

TRÊS DÉCADAS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTADO SOCIAL

THREE DECADES OF THE CONSTITUTION: SOCIAL
RIGHTS, PUBLIC POLICIES AND SOCIAL STATE

TRES DÉCADAS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA
REPÚBLICA: DERECHOS SOCIALES, POLÍTICAS
PÚBLICAS Y ESTADO DE BIENESTAR

SUMÁRIO:

Introdução; 1. Os antecedentes da Constituição: o contexto político da Assembleia Constituinte; 2. Os direitos fundamentais na Constituição de 1988; 2.1 Os direitos sociais após a PEC do teto de gastos; 3. Democracia direta: mecanismos de participação popular na Constituição de 1988; 4. Implementação de políticas públicas para a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição?; 5. A sociedade brasileira três décadas após a Constituição; Conclusão; Referências.

RESUMO:

O artigo realiza um balanço dos 33 anos da Constituição da República, discorrendo sobre o contexto histórico e político da Assembleia Constituinte, para em seguida, abordar os avanços trazidos pelo texto constitucional referente aos direitos fundamentais sociais, mais especificamente o direito à saúde e à educação. Posteriormente, discute-se a importância do estudo de políticas públicas na área jurídica, evidenciando a criação de mecanismos que concretizem os direitos previstos abstratamente pela Constituição. Em seguida, analisa-se o impacto que a emenda cons-

Como citar este artigo:
SOUZA, Matheus,
ALVES, Fernando,
GODOY, Leonardo.
Três décadas da
Constituição da
República: direitos
sociais, políticas
públicas e estado social.
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 35, 2021,
p. 51-69.

Data da submissão:
11/06/2021

Data da aprovação:
15/10/2021

1. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Brasil
2. Universidade Estadual do Norte do Paraná - Brasil
3. Universidade Ibirapuera - Brasil

titucional nº 95 – teto de gastos – causou à proteção dos direitos sociais. Por fim, realizamos uma breve síntese das mudanças ocorridas na sociedade brasileira – no âmbito da educação e saúde - durante estes 33 anos, a partir da análise de indicadores sociais. O método utilizado para cumprir os objetivos almejados foi a revisão bibliográfica.

ABSTRACT:

This article takes stock of the 33 years of the Constitution of the Republic, discussing, at first, the historical and political context that permeated the Constituent Assembly. Subsequently, it addresses the advances brought by the constitutional text regarding fundamental rights, more specifically the right to health and education. Later, the importance of studying public policies in the legal area is discussed, evidencing the creation of mechanisms that concretize the rights abstractly provided for in the Constitution. Then, the impact that constitutional amendment nº. 95 – spending cap – caused to the protection of social rights is analyzed. Finally, it provides a brief overview of the changes that have occurred in Brazilian society - in the scope of education and health - during these 33 years, based on the analysis of social indicators. The method used to fulfill the desired objectives was the bibliographic review.

RESUMEN:

Este artículo hace un balance de los 33 años de la Constitución de la República, discutiendo inicialmente el contexto histórico y político de la Asamblea Constituyente, para luego abordar los avances que trae el texto constitucional en materia de derechos sociales fundamentales, más específicamente el derecho a la salud y la educación. Posteriormente, se discute la importancia del estudio de las políticas públicas en el ámbito jurídico, destacando la creación de mecanismos que materializan los derechos previstos en abstracto por la Constitución, así como el impacto que tuvo la enmienda constitucional nº 95 en la protección de los derechos sociales. Finalmente, realizamos una breve reseña de los cambios que se han producido en la sociedad brasileña - en el campo de la educación, la seguridad pública, la salud y la economía - durante estos 33 años, a partir del análisis de indicadores sociales. El método utilizado para cumplir con los objetivos deseados fue la revisión de la literatura.

PALAVRAS-CHAVE:

Constituição da República; políticas públicas; direitos fundamentais sociais.

KEY-WORDS:

1988 constitution; public policy; fundamental social rights.

PALAVRAS CLAVE:

Constitución de 1988; políticas públicas; derechos sociales fundamentales.

