



Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

Enangrad Pleno

THIAGO DE MELO TEIXEIRA DA COSTA

BRUNO TAVARES

RAQUEL ANDRADE E SILVA

APG3 Administração pública, governo e terceiro setor

**QUAIS AS POSSIBILIDADES DE COMPREENSÃO DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988 NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS?**

RESUMO

Os modelos de análise de políticas públicas são, muitas vezes, oriundos de reflexões elaboradas nos países centrais. É verdade que autores nacionais enriqueceram o entendimento destes modelos. Desejando avançar neste debate, este ensaio/artigo teórico, argumenta-se a favor da adaptação destes modelos, tendo em vista as diferentes configurações do sistema político e dos modelos jurídicos adotados. Para suportar esta proposição, analisa-se a Constituição Federal de 1988 a partir dos conceitos de política pública, agenda e janela de oportunidade. Como resultado, indica-se que as possibilidades para compreendê-la, no campo de públicas, perpassa a compreensão da Agenda da década de 1980, sendo a Assembleia Constituinte de 1987 a janela de oportunidades, ato contínuo a promulgação da CF/88 que inovou doravante a condução das políticas públicas com a criação de uma supra-agenda nacional pós 1988.

Palavras-Chave: Políticas Públicas, Agenda, Constituição Federal 1988.

ABSTRACT

The models of public policy analysis are often derived from reflections elaborated in the central countries. It is true that national authors enriched the understanding of these models. Desiring to advance in this debate, this essay / theoretical article, is argued in favor of the adaptation of these models, considering the different configurations of the political system and the legal models adopted. To support this proposition, the Federal Constitution of 1988 is analyzed from the concepts of public policy, agenda and window of opportunity. As a result, it is indicated that the possibilities to understand it, in the field of public, permeates the understanding of the agenda of the 1980s, with the 1987 Constituent Assembly being the window of opportunity, promulgating the promulgation of the CF / 88 that innovated henceforth the conduct of public policies with the creation of a national supra-agenda post 1988

Keywords: Public Policies, Federal Constitution 1988.

1.Introdução

No dia 05 de outubro de 1988, concluídos os trabalhos da Assembleia Constituinte (ANC), foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88). Ao completar seus 30 anos em 2018, não obstante os entraves à sua efetivação, a CF/88 representou a consolidação do Estado Democrático de Direito, fortaleceu a democracia e a cidadania, instituiu a promoção da dignidade humana e aumentou significativamente o escopo social das políticas do Estado brasileiro.

A CF/88 também é um marco para a academia em Administração Pública, em especial para os estudos de políticas públicas, dado que as políticas públicas, de todas as esferas, pós-1988 ganharam contornos próprios e subordinam-se a princípios e diretrizes democráticos estabelecidos pela CF/88. Assim, ela torna-se referência obrigatória como elemento conformador das políticas a serem analisadas.

Mas como a própria CF/88 pode ser analisada quando assumida como unidade de análise no campo das políticas públicas? As teorias e os estudos sobre Políticas Públicas advêm de diferentes campos do conhecimento, ciência política, ciências sociais, sociologia, economia, administração pública, gestão pública e, também, do direito. A reunião dessas áreas permite uma visão mais ampla e profunda sobre a Análise de Políticas Públicas (*Policy Analysis*).

Dentro do campo das políticas públicas, destacam-se a análise do ciclo de políticas públicas e a análise de formulação de agenda. Os estudos sobre a agenda são destinados a compreensão de como o conjunto de fatores despertam a atenção dos formuladores de políticas públicas e esses passam a ser prioridade na agenda governamental

O objetivo principal desse artigo teórico-reflexivo é identificar as possibilidades de compreensão da CF/88 na análise de políticas públicas. Como decorrência da discussão, apresenta-se como contribuição teórica a introdução do conceito de supra-agenda nacional para compreender a CF/88 no campo de análise de políticas públicas, possibilitando o ajuste dos modelos à realidade brasileira, em seu caráter jurídico, político e social. Sob outro aspectos, estudos destinados a compreender o papel da CF/88 desde a sua origem e possíveis arranjos institucionais foram realizados por Couto e Lima (2016), Arantes e Couto (2010), Couto (2005), Pires e Gomide (2014) além de Fiani (2013).

