



# 30 anos da Constituição Federal Brasileira

notas para um obituário precoce  
(1988/2018)



# 30 anos da Constituição Federal Brasileira

Notas para um obituário precoce  
(1988/2018)

FRENTE AMPLA DE  
TRABALHADORAS E  
TRABALHADORES DO  
**SERVIÇO  
PÚBLICO**  
PELA DEMOCRACIA



ARCA Desenvolvimento

**afipea**

Sindicato Nacional dos  
Servidores do Ipea

Associação dos  
Funcionários do Ipea

**UNACON Sindical**

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES E  
TÉCNICOS FEDERAIS DE FINANÇAS E CONTROLE

**ASSECOR**

Associação Nacional dos Servidores da  
Carreira de Planejamento e Orçamento

**PLATAFORMA  
POLÍTICA  
SOCIAL**

# **30 anos da Constituição Federal Brasileira - Notas para um obituário precoce (1988/2018)**

Este livro foi editado em uma parceria entre as entidades que compõem a Frente Amplia de Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Público pela Democracia, Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável e Plataforma Política Social – Caminhos para o Desenvolvimento.

## **Frente Ampla de Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Público pela Democracia**

Criada no dia 2 de maio de 2016, a Frente reúne trabalhadoras e trabalhadores do serviço público mobilizados em defesa da democracia e dos direitos sociais. A Frente realiza tanto o registro de políticas públicas passadas quanto ações contrárias ao desmonte de políticas e serviços públicos promovido pelo governo ilegítimo que ascendeu ao poder em maio de 2016.

## **Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável - ARCA**

A Arca reúne 12 instituições representativas dos servidores de carreiras da administração direta e indireta: Associação dos Funcionários do BNDES (AFBNDES); Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea); Associação Latino-Americana de Juízes do Trabalho (ALJT); Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais (Andeps); Associação Nacional dos Servidores Ambientais (Ascema); Associação dos Servidores do CNPq (Ascon); Associação Nacional dos Servidores do MCTIC (ASCT); Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz (Asfoc-SN); Associação dos Servidores do Ministério da Cultura (AsMinc); Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor); Indigenistas Associados (INA); e Associação Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle (Unacon).

# **Plataforma Política Social – Caminhos para o Desenvolvimento**

É uma rede de cidadãos e cidadãs de natureza multidisciplinar e suprapartidária. Visa construir uma frente de debates aberta e democrática voltada para o intercâmbio de ideias sobre a superação do secular atraso social do Brasil, reunindo e consolidando ideias, propostas e alianças no campo progressista. A Plataforma convive com a pluralidade de ideias políticas e acadêmicas e não exerce veto de nenhuma natureza. Conta com cerca de 500 professores, pesquisadores e lideranças demovimentos sociais. São profissionais que atuam em mais de uma centena de universidades, centros de pesquisa, órgãos de governo, entidades da sociedade civil e núcleos do movimento social.

## **Autores**

**Alexandre dos Santos Cunha, Bruno Moretti, Daniel Pitangueira de Avelino, Eduardo Fagnani, Elton Bandeira, Eugênio Santos, Francisco Fonseca, Guilherme Delgado, Helder Ferreira, Igor Ferraz da Fonseca, João Vitor Santos, José Celso Cardoso Jr., Laurindo Leal Filho, Leandro Couto, Liana Carleial, Marco Aurélio Costa, Maria Rita Loureiro, Milko Matijasic, Paulo Kliass, Ricardo Karam, Sandro Pereira Silva, Simone Affonso da Silva, Tânia Maria de Oliveira, Tiago Oliveira, Walquiria Leão Rego e William Nozaki.**

Todos os textos são de responsabilidade pessoal dos respectivos autores e autoras, que aceitaram o convite e se prontificaram a elaborar e enviar voluntariamente suas colaborações para esta publicação. Com isso, todos eles e elas isentam suas respectivas organizações pelos erros e omissões remanescentes neste documento.

As entidades aqui reunidas agradecem o empenho e voluntarismo dos colegas José Celso Cardoso Jr, Helder Ferreira, Antônio Lassance e Roberto Nogueira, todos servidores públicos federais atuantes no IPEA, pelo trabalho de compilação, seleção e organização de todo o material necessário à publicação deste livro. Eles também trabalharam como pareceristas e debatedores de cada um dos textos junto aos respectivos autores e autoras, do que resultaram capítulos finais ajustados e validados em mais de uma rodada de revisões e padronizações editoriais.

## **DIAGRAMAÇÃO E EDIÇÃO DE ARTE**

Gustavo Nascimento e Humberto Leite

## **REVISÃO ORTOGRÁFICA**

Fernanda Nascimento

## **APOIO**

Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea)

Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e  
Orçamento (Assecor)

Associação Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e  
Controle (Unacon)

# SUMÁRIO

<b>Apresentação - Um convite à refundação democrática do Brasil</b>	<b>p. 9</b>
<b>CF 30 anos: da constituição cidadã à cidadania restrita</b> José Celso Cardoso Jr.	<b>p.11</b>
<b>CF 30 anos: significado histórico e sentido político</b> Walquiria Leão Rego e Maria Rita Loureiro	<b>p.41</b>
<b>CF 30 anos: da experiência cidadã à narrativa incompleta</b> João Vitor Santos	<b>p.45</b>
<b>CF 30 anos: a não regulamentação da comunicação social e seus efeitos deletérios à democracia</b> Francisco Fonseca e Laurindo Leal Filho	<b>p.49</b>
<b>CF 30 anos: soberania popular e participação social</b> Daniel Pitangueira de Avelino e Igor Ferraz da Fonseca	<b>p.57</b>
<b>CF 30 anos: mecanismos de controle entre poderes e o desequilíbrio do check and balance</b>	<b>p.67</b>
<b>CF 30 anos: defensoria pública e acesso à justiça</b> Alexandre dos Santos Cunha	<b>p.73</b>
<b>CF 30 anos: a continuidade autoritária na política criminal – direitos individuais violados e práticas autoritárias na segurança pública</b> Helder Ferreira	<b>p.83</b>
<b>CF 30 anos (1988-2018): do planejamento democrático ao planejamento burocrático</b> José Celso Cardoso Jr.	<b>p.91</b>
<b>CF 30 anos: finanças públicas sob o enfoque distributivo</b> Guilherme Delgado	<b>p.103</b>

- CF 30 anos: o (des)equilíbrio entre a questão fiscal e os direitos sociais em quatro tempos** p.117  
Bruno Moretti; Eugênio Santos; Elton Bandeira
- CF 30 anos: tendências de profissionalização, burocratização, captura e corporativismo da força de trabalho ocupada no setor público brasileiro** p.125  
José Celso Cardoso Jr.
- CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho** p.137  
Tiago Oliveira e Sandro Pereira Silva
- CF 30 anos: a epopéia da seguridade na ordem social** p.147  
Milko Matijascic
- CF 30 anos: seguridade social como “ponto fora da curva” do capitalismo brasileiro** p.153  
Eduardo Fagnani
- CF 30 anos: o RGPS entre a universalização e a privatização** p.156  
Paulo Kliass
- CF 30 anos: desafios à institucionalização do combate à pobreza como parte da seguridade social brasileira** p.165  
Ricardo Karam
- CF 30 anos: a economia política do desenvolvimento regional brasileiro** p.173  
Liana Carleial
- CF 30 anos: a temática regional na perspectiva do Estado** p.179  
Simone Affonso da Silva
- CF 30 anos: o território na Constituição – um balanço provocativo** p.189  
Marco Aurélio Costa
- CF 30 anos: a Unasul como concretização do preceito constitucional para a integração regional sul-americana** p.197  
Leandro Couto
- Por uma refundação constitucional democrática do Estado no Brasil** p.205  
José Celso Cardoso Jr. e William Nozaki

## Apresentação

# Um convite à refundação democrática do Brasil

A Constituição de 1988 completa três décadas no momento em que o Estado Democrático de Direito que ela propugna está sob forte tensão e – do ponto de vista de vários dos autores desse volume – risco de existência. É entendimento das entidades e coletivos que decidiram patrocinar esta publicação de que este debate não pode ser ignorado ou adiado, sob pena de falharmos com nosso compromisso de servidores públicos e de cidadãos de salvaguardar a democracia.

Compreendemos a Constituição Federal como mais que um documento legal, o ápice de uma sofisticada estrutura jurídica. A Constituição materializa – inclusive nos seus aspectos mais contraditórios – tanto a vontade de construção de um projeto de sociedade quanto os princípios e o método desse projeto, calcado nas regras democráticas, no reconhecimento da diversidade política, social e cultural, do Estado como guardião dos direitos individuais e sociais, do patrimônio, histórico e cultural e promotor do desenvolvimento inclusivo e igualitário. Nesse sentido, trata-se de um rompimento com uma herança histórica que ainda se faz presente no nosso cotidiano de autoritarismo, racismo, patriarcalismo, intolerância, desigualdade social e econômica, assim como de um processo de desenvolvimento concentrador de riqueza e poder e subordinado ao processo de acumulação capitalista em escala global.

Seria ingenuidade (além de completa ignorância histórica) imaginar que este tipo de transformação ocorra sem conflitos, sem medição de forças ou sem reação. Como qualquer processo político, não é neutro quanto ao balanço de poder entre os diferentes grupos da sociedade. O acirramento de confrontos políticos verificado nos últimos cinco anos ilustra isso, mas também expõe a impossibilidade de acomodar os conflitos dentro dos espaços e práticas tradicionais, das quais são exemplos o “presidencialismo de coalizão” (com seus desdobramentos

visíveis em termos de corrupção e manutenção de privilégios), e um determinado padrão de apropriação do fundo público que precariamente equilibrava a prioridade aos credores do Estado e a relativa imunidade das rendas patrimoniais e do capital à tributação com mecanismos limitados de redistribuição de renda e garantia de proteção social. Da mesma forma, o aparato jurídico-legal e policial se vê tensionado entre aberturas lentas e contestadas ao seu papel de garantidor de direitos e provedor de segurança pública, ao mesmo tempo em que ganha impulso a reação contrária, que cobra o fortalecimento da sua face repressiva e punitiva, criminaliza os movimentos de contestação social e busca converter esses aparatos em instâncias de veto e de desconstrução de políticas e iniciativas voltadas a realizar o projeto constitucional. Essa tendência vem acumulando força a tal ponto de condicionar o processo político (não apenas eleitoral) que o próprio Judiciário, o Ministério Público e as polícias se tornaram arenas políticas, abrigando atores que apenas muito indiretamente estão sujeitos aos controles eleitorais democráticos, mas que inversamente atuam decisivamente nas demais arenas políticas. Por fim, a crescente legitimação de atos arbitrários em nome do combate à corrupção e à criminalidade, chegando ao limite da intervenção militar no Estado do Rio de Janeiro atualmente em curso, colocam em xeque a possibilidade de saídas democráticas para os conflitos presentes e futuros que uma sociedade em busca de transformação e de construção de um marco civilizatório inevitavelmente enfrenta.

É nossa convicção que as teses defendidas em cada um dos capítulos, quanto sejam de responsabilidade exclusiva dos respectivos autores, constituem contribuição valiosa para o debate democrático, não apenas pelas qualificações acadêmicas das mulheres e homens que colaboraram generosamente para esta publicação, mas também pelo seu sincero e profundo engajamento com a construção da democracia no âmbito do estado e da sociedade brasileiros.

**A todos desejamos uma ótima leitura e reflexão!**

**Frente Ampla de Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço  
Público pela Democracia  
Articulação Nacional das Carreiras Públcas para o  
Desenvolvimento Sustentável  
Plataforma Política Social – Caminhos para o Desenvolvimento**

5 de outubro de 2018

# Capítulo 1

## CF 30 anos: da Constituição Cidadã à cidadania restrita<sup>1</sup>

José Celso Cardoso Jr.<sup>2</sup>

Neste ano, a CF-1988 terá completado 30 anos desde sua promulgação, em 1988. Até o momento, é a Constituição Federal mais longevidade da história republicana brasileira a viver sob regras democráticas por ela mesma estabelecidas – e obedecidas! –, ao menos até 2016.

Para além de seu tempo formal de vigência, a CF-1988 é importante porque sob suas regras gerais o país instituiu e tentou implementar (não sem resistências de toda ordem, várias delas infelizmente exitosas), um amplo conjunto de direitos civis, políticos, sociais e econômicos. Grande parte da melhoria distributiva (ainda que pífia) havida, por exemplo, entre 1995 e 2015, deveu-se aos esforços de implementação de dispositivos constitucionais atrelados às políticas sociais em suas diversas áreas de atuação, tais como: previdência e assistência social, trabalho e renda,

---

1. O autor agradece a ajuda de Amanda Gomes Magalhães e Isabella de Araujo Goellner na produção e organização das informações presentes nas tabelas do texto, e aos pareceristas pelos comentários e sugestões. Em todos os casos, o autor os isenta por eventuais erros e omissões remanescentes.

2. Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp; desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

3. Em termos bibliográficos, vários trabalhos relevantes sobre a CF-1988 foram produzidos por ocasião dos seus 20 anos de vigência. Muitos mais, aliás, que os que haviam sido produzidos por ocasião dos 10 anos e, provavelmente, muitos mais do que parece serão produzidos agora por ocasião dos seus 30 anos. Apenas esse fato já dá mostras de quão diferentes (pessimista, otimista e novamente pessimista) vêm sendo as efemérides decenais de sua existência no país. E isso demonstra a importância desse esforço no sentido de capturar e caracterizar o momento constitucional atual. Sobre o tema, portanto, ver, dentre outros tantos: Bercovici (2005); Comparato (1986); Fiocca e Grau (2001); Fonseca, Brelaz e Gomes (2010); Gomes (2013); Grau (2008); Lopes (2008.); Oliven, Ridenti e Brandão (2008); Praça e Diniz (2008); Ribeiro, Guerra, Bernardes e Andrade (2013). Além desses, vale lembrar que o próprio Ipea havia realizado, por ocasião dos 20 anos (diga-se de passagem, momento aquele mais alvissareiro que a atual!), três grandes trabalhos de síntese avaliativa, a saber: Cardoso Jr. (2009); Cardoso Jr, Castro e Mota (2009); Ipea (2009). Para além das referências anteriores, listamos abaixo outro conjunto de trabalhos que podem ser acessados de modo on-line, a saber:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988>

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/>

educação e saúde, dentre outras<sup>4</sup>.

Por outro lado, a CF-1988 também buscou reorganizar aparatos estatais em diversos campos de atuação, promovendo uma verdadeira reforma administrativa em termos de reestruturação e modos de funcionamento da máquina pública. São exemplos disso os regramentos postos em operação (também aqui de forma diferenciada no tempo e muitas vezes contraditória entre si) nas áreas do direito econômico e financeiro, da arrecadação tributária, da orçamentação e gastos públicos, do planejamento e gestão governamental, da participação social e controles estatais, além dos aspectos formais relativos ao funcionamento e (des)equilíbrio entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público tendo nascido e se fortalecido desde então...) e entre entes federados.

Dada sua abrangência e profundidade temáticas, a CF-1988 nunca foi consensual no país, razão pela qual, desde sua promulgação, a sociedade brasileira vem se dividindo entre aqueles que simplesmente querem derrogá-la, visando instaurar uma ordem constitucional majoritariamente liberal-conservadora, e aqueles que desejam ou mantêm-la em seus traços fundamentais, ou fazê-la avançar social, econômica e politicamente, num sentido de maior controle estatal sobre a economia e maior congraçamento tanto populacional quanto territorial.

A questão de fundo, portanto, é que desde a promulgação da CF-1988, há no Brasil, grosso modo, dois projetos políticos antagônicos em disputa no debate corrente. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos,

volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-a-consolidacao-das-instituicoes>

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas>

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada>

<http://www.aslegis.org.br/publicacoes/impactos-da-constitucional-de-1988.html>

Até o momento em que esta edição foi finalizada, tínhamos conhecimento de alguns outros trabalhos coletivos sendo produzidos sobre os 30 anos da CF-1988, mas apenas um deles já efetivamente publicado,

qual seja, 30 anos da Constituição: a experiência cidadã incompleta, sendo esta a edição n. 519 (ano XVIII, 9-4-2018) da Revista do Instituto Humanitas Unisinos (IHU), São Leopoldo – RS.

4 Tal resultado distributivo, é bom que se diga, ocorreu pelo lado do gasto público, e foi contrabalançado por tendências concentradoras advindas tanto da estrutura tributária regressiva como da primazia do gasto financeiro sobre o gasto real, ambos os aspectos ou presentes na CF-1988 desde o início, ou posteriormente na sacramentados por meio de Emendas constitucionais que pioraram aspectos cruciais já problemáticos da CF, nesses temas ligados à ordem tributária, econômica e financeira de modo geral.

sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e individualista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, mas que desde 2016 vem conseguindo impor uma agenda *abrangente, profunda e veloz* de retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política do país.

De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da expansão ou universalização integral dos direitos civis, políticos e sociais, tais quais os promulgados pela CF-1988<sup>5</sup>. Todavia, é preciso ter claro que as bases econômicas e as condições políticas hoje vigentes para a efetivação de tais direitos estão ainda muito distantes das mínimas necessárias à sua consecução.

Diante do anterior, este texto apresenta uma visão geral e panorâmica de alguns aspectos relevantes da problemática constitucional brasileira nesses 30 anos de embates políticos e sociais por um modelo de país e de desenvolvimento nacional<sup>6</sup>.

## 1. Viagem Panorâmica

Em nosso entender, é possível estabelecer ao menos três momentos por meio dos quais o embate citado acima vem se desenrolando no país desde a promulgação da atual CF. Grosso modo, entre **1988** e **2002**, teria vigorado um momento de **contestação e acomodação** do pacto constitucional original.

Depois de o governo Sarney ter-se colocado publicamente contra a CF-1988 recém-promulgada, o conturbado governo Collor de Mello buscou contestá-la abertamente, sem, contudo, ter tido êxito em suas tentativas de reformas. Após seu *impeachment* em 1992, o país vivenciou sob o governo provisório de Itamar Franco um período de acomodação geral, pois a despeito da revisão constitucional havida em 1993, o que estava em jogo era a transição política para as próximas eleições, que haveria de ser em 1994.

Durante os dois mandatos de FHC, houve novamente um período forte de contestação e reformas constitucionais de grande monta, sobretudo entre 1995 e 1998. Seu ímpeto se arrefeceu ao longo do segundo mandato

5 Para tanto, dada a particular estrutura de desigualdades sociais e econômicas do país, não basta que os gastos sociais sejam redistributivos para se avançar na eficácia das políticas públicas; é preciso também que sua forma de financiamento possua alta dose de progressividade na tributação, sobretudo sobre o patrimônio e os fluxos de renda real e financeira da coletividade.

6 Para uma visão completa acerca das 105 emendas constitucionais adotadas entre 1988 e 2018, ver o apêndice ao final deste capítulo.

(1999 a 2002), tanto em função das crises econômica e social em curso, como também por causa da aglutinação de forças políticas de oposição ao governo, que conseguiram barrar ou adiar votações importantes ao projeto liberal de reformas constitucionais.

Desta forma, apesar das 45 emendas constitucionais aprovadas em seus primeiros 14 anos de vigência democrática, a maioria das quais com caráter claramente contrário ao espírito original das leis, pode-se dizer que houve também certa acomodação de princípios e diretrizes constitucionais relevantes aos pactos sociais e políticos de então.

**Tabela 1- Total de emendas por mandato**

MOMENTOS	MANDATOS PRESIDENCIAIS	Nº DAS EMENDAS	TOTAL
Momento 1: Contestação e Acomodação	1988 – 1989: José Sarney	-	0
	1990 – 1992: F. Collor de Mello	EC 1 - EC 2	2
	1993 – 1994: Itamar Franco	EC 3 - EC 4 ECR 1 - ECR 6	8
	1995 – 1998: FHC-1	EC 5 - EC 20	16
	1999 – 2002: FHC-2	EC 21 - EC 39	19
TOTAL DE EMENDAS MOMENTO 1			45
Momento 2: Acomodação e Conciliação	2003 – 2006: Lula-1	EC 40 - EC 53	14
	2007 – 2010: Lula-2	EC 54 - EC 67	14
	2011 – 2014: Dilma-1	EC 68 - EC 84	17
TOTAL DE EMENDAS MOMENTO 2			45
Momento 3: Destituição e Desconstrução	2015 – 2016: Dilma-2	EC 85 - EC 95	11
	2016 – 2018: Temer	EC 96 - EC 99	4
TOTAL DE EMENDAS MOMENTO 3			15
Total 1988 – 2018			105

Fontes:

<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd-2d203256b280052245a?OpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>

<http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constitucional-federal-emendas>

**Tabela 2: Distribuição e número de emendas constitucionais aprovadas, por mandato presidencial e segundo o título a que se refere na Constituição Federal brasileira (1988 a 2018) - PARTE 1**

Momentos	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T.9 e T.10	Total 1988-2018
Momento I: Contestação e Acomodaçāo	Princípios Fundamentais (Art 1º a 4º)	Direitos e Garantias Fundamentais (Art 5º a 17º)	Organização do Poder (Art 18 a 43)	Organização dos Poderes (Art 44 a 135)	Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (Art 136 a 144)	Tributação e Orçamento (Art 145 a 169)	Ordem Econômica e Financeira (Art 170 a 192)	Disposições Constitucionais Gerais e Transitorias (Art 233 a 250)	Nº de Emendas Aprovadas por Mandato Presidencial	
1988-1989 José Sarney										0
1990-1992 Collor			EC 1						EC 2	2
1993-1994 Itamar	EC 4 / ECR 3 / ECR 4	EC 3	EC 3 / ECR 2 / ECR 5 / ECR 6		EC 3				EGR 1	8
1995-1998 FHC 1	EC 16 / EC 20	EC 5 / ECR 8 / EC 14 / EC 15 / EC 16 / EC 18 / EC 19 / EC 20	EC 16 / EC 18 / EC 19 / EC 20	EC 19 / EC 20	EC 6 / EC 7 / EC 9 / EC 10	EC 11 / EC 13 / EC 14 / EC 19 / EC 20	EC 7 / EC 10 / EC 12 / EC 14 / EC 17 / EC 19 / EC 20			16
1999-2002 FHC 2	EC 23 / EC 26 / EC 28 / EC 34	EC 25 / EC 29 / EC 30 / EC 32 / EC 35 / EC 37	EC 22 / EC 23 / EC 24 / EC 30 / EC 32 / EC 35 / EC 37	EC 33	EC 28 / EC 33 / EC 37 / EC 39	EC 21 / EC 27 / EC 30 / EC 31 / EC 32 / EC 37 / EC 38	EC 21 / EC 27 / EC 30 / EC 31 / EC 32 / EC 37 / EC 38			19
TOTAL DE EMENDAS MOMENTO I										
										45

**Tabela 2: Distribuição e número de emendas constitucionais aprovadas, por mandato presidencial e segundo o título a que se refere na Constituição Federal brasileira (1988 a 2018) - PARTE 2**

**Tabela 3: Número de alterações constitucionais, por mandato presidencial e segundo o título a que se refere na Constituição Federal brasileira (1988 a 2018).**

Momentos	T.1	T.2	T.3	T.4	T.5	T.6	T.7	T.8	T.9 e T.10	Total 1998-2018
	Princípios Fundamentais (Art 1º a 4º)	Direitos e Garantias Fundamentais (Art 5º a 17º)	Organização do Estado (Art 18 a 43)	Organizações dos Poderes (Art 44 a 135)	Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (Art 136 a 144)	Tratamento e Orçamento (Art 145 a 169)	Ordem Social e Financiera (Art 170 a 192)	Dispositivos Gerais e Transitórios (Art 233 a 250)	Nº de Emendas Aprovadas por Mandato Presidencial	
Momento 1: Contestação e Acomoda- ção	1988-1989 José Sarney	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1989-1992 Collor	0	0	1	0	0	0	0	1	2
	1993-1994 Itamar	0	3	1	4	0	1	0	0	10
	1995-1998 FHC 1	0	2	8	4	3	2	4	5	35
	1999-2002 FHC 2	0	3	3	7	0	4	1	3	28
<b>TOTAL DE ALTERAÇÕES NO MOMENTO</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>75</b>
Momento 2: Acomodação e Conciliação	2003-2006 Italia 1	0	3	7	4	2	4	4	6	34
	2007-2010 Italia 2	0	2	1	3	1	1	0	3	18
	2011-2014 Dilma 1	0	1	2	4	3	1	0	1	7
<b>TOTAL DE ALTERAÇÕES NO MOMENTO</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>71</b>
Momento 3: Impeach- ment e Des- contrução	2015-2016 Dilma 2	0	1	2	2	0	3	1	3	17
	2016-2018 Temer	0	1	0	1	0	0	0	1	4
<b>TOTAL DE ALTERAÇÕES NO MOMENTO</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>21</b>
<b>Nº DE ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS POR TÍTULO</b> (1988-2018)	<b>0</b>	<b>30</b>	<b>48</b>	<b>55</b>	<b>18</b>	<b>29</b>	<b>19</b>	<b>40</b>	<b>74</b>	<b>167</b>

OBS: o universo de 105 emendas não coincide com o número de alterações na tabela, pois uma emenda pode alterar mais de um artigo e figurar em mais de um título da CF (a exemplo das EC 19 e 20, que alteram vários dispositivos).

Fontes dos dados das tabelas:

<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd-2d203256b280052245a?OpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>  
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>  
<http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constitucional-federal-emendas>

---

Por sua vez, entre **2003 e 2014**, teria havido um momento que poderíamos chamar de **acomodação e conciliação**, relativamente à CF-1988 e propostas de reformas. Durante os dois mandatos presidenciais de Lula da Silva (2003 a 2010, mas, sobretudo, no segundo) e ainda durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014), a despeito de 45 emendas constitucionais aprovadas, quase todas elas fruto de embates políticos e ideológicos de monta, de modo que nem todas possuíram sentido contrário ao espírito original das leis, houve também esforços institucionais no sentido de acomodar e implementar dispositivos constitucionais importantes, bem como conciliar a discussão de temas controversos e mesmo postergar a aprovação de medidas contrárias ao ideário menos liberal dos governos de então.

Por fim, entre **2015 e 2018**, já num contexto de crise econômica e política abertas, cujo desfecho institucional foi – por ora – a destituição da presidente Dilma Rousseff e a ascensão ao poder do consórcio liberal-conservador formado por toda a oposição parlamentar de então, e também por parte expressiva da coalizão de apoio (de centro e de direita) reeleita em 2014, conforma-se um momento que se vai caracterizando como sendo de **destituição e desconstrução** abrangente, profunda e veloz dos fundamentos basilares da CF-1988. Mas isso apenas se faz possível em função das situações (formais e informais) de *excepcionalidade de medidas e criminalização de direitos e atores sociais* que se vêm anunciando e produzindo, principalmente desde 2015 (com o aguçamento da ingovernabilidade já durante o primeiro ano do segundo mandato de Dilma) e, com maior ênfase, desde sua destituição em 2016.

Os grupos conservadores no comando dos três poderes da República, mais Ministério Público, Tribunais de Contas, Polícia Federal, grande mídia corporativa e grande empresariado nacional e internacional, financeiro e financeirizado, valendo-se da anomia, alienação, desinformação, cooptação, desalento e/ou resignação social em curso, vêm conseguindo pautar e sancionar (até o momento, outubro de 2018) 15 emendas constitucionais e outras tantas reformas infraconstitucionais abertamente contrárias ao pacto social e político forjado – e em lenta, gradual e insegura acomodação – desde a CF-1988.

Em suma, dada a quantidade total de E.Cs. já aprovadas e seu perfil majoritariamente contrário ao espírito original da CF-1988, é possível afirmar que, trinta anos depois, o Brasil possui hoje, na prática,

uma Constituição Federal Desfigurada, sem, no entanto, ter vivenciado, uma outra Assembleia Constituinte assentada na soberania popular.

## 2. Considerações finais

Pelo exposto, e sem desconsiderar a distância que há – a todo o momento e lugar – entre os fatos e as leis, ou seja, sem jamais acreditar que a mera existência formal da CF-1988 possa ser posta em movimento tal e qual a letra das leis, portanto, cientes de que qualquer aparato legal nada mais é do que o resultado (mais ou menos transitório ou permanente) dos embates políticos, econômicos, sociais e culturais de uma dada sociedade em determinado tempo e contexto histórico, vê-se que tais aparatos, por sua vez, trazem em si determinados princípios, diretrizes e projetos políticos cuja implementação (isto é, sua conversão em fatos da realidade) depende evidentemente da disputa social e política – idealmente arbitrada por regras supostamente republicanas presentes no sistema democrático vigente – que se coloca em movimento desde a sua promulgação.

Isso significa que a discussão sobre a CF-1988 não está descolada da vida cotidiana das pessoas e instituições (sejam essas públicas-estatais, não-estatais, ou privadas), as quais são criadas, transformadas e mobilizadas para a aplicação ou contestação de cada um dos tais normativos legais. Significa, por isso mesmo, que não é assunto menor uma discussão que pretenda não apenas proceder a um **balanço crítico** (ainda que não exaustivo) da experiência constitucional brasileira ao longo desses últimos 30 anos de existência, perscrutando o teor ou sentido das mudanças ocorridas nas diversas fases de *contestação, acomodação, conciliação e desconstrução* efetiva ora em curso, como ainda oferecer uma **visão propositiva**, perfilada ao projeto de construção e desenvolvimento da nação, que lhe é evidente.

Foram estes – balanço crítico e visão propositiva – os objetivos gerais que guiaram as análises desenvolvidas nesta publicação sobre os 30 anos da CF-1988. Com isso, este esforço de reflexão ora proposto pode ser mais que um mero convite a pesquisadores, gestores públicos e dirigentes políticos. Ele pode redundar, efetivamente, em proposições concretas que tanto recoloquem o tema do Estado na agenda de forma adequada, como as façam avançar em direção a um arranjo institucional virtuoso entre República, Democracia e Desenvolvimento para o Brasil ainda neste século XXI.

## Apêndice: Relação das emendas constitucionais aprovadas entre 1988 e 2018

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
99, de 14.12.2017	Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Insere inciso no art. 102 sobre as preferências de pagamentos de precatórios relativos à idade, ao estado de saúde e à deficiência. Insere inciso no art. 103 que veda desapropriações para pagamento de precatórios em caso específico, excetuando as desapropriações para fins de necessidade pública nas áreas de saúde, educação, segurança pública, transporte público, saneamento básico e habitação de interesse social e, por fim, insere incisos no art. 105 sobre prazo de regulamentação das respectivas leis e condicionantes.
98, de 6.12.2017	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19 que alterou princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e estabelece outras providências.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
97, de 4.10.2017	Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.	Altera o art. 17 da Constituição Federal, para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.
96, de 6.6.2017	Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica.	Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica.
95, de 15.12.2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias acrescendo os arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras provisões.
94, de 15.12.2016	Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais, e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.	Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais, e acrescenta dispositivos ao art. Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.
93, de 8.9.2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.	Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
92, de 12.7.2016	Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, alterar os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros daquele Tribunal e modificar-lhe a competência.	Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, alterar os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros daquele Tribunal e modificar-lhe a competência.
91, de 18.2.2016	Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.	Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.
90, de 15.9.2015	Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.	Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.
89, de 15.9.2015	Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ampliando o prazo em que a União deverá destinar às Regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação.	Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ampliando o prazo em que a União deverá destinar às Regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação.
88, de 7.5.2015	Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta o art. 100 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias sobre aposentadoria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
87, de 16.4.2015	Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado.	Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado.
86, de 17.3.2015	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.
85, de 26.2.2015	Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.	Altera e adiciona os incisos aos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219, 219-A, 2019-B para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.
84, de 2.12.2014	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios
83, de 5.8.2014	Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.	Acrescenta alterações nos art. 92-A e 111-A sobre o Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Juízes do Trabalho.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
82, de 16.7.2014	Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
81, de 5.6.2014	Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.	Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal tratando sobre a expropriação de propriedades rurais e urbanas em caso de culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo.
80, de 4.6.2014	Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.	Faz alterações sobre a Defensoria Pública no Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal acrescentando art. 98.
79, de 27.5.2014	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.
78, de 14.5.2014	Acrescenta art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato.	Acrescenta art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
77, de 11.2.2014	Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea c.	Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea c.
76, de 28.11.2013	Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.	Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.
75, de 15.10.2013	Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham.	Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham.
74, de 6.8.2013	Altera o art. 134 da Constituição Federal.	Altera o art. 134 da Constituição Federal acrescentando § 3º sobre as Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.
73, de 6.6.2013	Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.	Altera o art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias criando os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
72, de 2.4.2013	Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.	Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.
71, de 29.11.2012	Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.	Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.
70, de 29.3.2012	Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos provenientes da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela emenda constitucional.	Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos provenientes da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela emenda constitucional.
69, de 29.3.2012	Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.	Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.
68, de 21.12.2011	Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias sobre arrecadação específica da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.
67, de 22.12.2010	Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Altera o art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001 sobre prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
66, de 13.7.2010	Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos.	Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos.
65, de 13.7.2010	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.
64, de 4.2.2010	Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.	Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.
63, de 4.2.2010	Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.	Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial
62, de 9.12.2009	Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.	profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
61, de 11.11.2009	Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça.	Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.
60, de 11.11.2009	Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-Território Federal de Rondônia.	Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça.
59, de 11.11.2009	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.	Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-Território Federal de Rondônia.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
58, de 23.9.2009	Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.
57, de 18.12.2008	Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.	Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.
56, de 20.12.2007	Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.	Acrescenta art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.
55, de 20.9.2007	Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.	Altera o caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prorrogando o prazo previsto e dá outras providências.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
54, de 20.9.2007	Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.	Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.
53, de 19.12.2006	Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.
52, de 8.3.2006	Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.	Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias sobre programas de educação.
51, de 14.2.2006	Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal.	Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.
50, de 14.2.2006	Modifica o art. 57 da Constituição Federal.	Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal sobre agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias.
49, de 8.2.2006	Altera a redação da alínea b e acrescenta alínea c ao inciso XXIII do caput do art. 21 e altera a redação do inciso V do caput do art. 177 da Constituição Federal para excluir do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais.	Modifica o art. 57 da Constituição Federal sobre atividades do Congresso Nacional.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
48, de 10.8.2005	Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.	Altera a redação da alínea b e acrescenta alínea c ao inciso XXIII do caput do art. 21 e altera a redação do inciso V do caput do art. 177 da Constituição Federal para excluir do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais.
47, de 5.7.2005	Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.	Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.
46, de 5.5.2005	Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal.	Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.
45, de 30.12.2004	Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.	Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal sobre as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras.
44, de 30.6.2004	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências sobre operacionalidade do judiciário e ao Ministério Público.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
43, de 15.4.2004	Altera o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando, por 10 (dez) anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.	Altera o inciso III do art. 159 sobre o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.
42, de 19.12.2003	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Altera o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando, por 10 (dez) anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.
41, de 19.12.2003	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.	Altera os arts 37, 52, 146, 150, 153, 155, 158, 159, 167, 170, 195, 204, 216 e arts. 76, 79, 82, 83, 84, 90, 91, 92, 93, 94, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias sobre alterações no Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.
40, de 29.5.2003	Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências ao regime de previdência de servidores públicos.
39, de 19.12.2002	Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal).	Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias sobre juros remuneratórios nas operações financeiras.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
38, de 12.6.2002	Acrescenta o art. 89 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União.	Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal).
37, de 12.6.2002	Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Acrescenta o art. 89 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União.
36, de 28.5.2002	Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.	Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: prorroga a cobrança da CPMF até 31-12-2004 e estabelece a não incidência da referida Contribuição sobre os lançamentos efetuados nas contas que especifica.
35, de 20.12.2001	Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal.	Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.
34, de 13.12.2001	Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.	Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal sobre a inviolabilidade civil e penal de deputados e senadores.
33, de 11.12.2001	Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal.	Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos federais ocupantes de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
32, de 11.9.2001	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras provisões.	Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal sobre contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico; entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica; atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados.
31, de 14.12.2000	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal e dá outras providências por meio de regime de proibições para criação de medidas provisórias
30, de 13.9.2000	Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciaários.	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.
29, de 13.9.2000	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.	Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciaários.
28, de 25.5.2000	Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7º e revoga o art. 233 da Constituição Federal.	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
27, de 21.3.2000	Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.	Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7º ("ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho") e revoga o art. 233.
26, de 14.2.2000	Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal.	Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.
25, de 14.2.2000	Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõe sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.	Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal ("são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição").
24, de 9.12.1999	Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classista na Justiça do Trabalho.	Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõe sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.
23, de 2.9.1999	Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa).	Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classista na Justiça do Trabalho.
22, de 18.3.1999	Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas i do inciso I do art. 102 e c do inciso I do art. 105 da Constituição Federal.	Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa).

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
21, de 18.3.1999	Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas i do inciso I do art. 102 e c do inciso I do art. 105 da Constituição Federal, sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal e regras para habeas corpus.
20, de 15.12.1998	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.	Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
19, de 4.6.1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e de finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.
18, de 5.2.1998	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e de finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.
17, de 22.11.1997	Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
16, de 4.6.1997	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.	Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, sobre a instituição do Fundo Social de Emergência e do Fundo de Estabilização Fiscal.
15, de 12.9.1996	Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal sobre a reeleição dos chefes do executivo.
14, de 12.9.1996	Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal sobre criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.
13, de 21.8.1996	Dá nova redação ao inciso II do art. 192 da Constituição Federal.	Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, visando reformular disposições relativas à educação, complementando as emendas que tratam da organização da administração pública e do regime dos servidores.
12, de 15.8.1996	Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.	Dá nova redação ao inciso II do art. 192 da Constituição Federal: Autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador.
11, de 30.4.1996	Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.	Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, ao incluir o art. 74 no ADCT.

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
10, de 4.3.1996	Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.	Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica, acrescentando dispositivos ao art. 207 da Constituição Federal.
9, de 9.11.1995	Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos.	Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, sobre o Fundo Social de Emergência
8, de 15.8.1995	Altera o inciso XI e a alínea a do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.	Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos sobre a flexibilização do monopólio do petróleo no país.
7, de 15.8.1995	Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias.	Altera o inciso XI e a alínea a do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal sobre a exploração dos serviços de telecomunicação, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão.
6, de 15.8.1995	Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal.	Altera o art. 178 da Constituição Federal (ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre) e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias.
5, de 15.8.1995	Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal.	Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal, objetivando eliminar a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, além de tratar sobre a exclusividade da pesquisa e a lavra de recursos minerais.
4, de 14.9.1993	Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal.	Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal: Cabe aos Estados explorarem diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação

Nº DA EC/ECR	EMENDA	RESUMO
3, de 17.3.1993	Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.	Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal: A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência."
2, de 25.8.1992	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal, com o objetivo de promover o ajuste fiscal.
1, de 31.3.1992	Dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores.	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a se realizar no dia 21 de abril de 1993.
1. de 1.3.1994	Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores, alterando arts. 27 e 29 da CF.
2. de 7.6.1994	Altera o caput do art. 50 e seu § 2º, da Constituição Federal.	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para incluir dispositivos sobre o Fundo Social de Emergência, e dá outras providências.
3. de 7.6.1994	Altera a alínea c do inciso I, a alínea b do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal.	Altera o caput do art. 50 e seu § 2º, da Constituição Federal, sobre a possibilidade da Câmara e do Senado convocarem ministros e demais titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações sobre assunto previamente determinado.
4. de 7.6.1994	Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal	Altera a alínea c do inciso I, a alínea b do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal, sobre nacionalidade e processo de naturalização.
5. de 7.6.1994	Altera o art. 82 da Constituição Federal.	Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal sobre direitos políticos.
6. de 7.6.1994	Acrescenta o § 4º ao art. 55 da Constituição Federal.	Altera o art. 82 da Constituição Federal sobre a duração do exercício do mandato do Presidente da República.



# Capítulo 2

## CF 30 anos: significado histórico e sentido político

Walquiria Leão Rego<sup>7</sup> e Maria Rita Loureiro<sup>8</sup>

Se, em 2008, quando se comemorava os 20 anos da Constituição de 1988, o clima existente no Brasil era de muita esperança no avanço das conquistas sociais e institucionais que o país parecia realizar, o momento atual é, ao contrário, de grande desalento. Nossa ordem constitucional está sob ameaça ou até mesmo já não está mais em vigor, como afirmam analistas (Bercovici, 2018). Diante desse quadro e antes de apontar o desmonte das conquistas trazidas pelo texto de 1988, é importante voltar ao significado histórico e ao sentido político de um processo constitucional, retomando ainda que brevemente sua história a partir da modernidade.

### **1. Um pouco de história: das revoluções liberais ao moinho satânico do mercado**

Como sabemos, as constituições nasceram para defender os cidadãos contra os arbítrios dos Estados absolutistas, ou como instrumento de prevenção contra tiranias de qualquer espécie. Nestes momentos de criação de uma nova ordem jurídica, política e social, a luta para defender os indivíduos contra a opressão estatal visava regular a relação da sociedade com o Estado, instituição mais emblemática da opressão. É este espírito que mobilizou tanto a constituição americana como a francesa.

Os constituintes de 1776 nos Estados Unidos visavam fundamentalmente escapar da tirania e proteger as minorias, evitando o conflito social. Desejando, de certo modo, conter o povo e seus impulsos mais radicais, construíram uma minuciosa rede de instituições de contra poderes. Já a constituição jacobina de 1792, elaborada no calor de uma revolução popular radical, consubstanciou-se não só na ruptura com o feudalismo e o Estado absolutista, mas se desdobrou em algo muito mais

---

7. Socióloga e professora da Unicamp.

8. Socióloga e professora da FGV/SP.

radical: o reconhecimento dos direitos do povo como poder constituinte insubstituível.

O que mudou nestes mais de duzentos anos de história? Mudou a configuração econômica, social e política das sociedades, desenvolveu-se a sociedade capitalista contemporânea, com todas as contradições e antíteses que lhe são constitutivas. E com isto mudaram também os fundamentos das constituições. O poder econômico atua por variados meios, muitos invisíveis, porque totalmente opacos, mas com capacidade de ordenar o mundo. As práticas sociais, políticas e simbólicas que legitimam os interesses dominantes do chamado mercado, são pensadas, veiculadas e impostas como dispositivos que obedecem a desígnios da natureza. Ou seja, embora criadas pelos homens, são apresentadas como fruto natural.

Os interesses dos grandes e poucos, para falar com Maquiavel, têm de aparecer como fenômenos da natureza. Diante desta razão arbitrária, precisamos mais do que nunca de constituições, exatamente para nos defender, ao menos no plano normativo, da implacabilidade do mercado, da gaiola de aço, como exprimia Max Weber, ou do moinho satânico de Karl Polanyi. É preciso fundar e regulamentar direitos e deveres da cidadania, disciplinando as relações entre Estado e cidadãos, protegendo os mais fracos.

## **2. O que é uma constituição?**

Ela é **lei fundamental** de um país, já dizia, há mais de um século, Ferdinand Lassalle. Se disso já sabemos, vale retomar a ideia desse dirigente social democrata alemão para enfatizar os fundamentos que sustentam a essência de uma constituição. Eles se referem a processos profundos, duradouros e constitutivos da vida em sociedade. Deste modo, a durabilidade possível de uma constituição dependerá de sua capacidade de espelhar o que Lassalle chamou dos “fatores reais de poder”, que lhe fornecerão as bases políticas e morais modeladoras de sua estrutura normativa.

Na verdade, a Sociologia política nos ensina que as forças sociais somente se transformam em fatores reais de poder se convertidas em “forças organizadas” com clareza e unidade de propósitos políticos. O que, por sua vez, se projetará de várias formas na sociedade, e em especial na produção do direito como corpo de normas dispostas a promover os objetivos almejados.

Assim, as constituições têm várias dimensões. Elas não são apenas um texto legal. Elas representam, de um lado, a memória histórica de vozes, sonhos, demandas do passado e do presente, são a síntese jurídica dos grandes embates e conflitos políticos, procurando muitas vezes cicatrizar feridas ainda abertas. E de outro, as constituições são também um projeto

político, que ao definir os fins do Estado procuraram apontar rumos para a identidade de um povo, que em nosso tempo não pode prescindir de lealdades aos valores democráticos permanentemente válidos. Por fim, mas não menos importante, é imprescindível lembrar que a efetivação programática de uma constituição, tanto sua convocação pelo poder constituinte do povo soberano, quanto a efetividade dos direitos nela consagrados, depende da luta social continuada, exigindo e demandando a realização e ampliação dos direitos. O que nos remete à concepção de que a democracia e o Estado de Direito Democrático são construções políticas permanentes.

### **3. A Constituição de 1988: avanços, limites e o desmonte atual**

Muito já se escreveu sobre o processo constituinte inaugurado no Brasil em 1987, voltado ao estabelecimento de regras para um Brasil democrático e à constituição dele derivada, promulgada em outubro de 1988 (Oliven, Ridenti, Brandão, 2008; Praça e Diniz, 2008; Carvalho, Araújo, Simões, 2009). No âmbito desse curto texto, relembramos os avanços por ela trazidos, não só a intensa participação popular, com milhares de pessoas e movimentos sociais envolvidos nos trabalhos de suas diversas comissões, mas igualmente por seu resultado em relação aos direitos sociais garantidos no texto final, ao qual se denominou “Constituição Cidadã”.

Todavia, as limitações foram significativas, sendo que a principal se refere ao fato de que em 1987 não se convocou, de fato, uma assembleia constituinte originária com o fim exclusivo e excepcional de elaboração da Carta Magna. Ao contrário, o congresso constitucional que elaborou o texto foi composto de numerosos membros dos grupos dirigentes que haviam participado dos governos militares e que, assim, puderam bloquear maiores avanços democráticos para o país. Portanto, se em 1987-1988 os fatores reais de poder, na expressão de Lassalle, precisaram, ainda que modestamente, considerar o lado democrático e popular, hoje as elites políticas e os agentes do mercado dele prescindem, porque são os responsáveis pelo desmonte dos direitos tão dificilmente conquistados naquele período.

Dentre os pontos em desmonte, merecem destaque:

- 1º. A violação sistemática do Estado Democrático de Direito, com relação às cláusulas pétreas trazidas no art. 5º, pela chamada operação Lava Jato, amplamente denunciada por advogados e juristas, inclusive internacionais. Essa violação envolve: uso de tortura (por meio de pressões psicológicas e longas prisões sem prazo determinado, acompanhadas de tratamento degradante) para obtenção de delações como prova (letra III e letra LVI);

suspensão do princípio de presunção de inocência (letra LVII); violação do direito ao sigilo telefônico sem ordem judicial válida (letra XII); uso de artifícios processuais para rompimento da regra de juiz natural (letra LIII); violação do direito à ampla defesa e de suas testemunhas, além do uso de conduções coercitivas sem a devida necessidade etc.

2º. A emenda constitucional que suspende gastos públicos em educação e saúde por 20 anos, ferindo frontalmente a regra estabelecida no capítulo II, art. 6, na medida em que impede os governos de proverem tais direitos aos cidadãos que não podem comprar no mercado tais serviços.

3º. Por fim, mas não menos importante, cabe indicar como violação de cláusulas constitucionais a venda de ativos da Petrobrás a partir de 2016, com a instalação do governo Temer, e o projeto de lei (PL) que tramita atualmente no Congresso visando privatizar a Eletrobrás. Na medida em que a privatização também significa a desnacionalização de tais empresas, rompendo o controle pelo Estado brasileiro sobre os bens públicos e estratégicos por elas produzidos, como petróleo, gás, água, energia elétrica, isso fere os princípios fundamentais de soberania nacional garantidos no art. 1 de nossa constituição (Bercovici, 2018).

#### **4. Considerações finais**

Em suma, o quadro político-institucional de 2018 é bastante desalentador. Nada há para celebrar neste momento em que a Carta Constitucional completa 30 anos. Ao contrário, assiste-se à destruição de uma das aquisições identitárias fundamentais das democracias contemporâneas, aquela que as vincula ao ordenamento normativo que sustenta o Estado de Direito, ou seja, sua Constituição.

Resta-nos apenas a esperança de que em 2028, quando ela eventualmente completar quatro décadas, esse quadro possa estar revertido por meio de luta política permanente e que as forças populares possam vencer o embate atual, permitindo-nos, aí sim, comemorar não só a reafirmação das conquistas sociais institucionalizadas em 1988, mas também outros avanços necessários para a verdadeira democratização da sociedade e do sistema político no país.

## Capítulo 3

# CF 30 anos: da experiência cidadã à narrativa incompleta

João Vitor Santos<sup>9</sup>

Walter Benjamin (1985) comprehende que a narrativa está intimamente ligada com a experiência. Assim, a constituição de uma narrativa se dará por completo a partir do instante em que o narrador – o sujeito que constitui e agencia a narrativa – tiver passado por um processo de afetação que somente a experiência será capaz de lhe proporcionar.

Logo, a experiência acaba sendo o agente central que muda o sujeito e o seu legado passa a fazer sentido, de modo a fixar-se na memória por meio do processo de narração. Mas, e se essa experiência não é vivida por completo? Ou seja, se dessa experiência não lhe forem conferidos sentidos por meio de um processo narrativo? No ano em que o Brasil completa 30 anos da Constituição de 1988, proponho uma reflexão sobre o que essa experiência do processo constituinte, que deu origem à chamada Constituição Cidadã, legou ao país.

