advances

## Abstract

This article, through a theoretical and explanatory methodology, analyzes the role played by the 1988 Constitution in the Brazilian public policy scenario, considering the large number of public policy linking mechanisms present in it, with special attention to some of the challenges and progress. In order to do so, it is a brief contextualization of the advent of the aforementioned Constitutional Charter, especially as regards its historical and political context. As for the challenges, we are looking at the role played by constitutional amendments in the democratic context, taking into account that most of these reforms focus on devices that deal with public policies, addressing their needs and limitations. Finally, from the point of view of the progress made in the 1988 Charter, an investigation is carried out on the legal instruments for the implementation of these policies, such as through the greater participation of civil society. It is concluded that, to the detriment of the relevance of the 1988 Constitution for public policies, their implementation faces mishaps, largely due to governance issues, which is one of the causes of the growing number of amendments to the constitutional text. In view of this scenario, the importance of existing actors and legal mechanisms for guaranteeing public policies, both in deliberation and in social control, must be emphasized and strengthened in a joint effort between society and government.

Keywords: Public Policies. Constitution. Amendments. Public Policy Councils.

---

<sup>1</sup> Advogada. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2016) e Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2019).

## Introdução

As políticas públicas assumiram, ao longo do tempo, importância cada vez mais expressiva no desenvolvimento do Estado e na vida dos indivíduos, envolvendo ao mesmo tempo a ação governamental e o processo jurídico-institucional de construção da decisão política. Trata-se de ações que buscam assegurar direitos de cidadania, consagrados nas Constituições modernas ou que se afirmam em razão do reconhecimento da sociedade e dos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas e comunidades. Nesse sentido, enquanto ramo da ciência política, o campo das políticas públicas preocupa-se em compreender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Assim, as políticas públicas traduzem-se em conjuntos de ações, programas e decisões do poder público, com a participação direta ou indireta de entes públicos ou privados, visando assegurar ou promover determinado direito social, assegurado constitucionalmente. De acordo com Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 38), políticas públicas são “arranjos institucionais complexos, que se expressam em estratégias ou programas de ação governamental e resultam de processos juridicamente definidos para a realização de objetivos politicamente determinados, com o uso de meios à disposição do Estado.”

As políticas públicas são aqui concebidas, portanto, como o “Estado em ação”, ou seja, o Estado implementando determinado projeto de governo, por meio de programas e ações dirigidas para setores específicos da sociedade. (HOFLING, 2001, p.30) E, de acordo com Celina Souza (2006, p. 26), a formulação das políticas públicas pelo Estado constitui-se no estágio em que os governos democráticos definem seus propósitos e plataformas eleitorais em ações e programas que irão produzir resultados, ou ainda, mudanças no mundo real.

Ordinariamente, as políticas públicas são elaboradas em meio a conflitos sociais e/ou político-econômicos em que as contradições sociais se elevam ao ponto de ensejarem uma mudança na tática adotada pelos governos para manterem a sua governabilidade. Assim, o Estado passa a assumir uma característica de papel regulador, passando a intervir diretamente nas questões econômicas, políticas e sociais, com o intuito de manter a sua legitimidade. As políticas sociais, em especial, se tornaram importantes estratégias para a manutenção das relações de poder representadas pelo Poder Público. Assim, torna-se importante investigar o contexto de elaboração e o papel

desempenhado pela Constituição Brasileira de 1988 na promoção dos direitos sociais e na implementação de políticas públicas.

Insta salientar que o aumento da importância e da visibilidade do campo de conhecimento das políticas públicas aumentou exponencialmente nos últimos anos, por diversos fatores. Dentre eles, e estando mais diretamente atrelado aos países em desenvolvimento e de democracia recente, como é o caso do Brasil, nota-se a dificuldade em “conseguir formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população”. (SOUZA, 2006, p. 21).

Ao tratar do tema das políticas públicas surge, ainda, o questionamento sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Nesse diapasão, reconhecido o valor que as políticas públicas representam para a efetivação dos direitos de cidadania, bem como as dificuldades governamentais em formular programas que aliem interesses econômicos e sociais, é que se pretende delinear acerca do papel da Constituição Federal de 1988 na agenda das políticas públicas brasileiras, perpassando pelo contexto de seu surgimento, especialmente quanto à conjuntura histórica e política da época.