Visando atender a proposta de discussão teórica acima retratada, esse artigo, além da presente introdução, constitui-se da exposição teórica sobre conceitos e definições sobre políticas públicas, *policy agenda-setting* e a formação da agenda de políticas públicas no Brasil. Para então indicar como contribuição teórica as possibilidades de compreensão da CF/88 sob a ótica das Políticas Públicas, sendo a Assembleia Nacional Constituinte uma verdadeira janela de oportunidades que permitiu a construção da Supra-Agenda Nacional no Brasil. O artigo encerra com as considerações finais.

2.Políticas Públicas: conceitos e definições

A análise de políticas públicas (*policy analysis*) adveio dos estudos de Laswell em 1930, o qual também foi o precursor da ideia de criar modelos de análise do processo político (*policy cycle*). Para a melhor compreensão das políticas públicas é mister conhecer os conceitos básicos sobre a sociedade, os interesses sociais, a cooperação e a competição entre os atores políticos. Em suma, a política pública

engloba a política (*politics*), política pública (*public polity*), sociedade política (*polity*) e as instituições (SECCHI, 2014).

A literatura especializada em políticas públicas criou modelos analíticos que simplificam o aspecto do mundo real, auxiliam a comunicação, direcionam esforços para compreender a vida política. Pode-se, portanto, estudar a política pública de acordo com o seguinte processo sequencial: reconhecimento do problema, montagem da agenda; tomada de decisão; formulação da política; implementação da política e avaliação da política (SECCHI, 2014)

A abordagem do ciclo como uma análise por fases do processo político, apesar das críticas ao modelo, por ser considerado de caráter funcionalista e racional¹, é ainda muito útil por possibilitar a percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada uma destas fases, por mais que haja o reconhecimento de que a política não se comporta de forma previsível. A compreensão do ciclo político apenas demonstra e reforça a ideia de um *tipo ideal* para planejamento e tomada de decisão.

Por fim, as Políticas Públicas têm a finalidade última que é o bem-estar social de toda a coletividade. Os próximos tópicos serão analisados com foco na definição de *policy agenda-setting* e a formação da agenda no Brasil.

3. Formação da Agenda de Políticas Públicas (*Policy Agenda-Setting*)

Dentro do ciclo político, os estudos sobre a formação da agenda são destinados a compreensão de como o conjunto de assuntos despertam a atenção dos formuladores de políticas públicas e esses passam a ser prioridade na agenda governamental. Autores como John Kingdon (1984; 2003) e Baumgartner e Jones (1993) são referência nesses temas e apresentam conceitos fundamentais na compreensão da *policy agenda-setting*.

Nas décadas de 1980 e 1990, com as pesquisas de Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993), os estudos de formação de agenda exploraram de forma empírica as teorias até então desenvolvidas nos períodos anteriores. Para Kingdon (2003) existem três tipos de agenda: sistêmica, governamental e de decisão. A primeira aborda os problemas de forma geral que não necessariamente são a preocupação do governo, mas são questões discutidas pela sociedade como o terrorismo, a imigração de refugiados e questões sobre crise econômica. Já a agenda governamental são as questões que os governos resolvem se debruçar, mas elas nem sempre chegarão à última agenda que é a de decisão. Esta última é o encaminhamento das questões já nas esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário).

A partir dessa compreensão sobre a formação da agenda, é possível analisar a *agenda-setting* por meio do modelo de Múltiplos Fluxos. Esse estudo foi desenvolvido a princípio para analisar políticas públicas na área da saúde e transportes do governo norte-americano. Posteriormente, Kingdon se tornou referência nos estudos sobre formulação de políticas governamentais, sua teoria foi utilizada para explicar por que determinadas questões despertam o interesse político entrando para a agenda de políticas governamentais.

¹ De acordo com Secchi (2014) o ciclo de política pública é didático para organizar as ideias, direcionar as pesquisas, focar em um tema específico, mas esse reducionismo pode não representar de fato a dinâmica real da política. Por isso a abordagem da política através do ciclo precisa ser cautelosa.

O Modelo dos Fluxos Múltiplos considera que as políticas públicas podem ser entendidas de acordo com um processo que abarca quatro etapas: o estabelecimento da agenda, as alternativas para a formulação da política, a escolha dessa alternativa e a implementação dela.