INTRODUÇÃO

As mais de três décadas de existência da Constituição de 1988 nos impõe um exercício reflexivo sobre a trajetória política e jurídica do Brasil neste período, antecedido pela experiência de mais de duas décadas de ditadura, fruto de um golpe civil militar. Um olhar histórico pode explicitar o local ocupado pelo texto constitucional em uma perspectiva de longo prazo. Em 500 anos de história, o Brasil possui apenas 198 anos como Estado independente. Se pensarmos sobre a forma de organização do governo, o Estado brasileiro conheceu a forma de governo republicana há pouco mais de 130 anos. De 1889, data em que a República fora proclamada, até o atual momento, passaram-se 132 anos, dos quais, tivemos 30 anos de ditadura – Estado Novo e ditadura militar. Se considerarmos que as constituições brasileiras, desde o período republicano, duraram em média 19,4 anos (ARANTES; COUTO, 2008, p. 31), os 33 anos de existência da atual Constituição representa um ponto positivo em nossa história.

Um longo período transcorrido sob a vigência de um mesmo texto constitucional, que trouxe diversos avanços no que se refere à proteção de direitos individuais, criação do Estado social e fortalecimento das instituições, pode representar um fato a se comemorar. Entretanto, dado o número de desafios que ainda temos que enfrentar e os obstáculos que teremos que atravessar para a efetivação dos objetivos fundamentais da República (Art. 3º), talvez não nos reste tempo para uma celebração.

O presente artigo faz um balanço dos 33 anos da Constituição da República, buscando discorrer, em um primeiro momento, sobre o con-

texto político e social que permeou a Assembleia Nacional Constituinte e antecedeu a promulgação do texto constitucional. Logo após, assinalamos os avanços da Constituição no tocante aos direitos fundamentais sociais, mais especificamente o direito à educação e à saúde, com foco para as receitas vinculadas que buscam concretizar tais direitos. Nesse sentido, podemos localizar avanços na proteção dos direitos fundamentais, embora recentes alterações na Constituição possam fragilizar a implementação desses direitos pelo Poder Público. Algumas considerações são feitas, também, sobre os mecanismos de participação popular presentes no texto constitucional, em vista da relevância desses mecanismos para o fortalecimento da cultura democrática do país.

Posteriormente, abordamos a importância das políticas públicas para a concretização dos direitos sociais, bem como as recentes alterações constitucionais que podem fragilizar a implementação desses direitos. Por fim, analisamos os impactos da Constituição na sociedade brasileira durante as suas três décadas de existência, a partir de indicadores sociais e econômicos sobre esse período.

Considerando que a Constituição marcou, jurídica e politicamente, um novo caminho a ser trilhado pelo Estado brasileiro, apontamos os avanços conquistados e os desafios que ainda devem ser enfrentados para a consolidação dos objetivos previstos no texto constitucional.

1. OS ANTECEDENTES DA CONSTITUIÇÃO: O CONTEXTO POLÍTICO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

Embora toda constituição se apresente como algo acabado e pronto, devemos considerar que a norma jurídica – ainda mais no caso de normas que constituem a formação de um Estado – é fruto de disputas políticas, de coalizões, que em determinado momento, acabam por cristalizar o produto de lutas travadas entre interesses divergentes. Dessa forma, a Constituição de 1988 possui relação direta com duas dimensões: o poder e a política. O primeiro porque qualquer constituição tem como pressuposto um poder constituinte como “representação acabada das possibilidades de conformação do mundo social” (CANOTILHO, 2013, p. 46). A dimensão política de uma constituição apresenta-se, por sua vez, na cristalização do “exercício reflexivo do poder através do poder” (CANOTILHO, 2013, p. 47), pois além de estabelecer as diretrizes para o funcionamento da po-

lítica, define deveres que o próprio Estado deverá cumprir.

Tendo em vista que a conjugação entre direito e política forma o Estado, não podemos ignorar o contexto político e histórico da criação da Carta de 1988, de modo que se torna relevante fazermos algumas breves considerações sobre a composição da Assembleia Constituinte.

Encontramos a gênese do processo constituinte em 28 de junho de 1985, quando o então Presidente da República, José Sarney, encaminhou uma proposta de convocação da assembleia constituinte ao Congresso Nacional¹. A Assembleia Nacional Constituinte (ANC), entretanto, só iniciou seus trabalhos em 1º de fevereiro de 1987. O Deputado Federal do PMDB, Ulysses Guimarães, foi eleito Presidente da ANC, em 2 de fevereiro do mesmo ano. A ANC foi composta por 559 membros, dentre esses, 72 senadores² e 487 deputados (BARROSO, 2008, p. 190).