Em seguida, considerando o acima exposto, passa-se a investigar alguns dos desafios enfrentados para a real efetivação desses direitos, tendo em vista o grande número de reformas constitucionais após a Carta de 1988, número este que incide em grande parte sobre políticas públicas. Por fim, sob a ótica dos avanços ocorridos no campo das políticas públicas brasileiras, é realizada uma análise acerca dos instrumentos legais previstos na Carta Magna para a persecução das políticas públicas sociais, como através da criação de espaços institucionais que garantem a participação da sociedade civil, o que, sem dúvidas, representa um progresso expressivo e inovador no campo das políticas públicas.

### **A Constituição Federal de 1988 e seu papel na agenda das políticas públicas**

De antemão é importante elucidar que o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas. Trata-se de direitos que são considerados históricos, se desenvolvendo sob certas

circunstâncias, caracterizados por diversas lutas e novos anseios sociais, nascendo, pois, de modo gradual. Assim, as exigências desses direitos originam-se a partir de novos carecimentos, em função da mudança das condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-los. (BOBBIO, 2004, p. 25-26).

Desse modo, pode-se vislumbrar que a origem dos direitos sociais está diretamente relacionada com as mudanças da sociedade e suas atuais necessidades, exigindo do Estado uma atuação mais factual. Assim,

a relação entre o nascimento e crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosos quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade [...] as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico [...] Isso nos traz uma ulterior confirmação da socialidade, ou da não-naturalidade, desses direitos. (BOBBIO, 2004, p.90-91).

Os direitos sociais estiveram presentes em todas as constituições brasileiras, desde o império, variando em maior ou menor intensidade, mas, é com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 que, pela primeira vez na história pátria, os direitos sociais são elencados no rol dos direitos fundamentais, institucionalizando-os. Para Jaime Benvenuto Lima Junior (2001, p. 55), a Constituição de 1988 é a constituição que melhor instituiu os direitos fundamentais, tanto em qualidade como em quantidade.

O núcleo dos direitos sociais, no atual sistema constitucional brasileiro, é constituído pelo direito ao trabalho e à seguridade social, gravitando em torno deste outros direitos sociais, como o direito à educação, saúde, lazer e segurança. Dessa maneira, em consonância com Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 75), a Constituição Federal de 1988 é a que melhor abrigou aos direitos sociais, pois, “pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio, a matéria foi tratada com a merecida relevância”.

Nessa toada, os direitos sociais inseridos na Constituição Federal de 1988, que são em grande parte concretizados por intermédio de políticas públicas sociais, são fruto de um contexto histórico derivado de conquistas políticas e sociais, com intuito de

valorização do trabalho e do indivíduo, pautado no princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, as políticas públicas refletem-se, também, como resultado de fatores estruturais e conjunturais do processo histórico de seu país.

A Assembleia Constituinte de 1987-1988 foi formada com a intenção de elaborar para o país uma Constituição que fosse responsável por lhe devolver a ordem política democrática, após mais de vinte anos de governo na mão dos militares. Dessa maneira, a solução vislumbrada concentrava-se num amplo rol de direitos individuais e coletivos capazes de assegurar a participação política dos cidadãos e a autonomia privada, aliada a diversos mecanismos de efetivação desses direitos. Houve ainda o fortalecimento do Poder Judiciário e profunda reestruturação do Ministério Público com a nova Carta constitucional. (MACHADO, 2009, p. 208).

Assim, o movimento democratizador precedente à Constituição Federal de 1988 foi resultado de uma intensa movimentação e mobilização de diferentes segmentos sociais com propostas de cunho democrático. As organizações da sociedade civil traduziram, na época, a conjunção de lutas que amadureceram e cresceram durante o regime militar. Nesse sentido,

a unificação das demandas localizadas se fez ao redor de setores problemáticos do social. Embora houvesse um cruzamento intenso de formas organizacionais de setores das camadas médias (lutas das mulheres, dos estudantes, dos ecologistas, dos negros etc.) com setores das classes populares (lutas por equipamentos coletivos, bens e serviços públicos, pela habitação e pelo acesso à terra), havia alguns denominadores comuns: a construção de identidades através das semelhanças pelas carências; o desejo de se ter acesso a direitos mínimos e básicos dos indivíduos e grupos enquanto cidadãos; e fundamentalmente, a luta contra o *status quo* predominante: o regime militar (GOHN, 1991, p. 13).