Kingdon (2003) considera esse processo um fluxo com três etapas: a primeira delas (*problem stream*) identifica os problemas e tenta diferenciá-las das questões. Os problemas para ele são construções sociais relevantes ao ponto de serem inseridos na agenda, enquanto a questão não necessariamente são problemas que devem ser inseridos na agenda, ou seja, um é mais complexo e relevante do que o outro; o segundo fluxo (*policy stream*) compreende o conjunto de possíveis soluções. Nesse processo há a seleção de ideias que são viáveis ao contexto da política pública. Essa seleção nem sempre é consensual, mas eleva as ideias às propostas que terão mais robustez nas próximas etapas; a terceira e última etapa, que retrata a dimensão política (*political stream*), é influenciada pelo humor nacional, fluxo político e as mudanças internas do governo. Quando esses últimos elementos se reúnem podem gerar uma oportunidade de mudança de agenda (KINGDON, 2007).

A *policy window* ocorre, para Kingdon (2003), quando um problema é reconhecido, uma solução é apresentada e a política é propícia para abordá-lo por meio da sua entrada na agenda. Portanto, a mudança da agenda é possível quando há a reunião dos três fluxos, mas convém estacar que a abertura da agenda é provisória e transitória. Considera-se o momento em que a janela está aberta uma circunstância primordial, a qual é identificada pelos *policy entrepreneurs*.

Afinal, esse ensaio teórico elucida quais são os principais pontos teóricos sobre o ciclo de políticas públicas e os diferentes processos de compreensão da formação da agenda, para então discutir os elementos próprios da formação da agenda brasileira. Em seguida, serão expostas novas frentes de análise em relação à Assembleia Nacional Constituinte 1987 e a CF/88, dentro das teorias aqui elencadas.

3.1 Elementos da formação da Agenda no Brasil

A partir da discussão teórica sobre formação de agenda, Capella, Brasil e Sudano (2015) aprofundam a análise dos desafios dos estudos de agenda no Brasil, discutindo e propondo indicadores que não podem deixar de ser analisados na realidade brasileira. Embora os autores ressaltem a necessidade de importação desses modelos de análise, é salutar adequá-los à realidade de um país que possui um arcabouço jurídico e político completamente diferente daqueles onde surgiram os modelos referidos.

Capella, Brasil e Sudano (2015) elencam seis elementos da realidade brasileira que não podem ser ignorados por qualquer estudo sobre agenda: o papel do Presidente e seus discursos; a relação entre o Poder Executivo e Legislativo; os projetos de leis que são aprovados e rejeitados; as políticas de orçamento; a relação entre a agenda midiática e a pública; a importância das instituições participativas.

Após a Constituição de 1988, o Presidente passou a concentrar amplos poderes para definir a agenda política. O texto da constituição garante ao presidente o poder de realizar projetos administrativos e orçamentários, propor emendas constitucionais, editar medidas provisórias, lei delegada e impor restrições orçamentárias de modo que, havendo coalização entre o Poder Executivo e o Legislativo, o Presidente se torna verdadeiro primeiro ministro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na formação da agenda brasileira, ocorre no chamado presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), sistema no qual ou os partidos aderem a agenda do Executivo ou viram oposição para capitalizar votos e tentar vencer as próximas eleições.

Da intrincada relação entre Executivo e Legislativo, Figueiredo e Limongi (1995), constataram que, ao contrário do que se apresenta no folclore político, após a CF/88, 83% das leis aprovadas são de caráter geral e tratam de concessão de benefícios universais.

As políticas de orçamento destacam-se por guiarem as decisões política e por terem o condão de criar uma nova agenda no Brasil. Os exemplos negativos dessas medidas orçamentárias são as Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo criado para afastar a manutenção integral do orçamento da seguridade social e possibilitar a alocação desses recursos em outras políticas (PINTO, 2016). Nesse escopo, para Henriques e Lelis (2018) o novo regime fiscal trazido pela Emenda Constitucional nº 55/2016, além de carecer de constitucionalidade, inaugura uma nova agenda de políticas públicas pautada na austeridade fiscal. Essa medida criou um *teto de gastos* que congela por vinte anos os gastos em diferentes áreas, como a saúde, educação, previdência e outros.