Relevante destacar que não tivemos uma assembleia constituinte exclusiva, que se dissolveria após a elaboração do texto constitucional, mas em outro sentido, foi atribuído poderes constituintes aos parlamentares do Congresso Nacional (BARROSO, 2008, p. 191). O benefício de uma assembleia exclusiva, que não permaneceria no poder após a promulgação da Constituição, está em garantir que os interesses de se manter no jogo político não influenciem na elaboração do texto constitucional.

Entre as personalidades políticas de destaque no processo constituinte, podemos sublinhar Mario Covas, como líder do PMDB – maior partido do Congresso à época –, Fernando Henrique Cardoso, como Relator do Regimento Interno da ANC, Nelson Jobim como Relator-Substituto do Regimento Interno, além, é claro, do Presidente da Assembleia, Ulysses Guimarães (AFONSO DA SILVA, 2013, p. 25). É possível destacar, ainda, figuras da intelectualidade brasileira, como Florestan Fernandes. O bloco político denominado Centrão, muito presente na nossa política atual, também surgiu nessa época, a partir de coalizões entre partidos mais conservadores que pretendiam barrar algumas propostas no texto constitucional.

Uma das conclusões possíveis sobre o processo constituinte é de que não havia espaço para a imposição de uma hegemonia política, tendo em vista a presença de interesses diversos e divergentes e o fato de que nenhum grupo conseguiu formar uma maioria para decidir sozinho (AFONSO DA SILVA, 2013, p. 26). Dessa maneira, houve uma ampla negociação entre parlamentares de espectros ideológicos diferentes que tor-

nou possível a elaboração e votação do texto constitucional.

José Afonso da Silva destaca que a Constituição de 1988, embora tenha sido formulada por uma Assembleia Constituinte e uma Comissão majoritariamente conservadora, produziu resultados razoavelmente progressistas. Para ilustrar o espectro político das pessoas que formaram a ANC, podemos apontar que, aproximadamente, 12% eram de direita; 14% de centro-direita; 32% formada pelo centro; 23% de centro esquerda e 9% de esquerda (AFONSO DA SILVA, 2013, p. 23). O resultado constitucional progressista, a despeito da composição conservadora, pode ser explicada por dois motivos: I) a composição dos presidentes das comissões e subcomissões era formada, em sua maioria, por pessoas do campo progressista (AFONSO DA SILVA, 2013, p. 25), o que demonstra uma utilização estratégica do arranjo institucional e do procedimento da Constituinte; II) a Assembleia foi relativamente permeável às enormes demandas apresentadas pela sociedade civil e pelos movimentos sociais. Além disso, a derrota da emenda das “Diretas Já” em 1984, mesmo após massivas manifestações da sociedade civil, pode ter formado uma demanda represada que encontrou espaço de influência na Assembleia Constituinte.

Ainda que nosso texto constitucional tenha encontrado alguma inspiração na Constituição portuguesa de 1976 e na espanhola de 1978, ela não possui o “cheiro de Constituição estrangeira” como as de 1891 e 1934, bem como “não nasceu de costas viradas para o futuro” como a Constituição de 1946 (AFONSO DA SILVA, 2013, p. 28). Isso porque, essa foi a Constituição mais permeável às demandas populares, de todas as constituições do Brasil, tendo garantido um enorme fluxo da sociedade civil nos corredores do Congresso Nacional durante o período de sua elaboração. A participação popular e a disputa de interesses internos na Assembleia pode ser evidenciada pelas 61.020 emendas propostas, bem como pelas 122 emendas populares apresentadas, algumas atingindo mais de um milhão de assinaturas (AFONSO DA SILVA, 2013, p. 35). Após uma breve análise dos antecedentes políticos que permearam a elaboração da Constituição, podemos adentrar à análise do seu conteúdo normativo.

2. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O nome conferido por Ulysses Guimarães a essa norma fundamental, ao qualifica-la como Constituição Cidadã, não é ocasional, pois o tex-

to constitucional traz uma enorme quantidade de direitos aos cidadãos brasileiros. A localização dos direitos fundamentais, antes mesmo da organização do Estado, demonstra a importância da proteção e declaração desses direitos na Constituição. É possível traçar um paralelo, pois se a Carta de 1988 primeiro dispõe sobre os direitos dos indivíduos para posteriormente definir a organização do Estado, poderíamos afirmar que o ordenamento jurídico foi criado para servir aos homens e as mulheres, e não esses criados para servirem ao ordenamento jurídico.