### 1. Teoria narrativa e a CF-1988

Essa reflexão inspirou a edição da revista IHU On-Line, número 519, de 9/4/2015<sup>10</sup>, que se propõe a pensar todo o processo envolvido na Constituição de 1988 como uma “experiência cidadã incompleta”. A partir de minhas reflexões e de estudos acerca da teoria narrativa (Santos, 2013)<sup>11</sup>, chego a ensaiar a formulação de que o processo constituinte foi uma experiência muito fecunda e interessante. Entretanto, o processo de composição de uma narrativa a partir dessa experiência se tornou incompleto. Logo, por mais significativa que tenha sido a experiência, ela de fato não se completa a partir da apreensão de sentidos que se dá

9 Jornalista do Instituto Humanitas Unisinos – IHU, mestre em Comunicação e acadêmico do Curso de História na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.

10 A edição completa está disponível no link <http://www.ihuonline.unisinos.br/edicao/519>.

11 Acesse a dissertação de mestrado em que detalho o conceito de teoria narrativa enquanto método de análise, no link <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/Unisinos/4092>.

dentro do processo de constituição narrativa. Minha formulação é parcial e impregnada de um lugar de fala de quem foi afetado pelo contato com professores e pesquisadores que corroboram essa perspectiva.

Tais professores e pesquisadores são entrevistados na edição 519 da revista IHU On-Line. A todos, foram submetidas questões que instigavam a reflexão: 30 anos depois, o que fica da experiência constituinte? O quanto avançamos e o quanto ainda precisamos avançar desde 1988?

Adriano Pilatti, jurista, acompanhou o processo constituinte de perto como assessor parlamentar. Para ele, a experiência lhe revelou a imensa complexidade que é a sociedade brasileira. Pilatti recorda que a Carta Final é resultado de um grande acordo que, se por um lado levou os conservadores a perspectivas mais progressistas, por outro, freou algumas expectativas mais arrojadas. Ainda assim, comemora: “um processo constituinte que se iniciou sob a égide do conservadorismo teve de abrir-se, nos seus procedimentos e nos seus resultados, às demandas progressistas, e a Constituição de 1988 permanece sendo, ainda hoje, uma espinha na garganta do conservadorismo”. (Santos, João Vitor. *Depois da “pedalada constitucional”, contenção do avanço liberal é cada vez mais difícil*. Entrevista com Adriano Pilatti. **Revista IHU On-Line**, São Leopoldo, ed. 519, 9 abr. 2018. Disponível em <<http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/7220-depois-da-pedalada-constitucional-contencao-do-avanco-liberal-e-cada-vez-mais-dificil>>. Acesso em 15 mai. 2018).

A partir de Pilatti, sou tentado a pensar que forças contrárias à Constituição, e que acabaram aprovando o texto, seguem negando uma narrativa de inclusão. E, ainda, insistem em perspectivas de que a Constituição foi longe demais, emergindo discursos de que ela não cabe no orçamento. Narrativa essa que acaba sendo corrente e vai influenciar a grande imprensa, endossando o discurso da necessidade de reformas. Como Pilatti, acredito que o problema não é termos “ido longe demais” no progressismo, mas sim não termos apreendido que a concepção original da Constituição era outra, que falava muito mais de inclusão e direitos universais assegurados pelo Estado do que de interesses do capital financeiro, os quais promovem uma falsa ideia de inclusão por meio de mecanismos de consumo, dentre outros.

José Luiz Quadros de Magalhães, também jurista, endossa essa ideia de que a lógica precisa ser subvertida. O constitucionalismo tem sua origem associado ao liberalismo e só com a ascensão da burguesia passa a buscar ideais democráticos de igualdade. Por isso, crê que a Constituição por si não nasce como garantidora de um processo de democracia e inclusão. Pelo contrário, é o início de um processo que deve ser experienciado e desenvolvido ao longo dos tempos pela participação popular. É um *devir* contínuo, uma necessidade de manter a Constituição sempre em construção a partir da revisão e apreciação periódicas dos

processos de participação democrática, como a própria assembleia constituinte que discutiu o texto da Carta, mas que acabou quando da sua promulgação (Necchi, Vitor; Santos, João Vitor. *A emergência de um novo constitucionalismo para além do Estado Moderno. Entrevista com José Luiz Quadros de Magalhães*. Revista IHU On-Line, São Leopoldo, ed. 519, 9 abr. 2018. Disponível em <<http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/7221-a-emergencia-de-um-novo-constitucionalismo-para-alem-do-estado-moderno>>. Acesso em 15 mai. 2018).

Observo, não só em Magalhães, mas em muitos que discutem a Constituição de forma sóbria e menos apaixonada, que uma das falhas para potencializá-la é justamente dar esse processo constituinte como algo acabado. Afinal, a lógica da constituição democrática e inclusiva deveria ser de um contínuo construir. O jurista Marcello Lavenère Machado, por exemplo, considera que o texto aprovado em 1988 trazia “a cara do país”, com toda a pluralidade e conflitos. Entretanto, marca uma experiência da época. Fortalecer a Carta Magna é reviver essa experiência e manter vivo esse espírito constituinte, diferentemente do que se deu, deixando muitas demandas inconclusas – é o caso da enormidade de pontos pendentes de regulamentação e, logo, de mais debate. Não concebendo, assim, essa narrativa que fortalece o documento, os ataques são inevitáveis e fragilizam as próximas experiências vividas e narrativas constituídas até aqui. Como conclui Machado, o resultado é que “a hoje já velha Constituição está descaracterizada de seu sentido original, transformada perversamente em um texto mutilado e comprometido com uma visão retrógrada da sociedade, o que se obteve com uma centena de emendas que lhe foram impostas, praticamente todas contrárias aos interesses populares” (NECCHI, Vitor. *Constituição está velha, descaracterizada, mutilada e comprometida com visão retrógrada. Entrevista com Marcello Lavenère Machado*. Revista IHU On-Line, São Leopoldo, ed. 519, 9 abr. 2018. Disponível em <<http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/7222-constituicao-esta-velha-descaracterizada-mutilada-e-comprometida-com-visao-retrograda>>. Acesso em 15 mai. 2018).

Como consequências, segundo aponta o jurista Fábio Comparato (Santos, João Vitor. *Num Brasil de duas constituições concomitantes, a democracia é incompleta. Entrevista com Fábio Konder Comparato*. Revista IHU On-Line, São Leopoldo, ed. 519, 9 abr. 2018. Disponível em <<http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/7223-num-brasil-de-duas-constituicoes-concomitantes-a-democracia-e-incompleta>>. Acesso em 15 mai. 2018), o país passa a contar com duas constituições: uma de fato e outra de direito. Para ele, isso é fruto de um processo incompleto de democratização, nunca chegando a romper com o poder imperial da Constituição de 1824 e que chega até os dias de hoje. Ou seja, arranjos são feitos para se avançar em alguns pontos e abre-se mão de outros. O

problema é que se chega ao texto da Lei e aquilo que não agrada o poder imperial – hoje atualizado nas classes dominantes – acaba sendo deixado na letra fria da Lei. Assim, temos uma ideia de democracia na fria Lei e outra nas práticas – e adaptações – do cotidiano, mas bem longe do conceito de democracia plena.

## **2. Considerações finais**

Ao longo de toda a feitura dessa edição da IHU On-Line, em cada entrevista, pelas mais diferentes abordagens, fica claro que a ideia de acordos, das concessões, está na gênese da Constituição de 1988. Fato é que se avança, mas em momentos de crise o discurso sobre a necessidade de revisão do texto sempre vem à tona. O mais curioso é que se fala em revisão – ou reformas – sem nem mesmo termos vivido a experiência plena da democracia constituinte.

Assim, não acredito em reformas e revisões da Constituição de 1988 – aliás, feitas num momento de conjuntura como o que estamos vivendo é extremamente temerário e arriscado. Talvez o caminho seja retomar o espírito constituinte dos anos que antecederam 1988, mas com os olhos em nosso tempo, pensando um conceito de democracia participativa no século XXI. E viver a experiência da participação por completo, construindo assim não só uma, mas múltiplas narrativas, como as que de certa forma já aparecem no texto da Carta Magna.

## Capítulo 4

# CF 30 anos: a não regulamentação da comunicação social e seus efeitos deletérios à democracia brasileira

Francisco Fonseca<sup>12</sup>, Laurindo Leal Filho<sup>13</sup>

A comunicação social exerce hoje papel decisivo nas disputas políticas em diversas partes do mundo. No Brasil não é diferente, embora razões históricas inerentes à própria formação do país deem a ela peculiaridades significativas. Neste capítulo, vamos tratar de uma delas, mais recente, que fala da inclusão de um capítulo específico sobre o tema na Constituição de 1988, seus desdobramentos e consequências. Estão apontados aqui os tópicos constitucionais até hoje não regulamentados e os efeitos políticos, sociais e culturais que isso representa para toda a sociedade brasileira. O objetivo é ressaltar a importância da formulação desses marcos infraconstitucionais para permitir que um número maior de vozes seja ouvido no país.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao dedicar um capítulo específico à Comunicação Social. São apenas cinco artigos que, se levados à prática, dariam ao país um significativo avanço democrático. Sua aplicação poria fim à hegemonia dos meios de comunicação comerciais já altamente concentrados naquela época e abriria caminho para a pluralidade de vozes até hoje inexistente. Passados trinta anos sem que a letra da Lei maior fosse colocada em prática, coincidindo com o aumento exponencial da concentração midiática, tem-se como resultado a sociedade alienada de sua realidade, conduzida verticalmente a partir de valores e ideias vinculados aos setores dominantes, nacionais e internacionais.

É preciso ressaltar que a comunicação se constitui num aspecto

---

12 Francisco Fonseca é mestre em Ciência Política e doutor em História, professor de Ciência Política na FGV/Eaesp e PUC/SP, e autor, entre outros, do livro “O Consenso Forjado – a grande imprensa e a constituição da agenda ultraliberal no Brasil” (São Paulo, Hucitec, 2005), e organizador, em parceria, do livro “A Constituição Federal de 1988: avanços e desafios” (São Paulo, Unesp, 2010).

13 Laurindo Leal Filho é mestre em Sociologia pela PUC/SP, doutor e livre docente em Ciências da Comunicação pela ECA/USP. Professor aposentado da ECA/USP, é autor, entre outros, do livro “A melhor TV do mundo, o modelo britânico de televisão”. Foi diretor e apresentador do programa VerTV, da TV Brasil.

nevrágico das relações entre as classes e grupos sociais em permanente disputa na sociedade. Exemplo disso está no fato de ter sido a comissão encarregada na Constituinte de tratar desse tema a única a não apresentar para a Comissão de Sistematização uma proposta de consenso, revelando a disputa existente entre os movimentos pela democratização da comunicação e os empresários do setor já em 1988.

Uma nova proposta, acordada entre diversos segmentos, para o capítulo da Comunicação Social, foi elaborada antes de ser levada ao plenário do Congresso constituinte. Uma das principais divergências estava na criação do Conselho de Comunicação Social, com poderes deliberativos, que incluíam a outorga e a renovação de concessões de rádio e TV e a análise do monopólio estatal das telecomunicações. O acordo obtido para a votação resultou na aprovação do Conselho, tal como consta do art. 224 da Constituição, mas não mais com poderes deliberativos, tornando-o simplesmente órgão auxiliar do Congresso Nacional. Também foi subtraído da proposta original o poder de outorgar ou renovar concessões, que passou a ser dos poderes Executivo e Legislativo,

## **1. Propostas de regulamentação**

Destacam-se os pontos da chamada “Constituição Cidadã” que necessitam de regulação por meio de leis infraconstitucionais até hoje não regulamentadas. Aprovado o Capítulo V da Constituição, que versa sobre a Comunicação Social, passaram a ser apresentadas propostas para a regulação dos seus artigos. Uma das primeiras foi referente ao aludido Conselho de Comunicação Social (art. 224), aprovado pelo Congresso em dezembro de 1991 com prazo de 60 dias para que seus membros fossem eleitos e de mais 30 para ser instalado. Isso não aconteceu. A eleição da primeira composição do Conselho só viria a ocorrer quase dez anos depois, em junho de 2002. Isso só foi possível graças ao acordo firmado no Senado, no qual os radiodifusores aceitavam a criação do Conselho, tendo como contrapartida alterações significativas no art. 222 que trata da “propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens”. Essa propriedade deixava de ser privativa de brasileiros natos e naturalizados, permitindo-se a participação de estrangeiros em até 30% do capital das empresas e participação, como proprietários, de pessoas jurídicas. No texto original, a posse só era permitida a pessoas físicas. Com isso, contemplava-se o interesse empresarial, sequioso pela entrada de capital estrangeiro, e de instituições religiosas que poderiam entrar no mercado como pessoas jurídicas.

Como órgão auxiliar do Congresso Nacional e com composições que privilegiaram invariavelmente o setor empresarial, o Conselho ficou muito longe de se constituir num ente com capacidades reguladoras. O

seu próprio funcionamento foi seguidamente obstruído pelas lideranças conservadoras do Congresso, que por alguns anos não convocaram eleições para a sua constituição e, quando constituído, estabeleceu debates que passaram longe dos problemas reais com que se defronta a área de Comunicação Social do país. Um exemplo concreto é a absoluta ausência naquele órgão de um debate sobre o controle ilegal de empresas de rádio e televisão pelos parlamentares. Há pesquisas mostrando esse fato, com a identificação desses proprietários ou de seus prepostos, além de manifestações do Ministério Público apontando essas ilegalidades.

Um dos exemplos de procrastinação pelo Congresso Nacional, em relação à regulamentação dos artigos constitucionais, diz respeito ao art. 221, que trata, em seu inciso III, da regionalização da produção “cultural, artística e jornalística” de rádios e TVs. O projeto de regulamentação foi apresentado em março de 1991 e só foi aprovado na Câmara dos Deputados em agosto de 2003. Seguiu para o Senado, que praticamente o engavetou, não o colocando em votação.

Em 2013, um senador representante dos interesses dos radiodifusores apresentou parecer sobre o projeto com modificações que o desfiguraram totalmente. Incluiu, por exemplo, como programação regional, programas religiosos, redes nacionais obrigatórias, programas de publicidade de partidos políticos, entre outros. Não especificou os horários em que a programação regional seria exibida e não incluiu o estímulo à produção independente, como estabelece o inciso II do art. 221. Mas não se esqueceu de determinar a utilização de recursos do Fundo Nacional de Cultura pelas emissoras regionais. Ainda assim, sequer chegou ao Plenário, sendo arquivado ao final da legislatura de 2014. Esses fatos exemplificam o poder dos grandes meios de comunicação comerciais no Congresso Nacional.

## **2. Artigos sem propostas**

Outros artigos têm incisos que sequer receberam propostas de regulamentação. Como o inciso II, do parágrafo 3º do art. 220, em que está claramente definido que a Lei Federal estabelecerá “os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e de televisão que contrariem o disposto no art. 221 (...).” Diz esse artigo que “a produção e a programação das emissoras de rádio e de televisão atenderão aos seguintes princípios: I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive a sua divulgação; III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”.

Quando a Constituição diz que a Lei estabelecerá meios legais para garantir sua aplicação, aponta, na prática, para a necessidade de criação de órgão regulador, como ocorre em países com democracias mais consolidadas. Os órgãos reguladores funcionam como intermediários entre os veículos de comunicação e o público. Cabe a eles recolher as demandas originadas na audiência, analisá-las à luz da legislação e considerá-las cabíveis ou não de serem levadas aos emissores. A esses é garantido o direito de contestação, cabendo ao órgão regulador a decisão final, que pode ir de simples advertência, passando por penalidades pecuniárias e chegando até a suspensão da programação ou mesmo à cassação das concessões.

No Brasil, a existência de órgão regulador foi aventada em anteprojetos de lei elaborados pelo Executivo, que, no entanto, nunca foram levados à apreciação do Congresso Nacional por serem bloqueados em seu processo de formulação. Assim, as empresas de radiodifusão oferecem um serviço público que não pode ter sua qualidade avaliada institucionalmente pelos cidadãos. Trata-se de uma significativa exceção em relação aos demais serviços concedidos, como os de transportes ou de energia, entre inúmeros outros.

Ao nos defrontarmos com a programação diária de emissoras de rádio e TV é possível perceber as violações constantes dos preceitos constitucionais acima mencionados. Programas que se apresentam como jornalísticos, mas que na verdade são espetáculos de sensacionalismo, como os “policialescos” exibidos nos finais das tardes em redes nacionais e em outros horários diurnos pelas emissoras locais e regionais afrontam a Constituição. É evidente que esses programas não cumprem “finalidades educativas, culturais, artísticas e informativas” ou respeitam “os valores éticos e sociais da pessoa e da família”, como normatiza o texto constitucional. Isso sem se discutir a qualidade da informação transmitida por esses veículos, uma vez que está alinhada a apenas uma perspectiva de pensamento político e de visão de mundo, isto é, o conservadorismo. Sem um órgão regulador com poder real não há como discutir e resolver essas e outras questões relacionadas aos conteúdos oferecidos pelos meios eletrônicos de comunicação.

No mesmo art. 220, o seu parágrafo 5º apresenta a determinação que, se tornada em lei, transformaria radicalmente a comunicação no país. Determina que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. A concentração histórica de capital no setor e a falta de mecanismos reguladores levaram à formação tanto de oligopólios como de monopólios. Do ponto de vista empresarial, pode-se dizer que em determinadas partes do país a comunicação é oligopolizada, com a presença de poucas empresas atuando no mercado. Já em áreas de menor densidade populacional vigora o monopólio, com a presença efetiva de apenas uma empresa

de comunicação. Contudo, do ponto de vista político e cultural essa diferenciação não se aplica, uma vez que todas as empresas atuam com o mesmo (macro) ideário, impedindo a circulação de valores, ideias e informações que não se alinhem com interesses dos grandes grupos empresariais, dos patrocinadores e do *status quo* impedidor de uma sociedade mais igualitária e democrática. Dessa forma, pode-se afirmar que a comunicação é historicamente monopolizada no país, infringido ostensivamente os intuições democratizantes da Constituição Federal.

A disputa histórica entre os proprietários dos meios de comunicação e os grupos da sociedade identificados com projetos de democratização do setor tem privilegiado constantemente os primeiros. O avanço que representou o capítulo da Comunicação Social na Constituição de 1988 não teve maiores consequências práticas, devido ao poder de veto e obstrução exercido pelos empresários detentores de concessões, em aliança com diversos outros setores conservadores, caso das bancadas “do boi, da bala e da bíblia”, amplamente conhecidas por seu poder de lobby no Congresso Nacional, nos ministérios e nas diversas instituições estatais. Basta constatar que a lei que regula os serviços de rádio e televisão foi pouco alterada desde sua promulgação em 1962, no governo João Goulart. O projeto, que já na época atendia aos interesses dos radiodifusores, recebeu 52 vetos do presidente da República, todos eles derrubados pelo Congresso. Foi a partir dessa vitória do setor empresarial que surgiu a Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão). Essa entidade é até hoje o principal *lobby* de defesa dos interesses empresariais. Isso faz com que o Brasil tenha, em plena era digital, legislação do tempo da televisão preto e branco, época em que o vídeo-tape era grande novidade. À Abert juntam-se outras organizações patronais, como a ANJ (Associação Nacional de Jornais), filiada à SIP (Sociedad Interamericana de Prensa), que reúne os jornais conservadores de todo o continente americano, e a ANER (Associação Nacional dos Editores de Revistas). Mais recentemente, foi criado o Instituto Millenium, um *thinktank* destinado a reelaborar e difundir o pensamento conservador/neoliberal e, muitas vezes, reacionário, contribuindo para unificar os conteúdos produzidos pelos veículos da mídia tradicional, por sua vez intérpretes dos interesses das elites nacionais e mesmo internacionais presentes no Brasil. São entidades que não escondem suas posições. Em determinado momento, ainda durante o primeiro governo Lula, a presidenta da ANJ, Judith Brito, fez uma declaração pública de que, diante da fraqueza das oposições naquele momento, cabia aos meios de comunicação exercer esse papel oposicionista ao Partido dos Trabalhadores, à agenda da centro-esquerda e aos valores democráticos e igualitários.

De outro lado, setores da sociedade passaram a se organizar no sentido de se contrapor a esse poder. Num primeiro momento, as ações

ficaram mais restritas às organizações sindicais de categorias como as dos jornalistas, radialistas e atores, assim como a alguns setores das universidades, especialmente os vinculados às comunicações. Na década de 1980, esses e outros atores criaram a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação, com expressiva atuação junto a Congresso Nacional Constituinte. Como o resultado dessa articulação não foi o esperado pela Frente, seus integrantes resolveram transformá-la em órgão permanente de luta pela democratização da comunicação, surgindo daí, em 1991, o FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação) em atividade até hoje. O Fórum reúne mais de 500 entidades filiadas em todo o país e tem importante papel de *advocacy* das causas democratizantes na comunicação.

Um ponto nodal desse embate entre empresários conservadores e militantes progressistas deu-se com o advento e expansão da internet. Pela primeira vez, pontos de vista democratizantes puderam ser socializados, aumentando o poder do setor que historicamente teve sua voz calada pela mídia empresarial. *Blogs*, portais, *sites* e páginas nas redes sociais passaram a fomentar o debate de forma a se contrapor ao grupo até então absolutamente hegemônico. O papel da mídia e seu impacto sobre a democracia passaram a ser temas de discussão e de propostas de atores da sociedade que, até então, se colocavam de forma alheia a eles, o que inclui a própria universidade. Um dos fatores importantes nesse processo foi a realização da primeira Confecom (Conferência Nacional de Comunicação) em 2009, que mobilizou em suas jornadas locais, regionais e nacional um contingente calculado em cerca de 30 mil pessoas, fato inédito nas discussões sobre o tema. Da conferência saíram 600 propostas que, no entanto, não foram colocadas em prática.

A disputa assimétrica, sempre favorável aos empresários, prossegue e, dessa forma, impede o aprofundamento da democracia no país. Enquanto apenas um tipo de pensamento continuar sendo hegemônico nos meios de comunicação, a sociedade seguirá impedida de se conhecer e o jogo político continuará contaminado pelo ideário conservador, por sua vez entremeado por valores neoliberais.

### **3. Considerações finais**

É importante ressaltar que a informação e a comunicação são direitos políticos incorporados ao conceito maior de “direitos humanos”. Provenientes da revolução francesa (uma revolução burguesa), já em 1789 afirmava em seu art. 11º que “A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei” (Declaração dos Direitos do

Homem e do Cidadão). Dois séculos depois, em 1948, esses princípios foram corroborados, no pós-guerra, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (declaração social/liberal), que em seu art. 19º afirma que “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Ressalte-se que ambas as Declarações são inspiradas por perspectivas liberais, portanto moderadas, que por seu turno informaram a Constituição de 1988. Ainda assim, contudo, tais preceitos efetivamente não foram implementados, uma vez que as elites brasileiras permanecem obstruindo as mais elementares possibilidades de pluralidade político/ideológica, econômico/social e estético/cultural: sintetizam o atraso histórico de um país que jamais “radicalizou” a democracia, mesmo a democracia de veio liberal.

Com isso, políticas públicas de comunicação, que são fundamentais à expressão de uma sociedade plural – em termos raciais, políticos, culturais, regionais, entre tantas outras dimensões –, caso da sociedade brasileira, e como pressuposto à democracia, não se efetivaram.

As consequências dessa obstrução sistemática à democratização dos meios de comunicação – especialmente rádios e TVs, que são concessões do Estado, mas extensível a todas as modalidades de informação – reverberam nas mais distintas arenas, casos, entre inúmeros outros, da reiteração ideológica da não democratização da “esfera pública”, da manutenção das discriminações históricas aos grupos vulneráveis, da permanência das desigualdades estruturais (em diversos sentidos), da fragilidade do conceito de cidadania e da não audição dos inúmeros grupos sociais.

Por fim, ocorre no Brasil uma drástica combinação, isto é, meios de comunicação concentrados numa sociedade ainda fortemente (des) informada por esses meios tradicionais (rádio e televisão, secundados por jornais e revistas, e mais recentemente pelos grandes portais da internet dessas mesmas mídias), formatada pelo caráter massivo da indústria cultural e estruturalmente desigual. Essa combinação tem sido deletéria às pretensões civilizatória e democrática da sociedade brasileira.

Desde a Constituinte, os parlamentares favoráveis à democratização da comunicação social tentam alterar esse quadro como apoio de movimentos sociais, mas têm sido derrotados sistematicamente pelo grande capital (Sistema Globo à frente), em conluio com grande parte do sistema político/partidário, das igrejas evangélicas neopentecostais, entre diversos outros segmentos conservadores e empresariais. Com isso, fica difícil para a sociedade brasileira se reconhecer nos grandes meios comunicacionais.

Os ativistas digitais e das mídias alternativas, que lutam para expressar a pluralidade dos brasileiros e as narrativas populares, ainda são frágeis perante o poder oligopolizado dos meios de comunicação, que contam com apoio estatal (crédito, leis favoráveis, não regulamentação da Constituição, punição à comunicação alternativa, caso das rádios comunitárias populares etc). São, contudo, o húmus que poderá, um dia, fertilizar a democratização das informações e das comunicações como um direito fundamental, como o é inclusive para as vertentes mais democráticas do liberalismo.

# Capítulo 5

## CF 30 anos: soberania popular e participação social

Daniel Pitangueira de Avelino<sup>14</sup>, Igor Ferraz da Fonseca<sup>15</sup>

Este texto tem o objetivo de identificar e analisar os dispositivos constitucionais que tratam do exercício do poder político pelo povo – com especial ênfase nas instâncias e mecanismos de participação social nas políticas públicas – e suas transformações ao longo de trinta anos de vigência da nossa Carta Magna.

Partindo de um paradigma autoritário e oligopolista, o processo constituinte de 1987 e 1988 vislumbrou a possibilidade de construção de um sistema político mais democrático, fundamentado no controle recíproco entre os poderes e na presença ativa da sociedade nos processos decisórios estatais, como salvaguarda contra novas tentativas de concentração política. Além do voto, os vários instrumentos de democracia direta (como plebiscito, referendo e iniciativa popular) e participativa (como os sistemas participativos na saúde e na assistência social) consubstanciaram a aspiração por um Estado novo, animado por uma sociedade política e civil ativa e participante.

### **1. O sentido da participação no Texto Constitucional**

O conceito de participação social, neste texto, é considerado como “o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos”, com base no art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Os mecanismos e instrumentos específicos por meio dos quais este direito se concretiza são aqui considerados “interfaces socioestatais”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Doutor em Política Social, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diest/Ipea.

<sup>15</sup> Doutor em Democracia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Integrante da carreira de Técnico em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia – Diest/Ipea.

<sup>16</sup> Roberto Pires e Alexander Vaz, com base em Ernesto Isunza Vera, Felipe Hevia e Adrian Lavalle

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF), promulgada em 5 de outubro de 1988, limitou a atuação das instâncias estatais e reconheceu o papel da sociedade como titular do poder político soberano. Essa é a disposição expressa do parágrafo único do seu primeiro artigo, que estabelece que “**Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição**”. Essa formulação será batizada no art. 14 como “soberania popular”.

O que, à primeira vista, pode ser entendido como um impulso democrático de reconhecimento da soberania popular também pode ser interpretado como uma ambiguidade. A conjunção “ou”, separando as duas formas de exercício do poder popular, tem um sentido de inclusão ou exclusão (Sweetser, 1990, p. 94)? A limitação “nos termos desta Constituição” deve ser interpretada como uma restrição, o que limitaria as possibilidades de democracia direta apenas àquelas previstas na CF<sup>17</sup>?

Há um conjunto amplo de dispositivos constitucionais que autorizam, regulam ou obrigam a participação dos cidadãos e cidadãs nas decisões sobre assuntos públicos. Há normas que trazem a participação como um princípio geral a ser obedecido e há outras que são mais específicas e descrevem interfaces socioestatais por meio das quais essa prerrogativa deve ser exercida. Os dois tipos estão relacionados nos quadros a seguir.

---

definem que “interface socioestatal consiste, segundo os autores, num espaço de interação de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem, e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas quanto implicações estritamente individuais” (Pires; Vaz, 2014, p.65).

17 Isso caracterizaria o regime definido por Bonavides (2003, p.275) como democracia semidireta, em oposição ao conceito de democracia direta apresentado por Norberto Bobbio (1987, p.459)

**Quadro 1 – Relação de dispositivos da Constituição Federal de 1988 tratando da participação social como princípio**

DISPOSITIVO	TEMA	CRIAÇÃO	ALTERAÇÃO
Art. 1º, parágrafo único	Poder popular	Original	
Art. 10	Participação dos trabalhadores	Original	
Art. 37, §3º	Participação do usuário na administração pública	Original	EC 19/1998
Art. 173, §3º	Relações entre empresa pública e sociedade	Original	
Art. 187	Participação na política agrícola	Original	
Art. 194, VII	Administração democrática – seguridade social	Original	EC 20/1998
Art. 198, III	Participação da comunidade – saúde	Original	
Art. 204, II	Participação da população – assistência social	Original	
Art. 206, VI	Gestão democrática – ensino público	Original	
Art. 216	Colaboração da comunidade – patrimônio cultural brasileiro	Original	

**Quadro 2 – Relação dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 estabelecendo interfaces socioestatais**

DISPOSITIVO	CANAL OU INSTRUMENTO	EMENDA DE CRIAÇÃO	EMENDA DE MODIFICAÇÃO
Art. 5º, XXXIV, a	Direito de petição	Original	
Art. 14	Soberania popular	Original	
Art. 18, §3º	Aprovação da população por plebiscito – alteração de Estados	Original	
Art. 18, §4º	Consulta prévia por plebiscito – alteração de municípios	Original	EC 15/1996
Art. 27, §4º	Iniciativa popular nos Estados	Original	
Art. 31, §3º	Questionamento das contas municipais pelo contribuinte	Original	
Art. 58, §2º	Participação nas comissões legislativas	Original	
Art. 61, §2º	Iniciativa popular em projetos de lei	Original	
Art. 74, §2º	Denúncia ao Tribunal de Contas	Original	
Art. 89	Conselho da República	Original	
Art. 103-B	Conselho Nacional de Justiça	EC 45/2004	EC 61/2009
Art. 103-B, §7º	ouvidorias de justiça	EC 45/2004	
Art. 130-A	Conselho Nacional do Ministério Público	EC 45/2004	
Art. 130-A, §5º	Ouvidorias do Ministério Público	EC 45/2004	
Art. 216-A	Sistema Nacional de Cultura	EC 71/2012	
Art. 224	Conselho de Comunicação Social	Original	
Art. 231, §3º	Oitiva de comunidades indígenas	Original	

DISPOSITIVO	CANAL OU INSTRUMENTO	EMENDA DE CRIAÇÃO	EMENDA DE MODIFICAÇÃO
Art. 79, parágrafo único (ADCT)	Conselho Consultivo e de Acompanhamento – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	EC 31/2000	67/2001

A leitura desses dispositivos revela um significativo silêncio em relação às práticas consideradas como participação social (conselhos, conferências, audiências e consultas públicas). Muito embora amparados por princípios gerais de “participação da comunidade” ou “gestão democrática”, não há menção expressa a órgãos como o Conselho Nacional de Saúde<sup>18</sup> ou a processos como orçamentos participativos<sup>19</sup>.

Uma análise das modificações desses dispositivos ao longo do tempo, por meio das emendas constitucionais, também é significativa. Os artigos que preveem a participação como princípio geral (Quadro 1) são provenientes do texto original e foram pouco modificados. Quando ocorreram, as alterações foram para ampliar<sup>20</sup> ou detalhar seu sentido, como no caso do terceiro parágrafo do art. 37, com nova redação pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Nenhum artigo foi criado após 1988.

Já a lista de artigos que tratavam de interfaces socioestatais foi levemente aumentada ao longo do tempo. Destaca-se, nesse grupo, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que trouxe um conjunto de órgãos de controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público, com participação da sociedade (ainda que indicada pelos outros poderes). A Emenda Constitucional nº 71, de 2012, é ainda mais significativa, porque prevê expressamente as figuras de conselhos e conferências, ao disciplinar o Sistema Nacional de Cultura.

---

18 A Emenda Constitucional nº 29, de 2000, incluiu uma referência ao Conselho no art. 77, §3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

19 Celebrados, por alguns autores, por representar essa possibilidade de transformação de uma democracia representativa a outra mais direta: “com o orçamento participativo, Porto Alegre criou um quarto poder, o dos cidadãos que assumem diretamente o processo de tomada de decisão” (Sintomer; Gret, 2002, p. 130)

20 Foi identificado um caso de redução do sentido: a Emenda Constitucional n.20, de 1998, que retirou a menção à “participação da comunidade” na administração da seguridade social, no inciso VII do art. 194.

21 Que, longe de ser subestimada, deveria ser a base para uma hermenêutica democrática da Constituição, baseada no conceito-chave de soberania popular: “À verdade, faz-se mister assinalar que nesse prospecto e nessa ordem de reflexões, a soberania constitucional é a verdadeira soberania do Estado – noutras palavras é a soberania do povo havida por pedra angular da democracia de participação” (Bonavides, 2011, p. 42).

## **2. Textos constitucionais e infraconstitucionais**

A ambiguidade entre democracia representativa e democracia direta não se resolve no texto constitucional. Temos, por um lado, uma afirmação forte e categórica em favor da soberania popular<sup>21</sup>, amparada por reiterações da participação como princípio em diversas áreas. Por outro lado, há certa timidez em prever interfaces socioestatais para o exercício dessa prerrogativa. Essa omissão contrasta com um texto constitucional que, em termos gerais, é bastante extenso e minucioso na descrição de poderes e prerrogativas dos representantes.

Nesse sentido, é sintomático perceber como, ao longo das dezenas de artigos que regulam o funcionamento dos poderes da república, há pouca referência à participação da sociedade nos processos decisórios. Em alguns casos, como os capítulos sobre o sistema tributário, finanças públicas e atividade econômica, não há nenhuma menção. Em casos em que há um pouco mais de detalhamento de competências, como o Conselho da República, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a participação da sociedade nos colegiados fica mediada por indicações do Poder Público.

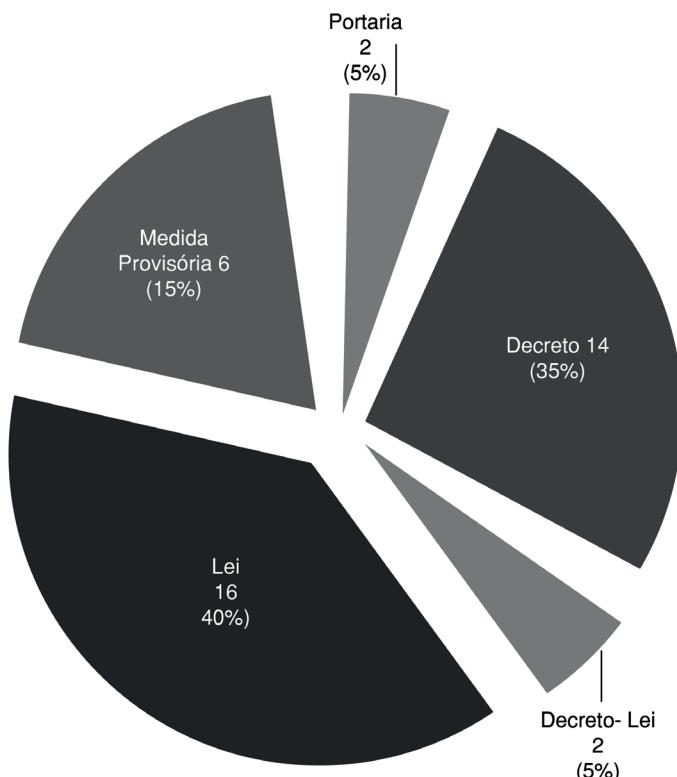
Assim, a legislação infraconstitucional passa a ser a grande protagonista da ampliação dos casos de interfaces socioestatais. Criação de conselhos, convocação de conferências, obrigatoriedade de realização de audiência e consultas públicas foram resultado de leis e decretos que trouxeram a sociedade para dentro de processos decisórios, em especial no Poder Executivo. Por outro lado, também foi a legislação infraconstitucional que, a propósito de disciplinar seu funcionamento, acabou por criar restrições ao exercício daquelas poucas hipóteses de democracia direta expressamente previstas na Constituição<sup>22</sup>.

Quando se analisam os textos infraconstitucionais, o número de atos normativos que tratam de interfaces socioestatais supera aqueles que tratam de participação como princípio geral. Com pico em 2010 e destaque para a figura dos conselhos, a quantidade de leis e decretos editados com menção à democracia participativa (como princípio ou por instrumentos concretos) apresenta tendência de alta no período de 1989 a 2017, diferentemente do que ocorre com as menções às formas de democracia direta (Anexo I). Especificamente em relação aos conselhos, pesquisa recente do Ipea mostra que leis e decretos permanecem como as formas normativas mais comuns para criação desses espaços (Avelino; Ribeiro; Machado, 2017).

22 Ver, a respeito, a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta o art. 14 da CF.

23 Para essa denominação foi adotado conceito estabelecido pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, em vigor no momento de elaboração deste artigo.

**Gráfico 1 – Número e porcentagem de colegiados por espécie normativa de criação (2016)**



Fonte: Avelino; Ribeiro; Machado, 2017.

Em suma, esses dados sugerem que a noção genérica de soberania popular e as disposições gerais de participação como princípio, constitucionalmente previstas, tomaram forma por meio de leis e decretos sobre os temas, constituindo o quadro normativo aqui tratado como participação social<sup>23</sup>. A profusão de normas infraconstitucionais contrasta com uma Constituição Federal lacônica a respeito da proposição de interfaces socioestatais para o exercício direto da democracia pela população.

### 3. Considerações finais

Relendo, após essas considerações, a disjunção inicial entre as duas formas de exercício da soberania popular – “diretamente” ou “por meio

de representantes eleitos” – é nítido que o Texto Constitucional cuidou muito mais da segunda hipótese do que da primeira. Mesmo considerando as suas emendas, o resultado continua sendo uma Constituição Federal cujos artigos são mais voltados à tentativa de regulação de tensões e disputas entre elites políticas (poderes, entes da federação, iniciativa privada, políticos e burocracia), como um tratado de cúpula, com pouca ou nenhuma atenção à população como titular de um efetivo poder decisório além do voto. Como se não fosse suficiente, a CF criou e manteve um sistema de justiça que, além de ser titular de um poder político exorbitante e ilimitado<sup>24</sup>, não é controlado pela população nem “diretamente”, nem por “representantes eleitos”<sup>25</sup>.

Muito embora as previsões constitucionais referentes à democracia tenham sido mantidas ou até mesmo ampliadas (vide especialmente as Emendas Constitucionais nº 19; 45 e 71) ao longo dos últimos trinta anos, a implementação desses dispositivos permanece desde então sendo um desafio a ser cumprido. São notáveis, por um lado, os casos de criação de espaços participativos por leis e decretos, além das previsões constitucionais, e, por outro, a imposição de condições e restrições novas a hipóteses constitucionalmente previstas. Nesse cenário, a legislação infraconstitucional acaba sendo o fator decisivo para compreender o quanto o Estado brasileiro está aberto (ou não) à participação dos seus cidadãos.

Assim, na promoção do direito a tomar parte nos negócios públicos, a ambiguidade constitucional permanece. Do ponto de vista de uma democracia baseada unicamente no voto, a Constituição foi bastante minuciosa em regular o processo eleitoral e disciplinar a atuação dos representantes eleitos. Em relação ao exercício direto do poder político pela população, no entanto, foi lamentavelmente genérica e omissa.

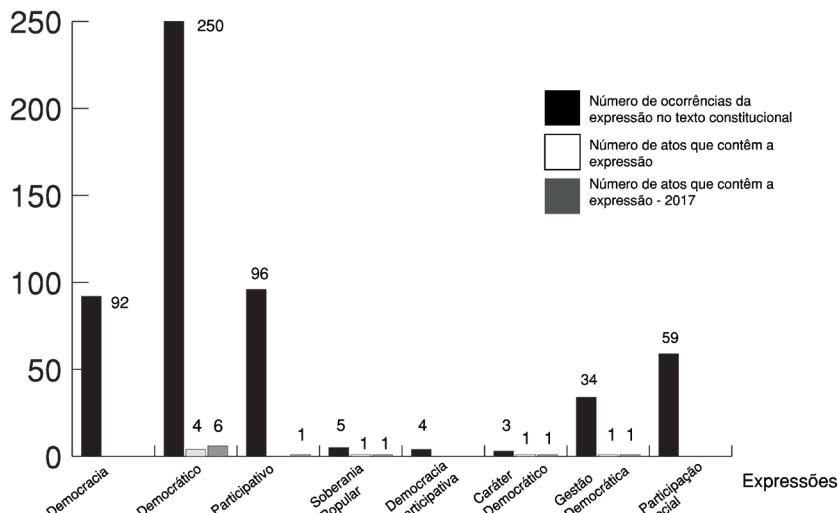
---

<sup>24</sup> Em outras palavras, é preciso considerar “a formação do Poder Judiciário, não submetida ao controle externo e, muitas vezes, dominada por juízes herdeiros das concepções autoritárias e elitistas que têm prevalecido historicamente em nosso país” (Bittar; Lassance, 2003, p.25)

<sup>25</sup> Um caso incomum de representação eleita da sociedade no Poder Judiciário – os juízes classistas – foi suprimido por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

**ANEXO I – Número<sup>26</sup> de dispositivos constitucionais e normas infraconstitucionais, segundo a menção a expressões-chaves, por ano (Brasil, 1988-2017)**

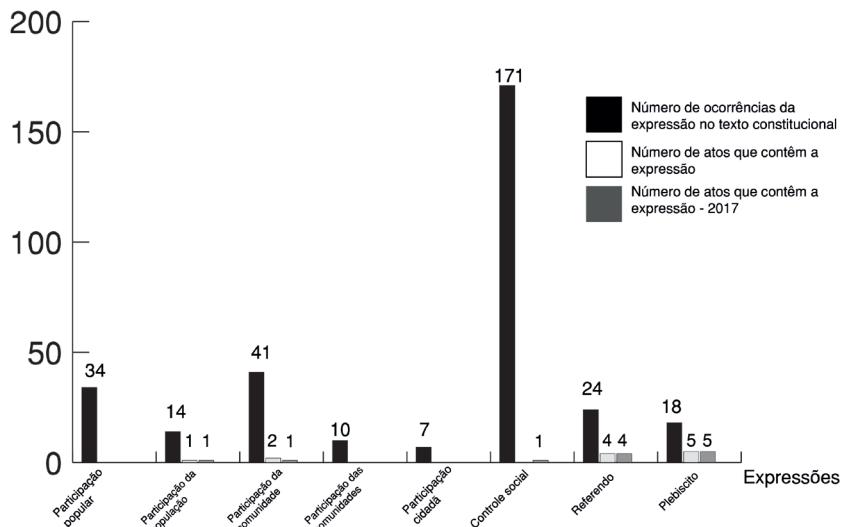
Subtotal



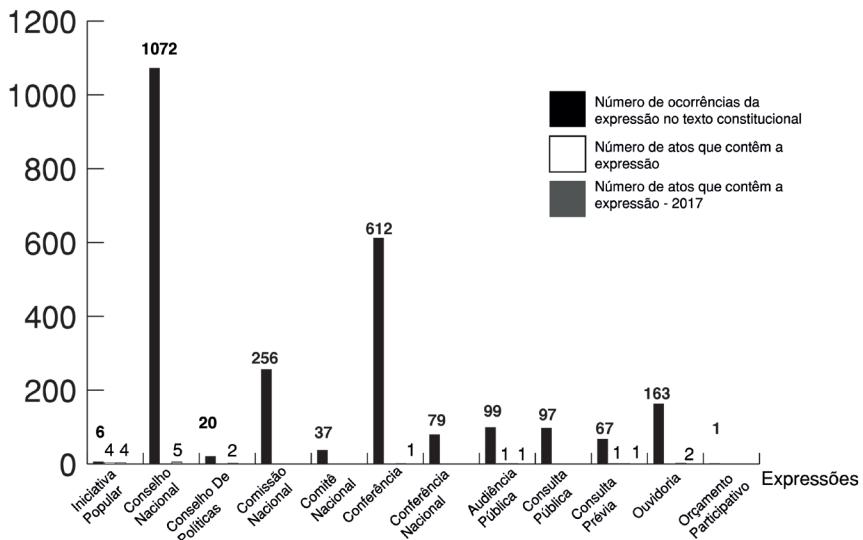
26 NOTA: Pesquisa realizada em 18 de julho de 2018, por via eletrônica, na base de dados da legislação federal da Câmara dos Deputados (acessível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>). Os valores nas colunas referentes à Constituição dizem respeito ao número de ocorrências da expressão no texto constitucional (incluindo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e aqueles nas colunas das normas infraconstitucionais representam o número de atos que contêm aquela expressão (na ementa ou no seu texto), independentemente do número de ocorrências no seu texto. As expressões-chaves foram buscadas em cada texto da maneira como estão listadas, admitindo variações de gênero ou número, quando for o caso. Não foi analisado o sentido de cada expressão no texto (para filtrar casos de homônimos e homógrafos) ou o propósito de cada menção (p. ex., atos de criação e extinção de conselhos são tratados da mesma forma). Atualizada até a Emenda Constitucional nº 99, de 2017.

## 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

Subtotal



Subtotal



## Capítulo 6

# CF 30 anos: mecanismos de controle entre poderes e o desequilíbrio do check and balance

Tânia Maria de Oliveira<sup>27</sup>

A Constituição Federal de 1988 atribuiu independência ao Poder Judiciário, garantindo-lhe autonomia financeira, administrativa e funcional. Esse formato institucional, somado à ausência de controle externo e de fiscalização social das atividades de seus membros, gerou um desequilíbrio entre os poderes instituídos, acarretando a influência e interferência desse poder no processo político e seu impacto na realidade política que dela resulta.

### **1. Teoria Política, separação entre poderes e a CF-1988**

Na moldura da ideia de Estado de Direito escorada na doutrina de Montesquieu, inspirado no pensamento de John Locke e mais tarde aperfeiçoadado pelos federalistas, de separação de poderes como modelo político que intenta alcançar a melhor governança, pela divisão do comando em unidades distintas e independentes, aptas a cuidar, cada uma, de uma parte de governo, a Constituição Federal brasileira, que completa 30 anos em outubro de 2018, consagra o mecanismo de freios e contrapesos, controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um poder controle os demais e por eles seja controlado.

A intenção básica desse princípio é obstruir a possibilidade de que o comando político de uma sociedade se concentre em uma única figura de autoridade, seja ela uma pessoa, um grupo ou um órgão do governo, de tal modo que, dividido o poder e suplantada a ideia da prevalência de um sobre o outro, por meio da compreensão da necessidade de equilíbrio, independência e harmonia, admitindo-se, inclusive, a interferência entre eles, ganha força a ideia de controle e vigilância recíprocos, relativamente ao cumprimento dos deveres constitucionais de cada poder. Dessas

---

<sup>27</sup> Mestre em Direito do Estado, pós-graduada em Processo Legislativo e Direitos Humanos, graduada em Direito e História. Pesquisadora do GCcrim/Unb.

premissas, o controle funda-se como contenção e limitação de atuação, dentro do quadro constitucional que lhe for adstrito.

Compreendendo que independência e harmonia são premissas conceituais que se agregam e se complementam, este texto busca apontar como a Constituição Federal de 1988 não logrou alcançar o devido equilíbrio entre os poderes constituídos no Brasil, alicerçado na dialética do reconhecimento de práticas, limitações, trocas e avanços, dentro da autocontenção de cada um, diante da inafastabilidade da divisão e disciplina das diferentes incumbências estatais, de tal forma que cada um pudesse exercer suas atribuições acatando a alcada das demais, o que permitiria a coautuação e a convergência entre as funções.

Diferentemente disso, há no Texto Constitucional um mau dimensionamento em favor do Poder Judiciário, com ênfase na concentração de atribuições no Supremo Tribunal Federal, que tem resultado, como consequência óbvia e com base em amostragens em período mais recente, no enfraquecimento dos demais poderes. Os regramentos constitucionais, tanto no texto original quanto na Emenda Constitucional nº 45, são motores da disfuncionalidade chamada de ativismo judicial, com ações emanadas de magistrados e tribunais que adentram a esfera de outros poderes, interferindo no processo legislativo, no controle de atos administrativos vinculados, nas competências fiscalizatórias e na soberania.

Considerado historicamente por estudiosos da Ciência Política como o poder mais fraco em virtude de não lhe ser dado ter iniciativa própria, agindo quando e se provocado, o Judiciário ganhou sensível importância com o aumento da judicialização das pautas políticas a partir da segunda metade do século XX, no pós-guerra, com o acréscimo de diversos direitos nas constituições nacionais, onde juízes e tribunais foram chamados a exercer juízo de valor e ponderação para determinar a aplicação de normas e princípios. A literatura nessa área tem avançado bastante no que tange aos estudos do Poder Judiciário e sua atuação no âmbito do processo político decisório<sup>28</sup>.