Sobre agenda midiática e pública, de acordo com Capella, Brasil e Sudano (2015), ainda é um campo de pesquisa que poderia ser aprofundado, especialmente ao analisar a agenda dos principais jornais (Folha de São Paulo, O Globo) e revistas (Veja, Época) do Brasil, tentando estabelecer uma conexão com o veículo dessas notícias e a construção da agenda pelos poderes políticos. Nesse escopo, as mídias digitais (Facebook, Twitter, Instagram, Youtube) também se apresentam como importantes influenciadoras no processo de formação da opinião pública.

Especialmente a partir da CF/88 passaram a existir diferentes mecanismos de controle da agenda de políticas públicas pela sociedade civil, como o orçamento participativo, as audiências públicas, as consultas públicas, os conselhos municipais e outros. Esses instrumentos colaboram para a construção de uma administração pública democrática, republicana e também participativa. O que precisa de ser valorizado na *policy analysis*, principalmente na compreensão da agenda, fase anterior à formulação, que conta com a participação de diferentes atores sociais, dentre eles, a sociedade civil organizada (LELIS e FARIA, 2014).

Feita a conceituação de *agenda-setting* inserida no modelo do ciclo de políticas públicas, restou analisar que a formação da agenda pública brasileira possui singularidades próprias, que não necessariamente são contemplados pelos modelos teóricos clássicos oriundos dos EUA e da Europa. A utilização desses modelos teóricos requer adaptações e interpretações pontuais, para que os estudos não fiquem enviesados e comprometam as conclusões advindas deles. As próximas análises se propõem fazer essas adaptações à realidade da formação da Constituição Federal de 1988.

4.A Assembleia Nacional Constituinte e as características da CF/88 – Janela de Oportunidades

A construção da CF/88 como constituição soberana e conformadora de novas políticas perpassa a visão de que o processo constituinte que levou a sua aprovação deve ser compreendido sob o aspecto, social, econômico e jurídico.

O modelo jurídico adotado no Brasil pressupõe que para a realização de uma nova constituição é necessária uma assembleia constituinte: reunião de pessoas

eleitas para elaborar a nova norma superior. A Assembleia Constituinte de 1987 foi criada durante o governo de José Sarney, tendo o então presidente nomeado juristas e cidadãos de notório saber para comporem diferentes comissões que orientaram os estudos constitucionais de diferentes temáticas. Essas comissões tinham por finalidade redigir um anteprojeto de Constituição e guiar os trabalhos da Assembleia Constituinte (OLIVEIRA, 1993).

A CF/88, refletiu na época o quadro político e econômico do período. O regime civil-militar que estava no poder fundou a sua permanência no poder baseado em uma modernização reacionária de forma a inserir o Brasil no reordenamento internacional do imperialismo. Nem mesmo os altos índices de desenvolvimento e crescimento econômico do regime foram capazes de evitar, a longo prazo, o endividamento externo. Quando os aportes financeiros internacionais cessaram o país estava endividado e a inflação, contabilizada em 1985, chegava a 235% ao mês (SCHWARTZ e STARLIN, 2015).

No governo do general-presidente Ernesto Geisel (1974 a 1979) iniciou-se o projeto conhecido como *distensão gradual, lenta e segura* para o início da passagem do poder autocrático para o poder democrático. A construção das bases do Estado Democrático de Direito encontrou muita resistência no final do regime civil-militar; o fechamento do Congresso em 1977, os ataques com bombas à sede da OAB e ao Rio Centro em 1980 e 1981 são exemplos da tentativa de o regime civil-militar continuar concentrando o poder político e econômico (SAMPAIO, 2009).

A transição democrática alcançada em 1985 foi uma grande vitória da sociedade civil brasileira, visto que representou a ruptura da aliança da burguesia nacional industrial com o regime civil-militar, essa grande mudança teve a principal mobilização por meio das *Diretas Já*. Esse movimento organizado por Ulysses Guimarães percorreu 22 mil quilômetros, passando por quinze estados e reuniu aproximadamente 1 milhão de pessoas, também participaram do movimento pró-democracia a Igreja Católica, os Sindicatos e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (NAPOLITANO, 1994).