A partir das carências sociais foi construída uma identidade comum, que de certa forma sedimentou o esforço para consolidação de direitos básicos, de modo a solidificar na nova Constituição uma cultura de direitos sociais. Dessa maneira, a Constituição Federal de 1988, fruto de interesses díspares, decorrente de pressões de grupos e organizações sociais, instituições e segmentos populares, acabou por trazer para a esfera legal a consolidação de diversas reivindicações populares.

Inaugurou-se, assim, muitas medidas significativas em áreas como seguridade, assistência social, educação, saúde, dentre outras.

Contudo, havia grande desconfiança quanto à capacidade da Constituinte de atender aos anseios de mudança acumulados em face de “uma espécie de mácula de ilegitimidade que pairava sobre o processo: um terço dos senadores, escolhidos em 1982, iria participar dos trabalhos, sem que tivesse nenhuma autorização do eleitorado para tal” (LESSA, 2008, p. 364). Apesar disso, o processo constituinte foi marcado por considerável participação popular e a Carta de 1988 veio a redefinir as relações entre os três poderes e também introduziu um novo lugar da esfera pública, construído em torno do direito, de suas instituições e procedimentos, principalmente por meio da conexão do cidadão com o Poder Judiciário. (LESSA, 2008, p. 365).

Nesse ínterim, a Constituição Brasileira se traduz como um experimento de uma filosofia pública, de modo que

o constitucionalismo brasileiro, sem romper com institutos básicos da tradição liberal, incorporou a perspectiva da extensão da democracia e a da constitucionalização plena de princípios mandatórios de justiça social. [...] Nota-se ainda a necessidade de superar a distância entre o sistema de direitos assegurados pela Constituição e a realidade existente. O que disso resulta é um arranjo que associa a operação de novos – ou renovados – institutos com a ideia de uma comunidade alargada de intérpretes constitucionais (LESSA, 2008, p. 387).

Dessa maneira, pode-se considerar que a Constituição de 1988 estabelece objetivos fundamentais que encerram algumas das condições necessárias para a implementação de um “Estado Social”. Também garante aos cidadãos mecanismos de controle e fiscalização na efetivação das políticas públicas sociais, o que será pormenorizado oportunamente. A Constituição de 1988 é, ainda, responsável pela constitucionalização de grande parte da agenda governamental de políticas públicas. Essa situação acabou por restringir o campo aberto ao legislador ordinário, obrigando os sucessivos governos a recorrerem às emendas constitucionais<sup>2</sup> como forma de implementar suas agendas, evitando, desse modo, a invalidação de políticas por parte do Poder Judiciário. (ARANTES; COUTO, 2009, p. 24).

---

<sup>2</sup> Uma emenda constitucional constitui-se como uma modificação da Constituição de um Estado, e resulta em mudanças pontuais e específicas do texto constitucional, restritas a determinadas matérias, não podendo, apenas, ter como objeto a abolição das chamadas “cláusulas pétreas”.

No estudo sobre políticas públicas os termos *Polity* e *Policy* têm sido utilizados como critérios específicos que permitem distinguir princípios constitucionais fundamentais dos dispositivos veiculadores de políticas públicas, respectivamente. Nesse sentido, a *Polity* democrática requer a existência de um Estado e de uma nação, operando por meio de direitos individuais, que definem a cidadania e sua relação como o Estado, e exigindo um conjunto de regras para os seus procedimentos internos. A *Polity* também requer que sejam assegurados certos direitos materiais orientados par o bem-estar e a igualdade. (ARANTES; COUTO, 2009, p. 25–26).

A metodologia de análise constitucional (intitulada de MAC), proposta por Rogério Bastos Arantes e Cláudio Gonçalves Couto (2009, p. 27), revela que "69,5% dos dispositivos que compõem o texto principal promulgado em 1988 diziam respeito a normas de caráter efetivamente constitucional, ao passo que 30,5% dizem respeito a políticas públicas". Ou seja, mais de 30% (trinta por cento) do texto constitucional se refere a dispositivos veiculadores de políticas públicas, uma proporção de *policies* bastante elevada, que não encontra correspondências nas Cartas anteriores. Ademais, a Carta Magna apresenta ainda outra característica incomum: sua extensão, sendo em média duas vezes maior que as antigas constituições brasileiras, e marcada por diversas emendas constitucionais.