Se é possível verificar, por um lado, que o Presidente da República teve seu poder institucional reforçado na Constituição brasileira de 1988, por deter monopólio sobre importantes iniciativas legislativas, algumas com efeito imediato, como a edição de medidas provisórias, evidencia-se, por outro, que a última palavra sobre a validade das normas cabe ao Supremo Tribunal Federal, provocado por setores da sociedade que se

28 O documento Dossiê Política, Direito e Judiciário traz debates em torno das instituições judiciais e sua relação com o poder, a profissionalização das carreiras jurídicas, a análise dos processos políticos-jurídicos. Os artigos apontam que tem havido uma profunda mudança de poder das legislaturas em direção às cortes e outras instituições legais ao redor do mundo, com especial atenção ao caso brasileiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a02v21n45.pdf>. Acesso em 23 ago/2018.

insurgem contra as normativas aprovadas no Congresso Nacional ou editadas pelo Poder Executivo, o que vem ocorrendo de forma sistêmica, inclusive em temas que a rigor são da esfera política, como aqueles que afetam ao processo legislativo.

É nesse aspecto que a Constituição de 1988, fruto de intensas disputas no processo de redemocratização do país, como resultante da preocupação de que direitos não fossem usurpados por novas rupturas, alterou as bases sobre as quais se estruturam as relações entre os poderes, robustecendo o papel institucional do Poder Judiciário, forjando ferramentas para sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Foi conferido ao Supremo Tribunal Federal o papel de “guardião da Constituição” (art. 102), o que viria a ser fortalecido pela Emenda Constitucional nº 45, conhecida como Reforma do Judiciário, que atribuiu àquela Corte novas competências, como a de editar súmulas com efeitos vinculantes, que significam decisões a serem seguidas não somente pelos demais organismos do próprio Poder Judiciário, mas por toda a administração pública em todas as esferas.

Único poder que não deriva da escolha direta da sociedade por sufrágio, o Judiciário brasileiro compõe-se de colegiados formados por cidadãos escolhidos em listas formatadas no âmbito dos próprios tribunais, dentro de critérios postos no Texto Constitucional, dentre membros da carreira – a qual acessam pela via do concurso público – acrescidos de um quinto de representantes do Ministério Público e igual número da advocacia, sendo todos, ao final, selecionados em um rol tríplice e nomeados pelo chefe do Poder Executivo. A exceção ocorre no caso dos 11 juízes do Supremo Tribunal Federal, indicados exclusivamente pelo Presidente da República, obedecidos os critérios do art. 101 da Constituição Federal, e aprovados pelo Senado Federal, pelo quorum de maioria absoluta de seus membros, após passar por sabatina na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Um modelo de indicação similar ao da Suprema Corte norte-americana. Desse modo, buscou o constituinte, diante da ausência da participação popular direta na escolha dos magistrados, instituir um modelo de legitimação democrática de forma indireta, com divisão de responsabilidades entre os poderes Legislativo e Executivo na designação.

Os cargos dos magistrados em qualquer esfera são vitalícios, dependendo sua perda de sentença judicial transitada em julgado ou de *impeachment* a ser processado perante o Senado Federal. O Supremo Tribunal Federal detém competência reservada para o controle concentrado de constitucionalidade das leis e normas, para a iniciativa de lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura, além de compartilhar com os demais tribunais iniciativa de leis que versem sobre a alteração do número de membros dos tribunais, criação e a extinção de cargos e

a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, criação ou extinção dos tribunais, alteração da organização e da divisão judiciárias.

A Emenda Constitucional nº 45 também criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão com competência para controlar o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, declarados no Estatuto da Magistratura (art. 103-B, § 4º). Do ponto de vista institucional, superado o longo debate sobre controle externo que durou 12 anos no Congresso Nacional, de 1992 a 2004, o CNJ, esperava-se, seria mais uma instituição no sistema de freios e contrapesos da balança republicana, uma espécie de anteparo político entre o Judiciário, os poderes representativos e a sociedade civil. Ocorre que sua composição é majoritariamente de membros da magistratura, havendo dois representantes da sociedade civil indicados pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, dois membros da advocacia e dois do Ministério Público, e cuja eficácia para julgar seus pares sobre decisões que claramente extrapolam os limites da atuação jurisdicional, pode ser considerada pífia e majoritariamente orientada pelo corporativismo. Ademais, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367 do Distrito Federal, decidiu que “o Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o STF e seus ministros”.

Desse modo, o CNJ nasceu sob a tutela do Supremo Tribunal Federal, que o preside (art. 103-B, I, da CF-1988). Além de estar no topo da pirâmide judicial do sistema recursal, o STF julga as ações contra as decisões do Conselho, podendo rever os julgamentos da atividade administrativa e disciplinar do CNJ sem que seus membros estejam a ele submetidos.

No tocante à atividade jurisdicional, a intenção do constituinte parecia ser, de fato, que o Supremo Tribunal Federal tivesse a moldura de circunscrever sua competência às questões de ordem constitucional. Disso deriva o debate que norteou a criação do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com vistas a concentrar a competência relativa às questões federais. Nada obstante, o Supremo Tribunal Federal realiza um controle geral e amplo sobre leis e atos, em interpretação extremamente aberta do que está apensado aos conceitos constitucionais, determinando o que é ou não válido em virtude da Carta Política, em uma expansão do controle judicial sobre a administração pública.

A previsão da inconstitucionalidade por omissão é outra novidade da Carta Política, que se compatibiliza com a ampliação da legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou omissão. Nesse passo, surgiu a possibilidade de declarar inconstitucional a omissão legislativa. Na prática, não se conseguiu operacionalizar o

que teóricos do Direito Constitucional chamam de controle misto<sup>29</sup>, ficando, potencialmente, todas as categorias de normas sob o controle jurisdicional, inclusive as de natureza política.

## **2. Considerações Finais**

O desejo de um poder independente e imparcial, capaz de velar pela observância da Constituição, e garantidor da ordem na estrutura governamental, traduziu-se em exercício de atuação sem qualquer limitação, com capacidade de ditar o que é legalmente válido no país para todos e em todos os níveis. Uma lei aprovada pelo Poder Legislativo, tendente a modificar parâmetros que conferem referidas prerrogativas ao Poder Judiciário, será igualmente objeto de análise por ele de legalidade e constitucionalidade. Desse modo, o que se tem é que os instrumentos institucionais capazes de brecar a concentração de poder nas mãos de um só representante não foram bastantes para evitar o desdobramento de um desenho institucional que favorecesse um dos poderes da República, gerando desequilíbrio.

É possível constatar que o excesso de poder que foi conferido ao Poder Judiciário no texto da Constituição Federal de 1988 e na EC 45 derivou da circunstância histórica do país no momento da redemocratização, para dar guarida e importância ao ente que seria guardião dos direitos de cidadania pós-ditadura militar. A concretude do texto, contudo, não foi capaz de delinear a forma de distribuição e limitação dos poderes constituídos, distribuída em funções com suas respectivas esferas de competência e atribuições individuais.

No conceito de poder que controla o poder, o tripé está desequilibrado. Há uma corporação sobre a qual não se exerce efetivo controle, e que interfere na autonomia das demais, o que deve ser bastante para impor revisão das regras, com o objetivo de reposicionar cada ente na garantia dos propósitos do Estado de Direito.

---

29 José Afonso da Silva fundamenta que, para defender a supremacia constitucional existem três sistemas de controle: o político, no qual a verificação da inconstitucionalidade é realizada por órgãos de natureza política, como o Poder Legislativo; o jurisdicional, que outorga ao Poder Judiciário a declaração de inconstitucionalidade de lei e de outros atos do poder público, e o controle misto, que ocorre quando a constituição submete certas categorias de leis ao controle político e outras, ao controle jurisdicional. Na prática, o Poder Judiciário acumula as funções de controle de constitucionalidade. Aquela que é feita pelas comissões de constituição e justiça das casas legislativas não se presta a evitar a submissão ao controle posterior do Supremo Tribunal Federal.



## Capítulo 7

# CF 30 anos: a defensoria pública e o acesso à justiça<sup>30</sup>

Alexandre dos Santos Cunha<sup>31</sup>

Desde 1891, o Brasil é uma federação. Consequentemente, o Poder Judiciário brasileiro encontra-se dividido em dois ramos: um sistema judiciário federal, que se encontra composto pela Justiça Federal, a Justiça do Trabalho, a Justiça Militar da União e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; e tribunais de justiça estaduais, ao menos um para cada um dos 26 estados-membros, nos termos de suas próprias constituições estaduais.

Por essa razão, não existe uma, mas 28 defensorias públicas no Brasil: a Defensoria Pública da União, que atua perante o sistema judiciário federal, exceto pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; a Defensoria Pública do Distrito Federal; e 26 defensorias públicas estaduais. Não se pode dizer que a defensoria pública atue como um serviço público integrado, já que todas são autônomas e não há hierarquia ou coordenação entre elas. Entretanto, essas organizações compartilham uma história e um conjunto de princípios gerais, estabelecidos desde a Constituição Federal de 1988 e da legislação federal relativa à assistência judiciária gratuita.

A primeira tentativa estatal de oferecer assistência judiciária gratuita no Brasil ocorreu em 1897, quando o governo federal criou uma unidade de atendimento ao público, anexa ao Ministério Público do antigo Distrito Federal. Embora essa iniciativa constitua o embrião do que é hoje a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, dela não resultaram imediatamente ações semelhantes em outras unidades da federação<sup>32</sup>. Apenas posteriormente à Constituição Federal de 1934 e ao Código de Processo Civil de 1939 tornarem obrigatória a oferta de assistência

---

30 O presente texto baseia-se parcialmente na comunicação oral Public defender's offices in Brazil: access to justice, courts and public defenders, apresentada pelo autor ao seminário internacional Access to Justice and Public Interest Law, promovido pela Universidad de los Andes em Bogotá, Colômbia, em maio de 2017.

31 Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

judiciária gratuita aos pobres é que outros governos estaduais começaram a preocupar-se em ofertar esse serviço, ainda que por meio de unidades de atendimento ao público vinculadas tanto ao Ministério Pùblico quanto às procuradorias gerais dos estados<sup>33</sup>. Obrigadas a competir internamente por recursos em órgãos cuja finalidade principal era outra, esses serviços costumavam ser permeados por conflitos de interesse, eram de baixa qualidade e insuficientes para o atendimento da demanda<sup>34</sup>. Logo, o principal meio de prover assistência judiciária gratuita aos pobres era a nomeação de advogados dativos, nos termos da Lei de Assistência Judiciária (Lei federal nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950), ou por meio de convênios entre o Estado e a Ordem dos Advogados do Brasil.

O primeiro estado a criar uma defensoria pública autônoma foi o Rio de Janeiro, em 1977. Ao longo da década seguinte, cinco outros estados seguiram o modelo. A Tabela 1 apresenta as 28 defensorias públicas brasileiras, por ano de criação.

**Tabela 1. Defensorias públicas no Brasil**

NÍVEL DE GOVERNO	ANO DE CRIAÇÃO
Rio de Janeiro	1977
Minas Gerais	1981
Mato Grosso do Sul	1982
Piauí	1982
Bahia	1985
Distrito Federal	1987
Pará	1988
Tocantins	1989
Amazonas	1990
Paraíba	1990
Rio Grande do Sul	1991
Paraná	1991
Espírito Santo	1992
União	1994

32 D.P.E.R.J., História da defensoria pública no Estado do Rio de Janeiro (2017).

33 “A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934) art. 113(32).

34 Ipea, Mapa da defensoria pública no Brasil (2013).

NÍVEL DE GOVERNO	ANO DE CRIAÇÃO
Sergipe	1994
Ceará	1997
Pernambuco	1998
Mato Grosso	1999
Maranhão	2000
Roraima	2000
Acre	2001
Rondônia	2001
Alagoas	2003
Rio Grande do Norte	2005
São Paulo	2006
Goiás	2011
Santa Catarina	2012
Amapá	2014

Elaboração: Ipea, a partir dos sítios eletrônicos das defensorias públicas.

Nos anos 1980, enquanto a ditadura civil-militar de 1964 encaminhava-se para o final, diversos grupos de pressão passaram a advogar a causa da ampliação do papel desempenhado pelo Estado na provisão de serviços jurídicos gratuitos. Como resultado, a Constituição de 1988 previu, pela primeira vez na história, que a Defensoria Pública era um órgão essencial da Justiça:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

Em cumprimento à Constituição Federal de 1988, tanto o governo federal quanto a maioria dos estados-membros, criaram defensorias públicas. Entre os que deixaram de fazê-lo, o caso mais marcante é o do Estado de São Paulo, onde mora cerca de um quinto da população brasileira. Como justificativa para deixar de cumprir uma regra constitucional clara, esses estados costumavam argumentar que já ofertavam alguma forma de assistência judiciária gratuita, por meio de suas procuradorias estaduais. Em alguns casos, esse serviço era expandido por meio de redes de

cooperação estabelecidas com a Ordem dos Advogados do Brasil, governos locais, faculdades de direito ou organizações da sociedade civil. De modo a explicitar a obrigação estatal de instituir um órgão público autônomo de defesa dos direitos da população, a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, estabeleceu que:

“Art. 134, § 2º. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º”.

A Emenda Constitucional nº 45 foi um marco importante, ao tornar absolutamente clara a obrigatoriedade estatal de instituir e manter defensorias públicas autônomas que não eram menos essenciais ao sistema de Justiça do que o Ministério Público, com o qual compartilhariam o mesmo nível de autonomia funcional, administrativa e orçamentária. Desde a aprovação da emenda, os cinco estados-membros que ainda não haviam instituído defensorias públicas não tiveram outra opção do que criá-las. Uma rede nacional de serviços jurídicos gratuitos passou a tomar forma, com pretensões de universalidade<sup>35</sup>.

Entretanto, a instituição das defensorias públicas acabou sendo a parte fácil da resolução do problema. Difícil demonstrou ser a adequada expansão dos serviços, necessária ao atendimento da demanda existente. No nível federal e de muitos estados-membros, a quantidade de defensores públicos manteve-se bastante abaixo da necessária e a qualidade dos serviços prestados continuou baixíssima<sup>36</sup>. O estado do Amapá, por exemplo, último a instituir sua defensoria pública, até o momento da elaboração deste texto ainda havia contratado quaisquer defensores públicos.

Como o Brasil caracteriza-se por ser um país no qual a elaboração de nova legislação costuma ser percebida como um meio eficaz de assegurar transformação social, aprovou-se outra emenda constitucional para superar esse problema. A Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014, estabeleceu que:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão

<sup>35</sup> Alexandre Lobão Rocha, A exclusão social da população carente (2009).

<sup>36</sup> Ipea, supra nota 5.

e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”.

A emenda ainda estabeleceu que:

“A.D.C.T. art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. § 1º. No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo”.

Consequentemente, pode-se dizer que a Constituição brasileira pretende que as defensorias públicas formem uma rede nacional de serviços jurídicos gratuitos de alta qualidade, totalmente financiada pelo Estado, que deve atender a todos os cidadãos que dela necessitem, em qualquer lugar do país. Elas devem oferecer aconselhamento legal, representação administrativa e judicial perante quaisquer agências estatais ou tribunais, defender direitos individuais e coletivos, promover os direitos humanos e a democracia.

Demodo agarantironíveldeautonomianecessárioao cumprimento desse mandato constitucional, as defensorias públicas encontram-se cercadas por um amplo arco de proteções constitucionais e legais. Assim como o Ministério Público, gozam de autonomia funcional, administrativa e orçamentária. Logo, não são exatamente parte do Poder Executivo, mas uma espécie de serviço público independente, livre para determinar suas ações, estabelecer metas, organizar sua própria administração e apresentar seu orçamento diretamente ao Poder Legislativo, sem qualquer controle ou supervisão governamental.

O defensor público-geral costuma ser eleito por seus pares ou indicado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo para o exercício de um mandato predeterminado, e administra a organização com o auxílio de um conselho constituído exclusivamente por outros defensores públicos. Por essas razões, as defensorias públicas brasileiras são quase *unaccountable* perante outras agências, encontrando-se sob

frágil supervisão. Também é possível afirmar que o desenho institucional adotado não permite o controle social de suas atividades, já que seus membros não são eleitos, nem há representação externa em seus conselhos.

Nos termos da Constituição de 1988, as defensorias públicas também são únicas e indivisíveis, ou seja, a União, o Distrito Federal e os estados-membros não podem manter mais de uma defensoria pública, nem criar outras agências responsáveis pela prestação do mesmo tipo de serviços jurídicos. Essa mesma previsão constitucional também estende aos defensores públicos as prerrogativas da magistratura, os direitos e garantias que são constitucionalmente outorgados aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Assim sendo, os defensores públicos não são servidores públicos comuns, mas agentes políticos do Estado indemissíveis e inamovíveis, que se encontram expressamente proibidos de exercer a advocacia privada. Tal como os juízes e os promotores de Justiça, também devem ser recrutados com base exclusivamente no mérito, por meio de concursos públicos de provas e títulos.

Constitucionalmente equiparados aos juízes e aos promotores de Justiça, os defensores públicos também acabam por perceber remuneração semelhante. Em 2014, quando a renda média anual do trabalho no Brasil era de US\$ 9762, o vencimento médio anual de um defensor público federal era US\$ 127.820. No Distrito Federal e nos estados-membros, o vencimento médio anual era US\$ 133.611, variando entre US\$ 73.824 no estado da Paraíba e US\$ 180.862 no estado de Rondônia. Como resultado desses altos salários, dos excelentes benefícios e da rápida expansão dos serviços determinada pela Constituição, os orçamentos das defensorias públicas encontram-se numa trajetória explosiva. O orçamento da Defensoria Pública da União subiu de US\$ 6 milhões em 2006 para US\$ 155 milhões em 2014, enquanto a soma dos orçamentos das defensorias públicas do Distrito Federal e dos estados-membros cresceu de US\$ 309 milhões em 2003 para US\$ 971 milhões em 2014<sup>37</sup>.

Nesse contexto, é pouco surpreendente que os defensores públicos venham sendo recrutados entre a elite, e por razões pouco relacionadas com a natureza da atividade. Entre os defensores públicos federais, 68% são homens e 73,7% são brancos. Quando perguntados sobre os motivos pelos quais escolheram a carreira, a resposta mais frequente é a de que têm interesse em desempenhar uma atividade social (92,9%), mas as três respostas seguintes, em ordem de frequência, estão todas relacionadas aos privilégios de que gozam os defensores públicos enquanto corporação profissional: 89,9% dizem ter buscado a estabilidade do cargo, enquanto 83,2% fizeram expressa referência ao salário. Para 50,1%, o prestígio associado à função também foi um fator importante. Entre os defensores

---

<sup>37</sup> Brazil, IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015).

públicos do Distrito Federal e dos estados-membros, as respostas foram mais ou menos as mesmas, exceto pelo viés de gênero: 51% são homens e 76,4% são brancos. O principal motivo pelo qual escolheram a carreira é a estabilidade do cargo (93,6%), seguida pelo interesse em desempenhar uma atividade social (91,9%), o salário (81,7%) e o prestígio (49,9%).

Os defensores públicos são bastante apegados a seus méritos e prerrogativas. Para eles, as qualidades mais importantes para ser um bom defensor público são a independência em relação ao governo (99,4% para os defensores públicos federais e 99,6% para os defensores públicos do Distrito Federal e dos estados-membros) e o conhecimento técnico jurídico (99,2% para os defensores públicos federais e 99,6% para os defensores públicos do Distrito Federal e dos estados-membros). Ainda segundo eles próprios, as medidas mais importantes que precisariam ser tomadas para ampliar o acesso à Justiça no Brasil são o fortalecimento das defensorias públicas (97,7% para os defensores públicos federais e 98,3% para os defensores públicos do Distrito Federal e dos estados-membros) e a criação de vagas especiais para defensores públicos, no quinto constitucional dos tribunais superiores (95,2% para os defensores públicos federais e 90,7% para os defensores públicos do Distrito Federal e dos estados-membros). Trata-se, no mínimo, de uma concepção bastante peculiar sobre o que seja acesso à Justiça e como este pode ser promovido. Vejamos qual seria o desenho constitucional da relação entre serviços jurídicos gratuitos e acesso à Justiça. Nos termos da Constituição de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXIV:

“São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

Caso os procedimentos administrativos venham a ser insuficientes para a garantia do direito, o inciso XXXV prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Como os procedimentos judiciais, em regra, requerem a interveniência de um advogado e o pagamento de custas judiciais, o inciso LXXIV assegura que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

É importante perceber que essa assistência jurídica integral e gratuita não se restringe a pessoas naturais, estendendo-se a todas as pessoas ideais, tais como associações, fundações, empresas ou até

mesmo partidos políticos e sindicatos, desde que capazes de comprovar “insuficiência de recursos”. De acordo com a jurisprudência brasileira, o direito à gratuidade alcança a todos os que se declarem incapazes de pagar por um advogado e pelas custas judiciais sem comprometer gravemente suas finanças pessoais. Na prática, essa declaração pessoal pode até ser questionada pela outra parte, mas não de ofício pelo juiz ou pelo Ministério Público.

Já que quase todos poderiam ter direito a assistência jurídica integral e gratuita, as defensorias públicas geralmente restringem sua oferta de serviços a pessoas naturais com renda inferior a três salários mínimos mensais (o que corresponde a uma vez e meia a renda média nacional). Entretanto, não é incomum que um defensor público represente interesses de cidadãos que ganhem acima desse teto, ou de associações e empresas, especialmente ONGs ou outras pessoas ideais investidas de interesse público ou social para a comunidade.

Como resultado de um mandato tão amplo, o número de defensores públicos necessários para atender à demanda potencial, nas defensorias públicas do Distrito Federal e dos estados-membros, seria de 10922<sup>38</sup>. Em 2013, havia 5054 defensores públicos em exercício nesse nível de governo, além de 548 defensores públicos federais. O déficit de defensores públicos no nível subnacional era estimado em 5938 (não há estimativa em nível nacional). Entretanto, esse déficit encontra-se bastante mal distribuído no território. No Distrito Federal e nos estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Roraima e Tocantins, o número de defensores públicos é considerado adequado ou próximo do adequado. Já os estados do Amapá, Goiás e Santa Catarina não tinham nenhum defensor público, e precisariam de 751. O pior caso é o do Estado de São Paulo, cujo déficit era estimado em 1489. A expansão do quadro funcional necessária ao atendimento dos objetivos estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 80 importaria em elevar o orçamento das defensorias públicas do Distrito Federal e dos estados-membros de US\$ 971 milhões em 2014 para US\$ 2,1 bilhões até 2022.

Essa carência no quadro funcional faz com que apenas 28% das comarcas brasileiras contem com ao menos um defensor público. No nível federal, a situação é ainda pior, já que a Defensoria Pública da União encontra-se presente em 61 cidades, enquanto o sistema judiciário federal mantém unidades em 602 municípios. Novamente, o déficit de cobertura encontra-se mal distribuído no território. Nos estados do Rio de Janeiro e Tocantins, mais de 80% das comarcas contam com defensoria pública, enquanto nos estados do Amazonas, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Piauí e São Paulo esse número é menor do que 20%. Os estados do Amapá,

<sup>38</sup> Ipea, supra nota 5.

Goiás e Santa Catarina não têm defensores públicos e o estado do Paraná concentra todos os seus na capital.

Sem recursos adequados, muitos estados ainda mantêm convênios com a Ordem dos Advogados do Brasil, governos locais, faculdades de direito ou organizações da sociedade civil para prover serviços jurídicos gratuitos, ainda que esse tipo de arranjo encontre-se em flagrante colisão com a Constituição Federal.

Já que o conceito de “pessoa em necessidade” é bastante amplo, o número de defensores públicos é claramente insuficiente para atender a demanda e as defensorias públicas são quase *unaccountable*, os defensores públicos normalmente escolhem que casos irão representar com base em critérios criados exclusivamente pelas próprias defensorias públicas. Por essa razão, 69,8% dos defensores públicos do Distrito Federal e dos estados-membros atuam perante processos criminais, mas apenas 23,3% em questões envolvendo direitos sociais. No nível federal, já que quase não há crimes federais no Brasil, 86,7% dos defensores públicos atuam em causas previdenciárias e 86,1% em questões de direito à saúde, mas quase nenhum perante a Justiça do Trabalho, que é responsável por 53% do movimento processual do sistema judiciário federal<sup>39</sup>. É importante observar ainda que direitos sociais, previdenciários e de saúde são normalmente patrocinados por juizados especiais, nos quais os defensores públicos costumam recusar-se a atuar, sob o pretexto de que os procedimentos nessas cortes não requerem a interveniência de um advogado. Ainda assim, os juizados especiais representam uma ferramenta absolutamente essencial para a promoção do acesso à Justiça, e são responsáveis por metade da movimentação processual na Justiça brasileira como um todo. É muito importante considerar que 80% das partes apresentam-se perante um juizado especial acompanhados de um advogado particular, enquanto o número de casos em tramitação em juizados especiais federais ou estaduais, nos quais pelo menos uma parte é representada por um defensor público, encontra-se bem abaixo de 1%<sup>40</sup>.

É quase inquestionável que o modelo adotado pela Constituição de 1988 percebe as defensorias públicas como uma rede nacional de serviços jurídicos gratuitos de alta qualidade, totalmente financiada pelo Estado, que deve atender a todos os cidadãos que dela necessitem, em qualquer lugar do país. Também é verdade que, no nível institucional, as defensorias públicas atingiram gradativamente todas as prerrogativas e direitos necessários ao cumprimento de seu mandato constitucional.

Entretanto, essas prerrogativas e direitos tornaram as defensorias públicas um equipamento público de custo bastante elevado, que

39 CNJ, Justiça em números 2017 (2017).

40 Ipea, Acesso à Justiça Federal (2012); Ipea., Diagnóstico dos juizados especiais cíveis (2014).

provavelmente terá dificuldades de expansão no atual cenário de restrição fiscal enfrentado pelo Brasil, especialmente no nível subnacional de governo. Do mesmo modo que o Poder Judiciário e o Ministério Público, o alto nível de autonomia das defensorias públicas tornou estes órgãos quase *unaccountable* perante outras agências administrativas ou os cidadãos em geral, o que resulta em prioridades inconsistentes com os interesses da sociedade, como os de ser representada perante a Justiça do Trabalho ou os juizados especiais. Também é provável que os cargos de defensor público venham atraindo quadros mais interessados em estabilidade, prestígio, salário e benefícios no que na provisão de serviços jurídicos de alta qualidade aos extratos mais baixos de uma sociedade profundamente desigual, e na qual compõem a pequena elite socioeconômica.

Por todas essas razões, ainda que o modelo brasileiro pareça institucionalmente adequado, apresenta sérias falhas de desenho que podem perfeitamente levar a questionamentos sobre se as defensorias públicas poderão um dia ser capazes de garantir o direito de acesso à Justiça a todos os cidadãos que necessitam de serviços jurídicos gratuitos.

## Capítulo 8

# CF 30 anos: a continuidade autoritária na política criminal – direitos individuais violados e práticas autoritárias na segurança pública

Helder Ferreira<sup>41</sup>

Um dos motivos pelos quais a Constituição Federal brasileira merece o título de Constituição Cidadã é por ter trazido uma série de direitos não previstos até então, inclusive do cidadão frente à política criminal. Também representou um importante marco na superação do paradigma de segurança nacional pelo de segurança pública (Freire, 2009).

No entanto, há uma clara continuidade autoritária<sup>42</sup> na política criminal, o que é comprovado pelo fato de que até hoje vários dos direitos previstos da Constituição estão muito distantes de serem assegurados a todos os cidadãos brasileiros e que a segurança pública ainda está longe de superar “estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964” (Lima, Pröglhöf, 2013). Serão estes exatamente os dois temas tratados neste artigo. Na próxima seção, pretende-se indicar os novos direitos reconhecidos pela CF-88 e o descolamento que existia e existe entre os direitos previstos nas Constituições e o respeito a estes direitos pelo Estado. Na segunda seção, abordaremos a questão da segurança. Primeiro, reconhecendo que a segurança nacional, enquanto política, foi afastada da Constituição, mas defendendo que até hoje traços e práticas autoritárias permanecem.

### 1. Direitos individuais: previsão constitucional e violações

A Constituição de 1988 trouxe uma série de direitos individuais relativos à política criminal, parte deles já reconhecida pela Constituição

---

41 Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Cientista social, mestre em Sociologia, especialista em segurança pública e cidadania e em inteligência do futuro.

42 Para saber mais sobre “continuidade autoritária”, ver Cardia, 1999.

anterior, e quase todos incluídos no parágrafo 5º.

Os direitos já previstos na “Constituição de 1969”, mesmo que com fundamentais diferenças, restrições e exceções à atual Constituição, e destacando alguns trechos, são os seguintes:

### **Quadro 1 – Direitos civis relativos ao Direito Penal previstos na “Constituição de 1969”**

DIREITOS	TEXTO CONSTITUCIONAL
Vida, liberdade e segurança	Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes <b>à vida, à liberdade, à segurança...</b> , nos termos seguintes:
Igualdade perante a lei	§ 1º Todos são iguais perante a Lei, <b>sem distinção de..., raça... e convicções políticas...</b>
Direito de ação	§ 4º A Lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual...
Liberdade de pensamento	§ 6º Por motivo de.... <b>convicção filosófica ou política</b> , ninguém será privado de qualquer dos seus direitos...
Liberdade de manifestação	§ 8º <b>É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura</b> , salvo quanto a diversões e espetáculos públicos....
Sigilo na comunicação	§ 9º É inviolável o <b>sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas</b> .
Inviolabilidade do domicílio	§ 10. <b>A casa é o asilo inviolável do indivíduo...</b>
Penas proibidas	§ 11 - Não haverá <b>pena de morte</b> , de prisão perpétua, <b>nem de banimento...</b>
“Prisão legal”	§ 12 <b>Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente...</b>
Integridade física e moral	§ 14 Impõe-se a todas as autoridades o <b>respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário;</b>

Ampla defesa	<b>§ 15 A lei assegurará ao acusado ampla defesa, com os recursos a ela inerentes...</b>
Contraditório	<b>§ 16 A instrução criminal será contraditória...</b>
Habeas corpus	<b>§ 20 Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder...</b>
Mandado de segurança	<b>§ 21. Conceder-se-á mandato de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por habeas corpus , seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder...</b>
Reunião	<b>§ 27 Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem....</b>
Associação	<b>§ 28 É assegurada a liberdade de associação para os fins lícitos...</b>
Petição	<b>§ 30 É assegurado a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos poderes públicos, em defesa de direito ou contra abusos de autoridade.</b>
Assistência jurídica	<b>§ 32. Será concedida assistência jurídica aos necessitados, na forma da lei.</b>

FONTE: Elaboração própria

Como destacado nos negritos, é fácil reconhecer que na ditadura militar os direitos previstos na constituição eram, na prática, letra morta. Do heroico “Brasil Nunca Mais” (Arquidiocese de São Paulo, 1985) ao relatório da “Comissão Nacional da Verdade” (Brasil, 2016), relatam-se graves violações de direitos humanos: detenção (ou prisão) ilegal ou arbitrária, tortura, execução sumária, arbitrária ou extrajudicial, outras mortes imputadas ao Estado, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver.

Com importantes alterações, os direitos já previstos na “Constituição de 1969” podem ser encontrados no art. 5º da Constituição de 1988: caput e inciso I, XXXV, VIII, IV, XII, XI, XLVII, LXI, XLIX, LV, LXVIII, LXIX, XVI, XXXIV, LXXIV, LXXVII.

Os novos direitos constitucionalizados, parte deles já presente na legislação infraconstitucional anterior, são principalmente os seguintes:

**Quadro 2 – Novos direitos civis relativos ao Direito Penal previstos na Constituição de 1988**

DIREITOS	TEXTO CONSTITUCIONAL
Proibição de tortura e tratamento degradante	“Art 5º III - ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante;
Liberdade de expressão	IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;
Reserva legal	XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;
Retroatividade da lei penal mais benéfica	XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;
Penas proibidas	XLVII - não haverá penas:... b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados;...e) cruéis;
Individualização da pena	XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;
Amamentação	L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;
Juiz natural	LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;
Devido processo legal	LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
Inadmissibilidade de provas ilícitas	LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;
Presunção de inocência	LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;
“Identificação não-vexatória”	LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei;
Comunicação da prisão	LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;
Informação de direitos, silêncio e assistência familiar e jurídica	LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

Identificação dos responsáveis pela prisão e interrogatório	LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;
“Urgência” no relaxamento da prisão ilegal	LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;
Liberdade provisória	LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;
Reparação do condenado por erro judiciário	LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;
Gratuidade de habeas corpus e habeas data	LXXVII - são gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania”.

FONTE: Elaboração própria

Como se nota, muitos mais direitos estão previstos na Constituição Federal de 1988 e não há dúvidas que eles são, em geral, mais respeitados pelas instituições do Estado do que anteriormente. Mas não é difícil verificar graves violações nos dias atuais, como indicado em relatórios do Estado brasileiro sobre a situação dos presídios ou de entidades da sociedade civil e organizações internacionais (HRW, 2017), com destaque para execuções extrajudiciais cometidas pela polícia e maus tratos e tortura de pessoas detidas.

Também são comuns, por exemplo, em penitenciárias: superlotação, falta de arejamento, alimentação de baixa qualidade, acesso irregular à água potável, isolamento por tempo indeterminado, banho de sol concedido de forma discricionária, revista vexatória dos familiares, uso excessivo da força e tortura (MNPCT, 2017). Destaca-se ainda o racismo institucional presente nas práticas do sistema de justiça criminal, que é visível seja nas abordagens policiais preferenciais, seja na maior probabilidade de condenação dos negros (Oliveira Jr, Lima, 2013).

Em relação aos suspeitos, entre as violações ao direito de defesa, destacam-se: suspeitos não são informados de seus direitos antes de serem ouvidos nas delegacias e, em regra, não contam com defensores ou advogados para a defesa técnica na fase do inquérito policial e nem são ouvidas testemunhas de defesa; na fase judicial, em geral, o réu só se encontra com o defensor na hora da primeira audiência, mal podendo ter uma conversa prévia e reservada e escolher testemunhas e provas efetivas para a defesa; há um uso excessivo da prisão provisória no Brasil e fragilidade na fundamentação legal da prisão preventiva (Binder, Cape, Namoradze, 2016).

Também chama a atenção que a nossa corte constitucional decidiu em 2010 contra a revisão da lei da Anistia, enquanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos contesta a aplicação desta lei, vista como obstáculo para a persecução penal de graves violações de Direitos Humanos (CIDH, 2018). Além disso, o Supremo Tribunal Federal também tem aplicado uma interpretação em desacordo com o Texto Constitucional pela decisão de considerar que a execução provisória de acórdão penal condenatório, ainda que sujeito a recurso especial ou extraordinário, não compromete o princípio constitucional da presunção da inocência (STF, 2017).

## **2. Continuidade autoritária na segurança pública**

A nova Constituição deixou de lado a noção de segurança nacional e a substituiu pela segurança pública. Na Constituição emendada de 1969 não havia um capítulo e nem menção à segurança pública e vigorava a noção de segurança nacional. Na seção V do capítulo do Poder Executivo (VIII), do Título da Organização Nacional (I) estava estabelecido que toda pessoa é responsável pela segurança nacional (art. 86) e previa o Conselho de Segurança Nacional como órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, composto pelo Presidente da República, vice e todos os ministros de Estado (art. 88), com competências que versavam para além da segurança, sugerindo que toda a ação do Estado e da sociedade fossem voltados para a segurança da nação, como mostra o inciso “I – estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional”. Também estava estabelecida competência da União para apurar infrações penais contra a segurança nacional (art. 8º, VIII, c) e a competência da Justiça Militar para processar e julgar crimes contra a segurança nacional (art. 129).

Com a nova Constituição, a segurança pública é definida como dever do Estado, direito, responsabilidade de todos e na função da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas. “Dever do Estado” e “direito” assinalam claramente uma mudança, permitindo, tal como nas políticas de saúde e educação, entender as instituições de segurança pública como prestadoras de serviço público.

No entanto, evidencia-se que permanecem alguns traços autoritários na Constituição e nas instituições. Na própria Carta Magna permaneceu uma expressão próxima à de segurança nacional, qual seja, “ordem política e social”<sup>43</sup>. Embora a Polícia Federal não tenha uma delegacia ou departamento específico, a Constituição Federal mantém sua destinação de apurar infrações penais contra a ordem política e social. Além disso, continuam a existir Delegacias de Ordem Política e Social, como é o caso do Mato Grosso do Sul, com competência para colaborar com órgão policial federal na prevenção de infrações que atentem contra

a segurança nacional (Decreto nº 12.218 de 28/12/2006, art. 54, inciso VIII)<sup>43</sup>.

A Constituição também cristalizou uma polícia ostensiva (e de preservação da ordem pública) militar e corpos de bombeiros militares, entre outras coisas, excluindo esses servidores de vários direitos, como *habeas corpus* em relação a punições disciplinares, e direitos trabalhistas.

Mais do que estes traços, práticas autoritárias podem ser constatadas na área de segurança pública. Denuncia-se, por exemplo, a aplicação da Lei de Segurança Nacional, mesmo que em poucos casos, na criminalização de movimentos sociais (Mariano, 2016). Nota-se ainda que as Forças Armadas têm sido utilizadas em ações de policiamento ostensivo em áreas urbanas, conforme regulamentado pela lei complementar nº 117, de 2004, e com a lei 13.491/17, os crimes dolosos contra a vida cometidos por militares das forças armadas, inclusive nas ações de garantia da lei e da ordem, passaram à competência da Justiça Militar. Além disso, neste ano foi decretada intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro, com nomeação de um interventor militar, tendo sido realizada uma operação com fotografias e cadastramento de moradores de uma favela e aventada a utilização de mandados coletivos de busca, apreensão e prisão e de regras mais flexíveis de engajamento militar para uso de violência letal (Ramos, 2018). Destaca-se, por fim, que no Brasil há inúmeros casos de violência policial, tendo sido registrados, em 2016, 4222 mortes em decorrência de intervenções de policiais militares e civis, em serviço ou fora dele, principalmente de negros; sem contar as mortes de policiais (FBSP, 2017). Muitos destes casos não são isolados, mas fazem parte de um modelo de ação policial em que confrontos são rotineiramente admitidos, mesmo colocando em risco a vida de policiais, suspeitos, agressores, moradores e transeuntes; em que incursões policiais, além de confrontos, por vezes, resultam em agressões a moradores, buscas ilegais em residências e intimidações de testemunhas destas violências; em que a polícia usa força excessiva e desnecessária, e até letal, contra manifestantes pacíficos (Anistia Internacional, 2018).

### **3. Considerações finais**

A Constituição Cidadã ampliou os direitos individuais frente à política criminal e rompeu com o paradigma de segurança nacional presente

43 A associação entre os dois conceitos é clara na ementa da Lei de Segurança Nacional, onde se encontra: define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e em dois crimes tipificados: “Art. 22 - Fazer, em público, propaganda: I – de processos violentos ou ilegais para alteração da ordem política ou social (...) Art. 23 - incitar a subversão da ordem política ou social”.

44 Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=137908>. Acesso em: 7. ago. 2018.

na Constituição anterior. No entanto, o caminho rumo à democracia não está concluído e, como se viu, direitos individuais frente à política criminal permanecem sendo permanentemente violados, havendo uma série de práticas autoritárias que precisam ser expurgadas. Além disso, há ameaças de retrocesso, como por exemplo, a redução da maioridade penal (PEC nº 33/12), a retirada de salvaguardas na aplicação da Lei Antiterrorismo (Lei nº 13.260/16) contra manifestações políticas e movimentos sociais (PLC nº 5065/16), e a revogação do Estatuto do Desarmamento (PLC 3722/12).

## Capítulo 9

# CF 30 anos: do planejamento democrático ao planejamento burocrático

José Celso Cardoso Jr.<sup>45</sup>

Desde há muito, mas, sobretudo, desde a CF-1988, o planejamento governamental convive no país com ao menos dois grandes paradoxos. De um lado, diz-se que: “todos concordam que planejamento é importante, mas ninguém acredita nele!”; de outro, que: “ninguém acredita em planejamento, mas quando confrontamos historicamente planos e resultados, há grande correlação positiva entre ambos!”.

A situação é tal que mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos que, supostamente, existem para pensar e aplicar o planejamento (*como função precípua e indelegável do Estado*), parece predominar certa descrença nesta função. Supondo que as afirmações anteriores sejam verdadeiras, haveria várias explicações possíveis para elas. Em particular, gostaríamos de aqui destacar três dessas explicações especialmente relevantes:

1. Desde a redemocratização, na década de 1980, apesar de alguns momentos de exceção observados, sobretudo, entre 2003 e 2013, já se vão muitos anos seguidos de desmonte das instâncias, dos instrumentos e, sobretudo, da cultura pública de planejamento no país (Cardoso Jr., 2015).
2. Uma crença (para nós, equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, especialmente em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas, todas elas – mesmo as não estritamente financeiras – regidas pela lógica dominante da financeirização global da riqueza (Braga, 1993; 1997; Massoneto, 2006).
3. Uma crença (para nós, igualmente equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em uma suposta impossibilidade lógica) de organizar de uma forma melhor

---

27 Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Este capítulo é uma versão ligeiramente modificada de um trabalho anterior de autoria de Cardoso Jr. e Santos (2018).

e mais efetiva a institucionalidade atual de planejamento governamental, já que, embora considerada uma função meritória e necessária, seria algo por demais complexo do ponto de vista institucional e político (Cardoso Jr. e Matos, 2011).

Não é função deste texto explicar cada uma das razões descritas anteriormente, mas a partir delas, dizer que uma consequência eloquente é a constatação de que o nível de *institucionalização* da função planejamento governamental no Brasil está longe de ser satisfatório, seja em termos comparativos internacionais, seja em termos domésticos.

Por nível de institucionalização, queremos nos referir aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental. Em especial: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais claros e condizentes com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos compatíveis com o desempenho institucional requerido; e iii) centralidade e legitimidade política da função, de modo que seja possível efetivá-la adequadamente como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral<sup>46</sup>.

Desta feita, acreditamos que uma das formas pelas quais tal situação de *institucionalização* – pouco adequada e de descrédito, manifestada no cotidiano de (tentativa de) exercício da função planejamento governamental no plano federal brasileiro – pode ser observada pelo que neste texto chamaremos de *disjuntivas críticas* dessa função.

Por disjuntivas críticas no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares (e, às vezes, trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental no dia a dia da gestão pública<sup>47</sup>.

As disjuntivas se materializam, especialmente, quando há uma

46 Apesar da definição acima, alerte-se desde logo que não se trata aqui de uma questão meramente quantitativa, ou seja, mais ou menos institucionalização, medida seja pelo tamanho do arcabouço legal e administrativo, seja pelo tamanho dos recursos empíricos envolvidos. Trata-se, isso sim, de conferir à dimensão institucional da função planejamento um caráter político e estratégico, por meio do qual a referida função tanto se enraíza na estrutura estatal como se viabiliza como parte precípua dos processos e capacidades de governo. Daí a relevância, por exemplo, de confrontar, sob este prisma político, o nível de institucionalização da função planejamento com outras funções de igual importância estratégica para um desempenho institucional satisfatório do setor público federal, como o são, por exemplo, as funções de arrecadação tributária, orçamentação e fiscalização do gasto público, além dos controles burocráticos do Estado. Visto desta maneira, percebe-se mais claramente as diferenças (de enraizamento institucional e poder de atuação) da função planejamento frente às demais funções citadas.

47 Há uma boa dose de inspiração, para a construção das disjuntivas críticas, na abordagem desenvolvida por Bourdieu (1996; 2014, por exemplo). E já há alguns trabalhos que abordam esses temas por esta óptica, embora de maneira não tão explícita, por exemplo, no caso específico do planejamento no Brasil, em Santos (2011), Moretti (2012) e Ventura (2015).

diferença entre a expectativa dos agentes sobre como as coisas deveriam ser ou acontecer e aquilo que realmente se produz ao final de um processo construído no ambiente no qual o Estado trabalha, e operacionalizado por uma burocracia com as características da brasileira. Guarda uma relação com o imaginário dos agentes sobre o que é certo ou errado, correto ou incorreto, desejável ou indesejável, possível ou impossível, à luz das suas expectativas sobre como as coisas deveriam ser. Expectativas essas que, obviamente, têm a ver, especialmente, com as visões de mundo dos agentes e as respectivas explicações sobre as causas do atual estágio de desenvolvimento e desigualdades no país, sem prejuízo de outros fundamentos.

Também é possível identificar essas disjuntivas a partir de situações às vezes marcadas por inadequação (ou baixa aderência) da legislação ou dos sistemas informatizados relativamente à dinâmica concreta dos procedimentos necessários para bem operar determinada ação ou dimensão de uma política pública, ou mesmo de uma sequência de comandos dentro de uma atividade administrativa. Por outras, são situações caracterizadas por diferentes interpretações (e, portanto, apropriações e usos diferenciados) relativamente a um conceito, um normativo ou um desenho de ação dentro de uma cadeia mais longa de necessidades para determinado objetivo, ainda que intermediário ou parcial no escopo mais amplo de uma política pública.

Há, em suma, uma variedade de dimensões e situações cotidianas que, por vezes, mascaram e, por outras, desnudam as contradições intrínsecas dos processos de governo, especialmente em casos como o do planejamento governamental na atualidade, que convive, como citado anteriormente, com uma *institucionalização ainda não plenamente adequada* para o desempenho estatal satisfatório dessa função. Em especial, repisando: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais ainda pouco claros e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos não totalmente condizentes com o desempenho institucional requerido; e iii) baixa centralidade e legitimidade política da função, por meio das quais ela pudesse ser efetivada como parte integrante e necessária dos processos tecnopolíticos e das capacidades governativas de modo geral.

Dito isso, o propósito deste texto, portanto, é aglutinar e observar aspectos institucionais e comportamentais da burocracia de planejamento do Poder Executivo federal, com vistas a: i) ampliar a compreensão das relações que envolvem política e burocracia nesta área específica de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade; ii) identificar possíveis limites ou disfunções no funcionamento da burocracia e das instituições direta ou indiretamente envolvidas com a atividade planejadora; e iii) iniciar a montagem e o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa aplicada e –

sobretudo – de *intervenção* direta com vistas à ampliação da capacidade de atuação do Estado<sup>48</sup>.

Por fim, a conclusão apontará para lacunas e caminhos de pesquisa em torno dos mecanismos que organizam a burocracia de planejamento, com o objetivo de ampliar a capacidade do Estado nos campos da formulação, regulação, implementação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento nacional.

## **1. Mapa das disjuntivas críticas: sentidos e significados**

Nesta seção, buscamos identificar algumas das principais disjuntivas críticas, segundo entendimento baseado, sobretudo, em experiências e vivências profissionais dos autores em ambientes de trabalho e funções administrativas diretamente relacionadas com a atividade governamental de planejamento público.

Como advertência metodológica e conceitual, é preciso dizer que, em um cenário ideal jamais existente, a função planejamento não deveria apresentar-se de maneira tão distorcida por meio de tais disjuntivas. Ao menos não se apresentaria com graus tão elevados de conflito e contradições, mesmo sendo ambos intrínsecos à dinâmica sociopolítica, como na experiência brasileira recente, notadamente desde a Constituição Federal de 1988 (CF-1988). Mas isso certamente ocorre pelo fato de – é a *nossa hipótese* – a luta política nacional sobre o tema ser, ao menos desde a redemocratização, sempre muito acirrada e pouco resolutiva. Por trás desse tema (e muitos outros) apenas aparentemente técnico, esconde-se, na verdade, uma disputa severa por ao menos duas grandes formas de entender, conceber e aceitar a presença e atuação do Estado junto à sociedade, mormente sobre a sua dimensão econômica.

De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e do empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, ainda que apresentando resultados gerais pífios para o país<sup>49</sup>. De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e

48 Como se trata de um texto exploratório e centrado em uma dimensão ausente ou pouquíssimo estudada até o momento, ele também se valerá de exemplos concretos e vivências profissionais dos autores com as tais disjuntivas críticas, na esperança de que possamos organizar um conhecimento mais acurado acerca da problemática geral, ou ao menos instigar novos olhares e horizontes de pesquisa e investigação para uma agenda progressivamente mais resolutiva no futuro imediato.

49 Tal afirmação se refere à deterioração de resultados econômicos e sociais no período, bem como a escolhas institucionais que diminuíram a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas. Belluzzo e Almeida (2002) e Cardoso Jr. (2013) discutem esse período e suas consequências.

fora das estruturas de governo – a via do fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e democráticas, e de um desenvolvimentismo renovado e revigorado como método de governo e objetivo maior da nação brasileira.

Dessa maneira, o marco constitucional é importante porque, além de ser a expressão de um pacto social determinado, ele inaugura uma institucionalidade que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento. Do ponto de vista mais geral, a CF-1988 fundou uma série de comandos de planejamento, como os Objetivos da República, combinados com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), planos setoriais e regionais, entre outros.

Para organizar o presente texto, portanto, outra decisão metodológica foi avaliar as disjuntivas críticas à luz de um instrumento – o PPA – que permite observar como as categorias de análise se comportam no cotidiano da administração pública federal. Para tanto, recorremos ao PPA porque ele representa uma inovação constitucional importante, na medida em que cria a possibilidade de fomentar o planejamento do desenvolvimento no país. A opção também se justifica pelo estoque de conhecimento tácito acumulado na administração pública e já publicado em torno do tema<sup>50</sup>, além do espaço que existe para que ele seja aprimorado. Por outro lado, usamos o PPA conscientes de que sua relação com o planejamento está mais para interseção do que para identidade.