Embora os direitos fundamentais estejam previstos no artigo 5º (Título II da CF), o §2º³ desse artigo estabelece a possibilidade de reconhecer como fundamentais outros direitos que não estejam expressos no texto constitucional. Assim, os direitos fundamentais não são reconhecidos apenas com base em critérios puramente formais, mas em outro sentido, se estabelece uma abertura material do sistema constitucional que reconhece outros direitos como fundamentais, em virtude de seu conteúdo e significado (SARLET, 2013, p. 518).

As garantias constitucionais para a efetivação de direitos fundamentais foram de grande relevância para deslocá-los da dimensão textual à dimensão fática. O direito à educação é um exemplo evidente da institucionalização dessas garantias. Isso porque, foi estabelecido não apenas o direito à educação, como também o orçamento vinculado responsável por efetivá-lo, mediante a fixação de um patamar mínimo de investimento pelos entes federativos no ensino (art. 212) – 18% para a União e 25% para os Estados, Municípios e Distrito Federal da receita resultante de impostos – o regime de colaboração federativo para a implementação desse direito, entre outras estratégias jurídicas que pudessem assegurar a sua concretização.

Três emendas constitucionais criadas ao longo dessas três décadas foram de grande importância para o aprimoramento do direito à educação, quais sejam, a Emenda Constitucional 14/96, a EC 53/06 e a EC 59/09. A primeira foi responsável pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O FUNDEF, em apertada síntese, garante uma subvinculação dos recursos de educação para o Ensino Fundamental e ainda assegura uma melhor distribuição desses recursos.

A EC 53 de 2006, por sua vez, foi responsável pela criação do FUN-

DEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação). Além de materializar a visão sistêmica sobre a educação, o FUNDEB aumentou em dez vezes os recursos federais investidos anualmente na educação básica. Por fim, a EC 59, criada em 2009, estabelece a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos, a aplicação de recursos públicos em educação proporcionalmente ao PIB do Brasil e dá outras disposições.

Outro grande avanço da Carta de 1988 foi a criação do Sistema Único de Saúde, que estabeleceu a universalidade do direito à saúde e o alargamento da sua concepção. O princípio de universalidade do SUS é de grande importância, por garantir o direito à saúde para todos os cidadãos brasileiros, de forma indiscriminada. Esse princípio ganha relevância ainda maior se considerarmos que, antes da Constituição de 1988, só tinham direito à saúde as pessoas com carteira de trabalho assinada ou sujeitos vinculados à previdência social, de tal modo que os demais deveriam buscar serviços privados de saúde. Devemos destacar, também, a inserção de aspectos protetivos e promocionais da saúde, que significaram a superação de um conceito apenas curativo desse direito fundamental (SARLET, 2013, p. 1932).

A institucionalização, no próprio texto constitucional, da fonte de recursos responsável por financiar o SUS (art. 198, § 1º), bem como a fixação de um patamar mínimo a ser investido anualmente em saúde pelos entes federativos (art. 198, § 2º) – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – foi um grande avanço da Carta de 1988. Isso porque, a Constituição não deixou ao arbítrio do governante a escolha sobre quanto investir em um direito tão essencial como saúde, mas de outra forma, fixou um patamar mínimo a ser investido anualmente, independentemente das alternâncias governamentais. A articulação institucional entre os entes federativos do Estado também foi efetiva para a implementação desse direito.

Para refletirmos sobre a dinâmica da proteção desses direitos com os três poderes da República, apontamos que para além das garantias firmadas para a proteção dos direitos no âmbito do Poder Judiciário – habeas corpus, medida de segurança, mandado de injunção, entre outros – o texto constitucional estabeleceu garantias em face do próprio Poder Executivo, como é o caso do orçamento vinculado para

o direito à educação e à saúde, já esboçados anteriormente. Essa positividade é de grande relevância, considerando que o Poder Executivo é o grande responsável pela implementação de políticas públicas.

Além dos direitos detalhados acima, a Constituição instituiu o Estado social no Brasil, considerando o extenso rol de direitos do artigo 5º, a positividade da função social da propriedade (art. 5º, XXIII e 170, III), os direitos trabalhistas (art. 6º ao 11), os direitos previdenciários (artigos 194, 195 e 201 a 204), bem como uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, com o objetivo de assegurar a todos uma existência digna (BERCOVICI, 1999, p. 12).