Face o panorama apresentado, nota-se que a Constituição Federal de 1988 fixa metas gerais e invoca que governantes e legisladores produzam leis e políticas públicas que lhes dêem materialidade. Ocorre que quanto mais uma Constituição verse sobre políticas públicas, maior ela será, o que acaba levando aos governos a governarem por intermédio de emendas (ARANTES; COUTO, 2009, p. 29), o que representa, sem dúvidas, um dos grandes desafios a serem enfrentados quando do planejamento e efetivação das políticas públicas. O número de emendas à Constituição é bastante elevado, por motivos e interesses bastante diversos, sendo este o objeto de investigação ao qual se passa a seguir.

### **As emendas constitucionais no contexto democrático: necessidades x limitações**

Desde que foi promulgada em 1988, a Constituição Federal brasileira passou por inúmeras emendas. Tendo acabado de completar 30 anos, a Constituição Federal de 1988 já possui quase

100 emendas constitucionais<sup>3</sup>, uma das cartas mais emendadas da história brasileira. Vislumbra-se a importância desse instrumento jurídico para a renovação e atualização da nossa Carta Magna, contudo, a despeito das limitações já existentes, questiona-se acerca de seu uso desenfreado e tão corriqueiro, tal como vem ocorrendo, e o que isso representa em termos de políticas públicas.

As emendas possibilitam relevantes alterações institucionais, e seus efeitos irradiam sobre todo o ordenamento infraconstitucional, alterando outras normas. Por vezes, isso acaba ocasionando insegurança jurídica, de modo que alterar a Constituição por ser, simultaneamente, importante e problemático. Dados sobre propostas de emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional demonstram que a ânsia de alterar o texto, além de elevada, traz riscos de fazer com que a Carta Constitucional se torne menos principiológica e mais casuística. (LASSANCE, 2016, p. 11).

Tendo em vista a importância que as emendas desempenham, exige-se processo de tramitação especial e quórum qualificado para a aprovação de mudanças tão significativas, havendo, ainda, o controle judicial do Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, impõem-se um “limite material político-institucional” às emendas constitucionais:

ainda que não fixado de forma expressa e direta, um insuperável obstáculo à reforma constitucional reside, no nosso modo de ver, na absoluta impossibilidade de qualquer modificação que do preâmbulo, quer dos artigos 1º e 3º da Constituição e seus respectivos parágrafos. (PONTES FILHO, 2008, p. 375).

Isso se justifica porque nesses dispositivos constam os fundamentos e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consolidando aquilo que deve ser entendido como diretrizes políticas das ações governamentais do Estado. Assim, se fossem admitidas emendas capazes de modificar tais diretrizes, a não ser para fortalecê-las e torná-las mais efetivas, estar-se-ia aceitando a desnaturação da República Federativa concebida pela Constituição Federal de 1988. (PONTES FILHO, 2008, p. 376-377).

---

<sup>3</sup> De acordo com o sítio eletrônico do planalto há 99 emendas no texto constitucional atual, sendo a última de 14 de dezembro de 2017, instituindo novo regime especial de pagamento de precatórios.



Contudo, apesar dos requisitos já existentes, estes não têm sido suficientes para refrear as propostas de modificação do texto constitucional, visto o grande número de emendas aprovadas desde o advento da Constituição Federal de 1988. Esse quadro colabora para baixa estabilidade do texto constitucional, gerando “uma espécie de agenda constituinte, como se, paradoxalmente, o processo de reconstitucionalização não houvesse se encerrado em outubro daquele ano” (COUTO, 2006, p. 60). Desse modo, nota-se que a estabilidade institucional não concorre, necessariamente, com a estabilidade constitucional.

As propostas de emendas apresentadas no Congresso Nacional versam sobre diversos assuntos, tais como o processo legislativo; questões da ordem econômica; administração pública; direitos e garantias individuais e coletivos; dentre outros. Estudos têm ressaltado que a reformulação de *Polícies*, isto é, de dispositivos veiculadores de políticas públicas, vem caracterizando as reformas constitucionais ao longo dos vinte anos da Carta de 1988. No caso da Constituição vigente, as reformas têm ocorrido, principalmente, no campo das políticas públicas e sociais. (VIANNA LOPES, 2009, p. 96). Assim, a despeito das expectativas sobre o trato da Carta Magna com as políticas públicas,

a constitucionalização de políticas públicas não teve o efeito esperado de congelar o quadro de preferências e interesses vigentes à época, mas fez com que o marco constitucional permanecesse sob intervenção frequente dos governos, cujas agendas governamentais ordinárias foram confundidas com agendas constituintes apenas porque tais governos foram obrigados a operar por meio de super-maiorias de 3/5 nas duas Casas legislativas. (ARANTES; COUTO, 2009, p. 28).