Ressalvas feitas, o PPA vem sendo normatizado e institucionalizado por arranjos e carreiras burocráticas criadas para serem especializadas em temas de planejamento e orçamento (analista de planejamento e orçamento – APO), finanças e controle (analista de finanças e controle – AFC), gestão governamental (especialistas em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG) e pesquisa e avaliação (técnico de planejamento e pesquisa – TPP), entre outras<sup>51</sup>.

Nesse sentido, os problemas e os debates em torno do

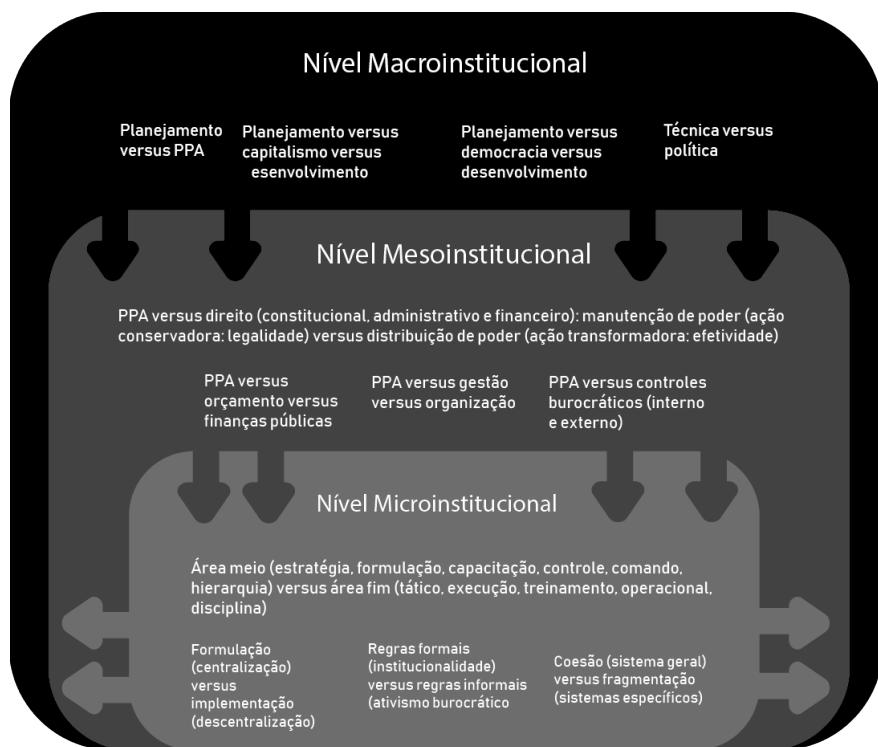
50 Em particular, relembra-se o conjunto de trabalhos sobre planejamento já disponíveis em publicações feitas, fundamentalmente, pelo Ipea, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), nesta última, por meio da Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento.

51 Além dessas, Pagnussat (2015) também considera as carreiras de analista técnico de políticas sociais (ATPS), analista de infraestrutura (AIE) e analista de tecnologia da informação (ATI) como parte integrante do rol de carreiras ligadas aos esforços de revalorização do planejamento e reconstrução das capacidades de governo na área, neste início de milênio. De modo mais amplo ainda, seria possível considerar outras carreiras envolvidas com o planejamento, tais como as carreiras e os cargos do Banco Central do Brasil (BCB), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), outras carreiras setoriais ou ministeriais específicas, além das novas corporações das agências reguladoras e aquelas responsáveis pelo assessoramento e pela consultoria parlamentar, estas no âmbito do Poder Legislativo. Não obstante, as citadas anteriormente são, sem dúvida, as mais diretamente responsáveis por estruturas, processos, instrumentos e produtos associados ou derivados das exigências formais do PPA.

planejamento governamental derivam também dessa diversidade. Além de aspectos políticos mais gerais, esse contexto contribui para que as disjuntivas críticas tenham contornos tão estereotipados no dia a dia da gestão pública, demarcando na prática os lados e os campos de atuação e de disputa dos burocratas, sobretudo os de médio escalão<sup>52</sup>.

Desta feita, a figura 1 procura listar um conjunto mais evidente de disjuntivas críticas aplicadas ao caso do planejamento governamental brasileiro, e as subseções, adiante, buscam descrevê-las de forma resumida, como uma primeira e necessária aproximação ao tema.

**Figura 1: Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro**



Evidentemente, não é possível, no escopo deste texto, tratar, de maneira profunda, de todas as disjuntivas tais quais elencadas

52 Para uma discussão sobre essa categoria analítica, ver Lotta, Pires e Oliveira (2015) e Freire, Viana e Palotti (2015)

53 Por isso, para uma visão mais ampla acerca das disjuntivas sugeridas pela figura 1, veja-se a versão ampliada deste texto no formato Texto para Discussão, Ipea 2018, no prelo.

anteriormente<sup>53</sup>. Mas é possível ilustrar, de modo agregado, algumas questões críticas em cada um dos níveis de organização propostos. Apesar da ilustração indicar uma hierarquia entre os níveis, é relevante destacar que existem fluxos bidirecionais importantes, especialmente entre os níveis meso e microinstitucionais, relações que também resultam dessas disjuntivas. Porém, a figura 1 ajuda a sistematizar o assunto e tem o mérito adicional de colocar a função planejamento em um plano superior ao do seu principal instrumento, o PPA, condição necessária para que ele próprio seja viabilizado.

Para fins didáticos, desse modo, buscamos identificar e classificar as disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro em três grandes conjuntos, conforme a figura 1, a saber: i) nível macroinstitucional; ii) nível mesoinstitucional; e iii) nível microinstitucional.

### **1.1. Nível macroinstitucional**

Este nível refere-se às grandes e elevadas questões estruturais que circunscrevem e subordinam a função planejamento governamental na sua relação com os domínios (materiais e simbólicos) da técnica e da política; com o peso e o papel que ela pode desempenhar na articulação entre mercado capitalista e desenvolvimento nacional, assim como na articulação entre democracia e desenvolvimento.

Além disso, é no nível macroinstitucional que posicionamos a relação entre a macrofunção governamental do planejamento e o seu instrumento principal de aplicação no Brasil desde a CF-1988. O PPA, que por ser o mandamento legal superior criado na CF-1988 (e até o momento vigente em termos formais), dialoga com boa parte de normas, sistemas, arranjos administrativos, carreiras e subfunções especializadas (tais como as de planejamento e orçamento, finanças e controle, gestão governamental, pesquisa e avaliação)<sup>54</sup> responsáveis, ao fim e ao cabo, pela mobilização de recursos físicos, financeiros, humanos e tecnológicos destinados a todas as etapas formais do circuito de políticas públicas existente em nível federal no Brasil, tais como a formulação, a implementação, a gestão, o monitoramento, os controles burocráticos e a avaliação.

### **1.2. Nível mesoinstitucional**

Este nível de análise reúne as principais relações que, por meio do PPA, o planejamento governamental em nível federal no Brasil deve estabelecer com as demais funções governamentais estruturantes, notadamente: finanças públicas e orçamentos; organização institucional

<sup>54</sup> Ver nota de rodapé 51

e gestão das políticas públicas; controles interno e externo; direito constitucional, administrativo e financeiro.

Em outras palavras, colocamos o PPA nessa dimensão porque ele é o instrumento que melhor dialoga com todas as demais disjuntivas, quer seja por seu objetivo constitucional, quer seja pelo seu teor potencialmente estratégico. Isso porque é no âmbito de tais relações que as disjuntivas críticas entre planejamento e cada uma das demais dimensões do processo concreto de governar se revelam de modo mais claro e intrincado.

### **1.3. Nível microinstitucional**

Quando, finalmente, migramos das disjuntivas críticas entre os níveis macro e mesoinstitucionais para o nível aqui considerado microinstitucional do aparelho administrativo de Estado, defrontamo-nos com algumas das questões típicas da função planejamento propriamente dita, que ressaltam aspectos de cunho tático-operacional que não poderiam deixar de ser mencionados.

Todavia, de certa maneira, todas elas emanam das (ou estão referenciadas às) disjuntivas críticas que se observam mais diretamente no nível mesoinstitucional. Desta forma, à luz do Quadro 1 e embora cientes da importância desse nível microinstitucional para a composição dos argumentos gerais deste texto, ao invés de detalhar as especificidades de cada uma dessas disjuntivas de cunho tático-operacional, vamos tentar situá-las e explicá-las a partir de algumas questões comuns que podem ser observadas desde o plano mesoinstitucional.

Para tanto, é preciso dizer que o nível microinstitucional é aquele do cotidiano da gestão pública, e talvez por isso o nível mais concreto das disjuntivas críticas, por meio das quais as disputas e os conflitos da burocracia de planejamento mais aparecem, induzindo, sobretudo os atores de médio escalão, a se posicionarem e disputarem em torno da primazia de modelos operacionais de aplicação de conceitos e implementação de políticas públicas, tais como: estruturas e sistemas centralizados ou descentralizados de políticas; uso de sistemas gerais únicos ou sistemas setoriais específicos para o acompanhamento e a prestação de contas; ênfase nos atributos e responsabilidades das áreas-meio tradicionais ou das áreas finalísticas das políticas; estrito seguimento das normas e rotinas formais e legais ou margem de discricionariedade para certo ativismo burocrático.

Como síntese, portanto, dessas disputas e conflitos do cotidiano,

55 Alguns casos concretos e emblemáticos podem ser vistos nos seguintes trabalhos: Gouveia (1994); Gaetani (s/d); D'Araújo (2009); Cruz (2010); Cardoso Jr. e Matos (2011); Castilho, Lima e Teixeira (2014); Kluger (2015); Cunha (2017).

revela-se na prática a grande disjuntiva de poder associada à burocracia de planejamento governamental no Brasil<sup>55</sup>. De um lado, postura e atitudes que buscam, por meio do manuseio material e simbólico das normas, estruturas, processos, instrumentos e produtos da ação burocrática, a manutenção de espaços próprios de poder, consagrados em um tipo de ação corporativa e conservadora, que é, por isso mesmo, legalista, fiscalista, gerencialista e proceduralista frente às opções de manuseio dos recursos de poder dessa burocracia.

De outro lado, postura e atitudes que intentam a distribuição de poder do Estado, ou melhor, a distribuição dos poderes concretos presentes nos diversos aparelhos do Estado, em termos de recursos normativos, financeiros, tecnológicos e humanos, mas também simbólicos e operativos, para atores e instâncias da administração pública (e da própria sociedade) que, por meio de tais empoderamentos, buscam um tipo de ação transformadora dos processos governativos de modo geral, bem como da própria realidade ao fim e ao cabo. Tanto da realidade final com a qual se defrontam as políticas públicas, como da própria realidade de funcionamento da burocracia supostamente existente e organizada para perseguir a efetividade da ação estatal.

Entre tais extremos de possibilidades materiais e simbólicas, é possível identificar três perfis caricatos de atuação junto aos servidores do planejamento governamental brasileiro<sup>56</sup>. São eles: i) o alienado; ii) o resignado; e iii) o indignado. Desde logo, todos tomados do ponto de vista institucional e não necessariamente psicológico e individual<sup>57</sup>, e todos derivados ou de entrevistas e relatos semiestruturados para pesquisas específicas, ou da mera observação participante dos autores ao longo de seus itinerários profissionais<sup>58</sup>.

A **alienação institucional** diz respeito ao horizonte estreito no qual vários profissionais enxergam a atividade de planejamento estratégico governamental. Ou seja, por tomarem essa atividade como um fim em si mesmo, acabam burocratizando-a no cotidiano da gestão pública e a ela atribuindo pouca ou nenhuma capacidade de agregar valor aos processos decisórios correntes ou cruciais de governo. Estes servidores e dirigentes não enxergam tal atividade para além das rotinas que se prestam apenas

<sup>56</sup> Lançamos mão do recurso da caricatura para moldar essa classificação porque elas enfatizam características peculiares do corpo burocrático. A caricatura é um recurso que deforma a imagem tal como se a vê, para ressaltar ou destacar certos aspectos das referidas características. Caso fossem tomadas sem a caricatura, as classificações aqui propostas poderiam ser injustas ou agressivas com os indivíduos, algo que seria o oposto dos nossos objetivos.

<sup>57</sup> Quando dizemos que a perspectiva da classificação é institucional e não individual estamos nos referindo ao poder que as organizações exercem na moldagem sobre (ou influência no) comportamento das pessoas, fenômeno relacionado com a criação e desenvolvimento de ethos organizacionais específicos ao longo do tempo.

<sup>58</sup> Vide referências bibliográficas da nota de rodapé nº 20.

a gerar relatórios infames e cumprir burocracias inúteis, ainda que, em ambos os casos, trate-se, geralmente, de obrigações legais passíveis de auditorias e demais atos de controle.

Já a **resignação institucional** refere-se à (contestável) avaliação, por parte de alguns outros servidores e dirigentes públicos, de que, por mais importante, necessária e estratégica que seja, a atividade de planejamento é de tal forma complexa e difícil de ser adequadamente estruturada em âmbito governamental, que o esforço institucional exigido suplantaria os potenciais benefícios dela advindos. Em outras palavras, embora enxerguem os fins últimos desta atividade, ligados a aperfeiçoamentos críveis das políticas públicas e à sua própria efetividade, essas pessoas consideram que os recursos públicos (orçamentários, humanos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais, simbólicos etc.) envolvidos em tal empreitada seriam muito altos, sendo, além disso, muito complexas e pouco administráveis as logísticas de coordenação e articulação institucionais necessárias ao seu êxito.

Dessa forma, seja pela via da *alienação*, seja pela da *resignação*, a tendência de parte significativa dos quadros burocráticos do planejamento e altos dirigentes públicos brasileiros é abandonar, antes mesmo que possam frutificar, a maioria das tentativas de melhor estruturação e institucionalização da atividade de planejamento governamental.

Por fim, em termos menos expressivos, mas não menos importante, há a **indignação institucional**. Esta se caracteriza pela minoria de servidores e dirigentes públicos que, cônscios do potencial e ao mesmo tempo dos limites da atividade planejadora, empenham-se em buscar, pelo convencimento, persistência e persuasão, e a despeito em geral das más práticas e parcós recursos disponíveis, soluções e caminhos institucionais e organizacionais, técnicos e políticos, que apontem para melhorias, ainda que incrementais, seja nos processos, seja nos produtos imediatos da atividade de planejamento governamental.

Fugindo dos estereótipos caricatos da alienação e da resignação institucionais, os *indignados* muitas vezes são capazes de engendrar inovações administrativas, criar novas rotinas de trabalho, agregar capacidades e conferir sentido coletivo a esforços individuais muitas vezes dispersos. Porém, como lutam contra a corrente dominante, tendem a ser mais combatidos pelo status quo que estimulados. Não por outra razão, esse cenário torna ainda mais difícil a seleção e a preparação de servidores perfilados ao espírito público e à razão de Estado, sobretudo daqueles dotados de maior iniciativa, criatividade e capacidade propositiva/resolutiva a serviço do bem-estar social.

## 2. Considerações finais

A princípio, é preciso situar a discussão particular sobre a burocracia de planejamento no percurso mais geral de discussão a respeito da montagem da burocracia pública no Brasil. Em consonância com trabalhos anteriores, tais como em Abrucio e Pedroti (2010), Loureiro, Olivieri e Martes (2010), Pessoa (2013) e Pagnussat (2015), é preciso aprofundar o entendimento de qual é, ou deveria ser, com relação ao tipo e à quantidade de carreiras que abarca, o escopo correto da burocracia de planejamento no país, bem como entender melhor como se deu a sua montagem histórica e por que ela tem, ou não tem, o perfil e os atributos necessários ao desempenho dessa função.

Em segundo lugar, é preciso fazer a conexão entre o tópico anterior e o processo tecnopolítico de constituição de capacidades estatais para o desenvolvimento. Tal como em trabalhos capitaneados por Gomide e Pires (2014), busca-se situar a contribuição específica do planejamento governamental nos arranjos institucionais, processos, percursos e produtos de governo que explicam as razões de sucesso (ou fracasso) de cada uma das políticas públicas – tanto quando consideradas em si mesmas, quer dizer, dentro do seu campo próprio como área de atuação programática do Estado, como quando consideradas em termos de sua contribuição específica ao escopo mais amplo do desenvolvimento nacional.

Por fim, mas não menos importante, e evidentemente sem esgotar o leque de questões em aberto, é preciso avançar no debate que busca compatibilizar planejamento com democracia na contemporaneidade. Tanto em Grau (2004; 2016) como em Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), entre tantas outras referências possíveis, nota-se um esforço teórico e histórico em demonstrar que democracia e planejamento, como métodos de governo, são não apenas uma combinação possível como necessária aos desafios de legitimidade e de efetividade do desenvolvimento na maior parte dos lugares. Mas permanece em aberto, todavia, a lacuna de como construir um consenso político que envolva governantes, dirigentes e a própria sociedade acerca dessa viabilidade histórica.



## Capítulo 10

# CF 30 anos: finanças públicas sob o enfoque distributivo

Guilherme Costa Delgado<sup>59</sup>

O enfoque da distribuição de renda e riqueza por dentro do multifacetado sistema de finanças públicas é pouco frequente na literatura especializada, que privilegia os aspectos da estabilização de preços, do financiamento ao investimento em bens públicos, do equilíbrio fiscal etc, ao lado de uma ampla diversidade de temas conexos.

A pretensão de escolher o enfoque distributivo por dentro do sistema de finanças públicas brasileiro provoca também, de forma preliminar, a necessidade de definir tal sistema dentro do marco constitucional, que como veremos nos conduz à questão distributiva.

Fica clara no Texto Constitucional original (1988) a pretensão de estabelecer um subsistema de finanças sociais, ancorado principalmente no Orçamento da Seguridade Social e nas vinculações tributárias às políticas sociais específicas da Seguridade Social e da Educação. Essas vinculações são uma espécie de suporte de meios financeiros específicos no título que trata “Da Tributação e dos Orçamentos” (título VI), para suprir adequadamente as políticas sociais, tratadas em termos de Diretrizes Gerais no título VIII – Ordem Social – e nos Princípios Fundamentais e Direitos e Garantias, declarados nos títulos iniciais da Constituição (I e II). Por outro lado, pode-se identificar no segmento “Finanças Sociais” um componente coerente e sistemático de suporte aos princípios e diretrizes em prol da igualdade social, que a Constituição de 1988 contém; o conjunto do ordenamento das finanças públicas persegue outros objetivos, que sinteticamente poder-se-ia declarar como de privilégio distributivo aos proprietários da riqueza financeira.

A evolução no tempo das emendas constitucionais sobre matéria de finanças públicas, principalmente a partir do Plano Real, revela um

---

59 Doutor em Economia pela Unicamp desde 1984, com a tese “Capital Financeiro e Agricultura no Brasil”. Exerceu por 31 anos atividades de pesquisa e planejamento no Ipea-Brasília (1976-2007) e atualmente assessorá entidades eclesiás e movimentos populares.

sentido muito claro, simultaneamente coerente e perverso do ponto de vista distributivo: i) mitigar e finalmente expelir as finanças sociais do ordenamento constitucional; ii) erigir a despesa financeira ilimitada e a Dívida Pública idem, como espaço privilegiado de abrigo aos proprietários da riqueza financeira.

A ‘práxis’ concreta da política pública opera com muita articulação nos vários subsistemas que compõem um sistema de finanças públicas – moeda, tributação, orçamentos, dívidas públicas e haveres públicos, em linha com a irresponsabilidade social e fiscal, não limitação fiscal do gasto financeiro e inimputabilidade criminal do ilícito fiscal-financeiro, critérios que convertem o sistema em campo aberto à desigualdade distributiva, como também ao desequilíbrio financeiro estrutural, materializado por uma dívida pública de origem financeira incontrolada.

O enfoque, portanto, é claramente na linha distributiva. O material utilizado para a corroboração recorre às mais de três dezenas de emendas constitucionais, que de forma explícita ou implícita tratam de matéria distributiva em finanças públicas, e também, assim, da legislação infraconstitucional, que desde a EC 40/2003 liberou o Sistema Financeiro Nacional à regulamentação mediante leis complementares. Mas antes da EC 40/2003, o amplo e normativamente algo impreciso campo das finanças públicas era e continua sendo objeto de regulação infraconstitucional.

A abordagem deste capítulo é uma espécie de síntese do processo de regulação das finanças públicas brasileiras a partir da CF de 1988, que elaborei em quatro capítulos do livro intitulado “Terra, trabalho e dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da CF de 1988” (op. cit.)

## **1. A estrutura jurídico-conceitual das finanças públicas na CF-1988: organização e alcance**

No Texto Constitucional, o capítulo específico – “Das finanças públicas” está situado no interior de um título VI, que trata “Da tributação e dos orçamentos”. Essa organização contém certa dose de arbitrariedade formal. Isto porque finanças públicas, conceitualmente, não são um subsistema de ‘Tributação e orçamento’, mas o contrário o é. E sendo como o são os “títulos” constitucionais, estruturas normativas com pretensão de sintetizar sistemas jurídicos, a inversão citada choca-se em certo sentido com a estruturação orgânica da Constituição, tratada mais adiante (ver tópico 2.1).

Isto posto, posso considerar todo o título VI como pertinente ao sistema geral de finanças públicas, pelo fato de tratar das relações gerais relativas aos subsistemas públicos constituintes das finanças públicas da União: moeda, tributação, orçamentos, dívidas e haveres públicos, suas conexões, regras de gestão etc; objetos de avaliações anuais de resultados

nos conceitos de déficits ou superávits totais (nominal) ou parciais (primário).

Vistas sob esse enfoque sistêmico, as finanças públicas desempenham papel central na organização de todo o texto constitucional, porque são as fontes de financiamento de que dispõe o Estado, para sua própria reprodução, como para cumprir as funções econômico-sociais a que o ele está explicitamente designado nos demais títulos e que se exercitam pelas de políticas públicas ao longo da história.

Conquanto a pesquisa em finanças públicas esteja muito concentrada ao longo de nossa história econômica em temas relativos à estabilização macroeconômica, ao financiamento de bens públicos, ao equilíbrio fiscal, entre outros, meu enfoque neste artigo é sobre a distribuição de renda (e riqueza), que se opera no interior do Sistema, seja para melhoria dos padrões de igualdade social, mas também no seu inverso – a concentração de renda e da riqueza social.

Por sua vez, dado o enfoque sistêmico desse sistema (de finanças públicas), o perfil distributivo precisa ser perseguido no conjunto dos subsistemas que o integram. Neste, partes e peças podem cumprir funções distintas e até antinônicas. Por seu turno, as mutações do sistema geral no tempo, seja por emendas constitucionais sucessivas, seja por legislação infraconstitucional ou até por meios não constitucionais, também podem construir uma estrutura paralela de finanças públicas, com determinados perfis distributivos apoiados na economia política dominante. Esta detém poder para fazê-lo, mesmo à margem dos critérios de legitimação da Constituição Federal (CF).

Do exposto, duas deduções parciais: i) o sistema precisa ser avaliado no seu funcionamento de conjunto, de maneira a se aferir o sentido distributivo global de sua operação; ii) o critério de legalidade regendo normas e práticas de finanças públicas é insuficiente para aferir a função legítima de distribuição no ordenamento constitucional, ainda mais em conjunturas críticas. Quando em nome da excepcionalidade ou de restritivas justificações econômicas adotadas, deslocam-se funções do foco distributivo das “finanças sociais” para, negando-as, instituir uma espécie de Estado paralelo da segurança financeira aos proprietários da riqueza. Essa operação se realiza no interior das finanças públicas, principalmente, mas não exclusivamente no subsistema da Dívida Pública.

## **2. O sistema de finanças públicas na CF-1988: pretensões distributivas das finanças sociais**

Dentro da lógica jurídico-formal que organiza a CF de 1988, parte-se dos Princípios e Direitos Fundamentais declarados nos títulos I e II, para em sequência tratar de uma regulamentação ampla da Organização

do Estado (título III), dos Poderes da República (título IV), da “Defesa do Estado...” (título V) e das Finanças Públicas (título VI), concebidos como mediações para oferecer concretude aos Princípios e Direitos Fundamentais. Mas, para fazer a ligação supracitada, o constituinte criou o chamado campo das diretrizes específicas de políticas públicas da Ordem Econômica (título VII) e, principalmente, da Ordem Social (título VIII), considerando o objetivo do estudo que ora se investiga. E nessa organização irá surgir com certa força normativa integradora o campo das Finanças Sociais, que aqui assim designo, devido às seguintes características principais: i) de vinculações tributárias compulsoriamente destinadas às políticas sociais de Estado, principalmente Educação e Seguridade Social; ii) de organização de orçamento específico – Orçamento da Seguridade Social – vinculado ao Sistema de Seguridade Social, composto pelos subsistemas de Saúde, Previdência Social, Assistência Social e Seguro Desemprego.

Esse subsistema de finanças sociais, atendente a direitos sociais às áreas especificadas, realiza função distributiva de provisão de benefícios monetários e benefícios não monetários (serviços) com vistas a “erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais” - art. 3º, item III. Estes princípios gerais estão reconfigurados em diretrizes específicas do Sistema de Seguridade Social, que ficará explicitado com certa centralidade na “Ordem Social” (art. 194), cuja principal característica é a pretensão à universalidade de cobertura e atendimento.

Essa novidade que se introduz em 1988, quanto contivesse uma reforma tributária implícita no texto original (art. 195), ficou paralisada naquilo que instituiu. O sistema financeiro público, desde então, resistiu às mudanças tributárias e orçamentárias corroborantes à estruturação e coerente construção de regras consistentes com vistas à igualdade social. Ademais, até o Plano Real, a hiperinflação, brevemente remediada pelo Plano Cruzado (1987), não lograra sucesso. A verdadeira opção de reestruturação do sistema financeiro público viria a se concretizar somente com o Plano Real (1º semestre de 1994), praticamente cinco anos e meio após a promulgação da Constituição.

## **2.1. Da imediata transição pós-1988 ao processo de regressão distributiva depois do Plano Real**

A implementação das “finanças sociais” no sistema financeiro público durou praticamente um quinquênio, até que se regulamentassem as Leis Orgânicas da Saúde, (dez. de 1990), da Previdência Social (junho-1991), da Assistência Social (1993), aplicáveis aos direitos instituídos em 1988.

Mas a Previdência Social, que é o sistema de maior peso fiscal, já

apresentava, desde 1992, impacto fiscal significativo em razão do acesso de novos beneficiários com direitos adquiridos acumulados desde 1988, e que se expressaram no período de 1992-1995, principalmente na área rural. O impacto cumulativo da elevação do piso previdenciário de meio para um salário mínimo e do acesso de várias gerações com direitos adquiridos (houve redução de idade da aposentadoria dos rurais em relação aos urbanos e também de gênero, no conceito rural), terá efeito fiscal significativo.

Em termos de proporção do PIB, a despesa do RGPS pula do entorno de 2,5% do PIB antes da vigência das normas constitucionais (1991), para atingir 5,1% do PIB em 1996<sup>60</sup>.

Observe-se que esse período de transição da regulamentação das Leis Orgânicas dos subsistemas de Seguridade Social à edição do Plano Real, quando surge efetivamente o impacto fiscal significativo do sistema de Seguridade Social, não procedeu a uma verdadeira reforma tributária estruturante das “finanças sociais”. Criaram-se novos tributos, é bem verdade – a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL – Lei 7.689/1988) e a Contribuição Social do Financiamento da Seguridade Social (Cofins –Lei complementar nº 70 de 30/12/1991) –, que, somados às fontes tradicionais da Previdência Social (RGPS), cujas alíquotas foram elevadas, imaginava-se suprir o novo sistema.

Isto, contudo, não ocorreu, e já em 1993 observa-se agudo desfinanciamento do SUS, dando origem ao provisório Imposto sobre Movimentação Financeira, logo convertido em Contribuição – CPMF a partir de 1996, com durabilidade até final de 2007.

A despesa com seguridade social continuou a crescer no período imediato à implementação do sistema – de 9,3% do PIB em 1995 para 12,7% em 2005, quando tende a se estabilizar por volta de 13% a 14% do PIB<sup>61</sup>.

## **2.2. A reação conservadora pós-real nos vários segmentos das finanças públicas**

A rigor, a minirreforma tributária do sistema financeiro público a partir de 1988 atende apenas pontualmente aos objetivos das Finanças Sociais, com a provisão de meios tributários regulamentados entre 1988 e 1993, e, ainda assim, de forma improvisada e casuística, para atender às situações legais já institucionalizadas, mencionadas no tópico precedente.

60 Os dados proporcionais da despesa do RGPS com relação ao PIB de 1991 são calculados pelo autor, enquanto que os mesmos dados para o período de 1995/2005 têm como fonte o artigo “Seguridade Social – origens e evolução institucional” (Tabela 3), publicado in – Política social – acompanhamento e análise, nº 12 – Brasília – Ipea 2006.

61 Cf. Política social – acompanhamento e análise – op. cit. Tabela 3.

Por sua vez, o processo de reação organizada às finanças sociais se inicia logo após a promulgação do Plano Real em cinco frentes principais:

1. Uma sucessão contínua de oito emendas constitucionais de desvinculação de recursos das políticas sociais: da EC nº 1/1994 (Fundo Social de Emergência) à EC 95-2016.
2. Uma tendência forte à regressividade na tributação a partir de 1995 (Lei 9.249/95).
3. Tratamento fiscal-financeiro privilegiado ao “serviço da dívida” e à despesa fiscal e financeira em geral.
4. Tratamento desigual às dívidas e haveres públicos nas práticas contínuas dos Refis, repatriação de dinheiro externo e do reconhecimento de “esqueletos financeiros”.
5. Gestão frouxa e praticamente inimputável ao ilícito financeiro, tácita ou explicitamente admitida em texto legal (MP 784/20170, convertida na Lei nº 13.506/2017).

### **3. As desvinculações sociais**

Entre 1994 e 2016, há um movimento contínuo de emendas à Constituição Federal, na mesma direção: desvincular partes de impostos e contribuições que pelo Texto Constitucional original estariam destinadas a financiar compulsória e integralmente aquilo que chamamos de finanças sociais. São oito emendas: nº 1/94 (revisão), nº 10/1996, nº 17/1997, nº 27/2000, nº 56/2007, nº 68/2011, nº 93/2016 e nº 95/2016.

As duas ECs de 2016, de números 93 e 95, prosseguem e ampliam as desvinculações dos percentuais anteriores – de 20% para 30% dos impostos e contribuições respectivos até 2023, pela EC 93; enquanto que a EC 95/2016 vai ainda mais longe no tempo e na restrição às finanças sociais: congela por 20 anos o gasto social, independentemente de evolução da receita de impostos e contribuições.

A operação conjugada das ECs 93 e 95 completar-se-ia do ponto de vista restritivo e liquidante das finanças sociais, se combinada com a PEC 287/2016 (Câmara Federal) sobre Reforma da Previdência. Esta, se aprovada no formato em que circulou na Câmara Federal até final de 2017, implicaria em virtual extinção das expectativas de direito previdenciário de amplos segmentos atuais do RGPS, e na conversão compulsória dos segurados da Previdência dos Servidores Públicos ao regime de Previdência Privada, subvencionado pelos entes estatais. A não aprovação desta PEC suspende, mas não resolve o problema do subfinanciamento das políticas sociais, agravado no período crítico de 2015-2018, e que tampouco ficaria equacionado nos termos aventados na proposta oficial.

#### **4. Tendência à regressividade tributária**

O caráter regressivo da carga tributária brasileira, que é anterior à instituição do Sistema Tributário Nacional de 1988 da CF, não melhorou ao longo das três décadas de vigência constitucional, até mesmo porque, nas mudanças tributárias consolidadas, mesmo daquelas havidas no período transitório de 1988/1993 – antes, portanto, do Plano Real –, não se pode falar em equidade tributária como premissa ao financiamento da política social. As próprias bases tributárias principais, que serviram e ainda servem ao financiamento das políticas sociais – folha de salário, faturamento da produção e lucro líquido das empresas, previamente excluídos os dividendos distribuídos aos acionistas, a partir de 1995, configuram estrutura fortemente regressiva.

Não se pretende aqui medir e comprovar os índices de regressividade da tributação brasileira, tarefa que o estudo Anfip – “Reforma tributária solidária – A reforma necessária”<sup>62</sup> o faz com muita competência; mas chamo a atenção para ações normativas pós-real – a exemplo das “desvinculações” do tópico específico, que agravaram esse perfil desigual do nosso Sistema Tributário.

Neste sentido, cumpre destacar o papel continuadamente regressivo da Lei nº 9.249/95, nunca modificada desde então, de conferir três benesses tributárias aos proprietários da riqueza financeira: a) a instituição de isenção integral do IR (alíquota zero) aos dividendos pagos aos acionistas, na contramão do que se faz no resto do mundo; b) a dedução dos juros implícitos sobre capital próprio, como se fossem despesas, com vistas a reduzir a renda tributável; c) a redução do rol de alíquotas do IR, estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%.

Ademais, a irrelevância comparativa dos nossos tributos sobre riqueza – heranças, propriedade imobiliária, riqueza financeira etc., na comparação internacional, conforme revela o já citado estudo da Anfip-Fenafisco, tende a conferir ainda mais desigualdade à Carta tributária.

#### **5. Serviço da dívida irresponsável**

O serviço de dívida pública não é suscetível à verdadeira apreciação pelo Congresso Nacional, fruto de emenda de redação na Constituinte (art. 166, parágrafo 3º, item b, da CF), que explicitamente autoriza essa

<sup>62</sup> O texto referido, organizado pela Anfip/Fenafisco – (Reforma tributária solidária – A reforma necessária) é uma espécie de síntese para divulgação didática da coletânea – Anfip/Fenafisco (Orgs) – Reforma tributária necessária – diagnóstico e premissas – Brasília, Anfip, junho de 2018 (804 páginas – disponível na internet.)

isenção; e ainda da confecção de uma conta fechada – Sec. do Tesouro/Banco Central, compulsoriamente incluída no Orçamento da União por autorização da lei específica nº 11.803/2008. São exemplos típicos de uma institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana, se comparada aos países do chamado capitalismo organizado, majoritariamente integrantes da OCDE. Essa característica não apenas se mantém no período pós-1988, como também vira uma prática regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000 – art 8, parágrafo 2), culminando com a EC 95/2016, que não apenas mantém o “serviço de dívida” como estava (já desregulado), mas amplia para toda a despesa financeira os atributos de irresponsabilidade fiscal e ilimitada criação de despesa por iniciativa do alto *staff* das finanças públicas – Banco Central e Tesouro Nacional.

Na verdade, a EC 95/2016 vai mais longe, visto que estabelece por 20 anos o congelamento do gasto primário e o direcionamento das receitas orçamentárias de todos os tributos e outras fontes de renda orçamentária, que crescendo em termos reais são destinados à função de “superávit primário”, a serviço da Dívida Pública.

Por outro lado, se considerarmos o fato de que os fatores de crescimento da Dívida Pública ao longo do período do quarto de século pós-Plano Real contêm arraigado componente endógeno: a) dos juros reais administrados pelo Bacen/STN; b) da prática dos “segmentos financeiros” provocativos da absorção dos chamados “esqueletos financeiros”; c) de uma enorme permissividade para com uma despesa tributária implícita dos contínuos Refis (refinanciamentos de débitos inscritos na Dívida Ativa), veremos que há grande autonomia de crescimento de despesa financeira como causa principal do crescimento da dívida pública, como revelam os dados da tabela única abaixo, sem déficit primário para o período de 1999/2013, mas com “alto” déficit nominal em todo o período pós-real.

Finalmente, há que agregar uma análise específica sobre os dois outros fatores mencionados – os “saneamentos financeiros” e a sonegação fiscal, igualmente provocativos de desigualdade nas finanças públicas, como também do seu desequilíbrio estrutural, manifesto pelo crescimento contínuo do déficit nominal – (Tabela única).

## **6. Tratamento desigual de dívidas e haveres públicos**

O tratamento que a União confere aos seus credores (credores da Dívida Pública Federal) e aos seus devedores (devedores de Dívida Ativa para com a União) é absolutamente desigual contra si, vale dizer, contra o público., Mesmo quando coincidem titularidades fiscais (CPF ou CNPJ) de devedores e credores, quando mediante legislação específica, poder-se-ia promover compensações cruzadas. Mas tal não ocorre, nem no tratamento

**Tabela 1 – Dados financeiros sintéticos: período 1996/2017**

ANOS	TAXA JUROS SELIC Nom./Real	DÉFICIT NOMINAL EM % PIB	DÉFICIT (+) OU SUPERA- VIT PRIMÁ- RIO (-)	DÍVIDA LIQ. DO SETOR PÚBLICO EM % PIB
1996	24,02/5,92	5,32		30,7
1996/1999	27/16,4	5,68	(-)	44,1
2000/2002	18,17/8,83	6,62	(-)	52,9
2003/2006	18,13/8,83	3,83	(-) 3,45	49,7
2007/2010	11/3,78	2,68	(-) 2,88	40,2
2011/2014	9,8/2,2	3,45	(-) 1,35	32,6
2015/2017	9,1/5,52	9,04	(+) 2,09	44,7
Final de 2017	9,74/7,52	7,80	(+) 1,90	51,8

## Notas:

Col. 1 – Taxas nominais calculadas com base nas taxas médias mensais, deflacionadas pelos respectivos “deflatores implícitos do PIB” anuais, para gerar a “taxa real”. A fonte de dados primários é – “Histórico das Taxas de Juros” (internet – bcb.gov.br).

Cols. 2 e 3 – Os dados de déficit primário dos períodos de 1996/99 e 2000/2002 não estão reproduzidos por motivo de forte divergência de magnitude das fontes primárias consultadas (Revista Conjuntura Econômica). Para os demais períodos, utilizou-se a informação extraída do estudo Austeridade e retrocesso – finanças públicas e política fiscal no Brasil –, editado pela “Plataforma de Política Social” – São Paulo, set. de 2016, p. I 33.

Col 4. Utilizou-se a fonte citada na Col. 2, acrescida de estimativas mais recentes – 2016 e 2017, publicadas na imprensa especializada.

geral, qual seja na aplicação de juros iguais sobre a Dívida Pública (taxa Selic) e sobre débitos da Dívida Ativa. Ressalte-se que sobre esta – uma conta de haveres em cobrança –, adotam-se taxas geralmente menores, de forma explícita (TJLP), ou implicitamente ainda mais baixas, a partir de sucessivos Refis.

Por outro lado, há práticas “naturalizadas” nas finanças públicas que certamente exacerbam essa desigualdade, prolongadas por longos períodos nos quais incidem precisamente essa administração desigual – de dívidas e haveres públicos. Vejamos em sequência:

1) As chamadas oficialmente “operações de reconhecimento de passivos contingentes” ou “esqueletos financeiros” na linguagem popular<sup>64</sup>, realizaram, de 1996 a 2003, uma ampla e irrestrita absorção de débitos

64 Pego Filho, Bolívar e Saboya Pinheiro, Maurício – op. cit.

privados “podres” na Dívida Pública, sendo os primeiros enviados à cobrança judicial no conceito da Dívida Ativa para com a União, enquanto as instituições gestoras desses débitos entraram imediatamente no rol de credores da Dívida Pública, fazendo-a crescer rapidamente no período (ver Tabela única), beneficiando esse conjunto amplo de devedores privados e instituições gestoras desses débitos – bancos e autarquias públicas.

2) Outra instituição que se naturalizou, principalmente, mas não somente nos períodos de crise fiscal, é a dos chamados Refis (Refinanciamento de Débitos para com a União), tornando-se previsível em períodos de normalidade econômica – em média, de três em três anos, no período de 2000/2013<sup>65</sup>; anual, no período de 2014/2015, e acelerado, entre 2016/2017, quando, por várias razões, tanto da convenção pretérita quanto da barganha, para salvar o mandato, o governo Temer acelera não só a prática do Refis quanto a da repatriação de dinheiro do exterior. No período Temer, a soma de leis do Refis e repatriação corresponde à média de 3 ao ano, no biênio 2016-2017.

Observe-se que tanto a operação Refis quanto a repatriação de dinheiro depositado em paraísos fiscais ou de outras procedências, são explícitas ou tacitamente ações de anistia fiscal e/ou criminal, ostensiva e repetidamente praticadas no âmbito das finanças públicas, de legalidade duvidosa e legitimidade altamente questionada. O perfil desses devedores não nos deixa dúvidas sobre o argumento da desigualdade, enquanto que o volume de recursos fiscais envolvidos e principalmente a “práxis” naturalizada convidam à repetição do ilícito fiscal, que contém implicitamente ilícito financeiro.

## **7. Gestão frouxa e inimputável do ilícito fiscal-financeiro**

Mesmo havendo evidências planetárias de lavagem de dinheiro e dos ilícitos fiscais nos ditos paraísos, a ponto de o Vaticano vir a público em 2018 para identificar, denunciar e sugerir pistas à correção desses ilícitos<sup>66</sup>, que, diga-se de passagem, chegaram até o Banco do Vaticano, o governo brasileiro caminha em sentido diametralmente oposto. Opera, em 2017, uma MP de nº 784/2017 (junho), convertida em lei no final do ano (Lei 13.506/2017), que blinda tacitamente o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos.

65 Para a análise da legislação recente de uma década – dados disponíveis na internet in Refis – programa de parcelamento de débitos tributários.

66 O texto referido, de responsabilidade da “Congregação para doutrina da fé” e ‘Desenvolvimento humano integral’, do Vaticano, tem o seguinte título em português: Considerações para um discernimento ético sobre alguns aspectos do atual sistema econômico-financeiro. (Disponível na internet desde 16 de maio de 2018).

A linguagem da MP, convertida em lei, é indireta, mas precisa, para atingir esse objetivo, que os bancos e demais instituições financeiras sob jurisdição do Banco Central e as corretoras e demais operadores do mercado de capitais, sob jurisdição de CVM, adiram aos “Termos de Compromisso” e “Acordos de Leniência”, “sem necessidade de confissão de crime”, para obter “Acordos de Leniência Secretos” mediante aplicação de multas escalonadas até o máximo de 300 milhões de reais. Na linguagem dos “mercados”, a regra pode ser lida como de “precificação” do ilícito.

Tais acordos, pelo seu caráter secreto, impedem na prática a operação subsequente do MPF na identificação dos ilícitos criminais envolvidos, regra que contrasta flagrantemente com tudo mais que se vê na mídia corporativa sobre o “combate à corrupção”.

Ainda que esse tipo de campanha carregue em si evidentes aspectos seletivos, de uma moralidade algo farisaica, não se pode blindar o centro do sistema financeiro dessa forma, sob pena do completo acumpliciamento sobre as evidências de criminalidade ali incidentes, que afetam gravemente o interesse público e a própria funcionalidade regular desse sistema.

## **8. Considerações finais**

O enfoque distributivo das finanças públicas brasileiras no formato originalmente inserido na CF de 1988, no sentido da promoção da igualdade, contém fortes corroborações em toda a estrutura jurídico conceitual dos vários títulos e respectivos capítulos da Carta Constitucional.

Por sua vez, a estruturação e o funcionamento dos vários segmentos componentes de um sistema nacional de finanças públicas – sistema monetário, sistema tributário, sistema de orçamentos públicos, dívida pública e haveres (financeiros) públicos –, se organizam, principalmente depois do Plano Real em 1994, por um lado, de forma mais sistêmica e, ao mesmo tempo, reativa às pretensões distributivas do Texto Constitucional original.

Para se falar no sentido positivo (legal) e distributivo (em prol de igualdade), a Constituição original inova com a construção explícita de um sistema de direitos sociais básicos, ancorados no subsistema de Finanças Sociais (orçamento da Seguridade Social + vinculações tributárias deste orçamento, juntamente com as despesas da Educação, principalmente, em todos os níveis da Federação).

Por seu turno, o movimento histórico concreto de construção dessa institucionalidade teve breve e conflitiva “lua de mel” no período imediato pós-1988 (1988-93), quando se produzem as regras tributárias (Cofins, CSLL e majoração das contribuições patronais previdenciárias) necessárias, mas insuficientes para suportar os novos direitos instituídos e regulamentados pelas Leis Orgânicas, também do período (Saúde,

Previdência e Assistência Social).

A partir de 1994, depois da edição do Plano Real, estrutura-se uma reação conservadora às tendências igualitárias da CF (original) em cinco pontos simultâneos: a) das desvinculações tributários às políticas sociais; b) do exercício de uma política monetária irresponsável do ponto de vista fiscal, e ilimitada, sob o aspecto da despesa financeira; c) do aprofundamento da regressividade tributária; d) do tratamento desigual contra o interesse público, na gestão de dívidas e haveres; e) no tratamento permissivo dos ilícitos fiscais-financeiros.

A resultante dessa reação conservadora sobre as finanças públicas provoca uma crescente e dominante tendência de concentração da renda e da riqueza no interior do sistema financeiro público, cuja expressão síntese é o tamanho da despesa financeira no orçamento público ou sua contundente participação no déficit público total ao longo de todo o período. Isto ocorre, não obstante todo o discurso ao estilo pensamento único, contra as “Finanças Sociais” e de controle exclusivo do “déficit primário”.

A pretensão concreta dessa estratégia conservadora, executada paralelamente e contraditoriamente ao Texto Constitucional (original), é provavelmente de estabelecer uma dinâmica ilimitada à Dívida Pública, submetendo toda a nação às determinações dos credores – proprietários da riqueza financeira. Várias gerações de devedores ficam inscritas nessa estratégia, a quem são cobrados sacrifícios crescentes e insuportáveis, à luz das necessidades básicas e dos riscos e das exigências sem limites dessa estratégia financeira.

Finalmente, há que se reconhecer uma acentuada dose de absurdo na “naturalização” dos vários problemas estruturais do nosso sistema financeiro público, elencados sinteticamente na seção 3. Não há como conviver democraticamente, por longa data, com práticas e instituições financeiras viciadas na promoção da desigualdade de renda e riqueza; nas irresponsabilidades, não limitações e iniquidades conjugadas dos sistemas monetário, tributário, orçamentário e de dívidas e haveres públicos, sem cair na ruptura do Estado democrático. Daí que, colocar o tema da mudança política estrutural desse sistema, é condição de possibilidade para superar aquilo que o Papa Francisco vem denunciando enfaticamente no nível internacional: a nova idolatria ao dinheiro.

De forma didática, pode-se dizer que a própria elite beneficiária tenta naturalizar práticas absurdas, a exemplo de juros reais mais elevados do mundo e por longos períodos ininterruptos, alta regressividade tributária, sonegação fiscal em largas proporções regularmente anistiada, ilícitos fiscais-financeiros inimputáveis, tratamento desigual de dívida e haveres contra a esfera pública etc. Tudo isto é tratado como paisagem, sem relação com a crise fiscal estrutural, que é atribuída no discurso

conservador às finanças sociais.

E, concluindo, a partir da verdadeira reforma das finanças públicas impõe-se igualmente recompor e provisionar nossas finanças sociais para que estas efetivamente possam cumprir o papel essencial de suporte aos sistemas de direitos sociais básicos inscritos na CF de 1988. Inverter essa ordem de prioridades estratégicas conduz a impasses permanentes da desigualdade social, estagnação econômica e dependência externa, trinômio perverso do subdesenvolvimento.



## Capítulo 11

# CF 30 anos: o (des)equilíbrio entre a questão fiscal e os direitos sociais em quatro tempos

Bruno Moretti<sup>67</sup>, Elton Bandeira<sup>68</sup>, Eugênio Santos<sup>69</sup>

O artigo parte da concepção de que os atos de Estado inscrevem no tecido social princípios legítimos de classificação e divisão (Bourdieu, 2014). São atos dotados de autoridade, com pretensões de gerar efeitos no mundo social, na medida em que atribuem nome (às estatísticas oficiais), consagram distinções (regular x irregular), certificam para determinada atividade e assim por diante. Em particular, pode-se apreender os dispositivos constitucionais como modos de construir a realidade social, por exemplo, definindo sujeitos de direitos, mas também aquilo que o próprio Estado está habilitado a fazer enquanto esfera de gestão dos interesses universais nos limites de um território.

As práticas estatais conferem eficácia a pressupostos cognitivos, que se tornam públicos na medida em que são oficializados pela linguagem burocrática. Sua capacidade de impor categorizações pressupõe o domínio das formas pelas quais o público é construído como objeto de aparência desinteressada e racional (linguagem econômica, jurídica, do bem-estar social e assim por diante, cada qual se abrindo em uma diversidade de posições). Sempre existe uma competição pelo poder de produzir a visão de mundo legítima, de modo que o Estado será tomado como espaço heterogêneo, atravessado por múltiplas linguagens que procuram incidir sobre a esfera estatal para transformar visões particulares em expressão do público.