A Constituição não apenas define as diretrizes para as políticas públicas de educação e saúde, mas refunda – ao menos pela perspectiva jurídica – as bases do Estado brasileiro, fixando uma nova organização política e institucional que servirá de mediação para as disputas em torno dos direitos sociais. O arcabouço jurídico da Constituição também evidencia a necessidade de implementação de políticas públicas para que o Estado possa concretizar, paulatinamente, o pacto social firmado em 1988. Dito de outro modo, a Constituição não só delimita juridicamente o funcionamento e os procedimentos da política, como também fixa os deveres do Estado.

Apesar de todas essas conquistas, podemos afirmar que a efetividade dos direitos sociais e a implementação de políticas públicas para efetivá-los estão debilitadas com as recentes alterações no texto constitucional, conforme abordaremos no tópico seguinte.

2.1 Os direitos sociais após a PEC do teto de gastos

A despeito dos avanços conquistados, alterações no texto constitucional nos últimos cinco anos colocaram em xeque a construção de um Estado social e a consequente concretização dos direitos sociais. Nos referimos à Emenda Constitucional 95 – também conhecida como PEC do teto de gastos – aprovada em 2016, e que estabeleceu um congelamento dos investimentos públicos durante 20 anos, atualizando tais “gastos” de acordo com a inflação de cada ano. Uma das consequências dessa EC é o impacto negativo no orçamento vinculado nas áreas de saúde e educação, que estabelece um patamar mínimo de investimento nessas áreas, conforme já discutido. Dessa forma, ainda que o PIB do Bra-

sil triplique de um ano para o outro, os recursos para tais áreas ficarão estagnados (BUCCI, 2016, p. 3), e o aumento do PIB não refletirá no investimento em direitos sociais. Apenas no ano de 2019 o SUS perdeu 20 bilhões de reais em seu orçamento, em virtude do teto de gastos imposto pela EC 95. A previsão é que, até 2036, a emenda do teto de gastos imponha uma diminuição de 400 bilhões de reais para a saúde pública no país (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2019).

Importante recordarmos que o mecanismo de vinculação de receitas para a área educacional é uma tradição no país, presente desde a Constituição de 1934, sendo suprimida apenas nas constituições de períodos ditatoriais (BUCCI, 2016, p. 2), a saber, Constituição de 1937 - Estado Novo - e Constituição de 1967-69 - Ditadura Militar.

Nesta discussão, ressalta-se que o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 estabeleceu em sua meta 20 o objetivo de “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”. Com a concretização da política orçamentária estabelecida pela EC 95, essa meta prevista pelo PNE fica inviabilizada, com riscos, inclusive, de diminuição dos investimentos na área educacional.

O próprio argumento utilizado para a aprovação da PEC 55, de reduzir os gastos do Estado brasileiro, mostra-se muito frágil se considerarmos que essa emenda constitucional não tocou no ponto central das despesas da União, que atinge metade do orçamento anual, a saber, juros e refinanciamento da dívida pública. A Lei Orçamentária Anual, de 2019, prevê que a União terá um gasto total de 3,2 trilhões. Desses, 758 bilhões de reais serão destinados ao refinanciamento da dívida pública, enquanto outros 316 bilhões serão gastos com o pagamento de juros da dívida. Em relação aos investimentos em direitos sociais, a LOA estabeleceu um gasto de 109 bilhões com a educação e 130 bilhões para a saúde. A tabela abaixo sistematiza os dados descritos:

Gastos da União em 2019 – Dívida pública, educação e saúde

REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA	R\$ 758 bilhões
JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA	R\$ 316 bilhões
EDUCAÇÃO	R\$ 109 bilhões
SAÚDE	R\$ 130 bilhões
TOTAL DE GASTOS	R\$ 3,2 trilhões

FONTE: Lei Orçamentária Anual, 2019

Como podemos observar, a emenda constitucional referida mexe em uma pequena parcela dos gastos do Governo Federal, mas nada propõe sobre os gastos para o pagamento de uma dívida não auditada, que consome quase 50% do orçamento da União. Dessa forma, estando cientes de que direitos não nascem em árvores, o Estado social estabelecido pela Constituição de 1988 talvez já não guarde a mesma potencialidade em virtude dos cortes em investimentos sociais impostos por recentes alterações no texto constitucional.