Desse modo, percebe-se que para dar materialidade às diretrizes traçadas na Constituição Federal de 1988, com destaque para as políticas públicas sociais, muitas vezes governantes e legisladores valem-se das emendas constitucionais, operando suas agendas por meio de PECs<sup>4</sup>. Ressalte-se que as propostas de emenda à Constituição têm preferência na votação em relação a proposições em tramitação ordinária na Câmara dos Deputados, conforme dispõe o art. 191, I, do Regimento Interno da Câmara, o que, de certo modo, acaba fomentando seu uso corriqueiro.

---

<sup>4</sup> Proposta de Emenda Constitucional.

Outra indagação se relaciona com os conteúdos e objetivos dessas emendas. Muitas vezes trata-se de um jogo de interesses políticos, no intuito de beneficiar classes específicas, tais como a classe empresarial, em uma clara relação de troca entre os políticos e os principais financiadores de suas campanhas. (REIS, 2008, p. 75). Comumente, compromissos de campanhas eleitorais são desfeitos e propostas de reformas são elaboradas contrariando diretamente promessas eleitorais, o que do ponto de vista da democracia é uma situação lamentável. Assim, as ações eleitorais acabam se distanciando da oportunidade de assistir como recurso para uma democracia plebiscitária, levando a um esvaziamento dos programas eleitorais, contribuindo para deixar a Constituição ainda mais vulnerável diante de atitudes oportunísticas. (LASSANCE, 2016, p. 13).

Destaca-se que as Comissões de Constituição e Justiça atuam na verificação da constitucionalidade das matérias submetidas à aprovação do legislativo, incluindo as emendas constitucionais. Contudo, não existe proibição constitucional expressa de que iniciativas que poderiam figurar como projetos de lei sejam apresentados como PECs. Nessa perspectiva, Antonio Lassance (2016, p. 15) propõe duas soluções para o problema do crescente número de emendas constitucionais. A primeira delas seria impedir que propostas que podem figurar como projetos de lei virem emendas à Constituição. Com isso, seria preservada uma Carta mais principiológica e menos casuística, evitando a banalização do processo de emendas.

A segunda proposta consiste em exigir que propostas de emenda sejam submetidas a algum tipo de consulta popular. Além da iniciativa popular, plebiscito e referendo, as eleições presidenciais também poderiam cumprir esse papel de submeter um programa de reformas à análise pública. Afinal, o Código Eleitoral, desde 2009, exige dos candidatos a presidente da República, governador e prefeito, apresentem um programa de governo como requisito para o seu registro à candidatura. (LASSANCE, 2016, p. 16). Porém, na prática, esses programas tornam-se inócuos, representando quase que apenas mera formalidade. A imposição de que essas propostas de alteração da Constituição sejam submetidas a alguma forma de consulta popular reforçaria a melhor distinção entre candidatos e campanhas, permitindo que os eleitores tivessem voz em que tipo de governo desejam ou não. Ainda segundo Lassance (2016, p. 16),

tais propostas, ainda assim, precisariam ser apreciadas normalmente pelo Congresso Nacional, respeitar o quórum qualificado e a sistemática de votação atualmente prevista pela Constituição. Todavia, uma vez aprovadas no Congresso, estariam prontas para a promulgação, sem a necessidade de serem submetidas a nova consulta. [...] Outra opção seria a de requerer que PECs de iniciativa do Executivo ou do Legislativo, quando não fossem chanceladas previamente por alguma consulta popular, se submetessem a referendo. [...] Isso daria a chance de tornar o processo de formulação e debate de emendas mais transparente do que é atualmente.

Assim, embora mudanças constitucionais sejam necessárias para a atualização e aprimoramento do texto em face da sociedade dinâmica atual e dos novos desafios do Brasil, há riscos que necessitam ser mensurados. A falta de comprometimento das propostas de campanha com os cidadãos representa uma grave deficiência para a democracia brasileira. No tocante às políticas públicas, essa situação é ainda mais preocupante, pois revela a falta de comprometimento com os direitos sociais e com as necessidades e anseios da população. Além disso, esse comportamento situacionista, atrelado a regras casuísticas, aumenta o risco de incoerência e fragmentação da estrutura institucional brasileira.