O resultado deste processo produz consequências para o funcionamento do campo estatal, (re)definindo aquilo que se pode dizer e fazer em nome do público. Pretende-se aqui mostrar como os sentidos atribuídos à Constituição Federal – CF vão se modificando, de modo a

67 Analista de planejamento e orçamento do governo federal. Pós-doutorando em Sociologia/UnB.

68 Analista de planejamento e orçamento do governo federal. Doutorando em Sociologia/UnB.

69 Analista de planejamento e orçamento do governo federal.

reconfigurar as relações entre a questão fiscal e os direitos sociais. Os dispositivos fiscais serão apresentados a seguir, salientando-se seus efeitos classificatórios e a maneira como se articulam aos direitos sociais, achatando o espaço de ação do Estado. Argumenta-se que, em 30 anos, houve uma espécie de giro fiscal das regras constitucionais, destacando quatro momentos: regra de ouro (art. 167, III da CF); limites à edição de medida provisória sobre orçamento (EC 32/2001); alteração dos valores mínimos de aplicação em saúde e a constitucionalização do orçamento impositivo para emendas parlamentares individuais (EC 86/2015); e a instituição de teto de gastos, congelando por até 20 anos as despesas primárias<sup>70</sup> e os pisos de aplicação em saúde e educação, o que implica redução dos valores, medidos como proporção do PIB ou das receitas (EC 95/2016)<sup>71</sup>.

## **1. A regra de ouro e a oposição interesse público x despesa corrente**

O dispositivo conhecido como “regra de ouro” é uma inovação constitucional que tem como justificativa a proteção das gerações futuras. A regra se baseia na ideia de que o financiamento da ação pública por meio do endividamento não divide seus custos apenas entre as pessoas no tempo presente. Para tanto, a Constituição trouxe um limite ao financiamento do Estado, proibindo a realização de operações de crédito que excedam o valor das despesas de capital.

As despesas de capital são compostas de três grupos: investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. De acordo com as classificações praticadas na contabilidade pública<sup>72</sup>, as despesas de capital se opõem às despesas correntes. Quando a despesa contribui diretamente para a formação de um bem de capital, ela é classificada como despesa de capital. Do contrário, é definida como corrente.

Entre as despesas correntes estão os juros da dívida, os salários, além de despesas variadas, abrangendo desde o café da repartição até o Bolsa Família e contemplando a maior parte do gasto em segurança social e educação. Importa observar como a linguagem burocrática constrói a realidade de que fala, convertendo despesas heterogêneas em algo uniforme. De um lado, a conversão permite aplicar a elas as restrições associadas à regra de ouro. De outro, as restrições não são inteligíveis fora

70 São aquelas cujos valores são incluídos no cálculo do resultado primário.

71 As mudanças das regras fiscais nos últimos 30 anos não se circunscrevem à Constituição Federal. Como exemplo mais notável, vale citar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Todavia, o trabalho se restringe às mudanças nas regras fiscais no âmbito da Constituição, lidando, especificamente, com as normas que reestruturam a organização das despesas públicas.

72 Imprescindível lembrar que essa clivagem tem origem na categorização inventada pela linguagem econômica.

da formação de pares dicotômicos que hierarquizam a despesa: despesa corrente-custo de manutenção do Estado x despesas de capital-proteção das gerações futuras.

A dicotomia entre despesa corrente e de capital será capaz de induzir os agentes a experimentarem a despesa corrente como algo negativo, uma vez que ela aparecerá como excessiva toda vez que a regra estiver ameaçada. É como se o nível da despesa corrente fosse automaticamente alçado à agenda pública, de maneira que as soluções aos problemas coletivos deverão fazer referência à questão, o que é reforçado pelo fato de que o descumprimento da regra de ouro enseja crime de responsabilidade.

Nesse contexto, as classificações produzem versões oficiais que delimitam o que se pode falar e fazer em nome do público. Mas as definições também são tomadas como alvo de luta entre agentes que visam a controlar as classificações oficiais. Portanto, ainda que mantida a regra de ouro, existe a possibilidade de alterar os termos em que ela é colocada.

De um lado, assinala-se que o ajuste em relação à regra de ouro<sup>73</sup> pode ser obtido, ao menos parcialmente, com a elevação de tributos sobre setores que pagam menos impostos<sup>74</sup>. O ponto é a desnaturalização da redução de despesas como solução única e autorizada para as contas públicas. De outro, é necessário problematizar a própria homogeneidade da categoria “despesas correntes”, em função da qual ela aparece como objeto a ser contido. Nesses termos, há que se referir a outro encadeamento, em que as despesas correntes são constituídas também por gastos que devem aparecer como instrumento para a realização de direitos. Para um país desigual como o Brasil, não são elas cruciais às futuras gerações?

## **2. Emenda Constitucional nº 32/2001: a meta fiscal como agenda pública**

Em 2001, foi promulgada a EC 32, que impôs limites à edição de Medida Provisória que trate de orçamento. Antes disso, a meta de resultado podia ser alterada por decisão exclusiva do chefe do Poder Executivo, sendo chancelada ou não pelo Congresso Nacional. Interessa compreender os efeitos da EC 32 em relação ao espaço de possibilidades das ações estatais, aspecto ininteligível fora da imagem que se projeta do Estado quando a queda da atividade econômica exige um esforço fiscal maior, levando à proposta de alteração da meta fiscal, o que a converte em

<sup>73</sup> Diante do risco de descumprimento da regra de ouro em 2019, o governo, valendo-se do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, encaminhou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias com previsão de que o orçamento poderá conter receitas de operação de crédito e despesas correntes, condicionadas a crédito orçamentário aprovado pelo Congresso Nacional.

<sup>74</sup> O Brasil dispõe de sistema tributário regressivo, que tributa pouco a renda e o patrimônio dos mais ricos.

objeto de debate no Parlamento.

Tem-se um conflito entre a rigidez da meta fiscal, cuja alteração passa a depender das relações entre poderes, e a capacidade de ação do Estado, sobretudo quando pensada como instrumento de combate à crise econômica. Diante da queda de receitas, o controle da despesa tende a funcionar como solução legítima, justamente num momento em que a preservação de políticas sociais e investimentos deveria mitigar os efeitos sociais e econômicos da crise<sup>75</sup>. Assim, a adoção de metas fiscais rígidas tem efeitos restritivos sobre o espaço de intervenção do Estado, alcançando à agenda pública a despesa como problema a atacar.

Percebe-se o entrecruzamento de dois espaços heterogêneos: o Parlamento como locus institucionalizado de luta política, onde interagem os poderes Executivo e Legislativo, e a política fiscal como domínio especializado, cujos agentes detêm uma linguagem econômico-burocrática capaz de criar objetos e instrumentos que estruturam a ação no campo estatal. Entre eles, a meta de resultado primário. Diante de um modelo que combina metas de curto prazo, cuja alteração requer aprovação do Congresso Nacional, e receitas pró-cíclicas (Dweck e Teixeira, 2017), a questão fiscal terá seus contornos definidos mediante a circulação entre o campo econômico-burocrático e o espaço político. Daí resulta um regime de cruzamento de práticas públicas e discursos sobre o público, fazendo a despesa aparecer, fundamentalmente, como objeto de controle.

Não residiria aí a própria condição político-cognitiva da criminalização da política fiscal, favorecendo a imagem de um Estado “gastador”? Ainda que o descumprimento da meta de resultado primário não tenha sido a razão do *impeachment* de 2016<sup>76</sup>, não há como deixar de notar que os encadeamentos entre a questão fiscal e a agenda legislativa criam o espaço de possíveis para se decretar o crime de responsabilidade associado a procedimentos fiscais, ato que homologa categorias segundo as quais a despesa é definida como objeto de controle. Tais definições jamais são neutras. No caso em tela, é fundamental observar como fundamentam

75 O que poderia ser flexibilizado com a previsão de não computar, na meta de resultado primário, determinadas despesas em caso de baixo crescimento econômico, preservando o poder de ação do Estado.

76 O cumprimento da meta fiscal não estava em questão na denúncia de crime de responsabilidade. Todavia, os dois fatos admitidos guardam relação com ela. No caso das chamadas “pedaladas”, os pagamentos (ou o cômputo dos passivos), afirmam os críticos do procedimento, gerariam maior transparência da situação financeira, reduzindo o espaço fiscal do governo. No caso dos decretos de crédito, a lei orçamentária autoriza sua edição apenas se houver compatibilidade com a obtenção da meta. A interpretação consagrada no processo foi a de que, havendo sinalização de descumprimento da meta no relatório bimestral, os decretos, a não ser que haja cancelamento de outras dotações, são considerados irregulares, mesmo sem ampliar limites de empenho e pagamento, embora o resultado primário seja medido por meio dos valores efetivamente pagos. O argumento é que a meta considerada para edição dos decretos era a proposta por projeto de lei, ainda não aprovada no momento da edição dos atos, e não a vigente.

um regime fiscal que se afasta progressivamente da realização dos direitos sociais.

### **3. Emenda Constitucional nº 86/2015 e a regra de (des) proteção da aplicação mínima em saúde**

A EC 86 redefine as regras de aplicação mínima em saúde e cria o orçamento de emendas parlamentares individuais impositivas ao orçamento da União. A regra previa que o governo federal destinasse à saúde, de forma escalonada, pelo menos 15% da receita corrente líquida (RCL). As referidas emendas foram definidas pela EC 86 como de execução obrigatória no valor de 1,2% da RCL do exercício anterior, ainda que contingenciáveis até o limite aplicável às demais discricionárias<sup>77</sup>. O aspecto relevante é que o orçamento impositivo é contabilizado no piso das despesas de saúde, de modo que o Parlamento passa a alocar diretamente parcela dos recursos do setor.

Outro ponto importante é que, diante da crise econômica, a RCL observada se manteve abaixo do valor esperado, levando o piso a patamares menores do que os executados em exercícios anteriores<sup>78</sup>. O piso inscreve nas regras que regem o orçamento aquilo que se pode nomear como parcela inflexível das despesas, isto é, o que se define como mínimo aplicado em saúde, independentemente das escolhas de governo.

Um piso rebaixado pressupõe não reconhecer o subfinanciamento do SUS como problema crônico, autorizando a execução de valores incompatíveis com o financiamento de um sistema universal. O que é agravado pelo fato de que, dentro do piso, seriam computadas as emendas impositivas. A divisão entre despesas programadas pelo Executivo e recursos destinados a emendas parlamentares, contidas no piso, implica que a execução destas, ainda que atendam a requisitos formais para serem classificadas como ações de saúde, seguirá uma lógica própria à relação entre o parlamentar e suas bases de apoio. A questão se torna mais relevante na medida em que, nos exercícios posteriores, observou-se redução real das despesas de saúde, ao mesmo tempo em que se ampliou a execução das emendas no setor (Moretti e Soter, 2018).

Neste contexto, reduz-se substantivamente a eficácia do piso. Aquilo que a palavra oficial passa a classificar como mínimo obrigatório não forma série com as necessidades crescentes de saúde, relacionadas às transições demográfica, nutricional e epidemiológica. Mais do que isso, o piso de saúde passa a ser uma expressão da austeridade, homologando a

<sup>77</sup> Com a EC 95, as emendas impositivas passaram a ser congeladas no valor de execução obrigatória de 2017, atualizado pela inflação.

<sup>78</sup> Em relação ao exercício de 2016, a EC 86 determinava piso de aplicação de 13,2% da RCL, que equivalia a R\$ 93,7 bilhões, quase R\$ 7 bilhões a menos do que os valores executados em 2015.

figura do mínimo que desprotege, pois autoriza a redução do patamar de valores já executados. Se o contexto se manifestava como crítico para o financiamento do SUS, o quadro se agravia com a EC 95.

#### **4. Emenda Constitucional nº 95/2016: austeridade versus democracia**

A EC 95 cria novo regime fiscal<sup>79</sup> em que o crescimento das despesas primárias da União fica limitado, por até 20 anos, à inflação (IPCA), considerando o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Além disso, os mínimos obrigatórios de saúde estabelecidos na EC 86 foram redefinidos pela EC 95, prevendo-se, em 2017, que o piso seria de 15% da RCL<sup>80</sup>. Entre 2018 e 2036, o piso equivalerá ao valor mínimo de 2017, atualizado pela inflação. Na prática, a regra cria um piso decrescente em relação à RCL, podendo-se estimar que ela será inferior a 10% da RCL em 2036 (Moretti e Soter, 2018). A EC 95 também prevê a seguinte regra para a manutenção e desenvolvimento do ensino: a partir de 2017, um mínimo de 18% da receita de impostos e transferências, valor atualizado pela inflação para os exercícios seguintes.

Os termos homologados pela EC 95 autorizam a austeridade como solução legítima para a crise, prevendo a redução dos mínimos obrigatórios em saúde e educação como percentual da RCL. Reforça o argumento o fato de que a EC 95 também impõe um congelamento da despesa primária por até 20 anos<sup>81</sup>. Os defensores da EC 95 invocam o argumento de que o limite de execução se aplica ao total das despesas primárias, podendo-se priorizar despesas como educação e saúde, que não têm teto individualizado, mas apenas piso.

Entretanto, a análise da LOA 2018 mostra que a despesa já está programada no teto, de modo que ampliações de uma área devem ser compensadas por reduções em outras. Por exemplo, as dotações de ações e serviços públicos de saúde estão R\$ 1,8 bilhão abaixo dos valores inicialmente autorizados na LOA<sup>82</sup>. Os dados revelam um quadro em

79 Regime que passa a coexistir com as regras fiscais presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal e com a regra de ouro.

80 Os defensores da EC 95 costumam assinalar que a norma adiantou a aplicação mínima de saúde de 15% da RCL para 2017, enquanto, nos termos da EC 86, este valor só seria atingido em 2020. Contudo, os valores aplicados em 2016 já equivaliam a 15% da RCL, de modo que o piso não induzia a acréscimo dos valores executados.

81 Mais uma vez, cabe mencionar a invenção contábil que cria uma dicotomia entre despesas primárias e financeiras. Neste último grupo, estão compreendidos, por exemplo, o refinanciamento e os serviços da dívida pública federal interna e externa e subvenções econômicas. As despesas primárias são ainda subdivididas entre obrigatórias, que não são passíveis de contingenciamento, e discricionárias, que podem sofrer limitação de empenho.

82 Consulta ao Siop em 5/7.

que a ideia de priorização não é aplicável, pois há redução generalizada das dotações em relação aos exercícios anteriores, especialmente as discricionárias, em cujo bojo se encontram, por exemplo, rubricas destinadas à manutenção de serviços públicos<sup>83</sup>. Já em 2018, a EC 95 constituiu uma restrição às despesas, principalmente aos investimentos e às políticas sociais. Para 2019, espera-se uma queda de cerca de 24% nas despesas discricionárias.

A EC 95 institui uma fronteira a partir da qual a despesa pública é classificada como irregular, vedando acréscimos de gastos primários. O teto de gastos naturaliza nas práticas públicas a associação despesa-crise econômica, consagrando a austeridade como solução, uma vez que define o espaço de ação estatal como aquilo que não ultrapassa o teto de gastos. Se ele for medido em relação ao PIB ou à RCL estimada para cada exercício, conclui-se que a regra implicará redução da despesa primária ao longo dos anos. Ademais, a EC 95 proíbe que a ampliação de receitas seja repassada ao financiamento de políticas públicas, ainda que a sociedade demande mais serviços de saúde, educação, entre outros, interditando os canais que levam do crescimento econômico ao financiamento das políticas sociais.

Aqui já não se trata dos efeitos pró-cíclicos da regra fiscal. A EC 95 torna rígido o volume de gasto primário, que passa a não mais depender do ciclo econômico. A diversidade de posições acerca do nível adequado da despesa se torna estéril, constitucionalizando-se por 20 anos a redução das despesas como proporção do PIB ou das receitas. A partir de então, a despesa primária aparecerá como excesso a ser contido, medido pelo risco de se ultrapassar um teto arbitrado a partir das despesas executadas em 2016, que passa a encarnar o valor do interesse público. Consequentemente, o financiamento das políticas sociais se torna um epifenômeno do regime fiscal contracionista, realinhando a relação orçamento-direitos sociais, de modo que estes se subordinam à definição da despesa como objeto de controle.

## **5. Considerações finais**

Dante do exposto, resta perguntar: como associar alternativamente o que se pode fazer e enunciar em nome do interesse coletivo, renovando os encadeamentos entre questão fiscal e direitos sociais, de modo a produzir novas definições que fundamentem um Estado indutor da redução das desigualdades? Problematizar o que caracterizamos como *giro fiscal das regras constitucionais* no que se refere à sua afronta a direitos é uma homenagem aos avanços sociais contidos no texto original da Constituição de 1988, mas também é uma maneira de seguir em frente, produzindo novos sentidos e práticas institucionais, mesmo diante de tempos difíceis.

---

<sup>83</sup> Pode-se citar, a título ilustrativo, o funcionamento de instituições federais de ensino superior, despesas associadas ao programa Mais Médicos, à saúde indígena e a serviços de assistência social.



## Capítulo 12

# CF 30 anos: tendências de profissionalização, burocratização, captura e corporativismo da força de trabalho ocupada no setor público

José Celso Cardoso Jr<sup>84</sup>

Tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) quanto na Constituição Federal Brasileira (1988), o direito ao trabalho digno (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho – OIT), aparece como elemento central e estruturante da sociedade. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade falando de parcela não desprezível de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto a uma ocupação institucional condizente do poder público, como visando ao incremento de uma das capacidades estatais fundamentais na contemporaneidade para a colocação em operação, pelo território nacional, de políticas públicas de vários tipos e abrangências.

Deste modo, o emprego público tende a ser não apenas um emprego de qualidade e dignidade elevadas no espectro total de ocupações em uma sociedade emergente como a brasileira, como ainda se reveste de atribuições e competências algo distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas. De um lado, tende a ser uma ocupação de qualidade relativa elevada, porque sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Requisitos esses que dizem respeito, basicamente, às condições gerais de uso (jornada padrão), remuneração (vencimentos equânimis), proteção (saúde, segurança e seguridade nas

---

<sup>84</sup> Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Este capítulo é uma versão ligeiramente modificada de um trabalho anterior de autoria de Cardoso Jr. e Nogueira (2017).

fases ativa e pós-laboral), representação (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e acesso à justiça contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de bem-estar social. Ou seja, o emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais quais aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador (vale dizer: com a própria sociedade), ancorada desde a CF-1988 no chamado Regime Jurídico Único (RJU), ao invés do contrato celetista (CLT), que prima por estabelecer condições em torno das quais se dá a relação contratual entre empregado e empregador no mundo privado.

Todos esses aspectos, e outros mais que se poderiam aqui explorar, justificam a criação de um regime diferenciado de contratação dos servidores públicos, um regime jurídico único nos termos da Constituição Federal brasileira em vigor (cf. art. 39, caput, CF-1988). Segundo entendimento geral, o regime jurídico dos servidores públicos civis consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria. É importante destacar que em 2 de agosto de 2007, ao julgar a ADIn 2.135/ DF, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela suspensão das alterações promovidas no art. 39, caput, da Constituição Federal, em sua redação dada pela emenda constitucional nº 19/98, que buscava tornar facultativa a adoção do RJU para os servidores públicos civis. Em decorrência dessa decisão, volta a aplicar-se a redação original do art. 39, que exige *regime jurídico único* e planos de carreira para servidores da Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas.

Desta feita, vislumbram-se pelo menos quatro abordagens passíveis de serem adotadas no estudo das questões de pessoal na administração pública.

A primeira diz respeito à dimensão histórico-institucional, centrando-se na evolução das políticas governamentais para o setor e nas mudanças da estrutura administrativa do Estado, na qual se insere a gestão de pessoal. A segunda, por sua vez, enfoca a organização dos processos internos de gestão de pessoal, com ênfase nas questões de cargos, funções,

remuneração e desempenho, bem como nas características estruturais das carreiras. A terceira abordagem busca avaliar os aspectos demográficos e socioeconômicos da ocupação no setor público da economia e constitui tipicamente um estudo das características dessa força de trabalho, onde são importantes as diferenciações metodológicas em termos das bases de dados disponíveis, sobretudo para fins de comparações com a ocupação no setor privado. Finalmente, há uma abordagem que avalia o grau de adequação das competências dos recursos humanos em relação aos objetivos estratégicos das organizações públicas.

Dito isto, tem-se, portanto, que este texto está dedicado a realizar uma apresentação sintética da evolução da ocupação no setor público no período de 1988-2018, salientando tendências e problemas de forma bastante sumária<sup>85</sup>. Em síntese, o trabalho permite afirmar que o movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não foi explosivo, tendo sido suficiente apenas para repor, em linhas gerais, praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. Em segundo lugar, o texto também demonstra que os gastos com pessoal não saíram de controle do governo federal, já que se mantiveram relativamente estáveis, ao longo de toda a primeira década de 2000, como proporção tanto do PIB como da arrecadação tributária, e mesmo com relação à massa salarial do setor privado.

Portanto, não obstante algumas tendências recentes que apontam para um movimento lento de profissionalização geral da burocracia pública federal no Brasil, há tendências fortes também de burocratização, captura e corporativismo no seio da administração pública federal brasileira.

<sup>85</sup> Ver, a respeito do tema, Cardoso Jr. & Nogueira (2011). Metodologicamente, a ocupação no setor público está constituída pela somatória dos que mantêm vínculo institucional direto e indireto com a administração pública. O vínculo direto corresponde ao pessoal militar, aos estatutários e aos não estatutários, que, por sua vez, incluem os celetistas e os informais. Já o vínculo indireto resulta de relações contratuais criadas pelas instituições do Estado com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que colaboram para o alcance de suas funções. Pode originar-se por meio de empresas que fornecem mão de obra para serviços gerais (copeiros, serventes, porteiros etc.), bem como pela interveniência de fundações de apoio, organizações sociais e entidades similares que compõem o “setor público não estatal”, conforme a nomenclatura adotada pelo projeto de Reforma Administrativa de 1995.

Assim, no contexto jurídico-administrativo nacional, emprego público corresponde ao vínculo celetista, segundo consta da Constituição, por contraposição ao vínculo estatutário. O servidor estatutário, que hoje é grande maioria, não é empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto jurídico (RJU) que descreve seus deveres e direitos, ao invés do contrato celetista (CLT), que prima por estabelecer condições em torno das quais se dá a relação contratual entre empregado e empregador. As fontes de dados mais comuns para o estudo dos vínculos diretos são o Censo Demográfico, a PNAD, a Rais e o Siape. A PNAD e o Censo são mais adequados para este fim, na medida em que seus dados provêm de entrevistas domiciliares realizadas com fundamento em métodos estatísticos, enquanto a Rais depende de informações administrativas fornecidas anualmente pelos estabelecimentos públicos e privados. A base do Siape também é um registro administrativo, mas sua cobertura se restringe apenas a parte do poder executivo federal.

## 1. De que é composto o Estado?

De que é composto o Estado? O que explica sua formação e composição em termos de recursos humanos, físicos, tecnológicos, normativos etc.? O que explica mudanças nas formas de atuação e nas próprias áreas de atuação dos Estados modernos? Por que o “tamanho” do Estado passou a ser obsessão da mídia e de determinados setores da sociedade, no Brasil e alhures?

Essas e outras questões não possuem respostas rápidas nem fáceis. De todo modo, em termos bastante gerais, seria possível dizer que respostas a essas intrincadas questões passam por entendimento de acordo com o qual o “tamanho” do Estado, a cada momento histórico e contexto geográfico específico, estaria a refletir uma somatória ampla e provavelmente contraditória de processos sociopolíticos simultâneos, destinados quase todos a tentar transformar o Estado – melhor seria dizer: seus diferentes e heterogêneos segmentos, aparelhos e instituições – em agente de indução ou mesmo de transformação das estruturas econômicas e sociais de determinado país ou região. Transformações estas que, historicamente, assumiram formatos e conteúdos os mais variados, espelhando desde interesses particulares de determinada classe ou fração de classe em dominância no poder, como, talvez, interesses nacionais a serviço do bem comum. Devemos lembrar, ainda, da possibilidade de que possam espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou exclusivos de parte (também geralmente hegemônica) da burocracia estatal em cada caso.

Buscando exemplificar o que foi dito no parágrafo anterior, e atendo-me apenas à dimensão relativa à composição da força de trabalho ocupada no setor público, suponhamos abaixo configurações de Estado derivadas dos três casos hipotéticos acima citados.

No primeiro caso, em que o quantitativo de pessoal reflete decisões de um Estado voltado a satisfazer interesses particulares de determinada classe ou fração de classe hegemônica no poder, exatamente como em certos casos de Estados monárquicos e Estados mercantilistas despóticos dos séculos XVI ao XIX, é de se supor que haja muitas pessoas ocupadas em torno do cumprimento de funções ligadas à soberania externa (forças armadas e diplomacia) e de segurança interna (polícias e demais aparatos de fiscalização e repressão), em detrimento tanto de ocupações ligadas à provisão de bens e serviços públicos ao conjunto amplo da população, quanto ao fortalecimento dos mercados econômicos domésticos.

No segundo caso, em que o pessoal ocupado no setor público reflete interesses nacionais ou universais a serviço do bem comum, é plausível assumir a existência de contingentes consideráveis de trabalhadores inseridos em atividades relacionadas à provisão de bens e

serviços públicos à população, em áreas que são, por sua própria natureza, bastante intensivas em pessoas, tais como: saúde, educação, assistência social, segurança pública, transporte público, dentre outras. Também seria de se esperar, neste caso, que houvesse preocupação equivalente – e pessoal empregado – em áreas indelegáveis de atuação dos Estados capitalistas contemporâneos, sempre que interessados na sustentação de estratégias de desenvolvimento ancoradas e voltadas aos mercados e populações nacionais. Tais áreas ou atividades de atuação estatal estariam ligadas, de acordo com o Quadro 1, ao desempenho das seguintes funções: i) o monopólio estatal da representação e da defesa nacional externa; ii) o monopólio do uso da violência para a segurança pública interna; iii) o monopólio da formulação e imposição das leis; iv) o monopólio da implementação e gestão da moeda; v) o monopólio da tributação; vi) a garantia e a proteção da propriedade privada; vii) a geração de confiança

### **Quadro 1: Funções inerentes à constituição dos Estados modernos e contemporâneos**

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DOS ESTADOS NACIONAIS	FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DAS ECONOMIAS CAPITALISTAS
Monopólio da representação externa	Soberania do território nacional
Monopólio do uso da violência	Garantia da propriedade privada
Monopólio da formulação e implementação das leis	Confiança na validade e cumprimento dos contratos
Monopólio da implementação e gestão da moeda	Estabilidade do valor real e do poder de compra da moeda
Monopólio da tributação	Regulação do conflito distributivo e garantia de previsibilidade e rentabilidade para o cálculo empresarial

na validade e cumprimento dos contratos; viii) a estabilidade do valor real da moeda; ix) a regulação do conflito distributivo, e x) a garantia de previsibilidade para a rentabilidade empresarial privada.

Por fim, no caso em que a força de trabalho no setor público venha a espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou em parte – normalmente hegemônica – da burocracia estatal, não seria exagero concluir por concentração desbalanceada de servidores em atividades-meio, proporcionalmente mais que às atividades-fim. Adicionalmente, por um lado, haveria muitos funcionários, em geral menos qualificados e capacitados, como também menos motivados e mal remunerados, em arco grande de atividades costumeiramente voltadas ao relacionamento direto com a população; enquanto, por outro lado, haveria poucos funcionários, em geral mais qualificados, capacitados, motivados e bem remunerados,

em algumas atividades consideradas centrais pela burocracia hegemônica no poder. Historicamente, não é difícil identificar esta configuração como caso clássico de criação e perpetuação – às vezes longa – de determinadas “ilhas de excelência” na administração pública, convivendo com significativa parcela de servidores atuando em situação precária e em atividades que demandam baixa qualificação, como no caso de vários países subdesenvolvidos da América Latina (Brasil incluído), África, Leste Europeu e Sudeste Asiático, ao longo, pelo menos, de todo o século XX.

Ainda que no mundo concreto as situações reais sejam fruto de certa miscelânea dos três tipos ideais citados, os quais se modificam – para dificultar as análises – ao longo do tempo e das circunstâncias históricas particulares, conclui-se que não se pode, sob hipótese alguma, falar de “tamanho” do Estado, ou mesmo do “quantitativo de pessoal no setor público”, em abstrato, pois justamente as variáveis que melhor explicam determinado “tamanho” são o tempo e o espaço de cada caso ou experiência concreta. Em outras palavras: as diversas trajetórias históricas em curso e os diversos contextos – territoriais, sociais, políticos, econômicos etc. – de que se está falando. Chega-se, então, à premissa segundo a qual a história e as instituições importam, de modo que a configuração atual do Estado brasileiro é resultante de determinado contexto e momento de sua trajetória, sendo sua situação, a rigor, incomparável – a não ser como recurso didático simplificador – a quaisquer outros casos concretos.

## **2. Visão panorâmica das políticas de pessoal no governo federal (1988-2018)**

Como síntese, o quadro 2 distingue as principais diretrizes de administração pública e da política de pessoal nos governos FHC, Lula e Dilma.

No primeiro mandato do governo FHC, houve um esforço concentrado de produção de documentos e diretrizes explícitas que tinham sua fundamentação no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. A administração gerencial preconizava diretrizes bem conhecidas: autonomia financeira e administrativa de certas entidades públicas não estatais, retorno do regime contratual-celetista para funções não essenciais de Estado, generalização da avaliação de desempenho dos servidores, possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, reorganização das carreiras especialmente nas funções essenciais do Estado etc.

Algumas delas foram operacionalizadas mediante a Emenda Constitucional nº 19 (EC 19), de 1998. De forma paralela, a política de desestatização levou à criação das agências reguladoras, inicialmente nas áreas de telecomunicações e de energia elétrica, mas logo se estendendo

**Quadro 2. Governos FHC, Lula, Dilma e Temer: principais orientações da administração pública e das políticas de pessoal**

Governo FHC	Autonomia gerencial nas entidades públicas não estatais em contrato de gestão (organizações sociais são criadas pioneiramente pelo estado de São Paulo em 1998)
	Incentivo a demissão voluntária e licença temporária
	Limites legais fixados para despesas com pessoal (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000)
	Empregados celetistas admitidos por processo seletivo público
	Avaliação do desempenho individual do servidor ou empregado
	Possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros, avaliado segundo limites fiscais
	Carreiras e concursos públicos organizados para as funções essenciais de Estado
Governo Lula	Criação das agências reguladoras e seu quadro de pessoal próprio
	Autonomia gerencial em entidades públicas da administração indireta (projeto de Fundações Estatais e proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal)
	Mesas de negociação para questões de gestão de pessoal
	Reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes de órgãos públicos e agências reguladoras
	Realocação de pessoal na estrutura de carreiras e ordenamento das carreiras de Estado
	Substituição de pessoal ocupado em atividades-fim com contrato informal ou contratado via agências internacionais
	Limites legais fixados para despesas com pessoal (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000)
Governo Dilma	Reajustes graduais da remuneração, com destaque para carreiras de Estado
	Manutenção ou adequação de grande parte das diretrizes políticas do governo anterior
	Orientação de contenção das despesas com pessoal em função da diminuição da arrecadação fiscal
	Continuidade do impulso à realização de concursos públicos

Governo Temer	Suspensão de novos concursos públicos e revisão (visando contenção fiscal) dos acordos coletivos em torno das remunerações e reajustes salariais
	Retomada de contratações atípicas (por ex., via organismos internacionais) e contratações à margem do RJU (por ex., via terceirizações)
	Tramitação de propostas legislativas visando: i) terceirização irrestrita no serviço público, inclusive das atividades finalísticas; ii) flexibilização (visando facilitar e acelerar demissões) da estabilidade dos vínculos empregatícios no serviço público, tal qual previsto pelo RJU/CF-1988

à saúde e aos transportes. A medida mais significativa para a redução do pessoal ativo ocorreu por meio da contenção do número de ingressados por concurso público. Simultaneamente, por parte dos servidores, houve uma corrida em busca da aposentadoria motivada pela expectativa de perdas salariais e de direitos.

No segundo mandato do governo FHC, em contexto de séria crise cambial, prevaleceu uma orientação fiscalista, caracterizada por fortes restrições ao gasto com pessoal. Tal orientação culminaria, em 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que consolidou vários dispositivos legais anteriores, como a Lei Camata, em vigor desde 1995. De modo geral, entre 1999 e 2002, as prioridades fiscais se impuseram no campo da gestão de pessoal do setor público e tiveram poder predominante em relação às propostas de modernização do aparato administrativo de Estado. Por exemplo, na esfera federal, praticamente não houve admissão de novos servidores – nem mesmo para carreiras essenciais de Estado, antes tão incentivadas pelo plano da reforma administrativa.

Em contraposição ao primeiro mandato do governo FHC, as políticas de gestão de pessoal do setor público no governo Lula (2003 a 2010) foram tratadas de modo muito sumário e em escassos documentos, talvez como reflexo mesmo de conflitos e ausência de consenso mais geral acerca da estratégia política a ser adotada.

Contudo, o novo cenário de crescimento da economia que surgiu em 2004 favoreceu o início de uma fase de recomposição de pessoal na administração federal, bem como a política de ajustes graduais de remuneração dos servidores. Simultaneamente, decidiu-se pela reabertura de concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo carreiras estratégicas e as agências reguladoras. Esses concursos tiveram como objetivo adicional substituir os chamados “terceirizados”, ou seja, os contratados informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados por meio de agências internacionais. Em vários momentos, desde o final do governo FHC, o compromisso de substituir os terceirizados por concursados foi firmado pelo Executivo com o Ministério Público (MP) e

o Tribunal de Contas da União (TCU), mediante assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TACs).

Além disso, o governo Lula introduziu diversos aspectos inovadores na política de pessoal, tais como a adoção de mesas de negociação com servidores federais, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que funcionaram com regularidade. Esse ministério também se dedicou a formular novas bases para a autonomia gerencial da administração pública indireta. Para tanto, foi elaborado projeto específico em torno da figura jurídica da Fundação Pública de direito privado (conhecida como Fundação Estatal), já regulamentada por várias unidades federadas (UFs). Seguindo em direção similar, de apoio ao crescimento do espaço de autonomia administrativa e financeira da administração pública, foram divulgadas diretrizes produzidas por comissão de juristas que se prontificaram a trabalhar na montagem de proposta para o estabelecimento de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que, não obstante, não chegou a avançar institucionalmente.

O governo Dilma deu prosseguimento a muitas das diretrizes de política de pessoal formuladas durante o governo Lula. No contexto dos desdobramentos internacionais da crise econômica de 2008, os sucessivos déficits fiscais levaram a adotar uma posição explícita de cautela em relação à continuidade do crescimento do estoque de servidores civis federais ativos. No entanto, o resultado que se observa no período que vai de 2011 a 2015, em relação ao número de servidores concursados, não tem correspondência com essa cautela de política fiscal. Em outras palavras, apesar de uma orientação geral mais restritiva no que concerne a novos concursos e reposição remuneratória, houve efetivação e nomeação de novos concursados decorrentes de certames e negociações aprovadas antes de 2011. Com efeito, desta maneira, a média anual de admitidos por concurso no período de cinco anos do governo Dilma (24.237) superou a média dos oito anos do governo Lula (19.442).

Por fim, desde o golpe de 2016, estabeleceu-se com o governo Temer nova inflexão na política de gestão de pessoas no serviço público federal brasileiro. E a questão é que embora a política neoliberal seja clara para as relações de trabalho no setor privado, ela ainda não o é para o setor público. De todo modo, parece claro que as tendências recentes apontam para a suspensão de novos concursos públicos e a revisão (visando contenção fiscal) dos acordos coletivos em torno das remunerações e reajustes salariais. Ao mesmo tempo, verifica-se certa retomada de contratações atípicas (por ex., via organismos internacionais) e contratações à margem do RJU (por ex., via terceirizações). Por fim, está em tramitação um conjunto de propostas legislativas visando à: i) terceirização irrestrita no serviço público, inclusive das atividades finalísticas; ii) flexibilização (com o objetivo de facilitar e acelerar demissões) da estabilidade dos vínculos

empregatícios no serviço público, tal qual previsto pelo RJU/CF-1988. Não à toa, há certo temor por parte de juristas do direito administrativo de que a aprovação da lei 13.429/17 abra flanco para a terceirização indiscriminada de pessoal do setor público.

### **3. Considerações finais**

De modo geral, os sucessivos governos eleitos desde a CF-1988 não souberam alavancar discussões mais profícuas e necessárias em torno da construção de uma verdadeira política nacional de recursos humanos no serviço público federal. Desta maneira, urge a montagem negociada de uma política – sobretudo no nível federal – de valorização e gestão de recursos humanos no conjunto do setor público no Brasil.

Tal sugestão não é descabida, uma vez que se busque contextualizar e conectar algumas importantes e virtuosas tendências do período recente a um movimento político-institucional de valorização e profissionalização da força de trabalho que ingressa e age em nome do Estado. Este aspecto talvez seja ainda pouco perceptível em função do insuficiente tempo de maturação deste novo contingente de força de trabalho a serviço do Estado, mas deve-se destacar que estes novos servidores: (i) vinham sendo selecionados a partir de critérios meritocráticos, por meio de concursos públicos, especialmente em relação ao cumprimento de atividades-fim do Estado, que exigem nível superior de escolarização, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público no médio prazo, e (ii) vinham assumindo a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão celetista, portanto, sob a forma de direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior de cada categoria de servidores, aspecto este considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado no longo prazo.

Ambas as tendências apontadas acima, no entanto, podem vir a ser revertidas ou desfiguradas na medida em que a orientação em curso desde o golpe de 2016 vai na direção de culpabilizar e menosprezar a importância dos servidores públicos federais de modo geral, agravando, ao invés de combater, os traços de burocratização, captura e corporativismo presentes no seio da administração pública.

Diante deste quadro, é factível e necessária a montagem de uma política nacional negociada de gestão de recursos humanos no setor público brasileiro, em linha com as inovações trazidas pela CF-1988. Para tanto, importa registrar abaixo algumas lacunas da situação atual que deveriam ser convertidas em pautas de pesquisa e, sobretudo, de atuação política concreta do Estado brasileiro nesse campo de atuação, quais sejam:

- Em que condições vêm se dando os processos seletivos nas três esferas de governo, em especial na federal? Os atuais formatos de seleção por concursos públicos padronizados vêm conseguindo atrair e filtrar candidatos com perfis adequados à natureza pública da ocupação e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado, em todos os seus níveis?
- Nas diversas instâncias do Estado, há planos de cargos ou carreiras, progressão funcional e vencimentos, capacitação permanente, flexibilização funcional e preparação para a aposentadoria, considerados adequados e satisfatórios aos diversos objetivos estratégicos do Estado, no médio e longo prazo?
- Como instaurar e cultivar uma cultura de aprimoramento permanente de desempenho institucional do setor público, inclusive passível de monitoramento ao longo do tempo, por meio de indicadores (quantitativos e qualitativos) de desempenho (efetividade, eficácia e eficiência), aplicáveis aos três níveis federativos e também aos três grandes poderes da República?

Enfim, tais questões – e certamente outras mais – são cruciais para aprimorar o debate contemporâneo sobre esse problema e seu enfrentamento por parte dos próximos governos. As eventuais respostas dependem de uma compreensão adequada acerca do papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento e têm na questão da adequação da ocupação pública federal às políticas públicas vigentes um de seus pilares fundamentais.



## Capítulo 13

# CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho

Tiago Oliveira<sup>86</sup>, Sandro Pereira Silva<sup>87</sup>

A Constituição Federal promulgada em 1988 (CF-1988) trouxe uma série de novidades para a regulação do mercado de trabalho brasileiro, sobretudo no tocante ao padrão de contratação e dispensa, do uso e da remuneração da força de trabalho. Estas alterações foram ao encontro do anseio de ampla parcela da sociedade brasileira, submetida a uma situação de baixo poder aquisitivo dos salários e elevado grau de desproteção social. No entanto, disseminou-se ao longo dos anos seguintes o discurso encampado pela classe empresarial de que a CF-1988, apesar das boas intenções que moviam os constituintes, implicaria na ampliação do desemprego e da informalidade, uma vez que promovia o aumento da rigidez e de custos na gestão microeconômica do trabalho.

Neste texto, defende-se que o arcabouço normativo garantido pela Carta Magna não foi e não é um empecilho para que o mercado de trabalho brasileiro apresente uma trajetória dinâmica e inclusiva. Uma análise comparativa do comportamento do mercado de trabalho brasileiro nas últimas três décadas permite defender tal ponto de vista, com destaque para as distintas políticas econômicas e de desenvolvimento implementadas no período. Para isso, o texto está dividido em seções que transcrevem o processo de inter-relação entre dinâmica econômica, mercado de trabalho e regulação trabalhista no Brasil desde a promulgação da CF-1988.

### **1. O processo constituinte e os primeiros anos da CF-1988**

No Brasil, o modelo de regulação pública do trabalho constituído ao longo do último século baseou-se, sobretudo, em três aspectos centrais:

---

86 Economista graduado pela UFBA. Mestre e doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. Pesquisador-bolsista da Disoc/Ipea.

87 Economista e mestre em Economia pela UFV. Doutor em Políticas Públicas e Estratégia de Desenvolvimento pela UFRJ. Técnico em Planejamento e Pesquisa do Ipea.

i) normatização dos direitos do trabalho pelo Estado (modelo legislado de relações de trabalho); ii) controle do conflito social, por meio da tutela dos sindicatos de trabalhadores, cuja contrapartida foi a pouca difusão da organização laboral no local de trabalho e elevada discricionariedade da empresa na fixação das condições de trabalho, e iii) amplo contingente de trabalhadores pressionando o mercado de trabalho, permitindo às empresas utilizar a rotatividade e definir salários (Gonzalez et al., 2009). As origens deste modelo remontam à regulação do mercado de trabalho capitaneada pelo governo Vargas e à implementação de uma estrutura sindical corporativa, base para o estabelecimento da sociabilidade capitalista no país e essencial para o movimento de industrialização e urbanização da economia brasileira.

Em perspectiva histórica, o modelo de regulação do trabalho vigente no Brasil mostra uma elevada estabilidade ao longo do tempo, o que se relaciona diretamente com o fato da legislação trabalhista, em seus pontos fundamentais, estar constitucionalizada, uma característica iniciada com a Constituição de 1934 (Cardoso, 2016). Em 1943, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) complementou o arcabouço regulatório, assegurando direitos (muitos já existentes) e promovendo a proteção do trabalhador, inclusive em seus períodos de inatividade, seja temporária ou definitiva. Contudo, as críticas e os embates ao longo dos anos em torno de pontos de divergência sobre diversos artigos da CLT resultaram em uma série de mudanças, ocorridas em momentos políticos distintos da história brasileira. Assim, desde sua origem, a CLT serviu como uma espécie de referência global sobre a qual se dirigiam os interesses de mudanças regulatórias no campo das instituições trabalhistas.

Com a emergência da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1986, já em um momento de redemocratização, uma nova “janela de oportunidade” se abriu para as disputas de interesses em torno desse campo da regulação pública. Surgiram, então, novidades para a estruturação do mundo do trabalho no Brasil em alguns aspectos importantes. Uma delas foi a ruptura, ainda que parcial, com a tutela da representação sindical, na medida em que terminou com as prerrogativas do Estado de intervir nos sindicatos e autorizar o funcionamento de novas entidades de representação. Outra frente importante foi a constitucionalização e a extensão dos direitos dos trabalhadores assalariados, consubstanciada no art. 7º da CF/1988, ainda que muitas demandas dos trabalhadores à época tenham sido preteridas pelo Texto Constitucional<sup>88</sup>.

---

88 Como exemplos, podem ser citados o pleito pela redução da jornada semanal de trabalho para 40 horas (ao fim, prevaleceu a jornada de 44 horas) e a não aprovação da proposta de garantia contra demissões imotivadas. Nesse último caso, optou-se pelo acréscimo na multa indenizatória a ser aplicada sobre o saldo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que passou de 10% para 40%.

## **2. Desregulamentação, precarização e estreitamento do mercado de trabalho**

A disputa em torno da regulação trabalhista no Brasil, desencadeada no âmbito da ANC, ganhou novos contornos nos anos 1990, em função das alterações no modelo de acumulação capitalista vigente no país que repercutiram diretamente na trajetória da economia e no nível geral de emprego.

Uma vez repactuada a dívida externa, as escolhas no campo da política econômica foram tomadas com o intuito de redefinir o padrão de desenvolvimento brasileiro. O diagnóstico dominante no início da década de 1990 era de que o baixo crescimento econômico da década anterior foi resultado da relutância do país em abandonar o seu projeto e as suas instituições desenvolvimentistas. Nesse contexto, havia uma pressão por uma integração mais intensa a uma globalização de matiz neoliberal, em que a liberalização comercial e financeira, o câmbio sobrevalorizado, as altas taxas de juros e as privatizações tinham como objetivo reduzir o papel do Estado na economia, oxigenar a concorrência e debelar o processo inflacionário. Com base nesse “receituário”, o crescimento seria retomado mediante a ampliação da taxa de investimento privado e de aumentos salariais que adviriam de um esperado incremento da produtividade (Oliveira, 2017).

Porém, o comportamento da economia durante a década de 1990 foi bastante distinto do imaginado pelos defensores de uma integração passiva à globalização neoliberal. Ainda que a inflação tenha sido conduzida a patamares muito baixos para os padrões históricos brasileiros, o crescimento econômico mostrou-se bastante insatisfatório – apenas um pouco superior ao observado nos anos 1980. O setor industrial enfrentou um processo de especialização regressiva, concentrando sua atuação em ramos intensivos em mão de obra e recursos naturais, a dívida pública apresentou uma trajetória de alta acelerada, e as contas externas se deterioraram expressivamente.

Ganha força, nesse contexto, a crença de que a regulação pública do trabalho no Brasil cria rigidezes que inibem a geração de novos postos de trabalho e a expansão do assalariamento formal da mão de obra. Adicionalmente, também se difunde a tese de que a CF-1988 solapou as possibilidades de crescimento econômico elevado e sustentável da economia brasileira e, portanto, de se alcançar baixas taxas de desemprego. Ao introduzir e estender direitos sociais “em demasia”, diziam os adeptos dessa tese, a Constituição promoveria, de um lado, o deslocamento do setor privado na economia em prol do setor público (menos eficiente, por suposto) e, de outro, comprimiria o espaço fiscal para a expansão dos investimentos públicos.

O remédio para os males que acometiam o mercado de trabalho brasileiro, recomendado por setores patronais organizados, era a desregulamentação do mercado de trabalho, identificada por eles como uma “modernização” das instituições trabalhistas vigentes no país. De fato, a modernização em questão significava a redução da regulação estatal das relações de trabalho (retirando tanto quanto possível da lei o seu papel de piso de direitos), e a garantia de que as empresas negociariam livremente as condições dos contratos de trabalho com os trabalhadores ou suas entidades de representação, com interferência reduzida da Justiça do Trabalho.

As mudanças implementadas no período foram no sentido de flexibilizar a alocação do trabalho<sup>89</sup>, a remuneração<sup>90</sup> e o tempo de trabalho<sup>91</sup>. Além disso, no âmbito das formas de solução de conflitos, medidas foram tomadas no sentido de privilegiar a solução direta, às expensas da interveniência pública<sup>92</sup> (Krein, 2003).

Apesar das mudanças, que na prática possibilitaram uma redução do custo do trabalho no país, terem ocorrido sob a defesa retórica de que uma maior flexibilização nas leis trabalhistas implicaria diretamente o crescimento e a formalização do emprego, essa associação causal não foi evidenciada pelos indicadores de mercado de trabalho durante os anos 1990 e o início dos anos 2000 (Gráfico 1). A combinação de baixa capacidade de geração líquida de empregos (que redundou em um crescimento expressivo do desemprego) e diminuição da taxa de assalariamento (e alta da informalidade) provocou um “estreitamento” do mercado de trabalho brasileiro (Baltar, 2003). Do ponto de vista da renda do trabalho, observou-se uma trajetória de queda em termos reais a partir da segunda metade dos anos 1990<sup>93</sup> e uma relativa estabilidade de sua desigualdade distributiva<sup>94</sup>, mantendo-se entre as mais concentradas do mundo. Mesmo a recuperação da atividade econômica observada em alguns anos da década de 1990, e o aumento da renda proporcionado pela estabilização da moeda pós-1994, não foram suficientes para conter a deterioração do mercado de trabalho.

De fato, as explicações para o comportamento bastante adverso do mercado de trabalho brasileiro devem ser buscadas nas opções de

89 Por meio da introdução, por exemplo, do trabalho por tempo determinado (Lei nº 9.601/1998) e do trabalho em tempo parcial (MP nº 1.709/1998).

90 Regulamentação da Participação nos Lucros e Resultados (MP nº 1.029/1994, Lei nº 10.101 a partir de 19/12/2000).

91 A exemplo da instituição do banco de horas (Lei nº 9.061 e MP nº 1.709/1998).

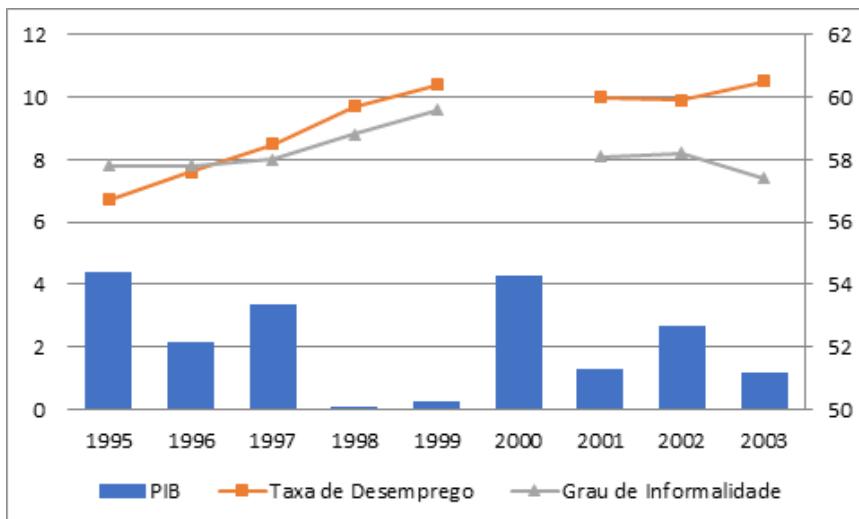
92 A introdução das Comissões de Conciliação Prévia (Lei nº 8.959/2000) é um exemplo desse tipo de medida.