3. DEMOCRACIA DIRETA: MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O fortalecimento da democracia direta mediante a criação de mecanismos de participação popular também é um avanço da Constituição de 1988, tendo em vista a positivação do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Ainda há outras formas de participação popular previstas na Constituição, como as audiências públicas e os conselhos gestores de políticas públicas (ALVES; SOUZA, 2018, p. 109). Todavia, no presente tópico faremos uma análise específica sobre o plebiscito e o referendo, em vista da importância desses para a intensificação da participação popular.

Nesse sentido, é possível afirmar que a democracia direta ficou estabelecida formalmente e inviabilizada concretamente, considerando a necessidade, para a realização do plebiscito e do referendo, da convocação de 1/3 dos parlamentares do Congresso Nacional. Não é por acaso que cada um desses mecanismos só tenha sido convocado uma vez durante os 33 anos de existência da Constituição.

O primeiro ocorreu em 1993, quando os brasileiros decidiram, por

meio do plebiscito, a forma de governo (república ou monarquia) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que se consolidaria no Brasil. A segunda vez ocorreu mais de 10 anos depois, em 2005, quando os cidadãos foram consultados, via referendo, sobre a proibição da comercialização de armas de fogo.

Como vemos, embora haja uma previsão abstrata sobre a democracia direta na nossa Constituição, poucas vezes essa previsão saiu do plano ideal e materializou-se no plano concreto durante esses 33 anos, se considerarmos os dois mecanismos de participação popular citados anteriormente. O fortalecimento das formas de participação popular é importante para o amadurecimento da cultura democrática de um país, pois ao invés de isolarem a discussão de questões relevantes apenas aos parlamentares, convocam a população a se informar sobre assuntos de relevância nacional para poderem decidir sobre questões que afetarão diretamente seu cotidiano. A popularização da internet, por exemplo, pode ser um grande aliado no exercício da democracia direta em um país de território continental como é o caso do Brasil, desde que sejam criadas ferramentas viáveis para essa participação.

4. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO?

Há um incômodo recorrente, por parte dos estudantes de direito mais atentos, ao olharem a distância existente entre a constituição escrita e a constituição real. Dito de outra forma, a distância entre o que está previsto na Constituição e o que está concretizado na sociedade. Embora essa questão possa ser respondida por alguns a partir da diferenciação de Kelsen entre o ser e o dever ser - o mundo social e o mundo normativo - acreditamos que há outros caminhos que possam ser trilhados no sentido de diminuir essa distância entre o planejado e o concretizado.

Konrad Hesse já nos ensinou, há muito, sobre a necessidade de uma Constituição possuir força normativa (1991, p. 18) suficiente para alterar a realidade social por ela regulada, sendo necessário, para tanto, que não a separemos em constituição jurídica e constituição aplicável. Entretanto, para que uma constituição possa passar do plano abstrato ao plano fático - no que se refere à realização de seus direitos -, é indispensável o

fortalecimento de algo ainda pouco estudado no campo jurídico: políticas públicas.

As políticas públicas podem ser conceituadas, em síntese, como ação governamental que visa coordenar os meios à disposição do Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39). Assim, é por meio da implementação das políticas públicas que os governantes conseguem apresentar resultados concretos aos governados, de modo que as políticas públicas mostram-se como instrumento político-jurídico capaz, por vezes, de concretizar os direitos sociais e suprir parte das abstratas lacunas das leis.

A apropriação do conceito de políticas públicas pelo direito cria uma inovação para a noção de esquema normativo, composta pela lógica “se-então”, para ser complementada pela ideia de normas vinculadas a objetivos, na lógica “fim-meio” (BUCCI, 2002, p. 75), considerando que a política pública identificará um problema a ser resolvido (fim) e especificará o caminho jurídico e político a ser trilhado para a sua resolução (meio). Tal ideia encontra sintonia na explicação elaborada por Fabio Konder Comparato: “a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (COMPARATO, 1998, p. 45).

Para que a Constituição não seja apenas uma folha de papel, é necessário a implementação de políticas públicas que possam concretizar os direitos fundamentais e sociais previstos abstratamente pelo texto normativo. O estudo de políticas públicas e a sua aplicação envolvem um alargamento das fronteiras disciplinares, por requerer um diálogo mais intenso entre o direito e a política.