As diferentes manifestações em prol da reconstrução do país e pela votação direta para Presidente da República é interpretado como um sentimento da nação em busca do reequilíbrio da vida nacional. De acordo com a afirmação de Marx (2005), não é a constituição que cria o povo, mas o povo que cria a constituição; para a redemocratização, a nação brasileira precisava, ao final da década de 1980, de uma Nova Constituição.

Em 5 de outubro de 1988, Ulysses Guimarães, um dos principais nomes da política brasileira da época, promulgou festivamente o texto constitucional, o qual intitulou de *Constituição Cidadã*. A nova constituição, por inaugurar o Estado Democrático de Direito começou a vigorar em clima de euforia, suscitando importantes reformas no Estado brasileiro.

Há estudos que indicam que a CF/88 tem o viés ao mesmo tempo conservador e progressista pela diversidade de pessoas envolvidas na sua elaboração, mas há o consenso de que ela trouxe dispositivos legais que representaram avanços em diferentes aspectos, especialmente no plano social (BERCOVICI, 2004).

A Assembleia Nacional Constituinte teve como produto final a promulgação da CF/88, que foi responsável pela instituição do Estado Democrático de Direito no Brasil pode ser considerada, de acordo com os modelos de análise de agenda de políticas públicas, a verdadeira janela de oportunidades, pois, por meio dela, foi possível realizar a reestruturação de todo o modelo político, jurídico e institucional brasileiro. A Assembleia Constituinte foi o momento oportuno para que diferentes partidos e

políticos de distintas ideologias pudessem construir um novo panorama constitucional no campo político.

A janela de oportunidades originada do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) possui diferentes interpretações. Wu et al (2014) faz analogia às janelas de oportunidades problematizando as circunstâncias em que elas ocorrem. Segundo esses autores existem quatro tipos de janelas: rotineiras, discricionárias, aleatórias e induzidas. A *rotineira* ocorre como os ciclos de orçamento, eles já são esperados; a *discricionária* varia de acordo com o comportamento dos políticos; as *aleatórias* não são esperadas e de fato surpreendem os gestores; e as *induzidas* são propositalmente criadas para esse fim.

A Assembleia Constituinte de 1987, sob essa perspectiva, pode ser analisada de acordo com o conceito da *janela induzida*, visto que foram reunidas circunstâncias históricas, sociais e políticas que induziram a oportunidade de construir o novo Estado brasileiro. A ANC, como uma Janela de Oportunidades, mudou não só a dinâmica das Políticas Públicas, mas toda a trajetória história que percorremos até os dias atuais.

Por aproximadamente mais de um ano a janela de oportunidades ficou aberta para que os políticos pudessem deliberar, discutir, debater e por fim, votar quais seriam os dispositivos legais que iriam compor a CF/88. De forma metafórica, a janela se abriu para os constituintes e se fechou com a promulgação da CF/88. Contudo, as persianas ou as oportunidades de novas mudanças, continuam abertas por meio das Emendas Constitucionais que têm o contão legislativo de mudar o texto originário da CF/88².

A CF/88, por sua vez, é condizente com os modelos europeus de constituição social, ela trouxe novas obrigações estatais que ditam como o Estado deve se comportar frente as suas políticas públicas. Inovou-se ao ampliar as liberdades civis e as garantias individuais, implantou-se o sistema de voto secreto, universal e obrigatório retomando as eleições diretas.

O constituinte reconheceu os direitos sociais no mesmo patamar que os direitos individuais e políticos, de uma forma que nunca havia ocorrido. Nos termos do artigo 6º da CF/88, são direitos sociais - a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Nessa baila, aumentou-se por meio da CF/88 o escopo de proteção estatal, incluindo a sua atuação frente a essas políticas (OLIVEIRA, 1993).

Todo esse processo de deliberação na assembleia interpretado como a janela de oportunidades abarca fatos históricos e sociológicos com consequências diversas, como: movimentos e organizações de grupos alternativos à ordem institucional vigente, inclusão de novos temas à agenda pública, mudanças no comportamento político, novas bases para a construção de um ideário de estado social, formação de novas forças políticas e muitos outros.

² O uso das emendas constitucionais tem sido banalizado pela chefia do poder executivo no Brasil. No governo Fernando Henrique Cardoso foram 34 emendas constitucionais; no governo Lula, 28; e, no governo Dilma, 24 emendas constitucionais. Dentre todas estas 86 emendas constitucionais, apenas 4 inseriram ampliaram direitos. As outras 82 servem apenas para atender aos interesses econômicos de determinados grupos ou tem necessidade no mínimo contestável (BERCOVICI, 2004).