93 A renda média do trabalho principal era de R\$ 1136 em 1995, de R\$ 1081 em 1999, e de R\$ 989 em 2003.

94 O índice de Gini foi estimado em 0,614 em 1990, em 0,594 em 1999, e em 0,583 em 2003.

políticas econômicas adotadas na década de 1990, aqui já referidas, e no ambiente econômico hostil à geração de empregos por elas produzidas.

**Gráfico 1**  
**Variação real anual do PIB, taxa de desemprego e grau de informalidade**



Fonte: Ipeadata.

Obs. 1: Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado: variação real anual – referência 2000.

Obs. 2: O grau de informalidade está expresso no eixo secundário e corresponde à seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria)/(trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).

### 3. O processo de estruturação inclusiva do mercado de trabalho brasileiro

A partir de meados dos anos 2000, a combinação de um cenário externo favorável, manifesto na valorização expressiva dos preços das *commodities*, e de políticas de estímulo ao mercado interno de consumo e aos investimentos (como a ampliação do crédito, a valorização do salário mínimo e a expansão das políticas sociais), propiciou uma aceleração do crescimento econômico com impactos bastante positivos sobre os principais indicadores de mercado de trabalho: as taxas de desemprego atingiram patamares muito baixos comparativamente ao observado na década de 1990<sup>95</sup>; e o emprego formal ampliou-se muito rapidamente,

95 Em 2003, a taxa de desemprego situava-se em 10,5%, recuando para 6,7% em 2012, apesar da ligeira alta observada nos dois anos seguintes.

diminuindo a taxa de informalidade<sup>96</sup>. Paralelamente, observou-se o crescimento do rendimento médio real<sup>97</sup> e uma queda considerável da desigualdade de renda<sup>98</sup>. Nesses termos, convém assinalar que, entre meados dos anos 2000 e da década seguinte, o mercado de trabalho brasileiro vivenciou um processo de “estruturação inclusiva” (Oliveira, 2017).

Do ponto de vista do padrão de desenvolvimento, cumpre ressaltar que o período acima se notabilizou pelo contraponto à estratégia neoliberal e pela tentativa de construção, não sem enfrentar muitos percalços e contradições, de um padrão de desenvolvimento distinto, no qual o Estado assume um papel mais ativo na orientação do crescimento econômico, tendo no mercado interno de consumo a sua mola propulsora. No que diz respeito ao mercado de trabalho, em particular, o movimento geral foi de perda de prestígio da agenda da flexibilização que predominou na década de 1990, abrindo espaços para avanços, ainda que pontuais, na regulação trabalhista, como foi o caso do emprego doméstico (EC nº 72/2013).

Na prática, os resultados positivos alcançados nesse período, especialmente entre 2004 e 2014, serviram para reforçar as controvérsias sobre as consequências e o alcance da regulação pública no mercado de trabalho. Isso porque, durante o referido período, não houve nenhuma mudança substancial na regulação do processo de contratação e demissão, uso e remuneração da força de trabalho. No início do primeiro governo Lula houve, inclusive, um bloqueio no andamento da agenda parlamentar identificada com a flexibilização da legislação trabalhista<sup>99</sup>. Chegou-se também a ser instituída uma Frente Nacional do Trabalho, de composição tripartite (representação dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado), para a elaboração de uma proposta minimamente pactuada de reforma trabalhista no Brasil. Porém, tal resultado não alcançou o objetivo almejado originalmente.

O fato é que a recuperação do crescimento econômico, combinada com políticas sociais definidas pela CF/1988, e fortalecidas nos anos 2000 (destaque para as políticas de valorização do salário mínimo e de garantia de renda), permitiu o movimento inédito que envolveu diminuição expressiva das taxas de desemprego, crescimento

96 Em 2003, a taxa de desemprego situava-se em 10,5%, recuando para 6,7% em 2012, apesar da ligeira alta observada nos dois anos seguintes.

97 Em 2003, a taxa de informalidade era de 57,4%, diminuindo para 46,4% em 2013, com pequena alta em 2014 para 47,3%.

98 Aumento de R\$ 989 em 2003 para R\$ 1.684 em 2014.

99 O Executivo solicitou ao Congresso Nacional a retirada de tramitação dos Projetos de Lei (PLs) nº 5.483/2001, que previa a introdução de um sistema em que prevaleceria o negociado sobre o legislado, e nº 4.308/1998, que objetivava facilitar a terceirização de mão de obra em qualquer atividade. (GONZALEZ et al., 2009).

do emprego formal, aumento do rendimento médio real do trabalho e queda de desigualdade da renda do trabalho (Oliveira, 2017; Silva, 2018).

#### **4. A rápida desestruturação do mercado de trabalho**

A perda de dinamismo da economia brasileira, notadamente a partir de 2014, diante da ineficiência das políticas anticíclicas apoiadas em desonerações tributárias, em se contraporem a um cenário externo cada vez mais hostil – detonado a partir da crise financeira internacional de 2008 – e de um ambiente político altamente conturbado, passou a comprometer a evolução dos principais indicadores de mercado de trabalho. Entretanto, foi somente a partir de 2015 que tais indicadores começaram a apresentar uma rápida deterioração, expressa na alta acelerada das taxas de desemprego<sup>100</sup>, na informalidade crescente<sup>101</sup>, na interrupção do crescimento real dos salários<sup>102</sup> e na reconcentração da renda do trabalho<sup>103</sup>.

Mais uma vez, e alheia às lições das experiências brasileira e internacional recentes, a regulação do mercado de trabalho foi eleita como a fonte dos males recém-surgidos na economia brasileira (Adascalitei; Morano, 2015; Silva, 2018), ignorando os efeitos provocados por um cenário econômico extremamente adverso, assim como a adoção de medidas com impactos contracionistas de curto, médio e de longo prazos<sup>104</sup>. Com efeito, a partir desse diagnóstico, em julho de 2017, foi implementada a denominada “reforma trabalhista” (Lei nº 13.467/2016), a mais ampla modificação da CLT desde a sua criação, em 1943. Em linhas gerais, a iniciativa surgiu com o objetivo de reduzir o papel da legislação, da Justiça do Trabalho e dos sindicatos laborais na definição dos termos que regulam o padrão de contratação e demissão, de uso e de remuneração da força de trabalho no Brasil. Consequentemente, foi garantida uma ampla autonomia e segurança jurídica para as empresas flexibilizarem tal padrão de acordo com seus interesses e objetivos, em

100 De 6,8% em 2014 para 12,7% em 2017.

101 Queda do percentual de trabalhadores contribuintes da Previdência de 64,7% em dezembro de 2014, para 63,8% em março de 2018.

102 Estimado em R\$ 2107 em dezembro de 2014 e em R\$ 2104 em março de 2018.

103 Informações acerca do comportamento recente do índice de Gini podem ser encontradas no artigo intitulado Crescimento, precarização e desigualdade no fechamento de 2017, de autoria de Fabrício Pitombo Leite. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/crescimento-precarizacao-e-desigualdade-no-fechamento-de-2017/>>. Acesso em: 30/07/2018.

104 Nesse ponto, cumpre destacar o estabelecimento do chamado “teto dos gastos públicos” (EC nº 95), que a pretexto de encaminhar um ajuste fiscal de longo prazo, na verdade, instituiu no Texto Constitucional uma regra para o crescimento do gasto público primário indexado à inflação passada, que comprimirá de forma bastante significativa os gastos sociais, seja comparativamente ao PIB, seja em termos per capita.

detrimento de uma série de direitos sociais conquistados e consolidados historicamente no Direito do Trabalho brasileiro.

Apesar do grande número de alterações na regulação trabalhista, vale destacar ao menos três pontos cujos impactos na estrutura e dinâmica do mercado de trabalho, avalia-se, serão de ampla repercussão. A primeira delas diz respeito à alteração da hierarquia da legalidade trabalhista em favor de negociações menos abrangentes, onde os trabalhadores normalmente se encontram em condições mais frágeis para a negociação das condições de trabalho. A assim chamada “prevalência do negociado sobre o legislado” impõe, em alguns casos, a prevalência de acordos individuais, e, em outros casos, de acordos coletivos sobre as convenções coletivas. Tudo isso em um cenário no qual foi retirada a principal fonte de financiamento da ação sindical no país (o imposto sindical), condicionando a cobrança de qualquer valor à anuência prévia e expressa do trabalhador individual. A repercussão geral das conquistas estabelecidas pelas negociações coletivas, porém, foi mantida.

O segundo destaque refere-se à introdução da figura do “trabalho intermitente”, em que as empresas poderão firmar contratos com os trabalhadores sem estabelecer patamares mínimos de horas de trabalho ou de remuneração mensal. O empregado, por sua vez, pode firmar contratos com diversas empresas ao mesmo tempo nessa modalidade, sem ter nenhuma garantia de que será de fato demandado durante aquele período, o que causa uma instabilidade muito grande em termos de remuneração, e o impede de ação, caso julgue necessário, o seguro desemprego.

O terceiro destaque fica por conta da inibição ao “litígio de má fé”. Por essa norma, o trabalhador que ação a Justiça do Trabalho contra seu ex-empregador e tiver sua reclamação declarada improcedente, terá que ressarcir todos os custos do processo, inclusive os gastos da parte litigante com advogados. Apesar da justificativa mirar o fluxo considerado exagerado de processos trabalhistas, na prática, ela tende a inibir os trabalhadores de acessarem a Justiça do Trabalho para fazerem valer seus direitos, pois perderiam o direito à gratuidade processual.

Apenas por essas três alterações destacadas é possível ter uma ideia da direção que as mudanças provocadas por essa recente reforma trabalhista apontam e quais serão seus impactos sobre a dinâmica e a estrutura do mercado de trabalho brasileiro: a flexibilização nas relações contratuais de trabalho aumenta significativamente, enquanto que as garantias e os direitos sociais dos trabalhadores são bastante afetados.

## 5. Considerações finais

O argumento desenvolvido ao longo deste texto sustenta que a experiência brasileira recente não permite a associação imediata entre flexibilização da legislação trabalhista e maior dinamismo econômico, bem como questiona as teses de que variáveis institucionais são as principais responsáveis pelo dinamismo do mercado de trabalho nacional. A discussão fundamental sobre o tema, de fato, repousa sobre qual seria a regulação pública do trabalho adequada a um padrão de desenvolvimento economicamente dinâmico e socialmente inclusivo.

Contudo, o que se observou foi que o modelo de regulação definido constitucionalmente em 1988 foi profundamente alvejado no decorrer desses 30 anos após sua promulgação, sobretudo em cenários de crise econômica – como no início e no final dos anos 1990 e nos anos recentes pós-2015 –, quando a retórica liberalizante ganha ares de verdade absoluta e incontestável. As mudanças que ocorreram ao longo desse período foram quase sempre no sentido de fortalecer essa retórica, desvirtuando o caráter protetivo próprio do Direito do Trabalho.

Ocorre que, como visto, a flexibilização do mercado de trabalho como instrumento para a geração de novas ocupações, mediante rebaixamento de custos e ampliação da capacidade competitiva das empresas, tem se mostrado um completo fracasso. A apreciação dos seus resultados práticos, no Brasil e no mundo, aponta, ao contrário, para um aumento da precarização da estrutura ocupacional, diminuição dos salários, maior concentração da renda e ampliação da pobreza, sem a garantia de induzir maior crescimento econômico.



## Capítulo 14

# CF 30 anos: a epopéia da seguridade na ordem social

Milko Matijascic<sup>105</sup>

A introdução do conceito de seguridade social foi a maior novidade no âmbito da Constituição Federal (CF-1988) no âmago da Ordem Social, que já representava uma grande novidade. A seguridade social devia conjugar as ações com as políticas de saúde, assistência e previdência social, buscando conferir-lhes um caráter simbótico para viabilizar o atendimento, cobertura e a gestão dessas três políticas públicas. Numa escala sensivelmente mais robusta, a nova Carta Magna previu a congregação de ações que já ocorriam, em parte, nos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)–, que cuidaram da proteção social para categorias socioprofissionais reconhecidas por lei no Brasil entre 1932 e 1966, ou mesmo dos fundos de pensão de grandes empresas públicas e privadas, que tomaram impulso em meados dos anos 1960. Com vistas a viabilizar a seguridade social, uma decisão muito importante foi tomada: a criação do Orçamento da Seguridade Social (OSS), tentando isolar essas ações sociais das fortes pressões fiscais, típicas de uma sociedade marcada, cronicamente, por problemas de financiamento (*funding*) de longo prazo.

Para compor o OSS, a CF de 1988 determinou a inserção de múltiplos tributos em seu âmbito, cabendo salientar a tradicional folha de pagamentos, com transferências de empregados e de empregadores, faturamento das empresas, lucro líquido e transferências de recursos fiscais ou criação de novas fontes de custeio em caso de haver insuficiência de recursos para cobrir os gastos. Essas iniciativas consolidavam, sob o prisma legal, a necessidade de rompimento com o custeio baseado exclusivamente por recursos oriundos da folha salarial, o que representava um problema para o Brasil, sobretudo nos momentos de crise econômica. A CF de 1988 determinou, ainda, que as fontes de recursos que integrassem o OSS seriam consideradas contribuições sociais, não podendo haver desvios para custear outras políticas públicas que não integrassem a seguridade

---

105 Doutor em Economia pelo IE-Unicamp, é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

social. Para lidar com as demais ações de políticas públicas, foram criados os orçamentos fiscal e das empresas estatais.

A nova CF criou direitos sociais bem delineados, representando uma vitória das lutas pela redemocratização, como a saúde passar a ser um direito universal, determinar que os benefícios previdenciários não teriam distinção de planos de benefícios para mulheres e trabalhadores rurais e que idosos e pessoas com deficiência de famílias pobres teriam direito a uma prestação mensal cujo piso era o salário mínimo.

As políticas sociais no Brasil não fizeram parte das metas das estratégias de desenvolvimento adotadas antes de 1988, ao contrário do que ocorreu com as políticas econômicas e toda a sua interação com as estratégias de investimento e regulamentação dos marcos legais. O Plano de Metas ou o Plano Trienal praticamente não faziam menções ao tema. Isso não significa que as políticas sociais tivessem merecido atenção nesses governos, considerando a aprovação e regulamentação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ambas em 1960. Entre 1961 e 1963, houve muita discussão sobre a temática social com foco nos trabalhadores rurais, mas o contexto de crise não se traduziu em leis mais perenes.

Após o advento dos governos militares, em abril de 1964, a política social sofreu fortes alterações de rumo com base em reformas, reforçando a separação entre o econômico e o social. O foco para lidar com o social se concentrou num atendimento básico das necessidades das famílias e os que quisessem obter benefícios maiores ou com atendimento melhor deveriam custear os próprios esforços, realizando desembolsos (*out-of-pocket*) ou contratando planos de saúde e aposentadorias, além de matricular os filhos em estabelecimentos de ensino privados.

As reformas de 1966/67 na área da previdência promoveram a centralização dos IAPs que não havia sido lograda com a LOPS em 1960. Foi mantida a unificação dos planos de benefícios da LOPS e, mais além, foram fixados pisos e tetos únicos para todos e não mais diferenciados por categorias. Somente os servidores públicos foram excluídos dessa sistemática, o que vale ainda hoje.

Um aspecto essencial, cujos desdobramentos ainda se fazem sentir nos dias de hoje, está relacionado ao plano de custeio. Para financiar as aposentadorias, benefícios relacionados a acidentes de trabalho, saúde, ensino profissionalizante e promover ações assistenciais, a fonte escolhida foi a folha de pagamentos com contribuições dos empregados e dos empregadores.

Assim, com as transferências de recursos para reduzir as desigualdades, um problema perene da sociedade brasileira, o custeio incidiu apenas sobre os salários e não sobre os demais rendimentos, como os decorrentes de ganhos de capital ou de transações como um todo. Numa

sociedade em que a participação dos salários sobre o PIB era limitada, isso representava um grande ônus para os trabalhadores. Mesmo o custeio do desemprego involuntário do trabalhador se daria com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que ainda hoje grava a folha salarial.

Os governos militares promoveram uma concentração de renda com o forte aumento da desigualdade salarial e de renda, para criar um mercado consumidor para as empresas transnacionais recentemente instaladas no Brasil e estimular o crescimento econômico, conforme demonstrado por Celso Furtado. Esse crescimento do PIB elevaria a demanda, estimulando investimentos e fortalecendo o mercado consumidor, acabando por beneficiar os trabalhadores menos qualificados. O forte crescimento iniciado em 1968, e que durou até 1980, parecia revelar que a estratégia foi bem-sucedida.

No entanto, ocorreram alguns eventos que gerariam sérios problemas para a economia brasileira, já no início dos anos 1970. Em 1971, os Estados Unidos deixaram de respeitar as regras firmadas no Acordo de *Bretton Woods* após o final da Segunda Guerra Mundial, e cessaram a paridade entre o ouro e o dólar. Isso criou dificuldades na esfera internacional, gerando fortes turbulências. Para piorar, em 1973 os países exportadores de petróleo praticamente quadruplicaram o preço dessa mercadoria, o que afetou duramente o Brasil.

Para não romper com a estratégia adotada, o país lançou mão de empréstimos ao sistema financeiro internacional, para financiar os investimentos considerados necessários para manter o forte crescimento econômico. Em 1979, com um segundo choque do petróleo e com o forte aumento das taxas de juros promovido pelo governo dos Estados Unidos, o Brasil passou a apresentar sérios problemas de balanço de pagamentos promovendo um forte ajuste recessivo para pagar o serviço da dívida. Essa recessão, a pior registrada pelas estatísticas brasileiras até então, refreou o crescimento econômico, reduziu a arrecadação tributária, elevou muito o desemprego e diminuiu o poder de compra dos salários, duramente afetados por uma inflação galopante. Continuar financiando a política social com base na folha salarial tornou-se impossível.

Diante da crise, ainda nos governos militares, foram implementadas várias medidas. Em 1979, começaram as ações que resultaram no atual-Sistema Único de Saúde (SUS), buscando controlar os desequilíbrios decorrentes da contratação de serviços pela iniciativa privada. Em 1982, foi criado o Fundo de Investimento Social (Finsocial), com vistas a custear investimentos em saúde, educação, assistência e habitação, entre outros. Finalmente, em 1983, foi aprovada a Emenda Calmon, determinando a distribuição de recursos para ao custeio da educação entre os entes federativos.

Já na Nova República foi criado o seguro-desemprego, financiado

por recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Embora ambos tivessem funções pretensamente sociais desde o início dos governos militares, os recursos não tinham destinação específica e a nova legislação, consolidada pela CF de 1988, criou uma destinação para esses recursos.

Assim, é importante destacar que a CF não criou vários dos mecanismos que se consolidaram a partir de então, como o SUS, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que substituiu o Finsocial, e o financiamento da educação. Já a criação do OSS, da legislação orçamentária em vigor, da Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da própria Ordem Social, foram engendrados no âmbito das atividades da Assembleia Constituinte.

Existe um consenso entre analistas ao afirmar que os dispositivos engendrados pela CF em 1988, relativos à seguridade, foram seguidos de forma muito parcial. Em 1991, foi criada uma Lei Orgânica da Seguridade Social que na verdade é encarada como uma lei de custeio, estando mais atrelada à previdência e que pouca referência faz à saúde e à assistência. Em termos de benefícios, cobertura e atendimento, foram criadas leis separadas para a previdência, saúde e assistência social. Não foram poucos os que atribuíram essa desagregação da legislação ao governo Collor, pois ele não defendia o conceito de seguridade, mas é preciso destacar que nenhum governo posterior reverteu essa forma de ação.

Ainda sob o prisma do custeio, a trajetória pós-Constituinte acabou por se desviar dos preceitos previstos no texto da CF em 1988. A título de exemplo, a saúde deixou de receber recursos oriundos da folha de pagamentos, em 1993, o que gerou sérios problemas financeiros, pois aqueles recursos eram transferidos com regularidade e pontualidade, sendo essenciais para efetuar os pagamentos para os serviços contratados pelo SUS. Os recursos administrados pelo Tesouro Nacional não chegavam de forma sistemática, pontual e regular, afetando seriamente a qualidade dos serviços, sobretudo num contexto hiperinflacionário, onde a perda do poder de compra decorrente dessa forma de gerir era consideravelmente agravada.

No caso da assistência social, com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em dezembro de 1993, a área passou a operar em novas bases, e o seu principal produto, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) passou a ser administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), também responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários. A assistência social passaria a possuir um ministério próprio em 2003, mas a gestão do BPC se manteve no INSS, ao contrário do que se deu com o Programa Bolsa Família (PBF) consolidado em 2004. Uma importante reversão dos preceitos da CF em 1988 ocorreu na Revisão Constitucional de 1993/94. Nesse momento, foi determinado que o OSS

poderia ceder até 20% dos seus recursos para políticas públicas que não integrassem a seguridade. Isso foi chamado de Fundo Social de Emergência, na época, e ainda hoje existe sob a denominação de Desvinculação de Recursos da União(DRU). Na atualidade, a cessão de recursos da DRU pode atingir o patamar de 30%.

Numa primeira aproximação, soa contraditório que um parlamento dominado por grupos conservadores mantivesse o OSS inspirado no ideário ideológico de esquerda. Mas isso se explica pelo fato da CF de 1988 ter destinado aos entes federados uma parte relevante dos impostos existentes no Orçamento Fiscal.

Diante da crise econômica e das dificuldades persistentes no equilíbrio das contas públicas, a utilização do OSS foi uma alternativa mais efetiva para elevar a carga tributária, pois esses recursos não precisam ser partilhados com estados e municípios, além do aumento de alíquotas ou a criação de novas contribuições poderem ser implementadas em 90 dias, não estando sujeitas ao princípio da anualidade, como no caso dos impostos. Foi exatamente esse o caso da Contribuição sobre Movimentações Financeiras (CPMF), existente entre 1993 e 2007.

A seguridade social nunca foi consolidada no âmbito da administração direta da União. Não existe uma conjugação de esforços perenes de ministérios da área social para empreender ações conjuntas para utilizar os recursos do OSS, com vistas a melhorar o atendimento, gestão ou cobertura das políticas abarcadas pela seguridade.

Mesmo o debate sobre a situação financeira da Previdência Social veiculado pela grande mídia praticamente ignora a existência da seguridade e do OSS, apresentando um resultado de caixa do INSS como deficitário e utilizando esse indicador como justificativa para empreender reformas com vistas a sanear as contas públicas. O fato do mercado de trabalho brasileiro apresentar de forma perene ao longo da história um quadro de grande precarização das relações de trabalho, em que uma parcela imensa dos trabalhadores não consegue contribuir de forma regular para a previdência, é ignorado em favor de reformas, a fim de tornar mais complexa a elegibilidade aos benefícios e buscando reduzir a sua taxa de reposição em relação aos rendimentos dos trabalhadores segurados. A sociedade pouco reage diante do fato do OSS ser ignorado, excetuadas algumas lideranças de centrais sindicais.

Mesmo diante dos sérios problemas que decorrem da pouca penetração da seguridade, é difícil deixar de salientar que existem problemas não resolvidos, provocando muita instabilidade. Sob o prisma da arrecadação, a isenção do pagamento de contribuições sociais por parte de empresas requer questionamento. Contribuição social é algo a ser pago, tendo por contrapartida um benefício da mesma proporção que o esforço contributivo. Nesse sentido, a isenção de contribuições patronais é um

erro, pois os subsídios fiscais devem ser realizados no terreno de impostos e não nos de contribuições, pois isso eleva injustificadamente o custo dos demais contribuintes. As isenções do pagamento de Cofins adotadas desde o final da década passada não podem ser consideradas sob o mesmo prisma, pois não se trata de contribuições *stricto sensu*. A presente análise, cabe sublinhar, considera apenas o prisma da teoria das finanças públicas, não exercendo juízos de valor sobre a efetividade dessas políticas. O manejo jurídico que denomina como contribuição algo que não é, gera confusão e pouco ajuda na montagem de um sistema de proteção social moderno.

O processo de consolidação da CF apresentou resultados importantes no âmago das políticas que compõem a seguridade social. A cobertura e o atendimento da seguridade foram ampliados, representando a virtual universalização das prestações de benefícios para idosos, e o número de atendimentos na saúde se elevou muito e de forma sistemática. A assistência social passou a atender contingente muito expressivo de famílias por meio do BPS e, já nos anos 2000, com o PBF.

O aumento da cobertura e do atendimento teve impactos relevantes para reduzir a pobreza e, em momentos específicos, ajudou a estancar o crescimento das desigualdades, tudo isso intimamente associado ao piso de um salário mínimo fixado pela CF, cujo poder de compra se recuperou bastante nas últimas décadas. O pacto federativo também amadureceu muito nesse processo.

As disposições da CF 1988 tiveram uma relação algo dialética com a trajetória anterior das políticas sociais. A CF consolidou a importância das políticas sociais nas ações de Estado, contrariando as orientações preexistentes. A criação da seguridade social e os seus poderosos efeitos sobre a cobertura e o atendimento são as maiores provas disso. Mas alguns dispositivos mantiveram o econômico e o social como opostos. O OSS, paradoxalmente, é um bom exemplo, pois a necessidade de criar um orçamento em separado e determinar que impostos são contribuições, é deixar de assumir que sistemas de proteção social precisam de impostos, pois são esses os instrumentos adequados para redistribuir renda, especialmente no Brasil, onde o respeito aos direitos trabalhistas ainda é muito precário.

Além disso, a utilização do OSS para promover uma nova centralização tributária no âmbito da União foge totalmente ao espírito de descentralização da CF. Os atuais debates sobre reformas e a atribuição quase exclusiva de culpa aos gastos sociais como a principal razão da crise fiscal e do baixo crescimento, repõe o debate aos moldes dos anos que precederam a CF, o que preocupa, porque naqueles anos os resultados econômicos e sociais foram desastrosos para o Brasil. A seguridade social deveria ser valorizada como a instituição que pode consolidar a coesão entre os brasileiros de fato.

## Capítulo 15

# CF 30 anos: seguridade social como “ponto fora da curva” do capitalismo brasileiros

Eduardo Fagnani<sup>106</sup>

A seguridade social é o principal mecanismo de proteção social e poderoso instrumento do desenvolvimento, compreendendo as áreas da saúde, assistência social, seguro-desemprego e previdência social. O Sistema Único de Saúde (SUS) é, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde (IBGE, 2015), a única alternativa de proteção para 72% dos brasileiros. Na assistência social, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) protege mais de 4,5 milhões de pessoas idosas e portadoras de deficiência com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo. O Programa Seguro-Desemprego concede atualmente cerca de 7 milhões de benefícios, a maior parte equivalente ao salário mínimo. O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) mantém mais de 28 milhões de benefícios diretos nos segmentos urbano e rural.

Segundo o IBGE (2002), cada beneficiário da previdência possui, em média, outros 2,5 membros na família. Portanto, direta e indiretamente, a Previdência Social beneficia cerca de 100 milhões de brasileiros, cujo valor do benefício gira em torno de um salário mínimo e meio. Usando o mesmo critério do IBGE, as transferências monetárias da seguridade social beneficiam, direta e indiretamente, mais de 140 milhões de brasileiros, sendo que dois terços dos benefícios equivalem ao piso do salário mínimo (Anfip e Dieese, 2017).

A assistência social e a previdência social representam fonte de renda para mais de 80% dos idosos brasileiros, fomentam a agricultura familiar, combatem o êxodo rural e regional, promovem a economia local e cumprem papel redistributivo nos municípios mais pobres (Galiza e Valadares, 2016). Em mais de 70% dos municípios, o montante de transferências monetárias da assistência e do RGPS (rural e urbano) é

---

106 Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit-IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social ([www.plataformapoliticocial.com](http://www.plataformapoliticocial.com)).

superior ao montante de recursos transferidos pelo Fundo de Participação dos Municípios (França, 2011).

A assistência social e a previdência social reduzem a pobreza, que é praticamente residual entre os idosos. Em 2014, apenas 8,76% das pessoas com 65 anos ou mais vivia com renda menor ou igual a meio salário mínimo. Sem esses benefícios, o percentual de idosos pobres aos 70 anos superaria 65% do total (Anfip e Dieese, 2017)<sup>107</sup>.

A seguridade social é o mais poderoso mecanismo fiscal de redução da desigualdade da renda. Estudos sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda na América Latina (Cepal, 2015) revelam que, no Brasil, o maior impacto na redução da desigualdade da renda é proporcionado pelas transferências monetárias e os gastos com a seguridade social (saúde, previdência e assistência social), seguidos pela educação (queda de 16,4 pontos percentuais no coeficiente de Gini).

## **1. Breve ciclo da cidadania social e déficit de capitalismo**

A despeito desses avanços na redução da pobreza e da desigualdade da renda, da melhoria das condições de vida dos brasileiros de menor renda, da ampliação da renda das famílias e do fomento ao mercado interno de consumo – que se constitui um vetor de crescimento da economia e da acumulação capitalista –, as “elites” dirigentes jamais aceitaram que, em 1988, a sociedade brasileira capturasse parcela cativa do orçamento público detida por esses donos do país. O “capitalismo” brasileiro rechaça, até mesmo, alguns poucos princípios elementares da socialdemocracia.

Em meados de 1970, os êxitos da *Golden Age* (1945-1975) ainda não haviam sido contestados pelos dogmas liberais e serviram como referência para os reformadores brasileiros formularem uma agenda de reformas progressista, nacionalista, democrática, desenvolvimentista e redistributiva (PMDB, 1982). Após longa tramitação, a Constituição de 1988 incorporou grande parte dessa agenda. Pela primeira vez, a questão social passou a ter status de direitos universais regidos pelo princípio da seguridade social, desenhando-se, no plano legal, o embrião do um Estado social tardio no Brasil.

Os avanços ocorreram em diversas frentes (Fagnani, 2005). Na seguridade social, houve tentativa de articular políticas universais semelhantes ao que é praticado por países da Europa. A CF-88 estabelece que a seguridade social seja integrada pelos setores da saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego (art. 194). Inspirado em alguns desses países, o Sistema Único de Saúde (SUS), universal e gratuito, substituiu o modelo privatizado vigente na ditadura. Na previdência

---

<sup>107</sup> Fonte: IBGE/Pnad harmonizada, excluindo área rural da Região Norte, salvo Tocantins. Elaboração: CGEPR/SPPS/MTPS

social, destaca-se o estabelecimento do piso dos benefícios equivalente ao salário mínimo e a extensão aos trabalhadores rurais dos mesmos direitos dos trabalhadores urbanos (benefício não contributivo, típico da seguridade social). A assistência social inovou com o Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado aos idosos pobres e aos portadores de deficiências, com renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo, com acesso que prescinde de contribuição individual. Na proteção ao trabalhador desempregado, foram criados mecanismos de financiamento sustentáveis para o Programa Seguro-Desemprego.

As semelhanças também são grandes no que diz respeito ao clássico modelo tripartite de financiamento da seguridade social, segundo o qual trabalhadores, empregadores e Estado são igualmente responsáveis pelo provimento das fontes de financiamento das políticas públicas que integram seus sistemas nacionais de proteção. Em 2015, em um conjunto de 15 países da OCDE, a participação média relativa das “contribuições do governo” no financiamento da seguridade social foi de 45% do total, seguida pela “contribuição dos empregadores” (34,6%) e pela “contribuição dos trabalhadores” (18%) (Anfip e Dieese, 2017)<sup>108</sup>.

Inspirando-se nessa experiência, os constituintes de 1988 instituíram o Orçamento da Seguridade Social, integrado pela contribuição do governo, do empregador e do trabalhador (art. 195). A seguridade social foi superavitária entre 1988 e 2015, mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) (cerca de R\$ 60 bilhões nos últimos anos) e com as desonerações tributárias concedidas sobre as suas principais fontes de financiamento (R\$ 157,6 bilhões, em 2015) (Anfip e Dieese, 2017).

Se a previdência é parte da seguridade Social e se o Orçamento da Seguridade Social é superavitário, neste caso, de onde viria o suposto “déficit”? Ele vem de não se contabilizarem como receita previdenciária as contribuições cabíveis ao Estado. Desde 1989, só são consideradas no orçamento da Previdência as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. Assim, o governo chama de “déficit” a parte cujo aporte é dever do Estado no esquema de financiamento tripartite instituído pela Constituição – mas que o governo não aporta. Portanto, o “déficit” é desprezo à ordem constitucional.

Esse desprezo à Constituição da República não se restringe ao descumprimento do Orçamento da Seguridade Social. Ele também está presente na (des)organização da seguridade social como sistema e na (não)

108 No Brasil, o Orçamento da Seguridade Social (art. 195 da CF 88) apresenta composição semelhante. Em 2015, do total das receitas da Seguridade Social (R\$ 694 bilhões), a participação relativa da “contribuição do governo” e da “contribuição dos empregados e empregadores” foi, respectivamente, de 49% e 51% (Anfip e Dieese, 2017). A questão é que o Orçamento da Seguridade Social nunca foi respeitado e, ao arrepro da Constituição da República, a “participação do governo” é considerada “déficit”.

criação do Conselho da Seguridade Social, previstos no art. 194, mas nunca implantados<sup>109</sup>.

## **2. Reações ao pacto social da redemocratização (1988-2014)**

Com base em fatos relacionados à seguridade social no período de 1988-2018, pode-se afirmar que o “capitalismo” brasileiro, visceralmente arcaico e antidemocrático, jamais aceitou o contrato social da redemocratização selado em 1988. A reação contra esse contrato social começou antes mesmo de a Constituição sair impressa da gráfica do Senado. É emblemática a tese do “país ingovernável”, esgrimida pelo presidente da República, José Sarney (1985-1989), para tentar impedir que a Assembleia Constituinte aprovasse o capítulo sobre a Ordem Social, que foi afinal aprovado.

Apartir de 1990, com a adesão tardia do Brasil à doutrina neoliberal, a reação se intensifica no curto governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), quando seria desfechado o golpe final na Carta de 1988, pois a própria Constituição previa sua revisão, em 1993, por maioria simples dos votos. Essa revisão acabou não ocorrendo por conta do *impeachment* do presidente, mas a contrarreforma prosseguiu no governo Itamar Franco (1993-1994) – que, dentre outros fatos, cria a Desvinculação das Receitas da União (DRU)<sup>110</sup>, que captura, para o Tesouro Nacional, 20% dos recursos constitucionais vinculados ao financiamento da Seguridade Social e Educação – e, sobretudo, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (Fagnani, 2005). O primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006) também é marcado pela ambiguidade na proteção social e pela manutenção da ortodoxia econômica.

Embora presentes entre 2007 e 2013, as tensões para se alterar o contrato social da redemocratização arrefeceram, sobretudo por conta do crescimento econômico e suas repercussões positivas sobre o mercado de trabalho, o gasto social, as transferências de renda da seguridade social e

109 É importante mencionar a falácia do argumento de que “quanto mais o governo aportar em previdência, menos recursos haverá para saúde e assistência social no Orçamento da Seguridade Social”. Em primeiro lugar, porque a saúde e a assistência social são financiadas pelos três níveis de governo. Portanto, as receitas não dependem apenas dos recursos da seguridade social, mas também dos recursos estaduais e municipais. Em segundo lugar, porque a maior parte das despesas do RGPS é financiada por fontes de receitas próprias do regime. Em 2015, por exemplo, 81% dos gastos (R\$ 352 bilhões) do RGPS foram cobertos pela contribuição de empregados e empregadores para a Previdência Social. Ou seja, os gastos previdenciários são, em grande medida, cobertos por fontes de receita do próprio setor, o que não ocorre no caso da saúde e da assistência social.

110 A DRU, inicialmente, recebeu o nome de FSE (Fundo Social de Emergência), depois rebatizado para FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), até sacramentar-se como DRU (Desvinculação de Recursos da União).

dos programas de combate à pobreza, que se refletiram na melhora dos indicadores sociais.

Entretanto, a partir de 2013, após as marchas populares capturadas pela elite, assiste-se a um novo acirramento dessas tensões, agora com caráter antipopular e antidemocrático, que se intensificou com a proximidade das eleições de 2014, quando a oposição aprofundou a campanha ideológica “terrorista” contra o suposto programa econômico “intervencionista”, agora com o propósito de apresentar o Brasil em “crise econômica terminal”.

### **3. Democracia estilhaçada: oportunidade de ouro para acabar com o pacto social da redemocratização (2015-2018)**

Como no passado, o atual imperativo da “austeridade” e do ajuste fiscal encobre o propósito de alterar o modelo de sociedade pactuado pela Constituição de 1988. Esse objetivo foi explicitado com todas as letras, por diversos interlocutores do poder econômico, desde o início dos anos de 1990, quando formularam e tentaram implantar inúmeras versões do documento *Uma ponte para o futuro* (PMDB, 2016)<sup>111</sup>, com diferentes embalagens.

O período de 2015-2018 apresenta ameaças de dissolução desse inédito ciclo de construção da cidadania social. Políticas de “austeridade” geram recessão, o que é funcional para rebaixar custos trabalhistas, combater a inflação mediante o desemprego, discriminar programas redistributivos, criminalizar partidos populares ditos “populistas” e justificar a implantação do Estado Mínimo Liberal, dado que “não há alternativa” – o que equivale a declarar que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”.

Essa construção ideológica ignora que o comportamento do gasto social no Brasil não é “um ponto fora da curva” na história das nações industrializadas e democráticas. Nas nações industrializadas, em média, o gasto social como proporção do PIB dobrou entre 1945 e 1975 e continuou a crescer entre 1990 e 2015, mesmo no contexto da hegemonia neoliberal e das restrições impostas pela crise financeira global de 2008. O crescimento do gasto social brasileiro após 1988 reflete a distensão do represamento secular dos direitos sociais. Mesmo assim, ao contrário da visão financista, o comportamento do gasto social brasileiro não é elevado na comparação internacional (Fagnani e outros, 2018)<sup>112</sup>.

A dilapidação do Estado Social de 1988 está sendo realizada em cinco atos principais: i) o “Novo Regime Fiscal” (PEC 55/2016); ii) a

<sup>111</sup> Documento lançado pelo PMDB ainda no governo de Dilma Rousseff, que sintetiza a opção de aprofundar o liberalismo econômico e social que vem sendo seguida desde 2016.

ampliação da DRU (de 20% para 30%); iii) a Reforma Tributária; iv) a Reforma Trabalhista, e v) a Reforma da Previdência Social. Além da asfixia financeira, há diversos processos que caminham no sentido da privatização, desmonte e imposição de graves retrocessos institucionais nos diversos componentes da seguridade social, educação, reforma agrária, agricultura familiar e política urbana (habitação, saneamento e mobilidade).

#### **4. Considerações finais**

Mais uma vez, fica claro que a democracia e o embrião da cidadania social são corpos seculares visceralmente estranhos ao “capitalismo” brasileiro. Aqui, o problema não é o suposto déficit da Previdência. O problema é o déficit de capitalismo e o déficit de democracia.

O Brasil tem longo passado escravagista, escassa experiência democrática e incipiente construção da cidadania. Ao contrário de nações desenvolvidas – como a Inglaterra, por exemplo, onde os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais foram consagrados nos séculos 18, 19 e 20, respectivamente –, ironicamente, os “direitos sociais” precederam os demais a partir de 1930, mas excluindo a totalidade das classes subalternas do campo e a esmagadora maioria dos que habitavam as cidades.

É nesta perspectiva histórica que se comprehende o período pós 1988 como um ciclo inédito de democracia, ampliação dos espaços públicos e avanços na construção da cidadania social. O desafio da sociedade e dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo é preservar as conquistas sociais de 1988, que representam um marco no processo civilizatório brasileiro.

---

112 Esse fato é reconhecido pela Secretaria do Tesouro Nacional, organismo vinculado ao Ministério da Fazenda, para quem o patamar do gasto social do Governo Central no Brasil é superior ao realizado pelos países emergentes da Ásia e encontra-se em patamar próximo dos países emergentes da América Latina. Entretanto, “em relação aos países europeus e seu estado de bem-estar social, o gasto social brasileiro ainda é relativamente baixo” (STN, 2016: 60). Estudo da Cepal (2015) revela que o gasto social per capita do Brasil é inferior ao verificado na Argentina e no Uruguai.

## Capítulo 16

# CF 30 anos: o RGPS entre a universalização e a privatização

Paulo Kliass<sup>113</sup>

O resultado final do debate a respeito das políticas sociais, tal como foi abordado no interior da Assembleia Nacional Constituinte, incorporou o conceito de seguridade social para tratar de três importantes domínios de serviços públicos na sociedade brasileira: i) previdência social; ii) saúde, e, iii) assistência social. A inclusão dessa tríade de políticas públicas relacionadas à vida e ao bem-estar no texto constitucional significou um importante avanço para consolidação de tais elementos como direitos de cidadania e obrigações do Estado.

A conclusão desse processo teve o significado de aceitar as proposições que se inspiravam em modelos existentes em países europeus, onde as políticas de proteção social eram consideradas de forma ampla e geral, para além simplesmente da previdência social considerada de maneira isolada. Era o caso, entre outros, de Inglaterra, França, Espanha e os países escandinavos. Ao universalizar o direito ao acesso a tais bens e serviços oferecidos pela administração pública, os constituintes originários estabeleceram também os modelos voltados para os subsistemas da seguridade social. Assim, a Constituição prevê desde o início a existência de um “Sistema Único de Saúde” (SUS) e um “Regime Geral de Previdência Social” (RGPS). Já a assistência social foi organizada mais tarde, a partir de uma lei orgânica em 1993 e suas sucessivas alterações posteriores.

Além disso, foram criados dispositivos constitucionais organizando o sistema de financiamento da própria seguridade social. No capítulo das finanças públicas, encontra-se a definição de um orçamento específico para a seguridade social, ao lado do orçamento fiscal e de outro para o investimento das empresas estatais. Essa determinação buscava assegurar sustentabilidade para os regimes de proteção social, inclusive por meio de

---

113 Doutor em Economia e integrante da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do governo federal.

previsões de tributos para o custeio do sistema.

Apesar de toda essa previsão institucional e financeira, a realidade do sistema de seguridade social ao longo das três décadas não refletiu plenamente a intenção inicial do constituinte. É inegável que o Brasil obteve um grande avanço em termos da consolidação das áreas de previdência social, saúde e assistência social. No entanto, ainda que o Texto Constitucional determine o caráter universal e público desse tipo de direito, a realidade de sua implementação foi bastante distinta. Na verdade, houve um processo de crescimento relativo das alternativas privadas de fornecimento dos três tipos de serviços públicos ali estabelecidos.

## **1. A previdência social: entre a Constituição e a realidade**

No caso específico da previdência social, observa-se um crescimento significativo no universo de assistidos pelo RGPS desde a entrada em vigor do novo modelo. O total de beneficiários da previdência social sai de 10,1 milhões em 1988 e chega a 29,8 milhões em 2017. Isso significa que houve quase uma triplicação do número de benefícios previdenciários, um salto de 194% ao longo dos 30 anos. Esse movimento oferece a dimensão do crescimento de importância da previdência social como política, que tem excelente potencial para promover a inclusão social e a redução dos níveis de desigualdade social e econômica do país.

A ampliação da cobertura é expressiva e não pode ser creditada exclusivamente ao crescimento demográfico que o país experimentou durante o mesmo período. A população total cresceu apenas 44% ao longo das três décadas, saindo de 141 milhões para 208 milhões. Com isso, deu-se um aumento significativo na relação existente entre a quantidade total de beneficiários e o total de habitantes. Esse indicador sai de 7,2% em 1988 para atingir 14,6% em 2017.

Um fator que contribuiu para o aumento da população beneficiária foi a determinação constitucional de inclusão dos trabalhadores rurais no regime da previdência social. Dessa forma, a partir de 1989 verifica-se uma elevação do número de benefícios concedidos a esse segmento, que até então estava impedido de participar formalmente do regime previdenciário. Durante a primeira década da inovação, percebe-se um crescimento de 85% nesse item, um ritmo mais acelerado do que o crescimento do total de benefícios do RGPS, que se eleva em 69%.

Porém, é interessante notar que, ao longo das três décadas, o crescimento dos benefícios rurais foi, ainda assim, inferior ao total dos benefícios do sistema da previdência social. Eles cresceram 176% entre 1988 e 2017, ao passo que o total cresceu 194% como já dito anteriormente. Isso significa que o crescimento dos beneficiários urbanos foi mais expressivo do que os rurais.

## **2. Crescimento das alternativas de previdência privada**

A expansão da abrangência da previdência social ao longo das últimas três décadas é um fato inequívoco. No entanto, esse processo foi realizado de forma paralela ao crescimento simultâneo das alternativas previdenciárias privadas. As opções da previdência complementar fechada e aberta foram bastante estimuladas por meio de políticas públicas que terminaram por reforçar o processo crescente de financeirização da economia e da sociedade brasileiras.

Os tetos de limite para o pagamento de benefícios previdenciários pelo RGPS foram comprimidos de forma sistemática, fazendo com que os aposentados com níveis mais elevados de renda fossem obrigados a buscar esse tipo de alternativa de complementação. As camadas de classe média foram beneficiadas com medidas de isenção tributária caso adquirissem os planos de previdência aberta das instituições financeiras. Na verdade, são apresentados como mercadorias do ramo de seguros, supervisionados pela própria Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Na outra ponta, os fundos de pensão também apresentaram uma expansão considerável ao longo do período. Trata-se dos planos de previdência complementar fechada, oferecidos por empresas, pela administração pública ou por instituições constituídas pelos próprios trabalhadores. Por meio desse tipo de alternativa, os futuros beneficiários contribuem durante a vida ativa para obter uma renda de aposentadoria em complementação ao teto do INSS. As empresas recebiam facilidades tributárias caso oferecessem esse tipo de benefício aos seus empregados.

As informações oficiais relativas aos planos abertos estão disponíveis apenas a partir de 1994. Mas mesmo assim oferecem um panorama esclarecedor a respeito de seu desempenho. A preços atualizados, as receitas anuais totais desse subsistema privado passaram de R\$ 3 bilhões em 1994 para R\$ 118 bi em 2017 – uma multiplicação superior a 36 vezes no período. No que se refere ao patrimônio de seus fundos de aplicação, eles partiram de um volume de patrimônio de R\$ 15 bi em 1994 e chegaram a R\$ 766 bi em 2017. Um crescimento de 53 vezes ao longo das três décadas. Quando comparados com os números de expansão do RGPS, observa-se uma diferença expressiva: o total de dispêndios com os benefícios da previdência social sai de R\$ 161 bi em 1997 e alcança R\$ 577 bi em 2017, um volume multiplicado por apenas 3,5 vezes.

O movimento observado no interior do universo dos fundos de pensão também aponta o crescimento relativo desse sistema de complementação previdenciária. A valores atuais, o patrimônio acumulado dos ativos de tais entidades salta de R\$ 222 bi em 1994 e atinge R\$ 805 bi em 2015. Ainda que seja um salto menor do que o verificado na previdência aberta, o patrimônio dos fundos de pensão foi multiplicado

por 3,5 ao longo do período. Por outro lado, as informações relativas à sua população também confirma o crescimento do sistema. Ainda que só esteja disponível a partir de 1997, observa-se um crescimento de 266 mil para 753 mil no número de assistidos com benefícios de complementação previdenciária pelos fundos de pensão no mesmo período. Essa taxa de crescimento (2,8 vezes) foi também maior do que a observada com o número de beneficiários do RGPS entre esses mesmos anos (2,1 vezes).

### **3. Limitação ao RGPS e expansão da previdência complementar**

Esse crescimento paralelo das alternativas de previdência privada guarda profunda relação com o processo mais geral de ampliação do espaço das atividades vinculadas ao sistema financeiro no conjunto da economia e da sociedade. Apesar da previsão constitucional da previdência social como direito social básico e como condição de cidadania, o fato é que ao longo das três décadas assistimos a um processo crescente de mercantilização desse tipo de serviço público. Processo semelhante deu-se com a saúde, onde a manutenção do SUS não impediu o crescimento de uma quantidade importante de serviços privados de saúde em paralelo. Na área da assistência social, observou-se também a expansão da rede privada de serviços, seja por meio da mercantilização stricto sensu, seja por meio de organizações sociais e de natureza religiosa/filantrópica.

No caso específico da previdência, o estímulo veio também por conta de mudanças ocorridas na legislação infraconstitucional e na regulamentação do RGPS. Talvez a mais importante de todas essas mudanças esteja relacionada à redução sistemática dos valores do teto limite para os benefícios previdenciários. Por meio dessa diminuição, os setores que visualizam condições para se aposentar com renda acima de tal limitação veem-se obrigados a buscarem a complementação dos rendimentos. Essa é uma das bases para o crescimento expressivo dos fundos abertos e fechados, tal como visto anteriormente.