Compreende-se que a transformação da Constituição deve ser salvaguardada pela importância que representa para o sistema jurídico e para toda sociedade. Se por um lado a falta de atualização pode fazer com que o texto constitucional fique defasado, por outro o excesso de alterações pode levar ao seu fim precoce. Assim, ainda que a Constituição esteja em constante metamorfose, mudanças devem ser tratadas com cautela. Isso, pois, a Constituição Federal representa um pacto nacional e contínuo, e não um acordo de maiorias do Congresso Nacional.

Tendo em vista tais considerações, entende-se que o crescente número de emendas ao texto constitucional, especialmente no campo das políticas públicas, representa um desafio a ser enfrentado. A reformulação contínua de dispositivos veiculadores de políticas públicas é resultado, principalmente, de frequentes intervenções dos governos, e muitas vezes se traduz em verdadeira falta de comprometimento com os direitos sociais, representando um jogo de interesses e deturpando os propósitos estabelecidos quando da elaboração da Carta Cidadã. Por outro lado, apesar desses obstáculos, a Constituição de 1988 inovou ao estabelecer instrumentos para a efetivação das políticas públicas

e conta com mecanismos, internos e externos, para a proteção desses direitos, como se aduzirá a seguir.

### **Instrumentos para efetivação das políticas públicas na Constituição de 1988: alguns comentários**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu diretrizes para a efetivação das políticas públicas brasileiras, destacando-se o controle social por intermédio de instrumentos normativos e da criação de espaços institucionais que garantem a participação da sociedade civil no papel de fiscalização direta. Não obstante, completadas duas décadas da promulgação da Constituição Federal, é possível identificar componentes que aproximam e elementos que distanciam a efetividade desses novos princípios e diretrizes. Exemplo disso é que a descentralização político-administrativa na formulação, funcionamento e controle social, encontra resistências políticas e burocráticas, apesar dos avanços na normatização de diversas áreas sociais.

Ressalta-se que em vários países em desenvolvimento existe uma tentativa de implementar políticas públicas de caráter participativo. (SOUZA, p. 36) Assim, diversas experiências foram instituídas objetivando a inserção de grupos sociais ou de interesses, na formulação e acompanhamento de políticas públicas, em especial das políticas públicas sociais. É o caso, por exemplo, no Brasil, dos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais e do orçamento participativo.

A Carta de 1988 consolidou diversos direitos e estabeleceu a participação do cidadão na formulação, implementação e controle das políticas públicas, por intermédio de diversos institutos. (LESSA, 2008, p. 364). Para tornar mais eficazes esses direitos, em especial os direitos sociais, a Constituição de 1988 dispõe em seu interior de diversos dispositivos que versam sobre políticas públicas, como a previsão de recursos para a seguridade social, com aplicação obrigatória nas ações e serviços de saúde. Porém, importa esclarecer que o processo de aquisição dos direitos sociais não é homogêneo, o que faz que o reconhecimento da cidadania nem sempre ocorra sob a perspectiva da universalidade. Dessa forma, na história brasileira,

muitos dos direitos sociais foram implantados através de um viés corporativista, visando atender as demandas dos segmentos mais organizados dos trabalhadores e com maior capacidade de

pressão política, e, portanto, não se tornaram universais. (ARAÚJO, 1998, p. 22)

O corporativismo nas políticas sociais tendeu a desviar a questão da universalidade dos direitos sociais, de modo que as políticas públicas passaram a assumir configurações e formatos de menor cobertura, fragmentando-as e com uma qualidade altamente questionável. Dessa maneira, a efetivação desses direitos pode contar com atalhos e desvios, por meio de aparatos institucionais de difícil acesso, tornando-os inexecutáveis; ou ainda pelo efeito conformador gerado aos usufrutuários desses direitos, para que não percam o direito ao serviço ofertado.

Diante desse cenário, o cidadão pode e deve valer-se dos institutos previstos na Constituição para que ocorra o controle e a efetivação dos direitos sociais vinculados por intermédio de políticas públicas. Dentre essas instituições estão, por exemplo, os Conselhos de políticas públicas, o Mandado de Segurança, a Ação Popular, o Mandado de Injunção, a Denúncia Direta ao TCU de Irregularidades, a Ação de Inconstitucionalidade, dentre outros. Vislumbra-se, portanto, que as políticas públicas envolvem vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada em grande por meio dos governos, e assim, não necessariamente se restringe a participantes formais.