5.As possibilidades de compreensão da CF/88 sob a ótica das Políticas Públicas – a Supra-Agenda Nacional

A compreensão da CF/88 como constituição dirigente se afina com as bases teóricas das políticas públicas e ajudam a esclarecer como uma área das ciências sociais consegue agregar diferentes lentes teóricas para sua compreensão.

Isto posto, dentro do ciclo político, de forma direcionada na etapa da construção da agenda, a CF/88 não pode ser entendida como a agenda em si, porque as análises de agenda agregam outros fatores como os fluxos dos problemas, fluxo das alternativas e da política ou a quebra de um equilíbrio pontuado (KINGDON, 2003; BAUMGARTER e JONES, 1993).

Em contrapartida, a janela de oportunidades pode ser vislumbrada no momento em que os políticos começam a deliberar na Assembleia Constituinte de 1987 sobre a construção da nova constituição. Portanto, a CF/88 não é considerada agenda em si, nem é vista como a janela de oportunidades. Ela pode ser compreendida como a consequência ou o produto final de uma agenda anterior, oriunda das mudanças políticas, sociais e econômicas ocorridas da década de 1980 que possibilitaram a elaboração de uma nova constituição.

Conforme analisado nas discussões teóricas anteriores, a CF/88 cria uma nova agenda de políticas públicas devido ao ser caráter social, ela não seria interpretada consoante as agendas discutidas pelos teóricos clássicos. Há de se notar que essa agenda está acima de todas as outras, pois, pelo caráter impositivo de concretização de direitos, todas as leis e ações estatais devem estar alinhadas com esse texto normativo.

A CF/88 cria uma supra-agenda nacional, por ser a base legal/constitucional de todas as ações políticas que foram criadas a partir de 1988. A supra-agenda nacional amplia de maneira significativa o papel do estado frente à proteção da saúde, educação, habitação, previdência social, assistência social e outros. Este papel central nas ações estatais é identificado por Bercovici (2004), como constituição dirigente, a constituição que deve concretizar direitos e garantias fundamentais para toda a população brasileira.

Para Clark, Corrêa e Nascimento (2013) o papel da constituição é refundar, no texto positivado, as diversas ideologias puras em um texto ambíguo e complexo; mas capaz de atender tantos aos anseios sociais quanto aos anseios financeiros do mercado. Trata-se, na gramática dos autores, da *ideologia constitucionalmente interpretada*. A constituição, nesta perspectiva, não se resume apenas ao texto escrito, mas ao conjunto de práticas institucionais e interpretativas que permitirão trazer concretude ao texto abstrato, por meio das diferentes políticas públicas.

Diante das etapas do ciclo de políticas públicas (identificação do problema público, construção da agenda, decisão, formulação, implementação e avaliação), as primeiras etapas (problema, agenda e formulação) são predominantemente políticas, por isso possuem mecanismos de controle do interesse público mais consolidadas, como a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o veto presidencial, a proteção constitucional dos direitos considerados cláusulas pétreas entre outros.

Sendo a constituição dirigente ressignificação de ideologias puras (ideologia constitucionalmente adotada), a CF/88 funciona como supra-agenda de políticas públicas, nas fases de decisão e formulação, pois se torna evidente que as políticas formuladas pós 1988 devem que se adequar às normas constitucionais. A formulação como uma etapa de transição entre o plano político e técnico deve observar as normas

constitucionais na sua íntegra, caso contrário a política não deixará de ser mera proposta.

O aspecto vinculante da CF/88, enquanto um projeto de construção nacional, precisa de ser lembrado a todo o instante pelos atores responsáveis pela formulação da agenda pública. Caso contrário, ela se afasta da norma soberana, os direitos e garantias fundamentais podem ser vistos como mero gasto excessivo do Estado e por isso podem não ser implementados (BERCOVICI, 2004).

De acordo com Henriques e Lelis (2018), todas as normas, sejam elas quais forem, precisam estar alinhadas ao *filtro hermenêutico constitucional*, senão outros ideais, provenientes das ideologias puras, como o econômico ou o político, poderão prevalecer sobre as normas constitucionais, o que compromete a realização de políticas públicas com respaldo constitucional.