Sabemos, entretanto, que o estudo de políticas públicas, por si só, não é suficiente para a efetivação do texto constitucional. Isso porque, a concretização constitucional envolve uma série de fatores envolvidos em uma realidade complexa, tais como, a vontade política dos governantes, arranjos institucionais efetivos, cenário de normalidade política, ausência de crises econômicas, instituições políticas fortes e autônomas, uma base normativa eficaz, entre outras. Embora apenas o estudo de políticas públicas não seja suficiente para a efetivação do texto constitucional, essa desejada efetivação tampouco ocorrerá sem a implementação – e uma boa base teórica – de políticas públicas.

5. A SOCIEDADE BRASILEIRA TRÊS DÉCADAS APÓS A CONSTITUIÇÃO

Embora a norma jurídica tenha sido estabelecida, tradicionalmente, como objeto de estudo do direito, sabemos que essa norma faz parte de um ordenamento jurídico. Esse ordenamento interage com um sistema político e com um Estado – que apesar de ter suas diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988, passou por diversas modificações ao longo dos anos, fruto de alterações econômicas, sociais e globais ocorridas. O Estado e o sistema político se relacionam e sofrem influência direta de um contexto social, econômico e cultural em constante mutação. Dessa forma, ainda que possamos isolar um objeto de estudo para garantir cientificidade às nossas pesquisas, é necessário retornarmos à totalidade social da qual esse objeto faz parte. Assim, devemos considerar as influências bilaterais que a norma jurídica sofre e exerce em relação à sociedade e a política, considerando que ao mesmo tempo que a norma coopera na formação da sociedade, também a sociedade influencia na sua formação. Em outras palavras, analisar apenas a norma jurídica, como ente abstrato descolado de uma realidade social e política concreta, pode até nos levar a formulações eruditas e belas, mas dificilmente essas formulações estarão sintonizadas com a realidade social que vivenciamos.

Buscando cumprir esse objetivo de garantir materialidade à Constituição de 1988, faremos uma breve análise das mudanças ocorridas na sociedade brasileira durante os 30 anos de vigência da Constituição. Dessa forma, podemos destacar que de 1980 até 2013, o Brasil teve um crescimento 36,4% em seu Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2014), possuindo o melhor desempenho nesse período histórico entre os países da América Latina e do Caribe.

Em relação à educação, se em 1988 tínhamos 9,8% de pessoas entre 15 e 17 anos que eram analfabetas (IPEADATA, 2015), em 2014 esse número caiu para 0,86%.⁴ A tabela abaixo, retirada de Bucci (2019, p. 4), mostra alguns dados que comparam indicadores sociais do Brasil entre 1988 e 2018.

	1989	2018
Mortalidade infantil*	48,3	13,8
Esperança de vida	66,9	75,4
Analfabetismo**	19,7	7,4
Taxa de homicídios	22,2	26,2

FONTE: Folha de S. Paulo, 29/1/2018, Comparada com 1989, eleição de 2018 ocorrerá em um Brasil bem diferente. * por mil nascidos vivos. ** pessoas com 10 anos ou mais

Ainda que seja exagero atribuir todos os avanços exclusivamente à promulgação da Constituição de 1988 – dada as múltiplas dimensões de ordem política, econômica e cultural que influem nas transformações de uma sociedade – podemos afirmar que a institucionalidade e a organização estatal conferida pelo texto constitucional influenciaram nesses avanços.

Entretanto, se ocorreram melhoras a serem comemoradas, há muito mais desafios a serem enfrentados. Embora ocupemos a 9º posição no PIB mundial, ainda somos um dos países mais desiguais do mundo, considerando que o 1% mais rico do Brasil possui 25% de toda a renda do país (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015, p. 18). Atualmente, 25% da população do Brasil – 50 milhões de brasileiros - está abaixo da linha da pobreza, com rendimento domiciliar per capital menor que 5,5 dólares por dia (IBGE, 2017).

Ocupamos a preocupante colocação de 3ª maior população carcerária do mundo, com 726 mil presos – mesmo tendo uma estrutura com apenas 368 mil vagas. Desse número, 40% são presos provisórios e 64% são negros (INFOPEN, 2017). Em relação ao déficit habitacional, o Brasil possui aproximadamente 7 milhões de famílias sem casa (IBGE, 2015), sendo que esse déficit aumentou 5,9% desde 2009.