É importante ressaltar que todos esses instrumentos oferecidos pela Constituição têm a função de controlar as funções públicas, recorrendo a outros órgãos competentes ou movendo ações para a averiguação da situação pública em determinado setor. Assim, o exercício do poder por parte dos cidadãos permite que estes, junto aos órgãos públicos, petitionem junto aos poderes públicos para defesa de seus direitos, para obter certidões em repartições públicas, fiscalizar contas municipais, denunciar irregularidades/ ilegalidades, promover ações judiciais ou representações, etc.

No plano constitucional, a participação popular pode ser vislumbrada em diversos dispositivos, por exemplo, nos artigos 198, 204 e 206, que ajudaram na criação de Conselhos de Políticas Públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação, nos três níveis de governo. Essas experiências provocaram a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas e níveis de governo. Tais conselhos expressam, portanto, ditames da cidadania e da democracia. Assim,

[...] a constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Mas não apenas isto, agora a cidadania política transcende aos limites da delegação de poderes da democracia representativa e, expressa-se através da democracia participativa, através da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo locus de exercício político. (CAMPOS; MACIEL, 1997, p. 147).

Esses conselhos são mecanismos legais e institucionais de controle social da política no Brasil, com origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, iniciados com a Constituinte de 1988 e depois por meio de leis. Sendo assim, os Conselhos de Políticas Públicas devem ser constituídos nas esferas da União, estados e municípios.

Os institutos previstos na Constituição para o controle e efetivação dos direitos sociais constituem-se como espaços favoráveis para o exercício político, visto que representam, do ponto de vista legal, uma iniciativa que torna possível, por exemplo, o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de convivência entre o Estado e a sociedade civil, investido aos cidadãos prerrogativas fiscalizadoras e deliberativas. Controle social, nesse ínterim, tem o sentido de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especialmente no âmbito das políticas públicas sociais.

O direito de controle das ações do Estado e o direito à participação popular na formulação das políticas públicas é assegurado pela própria Constituição e regulamentados em leis específicas, como é o caso das LOAS (Lei orgânica da Assistência Social), dos Estatutos das Cidades, do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), dentre outros. Os mecanismos de controle social têm como base a fiscalização das ações públicas, contudo, seu papel é muito mais amplo que isso. Esses meios visam a apontar caminhos, propor ideias e promover a real e efetiva participação da comunidade nas decisões de cunho político.

Historicamente, contudo, a participação social sempre se realiza em contextos sociais, econômicos, políticos e culturais amplos, onde diferentes forças sociais compõem o cenário social, e que determinam a forma e a intensidade da participação em dada realidade específica. Assim, é preciso reconhecer que o ambiente onde se dá o envolvimento dos cidadãos no cenário político é um espaço em constante contradição, capaz de ao mesmo tempo questionar as práticas existentes e repensar os métodos de

precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil. (CAMPOS; MACIEL, 1997, p. 150).

Nesse íterim, é necessário, primeiramente, que os cidadãos tenham consciência dos instrumentos ofertados pela Carta de 1988 para que ocorra, de fato, o controle e a efetivação dos direitos sociais vinculados por intermédio de políticas públicas. Para tornar possível o controle social e promover espaços de comunicação genuínos, torna-se essencial, também, que os representantes da sociedade tenham uma opinião clara sobre a política pública a ser discutida, bem como quais são as prioridades, quais os meios para garantir os direitos da comunidade e satisfazer suas demandas e necessidades.

Além disso, os espaços de deliberação e controle social existentes devem ser fortalecidos e aperfeiçoados, num esforço conjunto entre governo e sociedade. Elementar, ainda, fortalecer a transparência e acesso à informação sobre políticas públicas, de modo a fomentar a participação social. Afinal, nesses moldes é que se pode cogitar em caminhos eficientes para a implementação de políticas públicas, valorizando verdadeiramente os avanços apresentados pela Carta de 1988 para o campo das políticas públicas sociais.

### **Considerações finais**

O advento da Constituição Federal de 1988 representou um marco importante para a agenda das políticas públicas brasileiras, estabelecendo diretrizes para a formulação, efetivação e fiscalização destas. Diante do contexto em que foi formulada, observa-se o intuito de revitalizar a democracia, ampliando os espaços de participação popular, estabelecendo uma reconexão direta do cidadão com o Estado. O processo de constitucionalização de grande parte da agenda governamental reflete-se em face do grande número de dispositivos vinculadores de políticas públicas na Carta de 1988. Desse modo, inaugurou-se uma nova espécie de esfera pública, com instituições e procedimentos que viabilizassem o cumprimento dessas políticas sociais.