Durante a primeira década de 1970, por exemplo, o teto limite do regime de previdência social era de 20 salários mínimos (sm). Ao longo do final da década, a média cai para 17 sm. Durante a década seguinte, o teto volta aos 20 sm. No entanto, a partir de 1990, verifica-se uma queda importante e até 2017 o teto limite variou entre 7 e 8 sm, segundo os períodos considerados. Com isso, essa opção de política pública representou, na prática, um grande incentivo para a ampliação da rede de previdência privada.

Além disso, a criação do fator previdenciário em 1999 também reduziu os valores efetivamente recebidos pelos participantes que optassem pela aposentadoria por tempo de contribuição no interior do RGPS. Esse

movimento operou como estimulador para a busca de algum mecanismo de complementação privada. Em 2003, 89% dos benefícios do RGPS eram inferiores a 4 sm. Em 2017, esse percentual sobe para 97% e pode atuar como incentivador da busca por alguma forma de complementação privada para os que apresentam renda suficiente para tanto.

#### **4. Considerações finais**

Pode-se concluir que o balanço das três de décadas da CF é contraditório no que se refere à previdência social. Por um lado, assistiu-se ao crescimento e à expansão da esfera de abrangência do RGPS, com aumento expressivo de seus beneficiários. Essa ampliação quantitativa foi também reforçada pela política de recuperação do valor real do salário mínimo e pelas políticas de estímulo à inclusão no mercado de trabalho formal.

Por outro lado, ao longo do mesmo período, o país conheceu o crescimento expressivo das modalidades de complementação de previdência de natureza privada. Os fundos de pensão e os diversos tipos de planos de previdência complementar cresceram a taxas impressionantes. Com isso, não seria exagerado afirmar que esse processo caracteriza uma forma particular de privatização do próprio mecanismo público da previdência social.



## Capítulo 17

# CF 30 anos: desafios à institucionalização do combate à pobreza como parte da seguridade social brasileira

Ricardo A. S. Karam<sup>114</sup>

Em complemento aos estudos que vêm apontando a ordem de grandeza das perdas nos campos da saúde, previdência e assistência social decorrentes da promulgação da Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “teto dos gastos”, este artigo explora os retrocessos não apenas financeiros, mas também organizacionais e institucionais que se anunciam a partir da asfixia orçamentária e do esvaziamento político da área social. O foco da análise é o conjunto de iniciativas instituídas em prol do combate à pobreza, da intersetorialidade e da equidade no gozo dos direitos estabelecidos pela Carta Cidadã.

Ainda que a Constituição de 1988 tenha aprofundado o combate à extrema pobreza ao estabelecer medidas como a definição do salário mínimo como piso para as transferências de renda, a substituição da Renda Mensal Vitalícia pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a equiparação dos benefícios previdenciários rurais aos urbanos (com tratamento favorecido para os agricultores familiares), seu texto não previu um campo de políticas específicas de combate à fome e à pobreza, ou mesmo de uma instância coordenadora do conjunto das políticas de proteção social. Incapacidade laboral, idade, formalização e composição familiar continuaram sendo fatores determinantes para o acesso aos benefícios monetários.

Felizmente, a combinação de redemocratização política, descentralização administrativa e participação social trazidas pela nova Carta, estimulou uma nova geração de programas sociais nos três níveis de governo. No nível Federal, essas iniciativas avançaram para a integração e aprofundamento das políticas de transferência de renda condicionada, de segurança alimentar e de assistência social. Convergiram, posteriormente, para a primeira estratégia intersetorial, multidimensional e interfederativa de combate à extrema pobreza no

---

114 Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

país – O Plano Brasil sem Miséria.

O reexame aqui proposto tem um duplo objetivo: efetuar um balanço crítico desse período recente e apontar os retrocessos embutidos na contrarreforma representada pela PEC 95, que coloca em risco os resultados positivos do período 2003-2014, dentre os quais podem ser citados a retirada do Brasil do “Mapa da Fome” da ONU, em 2014<sup>115</sup>, e a redução da pobreza multidimensional em 61,5%, entre 2004 e 2014<sup>116</sup>.

## **1. Do combate à fome ao desenvolvimento social: fragmentação, percalços e aprendizagem**

Tornou-se lugar-comum descrever o Fome Zero como uma proposta megalômana, destinada ao fracasso desde sua concepção. De fato, as ambições desta que foi a primeira medida de impacto do governo Lula não eram modestas, o que fez seu insucesso ser intensamente discutido e politicamente explorado. Um olhar mais acurado, contudo, revela uma história bem mais *nuançada*. Cercado de expectativas, o Fome Zero foi apresentado como uma iniciativa transversal, interfederativa e aberta à sociedade civil, pretendendo combinar medidas emergenciais de combate à fome e à desnutrição com ações estruturantes de médio e longo prazos. Nas palavras do ex-ministro José Graziano, que recebeu uma nova pasta com a missão de coordenar sua execução – o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa) –, tratava-se do primeiro passo rumo a um *novo modelo de desenvolvimento*.

O governo eleito deparou-se, contudo, com vários passivos nessa seara, aos quais acrescentou sua própria cota de erros. O desmantelamento das políticas de segurança alimentar e nutricional ocorrido nos anos anteriores, somado a um conjunto de políticas sociais fragmentadas e concorrentes entre si, revelou heranças de equacionamento bem mais complexo do que o previsto. Adicionalmente, a despeito do papel supostamente protagonista nesse processo, o recém-criado Mesa não se mostrou capaz de coordenar os programas de transferência de renda condicionada em funcionamento (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Peti), que seguiram completamente autônomos. Pelo contrário, a nova estrutura criou mais um, o Cartão Alimentação, decisão

115 A FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) divulga periodicamente, desde 1990, o Mapa da Fome no mundo, apontando em quais países há parte significativa da população – 5% ou mais – ingerindo uma quantidade diária de calorias inferior ao recomendado. O Brasil permaneceu acima desse índice até 2013. Em 2014, com o registro de 3% da população nessa condição, o país foi excluído da publicação.

116 Estudo técnico nº 13/2016, Sagi/MDS: Contribuição para a Agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: indicador de pobreza multidimensional para América Latina, inspirada em proposta preliminar da Cepal.

que postergou uma importante recomendação do relatório da equipe de transição do governo eleito em 2002: a unificação das bolsas e auxílios a cargo de órgãos diversos.

Entre iniciativas mal sucedidas (apoio aos consórcios privados de desenvolvimento local, aposta nos convênios diretos com os municípios) e a dificuldade de se definir como órgão setorial ou coordenador, o Mesa apresentou resultados bem abaixo do esperado, o que levou o então presidente Lula a retomar a proposta de unificação dos programas de transferência condicionada de renda, que aconteceu por meio do lançamento daquele que se tornaria um dos mais bem sucedidos programas sociais da história recente, o Bolsa Família (PBF).

Em que pese a saída de cena prematura do Fome Zero, olhando retrospectivamente, percebe-se que a circulação de ideias, a abertura de canais de participação social, o desenvolvimento de capacidades burocráticas e a criação de novas instâncias de pactuação são legados desse período, com amplas repercussões na estrutura de governança dos órgãos, planos e programas sucedâneos. A reestruturação da área social do governo, a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004, que absorve o extinto Mesa e outra pasta de curta trajetória, a da assistência e promoção social (MAS)<sup>117</sup>, pode ser entendida mais como uma evolução do que como uma mudança de rumos. Abrigam-se assim, no primeiro escalão do novo órgão, políticas de variados graus de maturidade e distintos níveis de consolidação institucional – transferências de renda condicionadas, segurança alimentar e assistência social –, agora com uma perspectiva de gestão integrada.

Se a aposta subjacente à criação do MDS era alcançar um nível de coordenação e reforço mútuo capaz de corresponder às altas expectativas da base social do governo, pode-se considerar que os esforços foram bem sucedidos. Às pactuações intra e intergovernamentais que viabilizaram o lançamento do PBF e o fortalecimento do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), seguiram-se eventos que representam marcos de participação social e de fortalecimento institucional das políticas nele abrigadas.

Nos três anos seguintes à criação do MDS ocorrem a II e III Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, evidenciando que a ação governamental encontrava apoio na sociedade civil para avançar. Em 2006, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), instituindo finalmente um marco jurídico para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e

---

118 Centros de Referência de Assistência Social e Centros de Referência Especializados de Assistência Social.

Nutricional (Sisan). A lei estabelece, ainda, o compromisso governamental de elaborar uma política e um plano nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Em fevereiro de 2010, ocorre a inclusão do direito à alimentação no rol dos direitos constitucionais, por meio da promulgação da Proposta de Emenda à Constituição nº 64. Embora carecendo de fontes estáveis de financiamento, a medida amplia o espaço para debates e oferece crescente visibilidade para a temática na agenda pública, nos três níveis de governo.

Já o Bolsa Família, que nasceu atendendo a 3,6 milhões de famílias, chega a 2010 com cerca de 13 milhões de famílias, praticamente universalizado pelo território graças à mobilização de gestores da educação, saúde e assistência social. Nesta última, a mais institucionalizada das políticas sob a guarda do MDS, os avanços são significativos. Além de integrar ao PBF a oferta de serviços e o acompanhamento de condicionalidades familiares, a área implementa uma robusta agenda programática. Impulsionada pelos resultados da sua IV Conferência Nacional, ocorrida em 2003, é estruturado um Sistema Único de Assistência Social (Suas) para implementar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em moldes similares aos do Sistema Único de Saúde (SUS). Tais iniciativas conferem à assistência social um crescente protagonismo no combate à pobreza, que passa a ser realizado por meio de uma estrutura territorializada, hierarquizada e especializada, composta por unidades físicas (Cras, Creas e instituições sem fins lucrativos)<sup>118</sup>, que oferecem uma ampla variedade de serviços e programas de proteção, vigilância e defesa dos direitos sociais.

## **2. O permanente desafio da intersetorialidade e da equidade – o Plano Brasil sem Miséria**

A despeito da abrangência e da cobertura alcançadas, o Programa Bolsa Família não logrou os avanços dele esperados no que diz respeito à promoção da intersetorialidade. Uma explicação para os resultados modestos nessa dimensão talvez resida justamente em seu desenho complexo, que envolveu desde o início uma agenda intensa de discussões federativas, aprimoramentos tecnológicos e diálogo com órgãos de controle interno e externo, prejudicando a assunção de um maior protagonismo para além das condicionalidades educacionais e de saúde. A falta de uma articulação mais efetiva com as políticas de inclusão produtiva seguiu sendo um fator de aglutinação dos críticos mais ferrenhos, notadamente sob a argumentação da necessidade das “portas de saída” contra eventuais “acomodações” dos beneficiários.

---

118 Centros de Referência de Assistência Social e Centros de Referência Especializados de Assistência Social.

Ciente da necessidade de avançar na agenda social, a coalizão governista já preparava uma nova etapa das políticas de proteção social e combate à pobreza, por ocasião do pleito de 2010. Herdeira das altas taxas de popularidade do antecessor, a presidente Dilma vence as eleições tendo a superação da extrema pobreza como parte de sua plataforma eleitoral. Formulado ainda durante a campanha, é lançado, por meio do Decreto nº 7.492, de junho de 2011, o Plano Nacional para Superação da Extrema Pobreza, batizado como Plano Brasil sem Miséria (BSM).

O BSM partiu de uma linha de corte de R\$ 70 *per capita* para definição do seu conceito de extrema pobreza, abaixo da qual, segundo dados do Censo IBGE de 2010, concentravam-se 16,2 milhões de brasileiros. Embora tenha adotado uma linha monetária para definição de seu público-alvo, sob alegação de objetividade e pragmatismo, o desenho e a estratégia de implementação adotados pelo plano tinham ambições multidimensionais e intersetoriais, materializadas em 70 ações a cargo de diversos ministérios e articuladas em torno de três grandes eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos.

Em valores nominais, o Plano Brasil sem Miséria, desde seu lançamento até novembro de 2014, chegou a R\$ 109,6 bilhões de execução. Tal como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), suas dotações não foram submetidas a contingenciamento, bem como gozaram de prioridade na liberação financeira. Tendo o Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas, um misto de novos programas e adaptações de iniciativas já em curso passou a ser ofertado em larga escala, casos do Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, Tarifa Social de Energia Elétrica, Telefone Popular.

A despeito do significativo volume de gastos, o feito mais notável do BSM talvez tenha sido abrir espaços de articulação e pactuação a iniciativas de campos tão diversos quanto saúde, educação, previdência social, trabalho e desenvolvimento agrário. Políticas setoriais de trajetórias e estruturas de governança singulares foram chamadas a incorporar a superação da pobreza em seus planos, programas e ações. Sob o primado da equidade, tensões inerentes ao debate universalismo x focalização puderam ser debatidos e enfrentados, permitindo que ações destinadas a públicos específicos fossem ancoradas numa visão de garantia universal de direitos e ofertas de serviços, para além do residualismo compensatório.

Contudo, é forçoso apontar que muitos dos resultados positivos na articulação intra e intergovernamental deveram-se a incentivos financeiros ad hoc estabelecidos pelo BSM e monitorados por instâncias de coordenação integrantes de sua estrutura de gestão temporária. O maior desafio colocado refere-se justamente à criação de espaços de pactuação perenes, robustos e representativos, capazes de promover a

superação da atuação setorializada e a competição por recursos em prol de uma visão baseada em direitos de cidadania. Esta segue sendo uma medida essencial em proveito da integração dos diversos campos da política social.

### 3. Crise, ruptura e retrocesso

Com o início da crise que se abateu sobre o Brasil a partir de 2014, o BSM viu seus recursos sofrerem forte redução. Ainda antes do prazo estabelecido para seu encerramento, a queda nas receitas públicas provocaria a interrupção mesmo de suas ações de maior visibilidade, como o Pronatec, que desde 2011 garantira mais de 8 milhões de matrículas em cursos de educação profissional gratuitos.

Desde o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, contudo, o que se resumia a mais um movimento pró-cíclico na política social transformou-se num projeto de remercadorização de direitos e desmonte do legado de inovações institucionais dos anos anteriores.

Inspirado no documento *A travessia social – uma ponte para o futuro*, elaborado pela fundação de estudos e pesquisas do então PMDB, o governo de Michel Temer dá início a uma série de medidas que incluem interrupções de programas, alterações normativas, reduções orçamentárias e reestruturações organizacionais, incluindo a fusão e posterior “desfusão” do MDS com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pastas que representavam prioridades políticas do governo anterior e que responderam por boa parte da redução da extrema pobreza no país<sup>119</sup>. De acordo com o diagnóstico do documento, o Estado havia chegado ao seu *limite, absorvendo 40% da renda nacional* (p. 7). De forma coerente, e previsível, o cerne da política de combate à pobreza proposta no novo programa é a priorização dos 10 milhões de brasileiros que compõem os 5% mais pobres da população. Para os 70 milhões de pessoas que compõem o segmento situado acima disso, restaria submeter-se às agruras do mercado, pois, como salienta o documento, tiveram [...] mais êxito em se beneficiar do progresso recente, constituindo, portanto, uma parcela perfeitamente conectada à economia nacional (p. 10). Trata-se, sem meio termo, do puro e simples recrudescimento do discurso em prol da maior eficiência e melhor focalização dos gastos públicos, outrora em voga na década de 1990.

Em que pese o clima político extremamente adverso para o campo progressista, as reações na sociedade e em parte do Congresso

---

119 Após a reversão da fusão com o MDS, o MDA foi transformado na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil desde setembro de 2016.

refrearam algumas medidas mais radicais na área social, caso da redução do orçamento destinado aos serviços do SUAS em mais de 98%, o que significaria a virtual inviabilização do sistema. Mudanças mais profundas no Bolsa Família, também anunciadas, acabaram não sendo levadas a frente, demonstrando baixa disposição do atual governo em assumir os custos políticos de iniciativas mais drásticas contra programas reconhecidamente bem-sucedidos.

De toda forma, a lenta asfixia que se prenuncia significará, no médio prazo, o desmantelamento de um sistema que tem exercido um papel determinante na proteção social, notadamente dos segmentos mais vulneráveis. Trata-se, preocupantemente, da interrupção radical de uma trajetória de desenvolvimento institucional e organizacional que se acelerou nos últimos dez anos. Uma ruptura que coloca em risco aprendizagens, acúmulos e aprimoramentos, com custos sociais elevadíssimos.

#### **4. Considerações finais**

A análise da trajetória das políticas de combate à pobreza entre 2003-2014 mostra um quadro de expansão gradativa do rol de direitos garantidos pelo Estado brasileiro aos seus cidadãos. Melhorias organizacionais, novos instrumentos e participação social são marcas de um período de acelerada inclusão social no país, sinalizando uma correlação positiva entre evolução institucional e o fortalecimento da cidadania. Muitas das iniciativas recentes aqui discutidas derivam do aprimoramento de programas antigos, alguns deles implementados por governos de matrizes ideológicas distintas, confirmando que incrementalismo e inovações radicais se alternam, potencializados por arranjos de governança capazes de explorar sinergias e complementaridades institucionais.

Do ponto de vista das estratégias situacionais adotadas, é possível perceber que a complexidade inerente à gestão de políticas públicas em ambientes democráticos, em vários momentos significou o reforço de controles administrativos e hierarquias, a fim de recuperar a capacidade de coordenação governamental e a coerência entre meios e fins, confirmando que a gestão de políticas em rede não prescinde do ativismo estatal.

Contudo, as perspectivas a partir da aprovação da EC 95, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, são de um quadro de retrocesso acelerado desses avanços. A perda de status por parte das políticas que exerceiram papel fundamental no combate à pobreza, caso da inclusão produtiva no campo e a sinalização de mudanças restritivas nas aposentadorias rurais, benefícios de prestação continuada, Bolsa Família e salário-mínimo,

---

120 Os dados mais atualizados estarão disponíveis no Boletim de Políticas Sociais nº 27, com previsão de publicação em setembro de 2018.

permitem antever o recrudescimento nos níveis de pobreza e extrema pobreza, que já vêm sendo detectados mesmo nas estatísticas oficiais. Publicações recentes da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea têm procurado estimar o montante dessas perdas ao longo dos próximos 20 anos, período de vigência do congelamento de gastos<sup>120</sup>. Fragmentada em inúmeros programas a cargo de órgãos distintos com arcabouços legais de variados graus de maturidade e institucionalização, a política social continua a carecer de unidade e coerência, sendo assim alvo fácil de ajustes de cunho fiscalista. Com a mudança constitucional limitadora da atuação do Estado, mesmo as políticas universais com vinculação orçamentária sofrerão cortes drásticos, o que deve acirrar a focalização perversa, por meio da expulsão de uma parcela ainda maior de usuários em função da precarização dos serviços e da ampliação dos vazios assistenciais.

## Capítulo 18

# CF 30 anos: a economia política do desenvolvimento regional brasileiro

Liana Carleia<sup>121</sup>

A questão regional brasileira constitui um dos mais importantes desafios do nosso tempo. À sua resolução estão associadas as possibilidades de estabelecimento de marcos civilizatórios para o país, da democracia tal como a conhecemos no mundo ocidental e, finalmente, da construção de uma nação brasileira. A questão regional no século XXI é bem mais complexa do que quando a associávamos, primordialmente, às regiões histórica e estruturalmente mais pobres, como o Nordeste e o Norte, no âmbito das macrorregiões brasileiras.

Um país com 209 milhões de pessoas, das quais 84% vivem em áreas urbanas e a maioria dos 5570 municípios abriga, cada um, no máximo 20 mil habitantes, revela a multiplicidade de escalas nas quais são reproduzidas “novas” questões regionais. Talvez a mais complexa seja a escala metropolitana com profundas diferenças de condições de vida, acesso à moradia, transporte, saúde e educação, organizadas sob o mote: “direito à cidade”. Cidade essa que se quer inteligente, digital, palco de bem sucedidas start-ups, mas que não resolveu os problemas do saneamento básico, da água e do lixo, por exemplo.

Nessa escala, fica evidente o fracasso do nosso desenvolvimento quando se trata de integrar populações, suas necessidades e suas economias; desde a CF-88, a qualificação de uma região como metropolitana tornou-se uma questão política que prescinde da prévia integração<sup>122</sup> econômica das áreas incluídas, o que seria seu fundamento, uma vez que cada estado

---

121 Economista, professora titular da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisadora do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC) da UFPR. A autora agradece os comentários e as sugestões recebidas do Comitê Editorial; os erros remanescentes são de sua responsabilidade.

122 É provável que o conceito de integração econômica seja um dos mais polêmicos em teoria econômica e está presente na discussão dos autores fundadores do pensamento em desenvolvimento regional, tais como Myrdal e Perroux. No caso brasileiro, a integração da economia nacional aconteceu, superando as antigas ilhas, como se referia Chico de Oliveira às macrorregiões, nos anos 1970 do século passado, mediante o processo de industrialização, constituindo um padrão de divisão inter-regional do

define os critérios para criá-las. O subdesenvolvimento sempre cobra o seu preço!

O objetivo deste artigo é chamar a atenção para a (in)capacidade dos marcos institucionais definidos pela Constituição de 1988 promoverem a redução das desigualdades regionais tal como propugna, em seu art. 3º, pelas seguintes principais razões: i) os governos, após a promulgação da CF-88, não definiram a redução das desigualdades regionais como um objetivo primordial; ii) igualmente, não propuseram um projeto nacional de desenvolvimento que pudesse ancorar uma política nacional de desenvolvimento regional; iii) a CF-88 também foi incapaz de promover um retorno a uma discussão e uma prática consequente da federação brasileira, reduzida apenas a um federalismo fiscal predatório, como bem ilustra a guerra fiscal entre os estados; iv) a institucionalidade proposta pela CF-88 para a sustentação da política de desenvolvimento regional é ambígua e insuficiente, dificultando a coordenação efetiva dessa política. Na realidade, a coordenação de uma política nacional de desenvolvimento regional nunca foi implementada. Assim, a busca pela redução das desigualdades regionais no âmbito da CF-88 acabou se tornando um programa não cumprido ou, talvez, um símbolo do desejo de uniformização das condições de vida em todo o território brasileiro.

## **1. A Constituição Federal de 1988 e a questão regional brasileira**

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) é uma determinação de organização e regulação do Estado brasileiro assentada em bases que poderiam transformar a nossa sociedade. O pressuposto central é o da vigência do Estado Democrático de Direito, atribuindo a esse Estado uma ação dirigente, a obrigatoriedade do planejamento e o compromisso com o desenvolvimento.

Do ponto de vista do desenvolvimento regional, a CF-88 determina no seu art. 3º a redução das desigualdades regionais, compromisso reiterado noutros artigos também, com destaque para o art. 174, quando propugna a compatibilização do planejamento entre as diferentes esferas da federação.

A permanência das desigualdades regionais pode ser constatada por diferentes caminhos. O mais usual é a convergência de renda per capita entre as regiões ou territórios sob análise. Segundo o IBGE, em

passado, mediante o processo de industrialização, constituindo um padrão de divisão inter-regional do trabalho no país. Isto apenas significa que há partes da matriz produtiva nacional em regiões distintas atendendo às exigências da expansão do capital no espaço e produzindo, certamente, processos de desintegração econômica e produtiva em algumas delas. O exemplo clássico pode ser a desarticulação da histórica indústria têxtil nordestina, quando São Paulo passou a comandar a industrialização.

2012, mesmo após um período no qual o Nordeste cresceu acima da média brasileira, o PIB *per capita* do nordestino foi de 48% do PIB *per capita* nacional. Quanto tempo será preciso para que ocorra uma convergência?<sup>123</sup> Ainda segundo a mesma fonte, em 2012, a participação dessa região no PIB brasileiro foi de 13,9%, a mesma dos anos 1960, quando se instituiu o GTDN.

A Constituição de 88 propõe um novo pacto federativo instituindo municípios, estados e União como entes federados autônomos, que precisam cooperar entre si para que a ação das políticas públicas se concretize. Já a coordenação da política de desenvolvimento regional caberia à União, cujas ações deveriam ser compartilhadas com os entes federados. Para que isso ocorra, no entanto, é preciso que se diga quem efetivamente coordena, como se dará o financiamento e quais os instrumentos disponíveis para tanto.

O primeiro entrave se deu porque os governos que se seguiram à promulgação da CF-88 não possuíam um projeto claro de desenvolvimento para o país e, menos ainda, uma proposta de desenvolvimento regional. Adicionalmente, estavam submetidos aos movimentos da globalização econômica, querendo implantar uma receita neoliberal centrada na redução do papel do Estado, abertura comercial e privatização de empresas estatais<sup>124</sup>. Na década seguinte, os governos vão encontrar a estrutura produtiva brasileira mais fragilizada, dominada por investimento de multinacionais, alguns resultantes de nova entrada de capitais, mas outros resultantes de fusões e aquisições. Esse movimento redonda em perdas de elos importantes das cadeias produtivas instaladas no país e fragiliza a estrutura produtiva como um todo. Ao contrário do que alguns supõem, esse fluxo de investimento direto estrangeiro não significa, necessariamente, aumento da capacidade produtiva e nem criação de capacidade tecnológica, pois nessa “nova” divisão internacional do trabalho cabe aos desenvolvidos as atividades de concepção e design realizadas em seus países de origem.

Nos anos 2000, com os governos Lula, a questão regional volta a ter alguma importância, porém, só a partir de 2006 e da descoberta do pré-sal, o projeto de desenvolvimento nacional começa a ser delineado centrado no petróleo, gás, construção civil e automotiva, bem como das cadeias produtivas daí derivadas.

Nesse momento, instalou-se a possibilidade de uma ação de mais longo prazo. Do lado estritamente regional, a mudança se dá pela instituição, em 2007, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional

123 Resende et al. (2014) consideram que apenas em 50 anos, o Nordeste atingiria o patamar de 75% do PIB *per capita* nacional, na presença de condições especiais de crescimento para o país e para a região.

124 Segundo Biondi (1999) foram privatizadas 66 empresas estatais.

(PNDR). Essa política abandona o corte das macrorregiões, definidas pelo IBGE, e propõe uma visão multiescalar da problemática regional, pela óptica do nacional. Assim, hierarquiza microrregiões por níveis de renda e propõe direcionar programas diferenciados por tais níveis. Os resultados, porém, não foram significativos, como veremos a seguir.

O Ipea (2010) analisou a ação da PNDR e aponta que tal política não constitui um guia para o conjunto das políticas de desenvolvimento regional; há concentração de investimentos em regiões consideradas dinâmicas e, portanto, não prioritárias do ângulo da PNDR. Quaglio e Paiva (2017), analisaram os desembolsos no BNDES no período de 2007-2012, atendendo à metodologia da PNDR e, após um detalhado e minucioso estudo, concluíram que as regiões Sudeste e Sul foram as mais favorecidas. Foram também os entornos de áreas já consolidadas nas demais regiões e os municípios de alta renda os que mais receberam recursos.

## **2. Em que medida ainda se pode pensar em desenvolvimento regional?**

A proposição de redução das desigualdades regionais brasileiras só pode ser compreendida no contexto do nosso subdesenvolvimento. Para Furtado (1961), o subdesenvolvimento não é um estágio para o desenvolvimento econômico e social. Além disso, na ausência de uma política clara de reversão dessa condição, o subdesenvolvimento pode ser agravado, o que provavelmente vem acontecendo.

Diante da quarta revolução tecnológica, da internet das coisas e da robotização em marcha acelerada, o que dizer do quadro brasileiro? É necessário também considerar que o subdesenvolvimento é um projeto de dominação não só no contexto da geopolítica mundial, mas também, internamente, no “eterno” jogo de populações subordinadas e dominantes, de regiões ricas e pobres. Logo, a reversão do subdesenvolvimento e a possibilidade do desenvolvimento regional brasileiro exigem um compromisso político. Poderão fazer isso os governos, por si sós, ou é necessário incorporar a sua população?

No pacto federativo proposto pela CF-88, os entes federados são os estados, o Distrito Federal, os municípios e a União; as macrorregiões e as regiões metropolitanas não foram consideradas no arranjo federativo. A nosso ver, esse fato é um complicador, pois tais regiões precisam encontrar saídas para o seus problemas e nem sempre o fazem de forma cooperativa. A análise do desenvolvimento regional precisa avançar em inovações institucionais que permitam a convivência de uma coordenação nacional da política e grupos de acompanhamento e avaliação descentralizados.

Na realidade, todo o pacto existente pré-CF-88 para o desenvolvimento regional ruiu. As superintendências regionais de

desenvolvimento autônomas e ligadas diretamente à Presidência da República foram substituídas por superintendências (extintas e depois recriadas), só aparentemente autônomas, pois, de fato, subordinadas ao Ministério do Planejamento e esvaziadas de recursos. Os Fundos Constitucionais (FCO, FNE, FNO) também permaneceram, mas financeiramente esvaziados, subordinados ao BNDES, privilegiando a prática de empréstimos às empresas a taxas de juros inferiores ao mercado e, em valor, amplamente superados pelos desembolsos do BNDES, anualmente, mesmo nas regiões mais empobrecidas. Aliado a esse quadro, existe uma guerra fiscal entre estados federados na busca de investimentos internacionais e até mesmo inter-regionais<sup>125</sup>.

Um outro complicador tem sido a lógica setorial que rege os ministérios em franco desacordo com as necessidades do desenvolvimento regional. A bem da verdade, o Programa Territórios da Cidadania tentou enfrentar essa dificuldade e, mesmo com pouco sucesso, deve ter lições a ensinar.

Como é sabido, coube ao Ministério da Integração Nacional o papel de coordenador das políticas de desenvolvimento regional, as quais, como vimos, não foram bem sucedidas. Ademais, esse ministério é visto como de importância secundária e é sempre entregue a algum representante das oligarquias regionais, sem maiores compromissos com mudanças estruturais em suas regiões.

No que concerne ao financiamento das políticas, o terreno é ainda mais explosivo. A CF-88, na realidade, impôs um corte no financiamento do desenvolvimento regional, reduzindo os recursos disponíveis; ao invés dos 3% do conjunto da arrecadação anteriormente destinados a esse financiamento, passou-se a ter apenas parcela do imposto de renda e do IPI, do orçamento da União.

Altera-se a legislação de cobrança do ICMS, que deixa de ser cobrado na origem, ou seja, no local da produção, e passa a ser cobrado no destino, onde é então consumido. Essa legislação específica atinge a energia elétrica, o petróleo e o gás natural. Certamente, há uma punição aos estados produtores, como são os casos dos estados do Pará, Rio de Janeiro e Paraná. É evidente que o art. 155 da CF-88, conhecido como “a proposta Serra”, concede um benefício a São Paulo. Nesse sentido, a CF-88 é, por vezes, ambígua, pois mesmo determinando a redução das

125 Com a CF-88, os estados foram autorizados a legislar sobre a alíquota do ICMS, principal componente de suas receitas, e utilizaram esse aval para conceder vantagens a empresas. Com o diferencial de alíquotas ficou vantajoso importar e alavancar as atividades comerciais nas trocas inter-regionais, como fizeram Santa Catarina e Espírito Santo, em detrimento de suas atividades produtivas. É importante lembrar que a União transfere recursos para os entes federados, por meio do FPE e FPM, porém, segundo Gimenez (2012), para 71,8% dos municípios brasileiros, em 2012, os benefícios do INSS superaram os valores das transferências via FPM.

desigualdades regionais ofereceu instrumentos para a sua manutenção.

### **3. Considerações finais**

O quadro brasileiro pós-2016 aponta para dificuldades ainda maiores no que se refere ao desenvolvimento regional. A destituição da presidente Dilma Rousseff, eleita por 54 milhões de votos, ensejou a aprovação de um conjunto de medidas danosas ao povo brasileiro, como a PEC 95, a reforma trabalhista e a lei da terceirização da força de trabalho; ensejou também a entrega das riquezas da nação, com destaque para o pré-sal, fonte de recursos para a educação, saúde, fragilizando os entes federados e o desenvolvimento regional. Os efeitos dessas mudanças, num quadro de retomada das políticas neoliberais e de um programa de austeridade fiscal, deixam as perspectivas nebulosas.

O avanço da desindustrialização, iniciada nos anos 1980, e a fragmentação dos territórios mais empobrecidos, sem possibilidades de oferecer condições de sobrevivência aos seus moradores, recoloca a questão do desenvolvimento regional num cenário ainda não definido e sob ameaça constante de privatização das empresas estatais remanescentes e dos bancos públicos.

As dificuldades serão muitas, porém, minimizadas, se houver um governo que assuma o compromisso político com o desenvolvimento regional e o defina como prioritário. A pergunta que se coloca então: o que é o desenvolvimento regional? É uma “certa” uniformização das condições de vida do conjunto da população brasileira em qualquer território do país? É uma alteração na divisão inter-regional do trabalho definida no século XX, a fim de se criar a possibilidade concreta, no longo prazo, de mudança no quadro de emprego e renda nas regiões mais pobres? É romper com a proposta antiga de apostar nas vocações regionais e potencialidades de cada região e impor ações inovadoras, como o Instituto de Neurociência, em Macaíba, RN<sup>126</sup>? Seja quais forem as respostas, o pacto federativo precisará ser ampliado para incluir as populações das diferentes regiões para que se tornem sujeitos ativos de seu desenvolvimento e de seu futuro e, ainda, vigilantes do que acontece sob suas vistas. Igualmente, é preciso solidarizar as ações do BNDES com esse propósito, o que significa colocá-lo a serviço de todos os brasileiros. Enfim, promover o desenvolvimento regional é se comprometer com a possível constituição da nação brasileira.

---

126 Ver Nicolelis (2008).

## Capítulo 19

# CF 30 anos: a temática regional na perspectiva do Estado

Simone Affonso da Silva<sup>127</sup>

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresenta quatro abordagens principais sobre a temática regional: i) a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a partir do agrupamento de municípios limítrofes, a fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, segundo lei complementar dos estados federados (art. 25, §3); ii) a delimitação de complexos geoeconômicos e sociais por parte da União, sobre os quais atuariam instituições especialmente criadas para promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais (art. 43, §1); iii) o uso de incentivos regionais, como a concessão de “juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias” e “isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas e jurídicas” (art. 43, §2; art. 159; art. 161); iv) a regionalização das políticas setoriais no âmbito da formulação e implementação dos planos plurianuais.

Focaremos neste artigo a questão dos complexos geoeconômicos e sociais e a problemática da regionalização das políticas setoriais, uma vez que esses dois pontos têm sido menos debatidos pela literatura especializada.

### **1. Região como um complexo geoeconômico e social**

Segundo o título 1 – Dos princípios fundamentais, artigo 3º –, a redução das desigualdades regionais corresponderia a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, ao lado da redução das desigualdades sociais e da erradicação da pobreza e da marginalização, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da busca pelo

---

<sup>127</sup> Doutora pelo IFCH-USP. Doutoranda no programa de pós-graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

bem-estar de todos sem qualquer discriminação e da promoção do desenvolvimento nacional. Assim, na organização político-administrativa do Estado brasileiro, competiria à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21). Nesse sentido, a União poderia “articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”, especialmente por meio da atuação de instituições criadas especificamente para atingir este propósito (art. 43).

Seria possível inferir que esta acepção de região está pautada no reconhecimento do processo de diferenciação de áreas decorrente de distintas combinações de fenômenos humanos e naturais sobre o espaço geográfico. Mas, por se tratar de uma menção bastante pontual, cabe levarmos em conta alguns precedentes dessa perspectiva em nossa análise. Algumas políticas públicas e instituições foram criadas ao longo da primeira metade do século XX para atuar sobre determinados recortes regionais, a exemplo da Fundação Brasil Central (FBC), criada em 1943, e da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), criada em 1948. Contudo, a emergência de uma interpretação multidimensional sobre as desigualdades regionais – pautada na consideração de aspectos econômicos, políticos, sociais e naturais e suas inter-relações – ganhou destaque a partir da criação da Sudene em 1959, fundamentada no pensamento e na atuação de Celso Furtado. Trata-se, portanto, de um marco da consolidação da questão regional na agenda pública brasileira justamente pelos avanços teóricos e metodológicos que possibilitaram uma abordagem mais profunda sobre o tema no âmbito do Estado, à época.

Não obstante, lembremos que a centralização político-administrativa ocorrida ao longo da ditadura militar teve fortes influências sobre a padronização das instituições voltadas ao desenvolvimento regional, conforme assinalamos em pesquisa anterior (Silva, 2014). Assim, instituições correlatas passaram a adotar o modelo institucional da Sudene, especialmente a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criada em 1966, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), ambas criadas em 1967. A nosso ver, um aspecto positivo é que sob as influências do modelo da Sudene tais instituições tiveram a oportunidade de reforçar em seu cerne a noção de região como um produto socioespacial, ou seja, como o resultado de um processo histórico de ocupação e produção do espaço geográfico. Note-se que, até então, as instituições regionais adotavam uma abordagem setorial, atuando de maneira bastante circunstancial e pontual no tempo e no espaço.

A concepção mais abrangente de região suscitada no contexto de

criação da Sudene demandaria a atuação multissetorial e coordenada do Estado. Dentre os aspectos negativos, a expansão do modelo institucional da Sudene após o golpe militar de 1964 ocorreu sob significativo esvaziamento político e tolhimento das atribuições e instrumentos originalmente concebidos pela instituição, que pressupunham relativa autonomia política, administrativa e financeira para desenhar políticas e gerir instrumentos de financiamento para o desenvolvimento regional em sua área de atuação.

Portanto, podemos verificar entre o final dos anos 1950 e 1960 um contraste entre o relativo aprofundamento do debate sobre as desigualdades regionais e o enrijecimento normativo das instituições, e, consequentemente, limitações ao seu potencial em atuar a favor do desenvolvimento regional segundo as particularidades e peculiaridades regionais. Note-se que a Constituição Federal de 1988 não resolveu esse constrangimento. Embora o texto apregoe a necessidade do Estado atuar a partir de instituições criadas especialmente para promover o desenvolvimento regional com vistas a superação das históricas desigualdades que caracterizam a organização do espaço brasileiro, pouca atenção tem sido dada ao imperativo de adaptar o ordenamento jurídico, os instrumentos de financiamento e o próprio aparato político-administrativo ao contexto de cada região.

Além do esvaziamento político das instituições de desenvolvimento regional no período de 1964 a 1988, houve a subordinação das políticas regionais pelas políticas de ordenamento territorial e de crescimento econômico formuladas para a escala nacional (Silva, 2014, p. 74). Assim, os planos regionais de desenvolvimento, que originalmente seriam formulados pelas respectivas superintendências de desenvolvimento regional e avaliados pelo Congresso Nacional, passaram a compor os planos nacionais de desenvolvimento criados no arcabouço do governo federal, em tese, com a colaboração das superintendências. Desse modo, a inserção da questão regional nas políticas econômicas nacionais não correspondeu a um movimento de coordenação e cooperação governamental horizontal e vertical, mas sim à centralização do processo de planejamento, de caráter autoritário e tecnocrático.

Nesse sentido, é possível identificar certa conivência da Constituição Federal de 1988 com o status quo da questão regional brasileira no momento de sua promulgação, uma vez que ela não trouxe alterações significativas no ordenamento jurídico e no aparato político-administrativo existente, nem conferiu maior importância relativa às políticas regionais. Embora tenha trazido uma alteração relevante no âmbito dos instrumentos financeiros – a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o art. 159 da Carta Magna – também

houve uma acomodação na Constituição dos instrumentos financeiros até então vigentes.

No período de 1988 a 2018, as políticas regionais também não lograram posição de destaque na agenda governamental. Em contexto de crise, a exemplo da estagflação dos anos 1990 e da instabilidade política e econômica atual, em parte causada pelo processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 e agravada pelo contexto de recessão econômica no cenário internacional, o foco têm sido as políticas macroeconômicas, que tendem a ignorar as dimensões espacial e regional. Em contexto de relativo crescimento econômico e estabilidade política e social nos planos interno e externo, como aquele entre os anos de 2003 e 2010, o foco têm sido as políticas sociais, desenhadas e implementadas sem grande acuidade com as dimensões espacial e regional.

Outro importante precedente relacionado à maneira como a temática regional tem sido abordada na Constituição Federal de 1988 diz respeito à Divisão Regional do Brasil. Conforme assinalamos em pesquisa anterior (Silva, 2010), as primeiras propostas de regionalização do Brasil foram elaboradas no início do século XX, em sua maioria baseadas numa leitura setorial e na escala macrorregional.

Priorizando a durabilidade dos recortes regionais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) buscou sistematizar as várias propostas existentes, de forma que fosse organizada uma única Divisão Regional do Brasil para a divulgação das estatísticas brasileiras. Dessa forma, as “regiões naturais” basearam a divisão em macrorregiões para fins didáticos e estatísticos em 1942 e as “regiões humanas” foram a base para a divisão em zonas fisiográficas para fins administrativos realizada em 1945 (*Ibid.*, p. 4-5).

Conforme assinala Perides (1994, p. 87), em 1969 o IBGE publicou uma nova Divisão Regional do Brasil, a fim de substituir aquela de 1945<sup>128</sup>, utilizando como justificativas: i) a evolução do conceito de região em Geografia, que por sua vez permitiria uma apreensão mais correta das realidades regionais brasileiras; ii) o argumento de que a divisão regional anterior, com base nas regiões naturais, não forneceria quadros territoriais apropriados que pudessem ser utilizados pelas políticas de planejamento e de desenvolvimento; iii) as transformações vinculadas aos processos de urbanização e industrialização e um maior conhecimento sobre o território brasileiro, ambos inexistentes na divisão regional anterior. Assim, Perides (*Ibid.*, p. 90) argumenta que “as características de homogeneidade da região foram definidas pela combinação de aspectos naturais, sociais e econômicos, que nesse sentido não dferia muito das antigas ‘regiões

128 Trata-se da macrorregionalização de 1942, após a criação do território federal de Fernando de Noronha, ainda em 1942, e dos territórios federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçu, em 1943.

geográficas' vidalianas, concretizadas numa 'paisagem' criada pelo homem"<sup>129</sup>.

Note-se que os critérios utilizados na regionalização de 1969 foram: domínios ecológicos, população, regiões agrícolas, indústria, transportes, atividades terciárias e centralidade (IBGE, 1968). Contudo, segundo a escala – macrorregional, mesoregional ou microrregional –, privilegiou-se um ou mais critérios, havendo o predomínio na escala macrorregional do critério de domínios ecológicos (Silva, 2010, p. 84).

Deste modo, podemos notar que houve um aprofundamento das discussões sobre a temática da divisão regional do Brasil de 1945 e 1969, no sentido de reconhecer a diferenciação de áreas como o resultado de um processo histórico de ocupação e produção do espaço geográfico, caracterizado por fenômenos de distintas naturezas. Mas, de forma semelhante ao que ocorreu com as instituições regionais, os relativos avanços na abordagem teórica e metodológica e no plano do discurso não necessariamente se concretizaram, sobretudo no que se refere à macrorregionalização do espaço brasileiro, face à predominância dos critérios naturais.

**Mapa 1 - Divisão Regional do Brasil - 1945**



129 Paul Vidal de La Blache concebia a região homogênea como o resultado da relação sociedade-natureza, ou seja, a diferenciação espacial produzida pela interação de múltiplos fatores naturais e humanos numa dada porção da superfície terrestre. Seria o caráter exclusivo dessa combinação, regido por específicas relações causais, que culminaria na diferenciação espacial e, portanto, na conformação de regiões. Cf. LA BLACHE, Paul Vidal de: Princípios de Geografia Humana. Lisboa: Edições Cosmos, 1954.

## Mapa 2 - Divisão Regional do Brasil - 1969



## Mapa 3 - Divisão Regional do Brasil - 1988



Cabe ressaltar que a divisão regional do Brasil de 1969 teve um caráter eminentemente utilitarista, pautado em propósitos político-administrativos que se sobrepuzeram a qualquer outro aspecto (Silva, 2010, p.85). Assim, as alterações realizadas nesta regionalização ao longo das décadas de 1970 e 1980 foram relativas à extinção, criação ou alteração de categoria de algumas unidades federadas. Por meio de Lei Complementar Federal, houve a transformação do estado da Guanabara em município do Rio de Janeiro, em 1974, a criação do estado do Mato Grosso do Sul em 1977 (desmembrado de Mato Grosso), e a elevação do território federal de Rondônia à categoria de estado, em 1982. Por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, houve a criação do estado de Tocantins (desmembrado de Goiás), a extinção do território federal de Fernando de Noronha (se tornou distrito estadual pertencente à Pernambuco) e a elevação dos territórios federais de Roraima e Amapá à categoria de estado (IBGE, 2002).

Portanto, a Carta Magna não trouxe inovações no tocante à regionalização do país, sendo expressiva apenas a transferência do recém-criado estado do Tocantins da região Centro-Oeste para a região Norte, conforme exibem os mapas.

## **2. Regionalização das políticas setoriais**

Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os planos e programas regionais de desenvolvimento deveriam ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (art. 48; art. 165, §4º). Seria iniciativa do Poder Executivo Federal definir o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Assim, “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, §1). Ademais, seria uma das funções dos orçamentos fiscais e de investimentos das empresas com maioria acionária da União reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional.

O exame dos planos plurianuais<sup>130</sup> formulados desde então, nos permite verificar que a regionalização, neste caso, corresponde à identificação das macrorregiões delimitadas pelo IBGE que receberiam as ações previstas no plano, bem como o montante de recursos aplicados em cada uma delas. Podemos notar também a existência de ações em que a regionalização indicada é “nacional”, seja porque os recortes regionais não se aplicam ou porque a informação não foi especificada. Em nossa

130 Disponíveis para consulta no site do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>.

avaliação, esta abordagem é falha, uma vez que as ações e políticas públicas concernentes não necessariamente teriam sido formuladas segundo as particularidades e singularidades espaciais que se apresentam na escala regional, ainda que haja a indicação de uma macrorregião à qual a ação se destina.

Devemos levar em consideração que algumas políticas setoriais apresentam uma leitura regional desde o seu desenho, outras observam a dimensão regional especialmente no momento de sua implementação e/ou execução, e outras sequer consideram esse atributo. Naturalmente, o atributo regional apresenta diferentes graduações de intensidade e de importância entre as políticas públicas, correspondendo tanto à presença de uma leitura das diferenciações e disparidades regionais desde o desenho até a avaliação das políticas, como à sua implementação e execução de forma regionalizada.

Um exemplo pode ser observado no arcabouço da Constituição Federal: o art. 198 define que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único”. A Emenda Constitucional nº 29, de 2000, acrescentou ao referido artigo que os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde, destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e dos estados destinados a seus respectivos municípios, teriam como objetivo a progressiva redução das disparidades regionais (art. 198, §3, inciso II).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 141, de 2012, regulamenta este parágrafo, especificando que o referido rateio de recursos entre os entes federados “observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde” (art. 17).

O art. 30 desta mesma lei complementar, estabelece que o processo de planejamento e orçamento da Federação Brasileira seria ascendente e deveria “partir das necessidades de saúde da população em cada região, com base no perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico, para definir as metas anuais de atenção integral à saúde e estimar os respectivos custos”. Assim, os planos e metas regionais resultantes das pactuações intermunicipais constituiriam a base para os planos e metas estaduais, que promoveriam a equidade inter-regional; por sua vez, os planos e metas estaduais constituiriam a base para o plano e metas nacionais, que promoveriam a equidade interestadual, como estabelece a lei.

A superficialidade com que a dimensão regional é tratada na Constituição Federal de 1988, somada ao peso que o ordenamento administrativo possui no documento, nos permite inferir que os recortes regionais mencionados a respeito dos serviços de saúde provavelmente dizem respeito à macrorregionalização do espaço brasileiro, oficializada pelo IBGE em 1969, em que pesem as modificações realizadas ao longo

das décadas de 1970 e 1980. Lembremos que, embora esta divisão regional tenha sido pautada na discussão sobre o imperativo de se contemplar aspectos de diversas naturezas no processo de regionalização do espaço, houve a prevalência do caráter normativo, reforçado ao longo do tempo e pouco afeito à dinâmica socioespacial.

### **3. Considerações finais**

Embora a Carta Magna tenha conferido grande destaque à questão regional ao inseri-la em seus princípios fundamentais, pudemos verificar que a maneira como o assunto foi tratado ao longo do documento é genérica, conferindo ao termo “região” uma conotação de escala espacial, por sua vez bastante fluida. Assim, embora o contexto nos permita deduzir que as diferentes menções às regiões dizem respeito à macrorregionalização do IBGE instituída em 1969 ou às áreas geográficas de atuação das superintendências de desenvolvimento regional – conforme apontam alguns trechos específicos –, na prática, o texto permite a acomodação de outros recortes regionais.

Esse aspecto poderia ser algo positivo, pois confere à Constituição certa flexibilidade para se adaptar às mudanças na configuração regional. Contudo, não nos parece que essa motivação tenha predominado. O caráter utilitarista da regionalização do espaço brasileiro vem se perpetuando ao longo do tempo, distanciando a ação governamental de uma leitura mais fidedigna das dinâmicas socioespaciais, conforme demonstra o empobrecimento teórico-metodológico e operacional que o conceito de complexo geoeconômico e social tem apresentado no âmbito da administração pública, bem como a maneira como a regionalização das políticas setoriais tem sido realizada.