A falta de regulamentação de alguns dispositivos da Constituição também apresenta um retrocesso no campo político e jurídico brasileiro. Podemos citar o Imposto sobre Grandes Fortunas (art.153, VII), o único tributo previsto no texto constitucional desde a sua promulgação e não instituído até hoje pelo Estado. A ausência de regulamentação sobre a proibição do monopólio ou oligopólio, direto ou indireto, dos meios de comunicação social (art. 220, § 5º) também é uma omissão que traz grandes prejuízos à sociedade brasileira.

CONCLUSÃO

Embora tenhamos obtido diversas conquistas nessas três décadas de vigência da Constituição, ainda há um grande número de problemas estruturais no país que precisamos enfrentar para cumprir com o anseio constitucional de “construir uma sociedade livre, justa e solidária.” A ampliação dos direitos fundamentais e as garantias estabelecidas para a sua proteção foram pontos altos consolidados pelo texto constitucional. Entretanto, considerando a imbricação entre a dimensão política e jurídica, precisamos estar atentos, constantemente, para que as políticas de Estado não sejam desmontadas por eventuais políticas de governo.

Nesse sentido, para além de garantias constitucionais que vinculem o Poder Judiciário à proteção dos direitos fundamentais, a institucionalização de mecanismos que vinculem o Poder Executivo à implementação de políticas públicas – como os orçamentos vinculados na área de educação e saúde – é essencial para que a Constituição possa ganhar materialidade na vida dos cidadãos.

O estudo de políticas públicas no campo do direito também demonstra a importância desse objeto de estudo na elucidação de caminhos a serem trilhados no sentido de garantir a efetivação dos direitos sociais. Assim, não basta a positivação de direitos na Constituição, mas é necessário, também, a elaboração de arranjos institucionais que sejam capazes de ampliar a possibilidade de êxito desses direitos na dimensão concreta da vida social. Os arranjos institucionais e os direitos sociais, por sua vez, terão maior ou menor eficácia a depender da correlação de forças em disputa na política.

A partir de um balanço desses 33 anos da Constituição, pudemos evidenciar, ainda que minimamente, o contexto histórico do qual viemos e o momento atual que nos encontramos, de modo a reafirmar os avanços que devem ser preservados e, sobretudo, os desafios que precisarão ser enfrentados para a construção de uma sociedade solidária que busque uma paulatina diminuição das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. O processo de formação da Constituição de 1988, prefácio à obra *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*, Brasília:

Senado Federal, 2013.

ARANTES, Rogério B; COUTO, Cláudio. A Constituição sem fim. In: PRAÇA, Sergio; DINIZ, Simone (orgs.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008.

ALVES, Fernando de Brito; SOUZA, Matheus Silveira de. Democracia Participativa: os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 28, p. 107-124, jul. 2018. ISSN 2317-3882.

BARROSO, Luis Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. *Revista de Direito do Estado* n 10, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de informação legislativa*, v. 36, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta anos da Constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. In: BOLONHA, Carlos, e OLIVEIRA, Fabio Corrêa Souza. 30 Anos da Constituição de 1988. *Uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 119-130.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A PEC 241 (teto de gastos) ou como degradar a educação em política de governo. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, J. J. G. Os métodos do achamento político. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. “Saúde perdeu 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016” de 28 de fevereiro de 2020.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In *Revista de informação legislativa*. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. trad. Gilmar Ferreira Mendes. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

IBGE, *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017*, Rio de Janeiro : IBGE, 2017.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IPEADATA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Social. Brasília: Ipeadata, 2015.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; CASTRO, Fábio Avila de. *O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012)*. Dados, Rio de Janeiro , v. 58, n. 1, p. 7-36, Mar. 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA Departamento Penitenciário Nacional. *Dados Consolidados*. In: InfoPen. Brasília (DF), 2017.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Edição em Língua Portuguesa. Nova Iorque: PNUD, 2014.

SARLET, Ingo W. Comentário ao artigo 5º,§ 2º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 514.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações REI - *REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 833855, dez. 2019. ISSN 2447-546.

'Notas de fim'

1 A convocação da constituinte foi fruto de um complexo processo de mobilização popular e política, que envolveu diversos atores sociais e políticos, e não resultado de um ato unilateral do Presidente da República. A experiência histórica de 21 de ditadura militar foi decisiva

2 Deste número, 23 senadores haviam sido eleitos em 1982, ou seja, não possuíam uma atribuição inicial de participarem da Assembleia Constituinte. Os outros 49 senadores foram eleitos em 1986.

3 “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