A despeito dessas previsões e diretivas, a implementação das políticas públicas encontra dificuldades e resistências. Essa situação é refletida, por exemplo, no grande número de emendas que a Constituição Federal apresenta. O crescente número de emendas ao texto constitucional, especialmente no campo das

políticas públicas, representa um desafio a ser enfrentado. Reconhece-se que as emendas são importantes instrumentos para a renovação e atualização do texto constitucional, mas os seus verdadeiros objetivos são, por vezes, escusos. Ademais, grande parte das reformas constitucionais realizadas versam sobre políticas públicas, prejudicando, grande parte das vezes, a efetividade dos direitos sociais.

Assim, as emendas constitucionais são usadas comumente para operacionalizar as agendas governamentais e levam em conta, muitas vezes, interesses de grupos específicos, abandonando seus propósitos reais. Essa situação gera uma baixa estabilidade do texto constitucional, gerando risco de incoerência e fragmentação da estrutura constitucional brasileira. Diante desse cenário é que se torna fulcral vislumbrar propostas para inibir esses processos de emendas corrompidos.

Por outro lado, em detrimento desses obstáculos, a Carta de 1988 inovou e avançou ao estabelecer mecanismos para a efetivação das políticas públicas e para a proteção dos direitos sociais. Tendo em vista que os direitos sociais nem sempre se verificam sob a perspectiva da universalidade, o que compromete sua efetivação, os cidadãos devem valer-se dos institutos previstos na Carta Constitucional. Nessa conjuntura, destacam-se o papel dos diversos instrumentos trazidos pela Constituição Federal de 1988 para o cenário das políticas públicas, tais como os Conselhos de Políticas Públicas, o Mandado de Segurança, a Ação Popular, o Mandado de Injunção, a Denúncia Direta ao TCU de Irregularidades, a Ação de Inconstitucionalidade, dentre outros.

Essas novas formas de participação, controle e de convivência entre Estado e sociedade civil desempenham um papel grande relevância, pois tem capacidade de apontar novos caminhos, propor ideias e promover uma verdadeira participação da comunidade no cenário político. Dessa maneira, os espaços de participação popular, na deliberação e controle social, devem ser lapidados e fortificados, em uma atuação conjunta entre governo e sociedade.

Torna-se necessário também fortalecer a transparência e acesso à informação sobre políticas públicas, de modo a fomentar a participação social. É preciso o que a experiência republicana seja solidificada nas práticas sociais, para que se realize um Estado efetivamente público, onde o cidadão atue ativamente em diferentes ambientes sociais. Afinal, a maior atuação do cidadão pode influenciar fortemente na agenda do governo, nas



prioridades e metas a serem manejadas nas respectivas políticas sociais.

## Referências

ARANTES, Rogério Basto; COUTO, Cláudio Gonçalves. **Uma constituição incomum.** In CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Júlio Assis (orgs.). *A constituição de 1988: passado e futuro.* São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

ARAÚJO, José Prata de. **Manual dos Direitos Sociais da População.** Belo Horizonte: Gráfica O Lutador, 1998.

BRASIL. **Emendas Constitucionais.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm)>. Acesso em: 26 de jan. 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, Edval Bernardino, MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática.** Serviço Social & Sociedade, n. 55, nov. 1997.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. **Constituição, governo e democracia no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 1, n. 61, p. 41-62, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Luta Pela Moradia.** São Paulo: Loyola, 1991.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais.** Campinas: Caderno Cedes, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

LASSANCE, Antônio. **A República Provisória do Brasil.** Boletim de análise Político-Institucional – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nº 10, jul/dez, 2016.

LESSA, Renato. **A constituição brasileira de 1988 como experimento de uma filosofia pública:** um ensaio. In OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo e BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs.). *A constituição de 1988 na Vida Brasileira.* 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MACHADO, Igor Suzano. **A constituição de 1988 e a judicialização da política:** o caso do controle de constitucionalidade exercida pelo STF. In CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAUJO, Cícero. e SIMÕES, Júlio Assis. (Org.). *A constituição de 1988. Passado e Futuro.* 1ed. São Paulo: Hucitec, 2009.

PONTES FILHO, Valmir. **O controle das políticas públicas**. In: FORTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas Públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. **Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil**: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo *in* OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo e BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs.). *A constituição de 1988 na Vida Brasileira*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006.

VIANNA LOPES, Júlio Aurélio. **O consorcio político da ordem de 1988**. *In* CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Júlio Assis (orgs.). *A constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.