As demais etapas (implementação e avaliação) são mais sensíveis a seguir o rigor da supra-agenda, tendo em vista que dependem do desenho político anterior e ainda podem ter muitas mudanças no contexto da realidade social das pessoas atingidas por determinadas políticas.

A fase da implementação no contexto dessa supra-agenda é uma das etapas mais desafiadoras, tendo em vista que a CF/88 possui um leque de direitos muito amplo e é historicamente criticada pela ausência de implementação de muitos dele. Esse grande desafio do Estado Democrático de Direito, retratado por Vieira (2007), assume que o Brasil possui um histórico maculado de implementação de inúmeras políticas, o que faz com que esse país acabe perpetuando a desigualdade social como uma consequência intrínseca à inércia do Estado.

Seguindo esse raciocínio, de acordo com Bercovici (2004), não basta a normatização constitucional dos direitos, é preciso concretizá-los por meio das políticas públicas. Esse seria o grande dilema da CF/88. A incompreensão da CF/88 como uma supra-agenda implica na não concretização/implementação de políticas públicas que ora encontram barreiras em fatores econômicos, ora em fatores políticos; em qualquer dos casos, há impedimento para a criação de uma política constitucional consciente que realize todos os seus objetivos.

Quanto a avaliação da política, o último passo do ciclo para reconhecer as qualidades e tentar aperfeiçoar os entraves da política, no contexto da supra-agenda, deve usar os mecanismos constitucionais de avaliação.

A construção teórica deste tópico revela que deve-se considerar, constantemente, que a CF/88 criou a supra-agenda para as políticas públicas e que estas diretrizes precisam ser respeitadas em toda e qualquer elaboração/implementação de política pública. Caso contrário, o próprio Estado Democrático de Direito estará ameaçado.

A partir desse estudo teórico, nota-se o esforço em iluminar a realidade constitucional brasileira à *policy analysis*. Somam-se a esses fatores a insuficiência de teorias e modelos de análise de agenda de políticas públicas ligadas à construção das constituições federais. Em contrapartida, há inúmeros trabalhos teórico e empíricos sobre políticas específicas nos âmbitos municipais, estaduais e federais que se justificam pela ampliação do escopo das políticas após a CF/88, conforme Monteiro (1999), Rosa, Saes e Abuleac (2012), Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), Dresch (2015), Oliveira e Keinert (2016), Goulart, Terzi e Otero (2016) e outros.

6.Considerações Finais

Este ensaio refletiu sobre as possibilidades de compreender a CF/88 no âmbito de políticas públicas. Nesse escopo, o artigo se valoriza por tentar aprimorar o poder descritivo/explicativo dos modelos tradicionais, possibilitando uma compreensão inédita da gênese da CF/88 nesse campo do conhecimento.

As análises indicaram que a CF/88 não é uma agenda pois ela se posiciona acima e além dos governos. A CF/88 também não pode ser considerada como janela de oportunidades que se manifesta na constituinte que a ela deu origem. Tampouco, a CF/88, pode ser uma política pública pois estas a ela se subordinam. Assim, manifesta-se a insuficiência dos modelos de agenda pública para analisar a CF/88. Entretanto, a CF/88, devido a sua natureza dirigente das políticas públicas, é de singular relevância para a análise de políticas públicas no Brasil.

Como contribuição teórica, propõe-se compreender a CF/88 como supra-agenda na análise do políticas públicas, possibilitando, portanto, o ajuste dos modelos de política pública à CF/88 em seus aspectos jurídico, político, econômico e social. Pois o Estado estruturado na CF/88 é o Estado obrigado para concretizar, por meio de políticas públicas, direitos e garantias fundamentais.

Dotar a CF/88 com a função de supra-agenda não invalida os modelos teóricos já existentes para a implementação e análises de políticas públicas. Ao contrário, a função de dirigir a política pública brasileira, dada à CF/88, soma-se ao esforço teórico dos demais pesquisadores brasileiros na área de política pública para a construção teórica contextualizada de uma teoria nacional e voltadas para as necessidades do povo brasileiro.

Assumir a ideia de supra-agenda, porém, abre possibilidades de novas pesquisas no campo. Como sugestão elencam-se: a relação da CF/88 nas políticas específicas, (em especial nas áreas de seguridade, habitação, educação e outros direitos sociais) indicando as possibilidades de avanço na cidadania. Os entraves à efetivação dos direitos estabelecidos constitucionalmente podem revelar as insuficiências das próprias políticas públicas e mesmo a reação de governos à própria CF/88 por meio das emendas constitucionais propostas (aprovadas ou não). Estudos sobre as constituições estaduais e das outras constituições federais (que ocorreram em outros contextos) são também vertentes a serem perseguidas para iluminar as análises das políticas públicas.

7.Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizção: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 31, 1988.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio G. Construção Democrática e Modelos de Constituição. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 53, p. 545-585, 2010.

BAUMGARTNER, F; JONES, B. *Agendas and instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BERCOVICI, Gilberto. Dilemas da concretização da constituição de 1988. *Revista de Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, ano 1, v.2, jan/dez, 2004.

- CAPELLA, A. C. N; BRASIL, F. G; SUDANO, A. C. G. P. O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39, 2015, Caxambu. *Anais Eletrônicos*...Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9723-o-estudo-da-agenda-governamental-reflexoes-metodologicas-e-indicativos-para-pesquisas/file>. Acesso em 13 mai. 2018.
- CLARK, Giovani; CÔRREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. *Revista Faculdade do Direito UFMG*, número especial em memória do Prof. Washington Peluso, p.265-300, 2013.
- COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, G. M. R. Continuidade de Políticas Públicas: A constitucionalização importa? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 59, p. 1055-1089, 2016.
- COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição Governo e Democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, Competição e Políticas Públicas. Lua Nova. *Revista Cultura e Política*, São Paulo, n. 65, p. 95-153, 2005.
- DRESCH, R. L.A garantia de acesso à saúde e as regras de repartição da competência entre os gestores. *Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde*, v. 12, n. 1, p. 19-44, 2015.
- FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento. O papel da coordenação em estruturas híbridas. *Texto para discussão (IPEA, Brasília)*, v. 1815, p.1, 2013.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. Reforma Política (Orgs). *Reforma política lições da história recente*. FGV: Rio de Janeiro, 2006.
- GOULART, J.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 3, p. 455-476, 2016.
- HENRIQUES, Tarcísio; LELIS, Davi Augusto Santana de. A (in)constitucionalidade do Novo Regime Fiscal. In: CLARK; CAMARGO (orgs.), *Constituição econômica, direito econômico e direito comparado: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza pelo centenário de seu nascimento*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2018.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- LELIS, Davi Augusto Santana de; FARIA, Edimur Ferreira de. Controle Social da Sociedade Civil sobre o Estado. CONPEDI, Florianópolis 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e82bd52ff22173a2>. Acesso em: 07 nov. 2018.

LOTTA, G. S; GONÇALVES, R; BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.

MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo. 2005.

MONTEIRO, J. V. A relevância da retomada do debate constitucional (II). *Revista de Administração Pública*, v. 33, n. 6, p. 239-246, 1999.

NAPOLITANO, M. *Nós que amávamos tanto a democracia: protestos de rua contra o regime militar na Grande São Paulo 1977/1978*. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1994.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, 1993.

OLIVEIRA, V. C. S; KEINERT, T. M. M. A Perspectiva Sociocêntrica e a Reconfiguração das Principais Políticas Sociais após a Constituição de 1988. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 10, n. 3, p. 1-15, 2016.

PINTO, Élide Graziane. Seis vezes DRU: Flexibilidade Orçamentária ou esvaziamento de Direitos Sociais? *Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*, ano 3, v. 5, p. 511-536, 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

ROSA, T. C. S; SAES, S. G; ABULEAC, F. L. A constituição de 1988 e as políticas públicas em saúde no Brasil. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, v. 1, n. 1, p. 35-49, 2012.

SAMPAIO, P. A. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a cf/88. In: CARDOSO JR., J. C (org.). *A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: Ipea, 2009.

SCHWARTZ, L. M; STARLIN, H. M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e subversão do Estado de Direito. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 4, v. 6, p. 29-50, 2007.

WU, X. et al. *Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos*. Tradução Ricardo Avelar de Souza Brasília: ENAP, 2014.