# Capítulo 20

## CF 30 anos: o território na Constituição – um balanço provocativo

Marco Aurélio Costa<sup>131</sup>

Diz-se, frequentemente, que o Brasil possui dimensões territoriais continentais e não raramente nos deparamos com referências ao que seriam os vários “Brasis”, numa alusão à riqueza e à diversidade socioespacial do país. Com efeito, tendo em conta seu território geográfico e as várias possibilidades de recortes e escalas analíticas, de planejamento e intervenção, lidar com a organização político-administrativa do Estado brasileiro não parece ser um desafio qualquer, pois gera rebatimentos significativos, sobretudo porque a forma como se organiza o território para fins político-administrativos condiciona o desenho e a implementação das políticas públicas.

No ensejo dos 30 anos da Constituição Federal de 1988 (CF-88), este artigo faz um breve balanço sobre como o território brasileiro, com sua diversidade e complexidade, foi tratado pela Carta Magna e pelas alterações constitucionais posteriores.

O balanço aqui proposto não pode nem pretende ser exaustivo, pois reveste-se de um caráter provocativo à medida em que chama a atenção para elementos pouco evidenciados nas análises existentes sobre o Texto Constitucional em suas relações com as políticas públicas. O ponto de partida dessa análise é a forma como está expressa a organização federativa do Estado brasileiro e, em seguida, são exploradas as referências expressas que a CF-88 faz aos termos *espaço, território, região, metrópole e urbano*, bem como as menções às *desigualdades sociais e regionais e ao desenvolvimento nacional*, num contexto que considera, de alguma maneira, aquela diversidade e complexidade.

Analizar os termos que a CF-88 expressa, sua presença e regularidade, contrapondo-se às ausências, insuficiências e imprecisões, ou seja, explorar os ditos e os não ditos, é uma forma metodologicamente

---

131 Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur/Ipea, mestre e doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ

válida de analisar o texto como discurso, o que permite acessar o universo cognitivo que está por trás de um documento escrito, na verdade, por várias mãos, sob a interferência de diversos segmentos e grupos de interesse, que conformam um conjunto nada homogêneo, mas cujo resultado expressa, de certa forma, o poder desigual desses grupos e a prevalência de determinadas noções e perspectivas, porque não dizer, teóricas e políticas, que se rebatem ao longo do Texto Constitucional.

## **1. A organização do Estado e a perspectiva territorial na CF-1988**

O ponto de partida da Constituição Federal de 1988 é a reafirmação da forma republicana e federativa, tal como expressa em seu 1º artigo, “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 2018a). Mais adiante, em seu art. 18, a composição da federação brasileira é novamente apresentada a partir de sua projeção na organização político-administrativa, compreendendo “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, **todos autônomos**”<sup>132</sup>, na forma expressa pela CF.

A organização político-administrativa do Estado brasileiro em seu federalismo tripartite, formado por entes que dispõem de autonomia, tem entre os objetivos fundamentais da República, conforme expresso no inciso III do art. 3º, “erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**”. Assim, em um dos artigos basilares da CF, pode-se dizer que uma perspectiva territorial faz-se presente.

A operacionalização desse objetivo fundamental da República se dá, em parte, por meio dos preceitos constitucionais que tratam da organização do Estado brasileiro. Os artigos 21 ao 30 contêm as principais definições sobre as competências dos entes integrantes da federação, com seus rebatimentos sobre o papel da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no que diz respeito às políticas públicas.

Ao se olhar, de um lado, para a organização do Estado e, de outro, para essa perspectiva territorial, se observa um primeiro desafio, expressão das características não análogas dessas duas perspectivas. A *organização do Estado* procura propor uma determinada estruturação que tem como referência recortes do espaço geográfico em seus diferentes níveis: a União (a totalidade, esfera nacional de governo), as unidades da federação (esfera intermediária de governo, à qual corresponde uma fração do espaço geográfico da União) e os municípios (esfera local de governo, mas ele mesmo um ente da federação, ainda que lhe faltem atributos para ser

---

132 Nessa e nas demais citações textuais da Constituição Federal de 1988, os grifos são nossos.

um ente pleno como, por exemplo, ter representação no Senado Federal).

A *perspectiva territorial*, por seu turno, não parte de uma divisão político-institucional do território; ela observa os processos de formação socioespacial e opera numa perspectiva transcalar. Diante disto, considerar o território em seu processo formativo implica em lidar com diferentes possibilidades de recortes territoriais e com uma dinâmica cambiante desses recortes, desafiando permanentemente os limites das divisões político-administrativas e a forma como o Estado estrutura sua atuação por meio das políticas públicas.

Portanto, a incorporação da perspectiva territorial na construção de um texto constitucional que propõe uma determinada organização do Estado com uma respectiva divisão político-administrativa do espaço geográfico nacional não é um desafio trivial. Em que medida esse desafio foi percebido pelas várias mãos responsáveis pela Constituição? Como a CF-1988 expressa essa perspectiva territorial? Tais questões nos levam à leitura do Texto Constitucional, considerando as menções que faz aos termos *espaço*, *território*, *região*, *metrópole* e *urbano*, bem como as menções às *desigualdades sociais e regionais* e ao *desenvolvimento nacional* e os entendimentos subjacentes.

## **2. Análise do uso de vocábulos e conceitos na perspectiva territorial na CF-1988, e as questões regional, metropolitana e urbana**

Numa primeira aproximação, a leitura do Texto Constitucional permite a localização de diversos vocábulos que remetem a uma abordagem territorial: região, território, espaço, metrópole, urbano, desenvolvimento e suas variações, incluindo referências à questão das desigualdades regionais (e sociais). Contudo, cotejando esses registros com uma abordagem de cunho territorial, percebe-se que há poucas referências efetivas nos 250 artigos da CF-88 e nos 114 artigos dos Atos das Disposições Transitórias (ADT).

Ao todo, 25 artigos da CF-88 e 6 artigos dos ADT trazem aqueles termos de forma associada a uma perspectiva territorial. Vocábulos como “espaço” aparecem uma única vez (art. 225), ocorrendo o mesmo com regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (termos trazidos pelo art. 25). O tema das desigualdades sociais e regionais merece tão somente quatro referências em todo o Texto Constitucional e a expressão “desenvolvimento”, associada direta ou indiretamente à dimensão territorial, conta com apenas uma dúzia de referências. Vale notar que quase um terço desses artigos encontra-se, justamente, no título III da CF-88, aquele que trata da Organização do Estado.

Esse balanço evidencia a presença limitada de categorias da

perspectiva territorial na Constituição. Mas, mais do que o balanço quantitativo – cuja crítica poderia ser rebatida com o argumento de que uma inserção pontual, mas precisa, de determinados temas e conceitos valeria mais que trazer toda uma sorte de preceitos para dentro da CF-88, o Texto Constitucional carece de uma abordagem que pudesse conferir coesão à forma como aborda a perspectiva territorial. Essa falta de coesão parece refletir o próprio processo constituinte e seus múltiplos atores e autores, fazendo valer em cada capítulo ou seção incorporada ao texto legal interesses que, expressamente ou não, remetem a diferentes visões (ou não visões) da perspectiva territorial.

A carência de referências explícitas às categorias associadas à perspectiva territorial na CF-88 pode refletir a dificuldade anteriormente referida de se operacionalizar tais categorias no que tange à organização do Estado. A própria estruturação das políticas públicas em competências compartilhadas entre os entes federados contribui, de um lado, para que se associe, de forma equivocada, a perspectiva territorial às diferentes esferas de governo; de outro, para que se reforce a abordagem setorial das políticas públicas, o que, na ausência de um equilíbrio entre essas formas de estruturar as políticas, tende a gerar efeitos perversos em termos de sua fragmentação e desarticulação, em prejuízo da coesão territorial. A análise das questões regional, metropolitana e urbana, no texto da CF-88, traz aportes a esse balanço crítico.

### *A questão regional*

No que diz respeito à questão regional, recorte territorial de uso mais frequente na Carta Constitucional, embora haja o entendimento, expresso em quatro artigos, e, em especial, no art. 3º, que trata dos objetivos da República Federativa do Brasil, de que há desigualdades regionais a serem enfrentadas, pode-se dizer que são pontuais as determinações constitucionais sobre o tema, com destaque para os arts. 198, 215, 218 e 221 que procuram fazer dialogar as políticas setoriais, respectivamente, de saúde, cultura, ciência e tecnologia, e comunicação social, com a perspectiva regional.

A referência explícita destacada sobre a questão regional se encontra no art. 43, o qual corresponde à seção IV (Da Região), do título III, que trata da organização do Estado, onde se afirma que “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.” Em três parágrafos curtos, o artigo determina que lei complementar disporá sobre as condições para integração de regiões em desenvolvimento e sobre os organismos que executarão os planos regionais integrantes de planos nacionais e trata,

ainda, de aspectos relativos aos incentivos regionais. Os planos regionais são aqueles previstos no art. 21, que trata da competência da União, e que se referem aos “planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, que serão analisados pelo Poder Legislativo (arts. 48 e 58). Não é incorreto supor que ausência de um planejamento nacional de longo prazo comprometeu a construção e a implementação de um planejamento regional capaz de ir além dos temas associados aos incentivos ao desenvolvimento produtivo.

A despeito da seção dedicada ao tema regional e de outros artigos que fazem alusão à questão regional, prevaleceram, na CF e nas alterações posteriores, normativas relacionadas ao tema dos incentivos fiscais em apoio ao desenvolvimento regional das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Certamente, tais temas são importantes e responderam aos grupos de interesse políticos e econômicos regionais. Contudo, para um país com a diversidade territorial do Brasil, ter a política regional associada quase exclusivamente aos temas tributário-econômicos parece pouco e não condiz com a necessidade de se ter olhares transescalares sobre o território.

### *A questão metropolitana*

Essa visão limitada da perspectiva territorial também se evidencia na análise da questão metropolitana. Em seu art. 25, a CF-88 limitou-se a estadualizar a matéria, sem reconhecer a (crescente) relevância dos espaços metropolitanos, seja no que diz respeito à gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum de parte significativa da população brasileira, seja em face das possibilidades que tais espaços trazem para promoção do desenvolvimento socioeconômico nacional. Pode-se afirmar que o enfraquecimento da questão metropolitana na CF-88 reflete a ausência de atores e grupos interessados em brigar por essa agenda no processo constituinte.

No que diz respeito ao tema metropolitano, foram necessários 27 anos para que fosse aprovado o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), legislação de edição tardia que visava resolver alguns impasses da governança metropolitana no país, expressos na sua persistente judicialização, como ilustra o caso da disputa envolvendo o poder público municipal e o poder público estadual em torno da gestão da RM de Salvador (Costa, 2016b).

Recentemente, a Lei Ordinária nº 13.683, de 19/6/2018 (Brasil, 2018b), produziu alterações profundas no Estatuto da Metrópole, revendo conceitos, flexibilizando e alargando prazos para elaboração e implementação de alguns instrumentos previstos no texto original. As alterações recentes merecerão uma análise criteriosa posterior.

## *A questão urbana e os municípios*

Na análise da questão urbana, apesar das limitadas referências na Carta Magna, o capítulo da política urbana, expresso nos arts. 182 e 183 da CF-88, trouxe avanços importantes no tratamento do tema, expressando a ampla mobilização de atores e grupos sociais que se articularam em torno da emenda popular que deu origem ao capítulo. Os efeitos positivos do Texto Constitucional ampliaram-se com a edição, 13 anos depois, do Estatuto da Cidade (EC) (Brasil, 2001). Contudo, de um lado, muitas das promessas do EC não foram cumpridas e, de outro, reforçou-se uma fragmentação da política urbana, com um relativo aumento do foco nas políticas setoriais (habitação, mobilidade e saneamento), ao passo que a integração das políticas urbanas e a efetiva implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano seguem sendo uma promessa<sup>133</sup>.

Em termos do espaço geográfico, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e nas emendas constitucionais (EC), observa-se um enfoque que se limita ao tema das divisões político-administrativas, seja quanto às novas unidades territoriais (matéria prevista no art. 12 e que não produziu nenhum resultado de impacto no âmbito da Comissão de Estudos Territoriais), seja na regulamentação (leia-se, contenção) do processo de criação de novos municípios (EC nº 15/1996 e EC nº 57/2008), sem que tais iniciativas dialoguem com uma análise mais cuidadosa do território brasileiro, de sua rede de cidades e de seu sistema urbano.

Há uma ênfase, associada às discussões do federalismo fiscal, em torno do número de municípios (transformando o tema numa falsa questão que mobiliza vários atores), mas não são estabelecidas relações ou análises que articulem o urbano com o regional, tais que considerem o papel do sistema urbano-regional do país. Sobre essa questão, vale dizer que um dos problemas da CF-88, decorrentes da falta de uma visão territorial mais consistente, é exatamente o tratamento homogêneo que é dado aos 5570 municípios, com profundos reflexos nas políticas públicas, uma vez que se sabe o quanto são desiguais suas capacidades técnicas, institucionais e financeiras.

### **3. Considerações finais**

A frágil articulação entre as diferentes esferas de governo, visível nos conflitos federativos horizontais e verticais e nas dificuldades para cooperar, reflete o quanto é difícil transitar entre diferentes escalas territoriais, na dificuldade de ter o território como referência e base para a coordenação das políticas setoriais, na dificuldade de lidar com as escalas

---

133 Um balanço sobre o tema pode ser encontrado nas contribuições presentes em Costa (2016a).

sub-regionais, com as redes e sistemas urbano-regionais e com suas formações, o que se evidencia na questão metropolitana. É justamente na articulação entre o regional, o metropolitano e o urbano que a análise crítica da CF-88 mostra a fragilidade da sua perspectiva territorial, a despeito dos muitos avanços trazidos por ela.

Passados 30 anos da promulgação da CF-88, o país não dispõe de uma política de ordenamento territorial. Observa-se uma sobreposição de instrumentos de *políticas públicas espaciais* que abrangem, entre outras, as políticas nacionais de meio ambiente, desenvolvimento regional, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e desenvolvimento rural sustentável, mas que não se articulam, a despeito das possibilidades abertas<sup>134</sup>. Houve tentativas de se construir uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), conforme proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído em 2007, mas a proposta encaminhada à Casa Civil da Presidência da República não foi levada ao Congresso Nacional.

Num mundo cambiante, onde os modos de produzir, consumir e circular se encontram numa transição ainda incerta, em que os territórios estão a ser construídos, homogeneizados e destruídos numa velocidade cada vez maior, desafiando seus estados nacionais, ainda que a tarefa não seja pequena, encarar o desafio de se ter um Texto Constitucional mais afinado com a perspectiva territorial é necessário, sobretudo porque seu enfrentamento abre possibilidades várias de se promover um desenvolvimento mais sustentado, equilibrado, eficiente e includente.

---

134 Referências sobre esse tema podem ser encontradas em Steinberger; Costa (2017) e em Miragaya; Signori (2011).



## Capítulo 21

# CF 30 anos: a Unasul como concretização do preceito constitucional para a integração regional sul-americana

Leandro Freitas Couto<sup>135</sup>

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 4º, define os princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil. No seu parágrafo único, estabelece que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Ao institucionalizar a América Latina como referência regional para as relações internacionais do país, o Texto Constitucional reflete o quadro estático de um período que estava se encerrando, em que a América Latina havia sido o principal elemento regional da identidade internacional do país. Ao final dos anos 1980, a América Latina perdia funcionalidade como conceito aglutinador da projeção do Brasil na arena internacional (Martins, 2004), e o horizonte regional do Brasil passaria por uma retração no período seguinte, quando se encontra com a América do Sul (Lafer, 2001).

Em 2000, ocorre em Brasília a primeira reunião dos presidentes sul-americanos, numa cimeira inédita na história, entre os 12 países da região. Em 2004, na terceira reunião dos presidentes da região, primeira sob a gestão do governo Lula, o Brasil encampa a iniciativa de institucionalização da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), que acaba se constituindo como União Sul-americana de Nações (Unasul) em 2008.

Assim, a Unasul pode ser entendida como um dos principais legados da política externa do governo Lula, justamente por se tratar da realização da previsão constitucional, sob o seu novo horizonte regional. Aos 30 anos da Constituição e dez anos depois da institucionalização da Unasul, diante da perda de importância da política externa brasileira (PEB) na agenda do governo de Dilma Rousseff e da reorientação ocorrida

135 Analista de Planejamento e Orçamento, doutor em Relações Internacionais, foi responsável pelos temas de integração da infraestrutura na América do Sul, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MP. É pesquisador na Diest/Ipea.

durante o governo Temer, é importante avaliar os desafios que se colocam à frente da consolidação da Unasul e, portanto, da afirmação, ainda que com ajustes, da própria Constituição Federal de 1988.

Nessa linha, este artigo objetiva apresentar a evolução da estratégia brasileira para a institucionalização do diálogo multilateral regional e avaliar os principais desafios impostos pela atual conjuntura. Para tanto, além destas notas introdutórias e da conclusão, será apresentado um breve histórico da referência regional do Brasil, contextualizando o preceito constitucional em direção à América Latina, seguido do encontro com a América do Sul. Por fim, serão apresentados alguns desafios trazidos pelo contexto atual.

## **1. A América Latina como referência regional do Brasil**

O Brasil não nasce americano. A introspecção de uma vertente americana nas relações internacionais do Brasil se inicia com o Barão do Rio Branco, com uma aproximação aos Estados Unidos e com sua estratégia continental. Rio Branco apoiava o movimento pan-americano advindo de Washington, e tratava de lhe conferir um caráter instrumental para a estratégia de inserção regional do país. O Brasil enquadrava-se na moldura do pan-americanismo, e fazia disso parte do seu capital diplomático, depois de negligenciar o esforço interamericano de Simón Bolívar, dada as relações de desconfiança que mantinha com seus vizinhos mais imediatos (Robledo, 1958). Sua reorientação americana não significou, portanto, uma aproximação com a América Hispânica.

No entanto, a história das Américas marcaria uma bifurcação entre os caminhos percorridos entre, de um lado, a América anglo-saxã, incluindo Estados Unidos e Canadá, que conseguiram promover uma modernização da sua economia e, no caso particular do primeiro, tornar-se a potência econômica hegemônica do século XX. De outro lado, a América Latina, com maior grau de heterogeneidade estrutural e dependência externa.

Em 1948, foi criada a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal, que somente em 1984 agregaria “Caribe” no nome), o que significava um reconhecimento institucional à região. No período pós-Segunda Guerra Mundial, e mais intensamente com o abrandamento entre as duas superpotências que protagonizavam a Guerra Fria na década de 1960, a América Latina ganhou espaço como ator internacional, num momento em que surgiam novas forças políticas no cenário mundial, como o movimento dos não alinhados ou o G77.

Conquanto as disparidades criassem empecilhos à consecução de projetos integracionistas capazes de abranger todos os países da região, a América Latina converteu-se na referência regional da diplomacia

brasileira. Em 1958, por exemplo, o Brasil lançou a Operação Pan-americana, em que buscava uma articulação latino-americana para aumentar o poder de barganha com os EUA, o que resultou, entre outros, na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Essa identidade ganha força nas décadas seguintes, ainda que, durante os governos militares, o Brasil não abrisse mão de suas relações preferenciais com a América do Norte. Inciativas na área econômica e comercial envolvendo a região ganharam vida nessa época, como a Área Latino-americana de Livre Comércio (Alalc) e Associação Latino-americana de Integração (Aladi).

Na década de 1980, a referência latino-americana perdeu força com a crise financeira que assolou a região. Países de grande peso no arranjo regional, como Argentina, México e Brasil, enfrentaram um alto endividamento externo, mas não foram capazes de articular suas forças em torno da identificação latino-americana, para perseguir um tratamento político para a questão, buscando soluções individuais. Por seu turno, o fim da Guerra Fria indicou a queda do bipolarismo político-militar, o que daria espaço para um novo regionalismo na política internacional. Na aproximação entre Argentina e Brasil, são lançadas as sementes, nessa época, do processo de constituição do Mercosul, que vai focar nosso horizonte regional para o Cone Sul.

É esse contexto que contorna as discussões da Assembleia Nacional Constituinte no Brasil, no terço final da década de 1980. O art. 4º da Carta Magna apresenta os princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil, e seu parágrafo único dispõe que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. O parágrafo foi objeto de destaque, sendo votado em segundo turno<sup>136</sup>. Refletindo o contexto, indica que não havia consenso em torno da amarração à América Latina em uma ordem mundial que estava em transição, na qual o Brasil ainda iria buscar uma referência regional mais concreta para sua projeção internacional.

## **2. O encontro com a América do Sul e a institucionalização do diálogo regional**

Nos anos 1980, a ordem internacional passou por transições profundas. O fim do abrandamento entre as grandes potências e a contraofensiva norte-americana unilateral à crise econômica internacional, já ao final dos anos 70, são seguidos pela ruptura da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e a queda do muro de Berlim. A reconfiguração do cenário internacional daí advindo abre espaço para novos regionalismos.

Assim, no limiar dos anos 1990, o Brasil busca uma nova referência

regional para sua inserção internacional. O primeiro movimento, em articulação com a Argentina, depois de distensionadas as relações bilaterais entre os dois países, foi em direção ao Cone Sul, com a institucionalização do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Mesmo antes da constituição do Mercosul, no entanto, o governo brasileiro percebeu a necessidade de projetar sua influência regional para além do Cone Sul e constituir a identidade da América do Sul como região política para a inserção internacional do Brasil. Assim, ainda em 1993, com Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores, o Brasil apresenta a proposta de formação da Área de Livre Comércio da América do Sul, em contraposição ao Nafta. E no final dos anos 90, também como contraponto à Alca, o aprofundamento do diálogo multilateral regional na América do Sul ganha espaço na agenda internacional do Brasil, já diante da crise que afetaria o comércio regional no âmbito do Mercosul, com a maxidesvalorização do real após a reeleição de Fernando Henrique Cardoso.

Por ocasião dos 500 anos de descobrimento do Brasil, ocorre em Brasília a primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul, que teria uma nova edição em 2002, no Equador e, já no governo Lula, em 2004, o terceiro encontro, no Peru, quando o Brasil articula a constituição da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), que seria formalizada como União das Nações Sul-americanas (Unasul), em 2008.

Dentro dessa aparente continuidade, há uma mudança substantiva na condução da política externa para a região. O Brasil abandona o institucionalismo pragmático, que marcou o processo de sua inserção internacional nos anos 1990. Nesse período, a visão predominante era de que a adesão aos regimes internacionais favorecia a posição do Brasil no cenário internacional, mas era resistente à institucionalização das relações políticas na América do Sul, na qual interessava preservar sua posição relativa (Saraiva, 2007). É apenas com a proposta da Casa, já durante o governo Lula, que essa postura muda para superar a institucionalidade fluida das reuniões presidenciais e o Brasil passa cumprir com seu comando constitucional.

A 1<sup>a</sup> Reunião dos Presidentes e Chefes de Governo dos países da Comunidade Sul-americana de Nações realizou-se em Brasília, em setembro de 2005. Nela, estabeleceu-se uma agenda prioritária para as atividades da entidade, coerente com o que vinha sendo discutido no fórum anterior, porém ampliada, com uma agenda social e atenção especial às assimetrias. Em 2007, a Casa ganha novo nome, e surge a União das Nações Sul-americanas (Unasul). Sem representar uma ruptura com o que vinha sendo discutido até então, a instituição abrange oito conselhos que apontam as suas principais áreas de atenção: energia, saúde, defesa, infraestrutura e planejamento, desenvolvimento social, problema mundial

das drogas, educação, cultura, ciência, tecnologia e inovação, e economia e finanças.

Essa institucionalidade se espalha para uma agenda ampliada de cooperação, transplantada para o seio da Unasul. Miriam Saraiva reconheceu essa marca da diplomacia de Lula ao afirmar que, durante seu governo, o Brasil implantou uma complexa estrutura de cooperação com os países sul-americanos em múltiplas áreas da agenda da política externa (Saraiva, 2007). Mais do que mirar o desenvolvimento nacional, no entanto, essa cooperação se converteu no principal mecanismo com o qual o Brasil gerencia os custos do processo de integração regional. Ia assumindo, gradativamente, a função de arcar com maiores custos e buscando garantir a confiança dos vizinhos que o observavam mudar de status no cenário global.

### **3. Ascensão estratégica e crise da Unasul – cenas de um afronte à Constituição**

A realização do preceito constitucional referente à integração regional se afirmou com a institucionalização da Unasul. No governo de Dilma Rousseff, no entanto, o movimento brasileiro em direção à América do Sul perde fôlego. Primeiro porque a própria política externa brasileira perdeu espaço na agenda de governo e, segundo, porque isso se refletiu na estratégia para a América do Sul. Ademais, foi possível visualizar uma nova aposta no bloco dos Brics, que ganhava institucionalidade e discutia seus primeiros instrumentos concretos, como o Novo Banco de Desenvolvimento e Fundo de Reservas.

A dimensão estratégica do principal instrumento de planejamento de médio prazo do Brasil, o Plano Plurianual (PPA), para o período 2012/2015, ainda dava destaque à América do Sul e à Unasul e seus conselhos, especialmente o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). O esforço de construção do espaço sul-americano era elemento intrínseco do plano nacional. O Plano Plurianual 2012-2015 também trouxe inovações no seu formato, e a integração sul-americana passou a ser um programa temático para ação governamental, com ações dos ministérios da Integração Nacional, Defesa, Relações Exteriores, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fazenda e Planejamento. Ganhava contornos mais concretos como agenda transversal de governo.

O PPA 2016-2019, no entanto, recuou sensivelmente, e a construção de um espaço comum deu lugar à promoção de “cooperação para redução das assimetrias”. A integração sul-americana não consta das diretrizes estratégicas do plano, cuja função é nortear as principais agendas para os próximos anos. Da mesma forma, o Programa de Integração Sul-americana deixou de constar da estrutura do PPA, tendo sido rebaixado a

um objetivo do Programa de Política Externa, que aludia de forma mais ampla à integração regional: “Fortalecer a integração regional, com ênfase na América do Sul, contribuindo para a formação de um espaço de paz e desenvolvimento”.

A América do Sul havia constado dos planos nacionais de forma explícita desde o PPA 2000-2003. O objetivo de construção de um espaço sul-americano fez parte do planejamento brasileiro e deixou marcas importantes, com institucionalização da Unasul e a realização do dispositivo constitucional. Todavia, no período recente, esse elemento veio perdendo força.

No segundo governo Dilma Rousseff, o governo, diante da crise financeira que se apresentava, e a própria sociedade brasileira parecem questionar, ainda que de forma rasa, os custos do processo de integração regional. Exemplo disso são os questionamentos dos empréstimos do BNDES às exportações de bens e serviços brasileiros para países como Venezuela e Cuba. Os atrasos constantes das contribuições brasileiras ao Focem são outro exemplo.

Com da assunção de Michel Temer ao poder, o PSDB assumiu o comando do Ministério das Relações Exteriores, primeiro com José Serra e depois com Aloysio Nunes Ferreira. José Serra, em declaração ainda no Senado Federal, havia caracterizado o Mercosul como “delírio megalomaníaco”<sup>137</sup>, dando indicações que a institucionalidade e prioridade à integração regional poderiam ser descontinuadas.

De institucionalização recente, a continuidade da Unasul está ameaçada. O processo integracionista na América do Sul depende decisivamente do ânimo do governo brasileiro. A integração avança se o Brasil estiver disposto a enfrentar as complexas negociações com seus vizinhos e arcar, ao menos em parte, com os custos da integração, e, não menos importante, com os desafios de enfrentar pressões externas que podem perceber a articulação regional sul-americana como uma ameaça a seus próprios interesses.

A crise da Unasul toma contornos claros em janeiro de 2017, com a saída do então secretário geral, o colombiano Ernesto Samper e a falta de consenso para indicação do substituto. Em abril de 2018, quando da assunção da Bolívia à presidência temporária da Unasul, obedecendo o rodízio, seis países comunicaram a suspensão voluntária de sua participação na instituição: Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Brasil.

A divisão política na instituição, porém, já estava instalada há alguns anos. No momento de maior crise política no Brasil, países alinhados ao governo petista tentaram tirar uma resolução da Unasul

<sup>137</sup> Pronunciamento do senador José Serra, em 4/3/2015, no Senado Federal.

contra o *impeachment*, mas houve resistência justamente desses cinco países que, dois anos depois, assinariam, junto com o Brasil, a carta de suspensão voluntária.

A ausência de consenso político em uma região ainda heterogênea do ponto de vista econômico, social e político, com assimetrias significativas, pode ser considerada como parte intrínseca da dinâmica negocial. Ao desconsiderar isso, a diplomacia de Temer não se mostra apenas inábil para a construção da aproximação com os nossos vizinhos, como atende a interesses estrangeiros e, notadamente, vai de encontro à Constituição Federal de 1988.

#### **4. Considerações finais**

Diante do exposto, o presente artigo procurou demonstrar que a União das Nações Sul-americanas (Unasul), como concretização da proposta brasileira de se constituir uma Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), representa a realização do dispositivo parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal de 1988. Assim, entende-se a Unasul como um legado fundante da política externa do governo Lula, cujo estoque de prestígio e ativismo foi gerenciado timidamente na gestão de Dilma Rousseff. A Unasul não apenas é um encontro com a Constituição, mas também teve papel importante como ator político regional nessa primeira década de existência.

No entanto, a instituição completa dez anos em meio a uma forte crise, com participaçãoativa do Brasil. As desavenças e falta de consenso já eram evidenciadas desde meados da década, na medida em que os países sul-americanos vão alterando, democraticamente, a orientação política de seus governos. Durante a crise política no Brasil, marcada pela destituição da presidente Dilma Rousseff, a Unasul não tomou posição favorável ao governo brasileiro de então, como pretendido pela diplomacia brasileira e seus aliados, mas isso não foi suficiente para o Brasil denunciar ou deixar de construir a instituição. Já no governo Temer, diante da natural dificuldade de construção de consenso, o Brasil, ao lado de outros cinco países, preferiu sinalizar por um esvaziamento institucional, agindo contra, portanto, sua própria Constituição.



## Capítulo 22

# Para a refundação democrática do Brasil

José Celso Cardoso Jr.<sup>138</sup> e William Nozaki<sup>139</sup>

O tempo presente impõe ao Brasil um grande desafio: enfrentar amarras do passado e criar esperanças para o futuro. Neste ano de 2018, no momento em que o Brasil atravessa uma combinação de crises econômica, política e social de grandes proporções, abrem-se com as eleições de outubro novas oportunidades de renovação para o país. Ao mesmo tempo, trata-se de reavaliar o desempenho econômico, político e social das últimas três décadas, justamente por ocasião dos 30 anos de vigência da atual Constituição Federal (1988-2018).

Ainda que instável e inacabada, a democracia brasileira se fiava no respeito das instituições políticas às decisões das urnas. Entretanto, desde o questionamento dos resultados eleitorais em 2014 até a deposição presidencial em 2016, romperam-se os laços que sustentavam o ciclo político da Nova República. O pacto constitucional de 1988, já fragilizado por não refletir um pacto social mais amplo, foi quebrado.

O golpe de 2016 no Brasil, deflagrado por forças atávicas da sociedade nacional com evidente apoio estrangeiro, solapou as bases políticas sobre as quais o pacto constitucional de 1988 se assentava. Desde o golpe (de natureza e vinculação parlamentar, judicial, empresarial e midiática), tanto o Estado Democrático de Direito, como o embrionário Estado de Proteção e Promoção Social até então em construção vêm sofrendo um desmonte abrangente, profundo e veloz.

Neste sentido, a recuperação da soberania popular deve ter como ponto de partida o enfrentamento contra o estado de exceção levado a cabo pelo governo Temer, com a cumplicidade dos três poderes; e a linha de chegada deve mirar a construção das condições objetivas para um novo poder constituinte para o país.

---

138. Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp; desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

139. Professor de ciência política e economia da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP - SP)

Para tanto, é fundamental compreender que a disputa pelo poder estatal e seus fundamentos constitucionais é incontornável. O programa do golpe, com a destruição do setor público da economia e a violação dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988, pretende relançar as bases para um Estado neoliberal no Brasil, inteiramente consagrado à quebra da soberania nacional e à concentração das rendas e riquezas em um país já escandalosamente desigual do ponto de vista social, além de anacronicamente patriarcal e racialista. Portanto, a necessária refundação do Estado brasileiro, com base na soberania popular, visa exatamente retomar e aprofundar – em um sentido estrutural e histórico – as conquistas inseparáveis da liberdade e da igualdade. A democracia brasileira só pode se afirmar historicamente com a superação das desigualdades estruturais ainda presentes nos planos econômico, social, territorial, de gênero e inter-racial.

Esse desiderato passa pela desmercantilização da política como negócio. O conflito entre aqueles que querem dominar e concentrar riquezas e aqueles que buscam a liberdade e a igualdade está no centro da disputa pelo poder. Uma república democrática é exatamente aquela que se apoiaativamente na vontade – livre e plural – das maiorias e subordina os órgãos do Estado, inclusive os aparelhos de justiça e coerção, para a garantia dos direitos e deveres formados democraticamente. Exatamente por ter esta dupla face, a luta por um Estado democrático não aceita ingenuidades e voluntarismos. A defesa da República e da Democracia deve estar sempre acompanhada da vigília contra os poderes corporativos e arbitrários, o privatismo e os privilégios, pois estes se voltam historicamente contra as classes trabalhadoras, os setores populares, os setores progressistas e a esquerda política.

No caso do Brasil, a Constituição de 1988 trouxe inequívocos avanços. O pacto social firmado naquele momento permitiu, em certa medida, a construção das bases para um Estado de Bem-estar Social no país. Entretanto, a Carta Cidadã não deixou de ser impactada pela forma como se deu a transição democrática, desde o fim da ditadura militar, revelando alguns limites, como a permanência de elementos autoritários e conservadores impressos na própria ossatura do Estado e nas práticas de governo.

A questão de fundo é que a Constituição Federal não foi capaz de institucionalizar, em uma dinâmica democrática, as disputas entre dois projetos políticos antagônicos. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, dos agentes políticos, da própria burocracia, do empresariado e da mídia oligopolizada – o caminho neoliberal, de orientação antinacional, privatista e concentradora, e que desde 2016 vem promovendo retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política do país.

De outro lado, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da expansão ou universalização integral dos direitos humanos, econômicos, sociais, civis, políticos, culturais e ambientais, tais quais os promulgados – e apenas parcialmente efetivados – pela CF-1988. Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas para a efetivação de tais direitos precisam ser reconstruídas no país para a sua real consecução.

Os neoliberais entendem que a Constituição de 1988 não cabe no orçamento brasileiro. Por isso, defendem reformas estruturais para desregulamentar a atividade econômica e relativizar os direitos sociais. Os interesses do rentismo passam a ser mais importantes que a agenda do povo. O planejamento estratégico de longo-prazo converte-se em planejamento orçamentário de curto-prazo. Seus defensores nos partidos e nos três poderes têm o apoio da mídia oligopolizada.

A despeito desse cenário, ao longo dos governos Lula e Dilma foi inegável o avanço do projeto democrático-popular na conformação de uma dinâmica de governo exitosa no fortalecimento do mercado formal de trabalho, na expansão do crédito pessoal e produtivo, recuperação do investimento, redução da desigualdade de rendimentos do trabalho, diminuição da pobreza, dinamização da mobilidade social e maior acesso da população a serviços e equipamentos públicos.

Entretanto, é importante considerar que o chamado presidencialismo de coalizão, sem o qual, desde a CF-1988, nenhum dos governos eleitos conseguiria maioria parlamentar para a governabilidade plena, foi responsável pelo caráter limitado das reformas aprovadas durante os governos do PT, dados os interesses em jogo de partidos aliados e seus representantes.

Sendo assim, tais conquistas sofreram um abrangente, profundo e acelerado revés com o golpe de 2016, explicitando a necessidade de um olhar mais acurado, exatamente, para os processos e atores que conformam centros decisórios incrustados na estrutura e aparelhos do Estado, muitas vezes atendendo apenas a interesses corporativos e barganhas clientelistas. Vale destacar: na dinâmica neoliberal, atores econômicos buscam a captura das instituições de representação política do Estado, de modo a viabilizar a transformação de seus interesses em decisões públicas, com vistas a favorecer os interesses empresariais. Um jogo desequilibrado, que induz a um cenário em que, por suas influências, grandes grupos empresariais controlam mecanismos da dinâmica democrática, exercendo uma dominação onde o interesse geral da população perde expressão, tanto em termos econômicos quanto de cidadania. O capitalismo neoliberal torna disfuncional a democracia representativa.

Não por outra razão, o estado de exceção que se instaurou no Brasil

a partir do governo Temer tem levado ao limite certas distorções entre os três poderes constitucionais. Mais do que nunca, o Executivo legisla por meio de medidas provisórias (já são mais de 90 MPs em apenas dois anos, ultrapassando todos os presidentes que o antecederam); mais do que nunca, o Legislativo executa por meio de emendas parlamentares (foram mais de R\$ 10,7 bi de liberações apenas em 2017, novamente deixando para trás os presidentes anteriores). Desse modo, sorrateiramente, o presidencialismo de coalizão vai se transformando em um semiparlamentarismo de balcão.

De outro ângulo, a ascensão do ativismo judicial nos coloca diante de um tempo em que o retorno a lógicas autoritárias, pelas quais as regras são aplicadas de acordo com o perfil político do destinatário da decisão do magistrado ou de tribunais, e em que se admite o uso de expedientes em desconformidade com normas e princípios constitucionais estabelecidos. Com isso, avizinhamo-nos de práticas típicas de um estado de exceção.

A pretensa meritocracia de toga quer-se mais legítima do que a soberania popular do voto. Essa ideia tem como ponto de partida uma visão moralista e punitivista de combate à corrupção e tem como linha de chegada a supressão dos princípios e garantias individuais até então assegurados pela Constituição. O resultado, em última instância, é a cisão entre o direito formal e a justiça real.

Sendo assim, a retomada de um projeto democrático de desenvolvimento para o país passa necessariamente pela construção de novos marcos democráticos, envolvendo não apenas as esferas do Poder Executivo e as políticas públicas, mas integrando a totalidade das instituições do Estado nesse percurso.

Esta refundação democrática exige um conjunto de reformas fundamentais, a saber:

- **Reforma Política:** refundação democrática de organizações e novos mecanismos de representação e deliberação coletivas.
- **Reforma do Estado:** republicanização e democratização das estruturas e formas de funcionamento dos aparatos governamentais, com planejamento governamental participativo, gestão pública democrática, controles burocráticos do Estado voltados para a transparência dos processos decisórios, efetividade das ações públicas e institucionalização da participação social em todas as etapas do circuito de políticas públicas.
- **Reforma Administrativa:** combate aos privilégios, à injustiça e à corrupção.
- **Reforma Tributária:** progressiva na arrecadação e redistributiva no gasto.

A retomada da trajetória democrática apenas se dará com: i) a restauração (em condições institucionais mais adequadas) da máxima

soberania popular por meio do voto direto e regular ao longo do tempo; e ii) a instauração de novos instrumentos capazes de aperfeiçoar a representação política e estimular a participação social. Para tanto, propõem-se reformas estruturais de democratização dos sistemas representativo, participativo e deliberativo direto, tais como:

- **Sistema representativo:** medidas para uma reforma político-partidária que impliquem maior convergência entre representação parlamentar e representados, bem como maior alinhamento ideológico e programático entre partidos e eleitores. Neste campo, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais é primordial.
- **Sistema participativo:** medidas que impliquem maior institucionalização, ativação e responsividade dos conselhos, conferências, audiências e ouvidorias públicas, fóruns de discussão e grupos de trabalho na interface entre Estado, políticas públicas e sociedade civil. Tais instâncias podem e precisam avançar qualitativamente como espaços de deliberação sobre questões estratégicas e diretrizes de políticas públicas.
- **Sistema deliberativo:** medidas que impliquem maior disseminação, uso e responsabilização dos instrumentos e mecanismos diretos de democratização das decisões coletivas, tais como o referendo, o plebiscito e as proposições legislativas de iniciativa popular. Esta ampliação da prerrogativa de convocação de plebiscitos, referendos e consultas populares deve incorporar também a introdução do veto popular, de modo a ratificar a soberania popular como espaço decisório cotidiano e de última instância em torno de questões cruciais para a sociedade brasileira.

Desde a CF-1988, vinha emergindo um discurso em favor da aproximação entre democracia e desenvolvimento que, não obstante, naufragou com o golpe de Estado de 2016. A democracia deixou de ser considerada um processo contínuo de inclusão social, econômica e política e passou a ser entendida como a mera manutenção de um regime político tutelado. O desenvolvimento deixou de ser compreendido em perspectiva soberana, inclusiva e sustentável, e passou a ser entendido como (re) inserção subordinada no processo de globalização financeira em curso, reforçando a situação de dependência perante as economias centrais.

Frente a tal cenário, urge promover a refundação do Estado brasileiro, apontando diretrizes a embasar um projeto de reforma dos poderes estatais que os façam avançar na substantivação das virtudes republicanas e dos valores democráticos como âncoras essenciais ao processo de desenvolvimento nacional, tais como:

- Medidas para conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de

governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país.

- Medidas para estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.
- Medidas para promover desconcentração econômica, mais democratização e melhor controle social sobre os meios de comunicação (públicos e privados) em operação no país. Sem uma mídia plural e ativa, responsável por mais e melhores informações ao conjunto da população e tomadores de decisões, a democracia não pode se realizar plenamente.
- Medidas de recuperação e ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica dos investimentos e demais decisões das empresas estatais. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social no médio e longo prazos.
- Medidas de minimização do impacto da porta giratória e das porosidades entre Estado e mercado, por meio da regulamentação das atividades de lobby e advocacy.
- Medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

No tocante à corrupção, a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legitima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. Os brasileiros estão tomando cada vez mais consciência de que este caminho antidemocrático e antirrepublicano leva, ao contrário da visão simplista e punitivista, ao máximo de corrupção.

Isto porque a corrupção não diz respeito especificamente ao Estado e à dimensão política do poder, mas sim às relações espúrias que se estabelecem entre interesses privados/privatistas e o Estado/esfera pública. Dito assim, a corrupção não é importante apenas na explicação da formação do Estado nacional, mas está também vinculada ao problema

da desigualdade na medida em que esta é historicamente (re)produzida e mantida, essencialmente, pela corrupção do poder. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro.

Neste sentido, é preciso proteger os processos de formação da soberania popular, da representação democrática e da opinião pública, frente ao domínio e à corrupção dos grandes interesses empresariais. Em segundo lugar, garantir o controle democrático, social e pluralista das instituições e empresas públicas. Por fim, estabelecer leis e procedimentos que garantam cada vez mais a transparência, fiscalização no sentido da prevenção à corrupção, observando-se sempre os direitos fundamentais e o devido processo legal.

Com tal conjunto de reformas sugeridas acima, o Estado nacional pode recuperar poder e centralidade em virtude de sua capacidade sui generis de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta no futuro. A história das nações desenvolvidas – e também das subdesenvolvidas – mostra que as capacidades e os instrumentos de que dispõe o Estado para regular o mercado, mediar a participação da sociedade na condução dos assuntos públicos e moldar o desenvolvimento têm importância decisiva em suas trajetórias de afirmação e construção nacional.

Para tanto, uma Reforma Tributária deve ser ampla, contemplando a totalidade das atuais anomalias, a partir das seguintes diretrizes gerais:

- A Reforma Tributária deve ser pensada na perspectiva do desenvolvimento econômico e social do País.
- Ela deve estar adequada ao propósito de fortalecer o Estado de Bem-estar Social, preservando e diversificando as fontes para o financiamento da proteção social, em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades e promotora do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional.
- Deve avançar no sentido de promover a sua progressividade pela ampliação da tributação direta, que incide sobre a renda e o patrimônio das camadas mais ricas da população, ao mesmo tempo em que reduz a tributação indireta que incide sobre o consumo.
- A Reforma Tributária deve restabelecer as bases do equilíbrio federativo, aperfeiçoar e resgatar o papel da tributação sobre o comércio internacional como instrumento de política de desenvolvimento, e considerar a tributação ambiental.
- Ela deve fomentar ações que resultem em aumento da arrecadação, pela revisão das renúncias fiscais e aperfeiçoamento dos instrumentos de

combate à sonegação e à evasão.

As lições históricas são inúmeras e inequívocas: quando as forças progressistas passam pelo poder sem mudar a estrutura do Estado, elas ficam permanentemente expostas aos riscos de serem capturadas por ondas autoritárias, conservadoras e neoliberais. O enfrentamento contra tais destituições sistemáticas deve se dar pela reconstrução de ideias e forças que formem o corpo de um novo poder constituinte. O desaguadouro dessas ações deve convergir para a transformação da estrutura do Estado, um objetivo que não só deve ser parte central do programa democrático-popular, mas também deve ser entendido como premissa determinante para a sua implementação.

Tal refundação deve ancorar o Estado em novas bases, assentadas no aprofundamento permanente da soberania popular, na defesa diuturna da vontade geral da população, no combate sem tréguas às desigualdades de toda ordem e na busca incessante pela formação de uma opinião pública livre e plural, sem descuidar de manter e aprofundar os direitos de cidadania conquistados em 1988. Só assim poderemos enfrentar os sobressaltos e rupturas institucionais que, de tempos em tempos, colocam o país nas mãos de governos ilegítimos, ilegais e impopulares. Um tempo novo exige um Estado de novo tipo.

## Referências Bibliográficas

*30 anos da Constituição – A experiência cidadã incompleta.* **Revista IHU On-Line**, número 519, Ano XVIII. São Leopoldo: 2018. Disponível em <<http://www.ihuonline.unisinos.br/edicao/519>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

*A TV sob controle, a resposta da sociedade ao poder da televisão.* São Paulo, Summus Editorial, 2006.

ABRUCIO, F.; PEDROTI, M. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas.* In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

ADASCALITEI, Dragos; MORANO, Clemente P. *Labourmarketreformssincethecrisis: drives and consequences.* Genebra: ILO, 2015. (Working Paper, nº 5).

ANFIP e DIEESE (2017). *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira.* Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil: Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 212p. <http://plataformapoliticassocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>

ANFIP/FENAFISCO. *Reforma tributária solidária – a reforma necessária* – Brasília – Anfip, junho de 2018.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2017/18: O estado dos direitos humanos no mundo.*

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Brasil: nunca mais.* Petrópolis, Vozes, 1985.

ASSIS, Ribeiro. *Sobre a atuação da imprensa como partido político.* São Paulo, Jornal GGN, 2013. Disponível em <https://jornalggn.com.br/noticia/sobre-a-atuacao-da-imprensa-como-partido-politico>.

VELINO, Daniel Pitangueira de; RIBEIRO, Jefferson Davidson Gomes; MACHADO, Débora Fernandes Pereira. *Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais: relatório de pesquisa.* Brasília; Rio

de Janeiro: Ipea, 2017.

BALTAR, Paulo. *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. Livre docência. Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BENJAMIN, Walter. *Magia e técnica. Arte e política*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

BERCOVICI, G.(2018). *Considerações sobre a privatização da Eletrobrás*, [www.vermelho.org.br/noticia/308502-1](http://www.vermelho.org.br/noticia/308502-1)

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. *A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

BINDER, A.; CAPE, ED; NAMORADZE, Z. *Defesa criminal efetiva na América Latina*. Asociación por los Derechos Civiles/Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales/Conectas Direitos Humanos/ Instituto de Defesa do Direito de Defesa/Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad/Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales/Instituto de Justicia Procesal Penal/Centro para el Desarrollo de La Justicia y La Seguridad Ciudadana. 1ª Edição. São Paulo, 2016.

BIONDI, A. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BITTAR, Jorge; LASSANCE, Antônio. *O modo petista de governar*. In: BITTAR, Jorge (org.). **Governos estaduais: desafios e avanços, reflexões e relatos de experiências petistas**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p.15-29. (Coleção Pensamento Petista).

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

- BOURDIEU, P. *Razões práticas sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Sobre o Estado*. São Paulo: Cia das Letras, 2014.
- BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BRAGA, J. C. *A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais*. **Revista Economia & Sociedade**, Campinas, v. 2, nº 1, 1993.
- \_\_\_\_\_. *A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo*. In: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- BRASIL. *Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise nº 27*. Disoc/Ipea, no prelo.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* – promulgada em 5 de outubro de 1988 – São Paulo; Ed. Saraiva- 53<sup>a</sup> Edição, 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (recurso eletrônico): Texto Constitucional com alterações. 53. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018a. (versão E-book).
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 1 jun. 2018.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.
- BRASIL. *Estatuto da Metrópole*. Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.
- BRASIL. Estudo Técnico nº 13/2016, Sagi/MDS, *Contribuição para a agenda de objetivos de desenvolvimento sustentável*: indicador de pobreza multidimensional para América Latina, inspirada em proposta preliminar da Cepal.
- BRASIL. *Lei Ordinária nº 13.683* de 18 de junho de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018.
- BRASIL. *Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 2012-2015. Mensagem ao Congresso Nacional*. MPOG. Brasília 2012.
- BRASIL. *Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 2016-2019*.

Mensagem ao Congresso Nacional. MPOG. Brasília 2016.

BRASIL. *Relatório anual 2016-2017/Mecanismo nacional de prevenção e combate à tortura*. Brasília: mecanismo nacional de prevenção e combate à tortura, 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Comissão Nacional da Verdade*. Brasília: CNV, 2014.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.

**Boletim das Empresas Estatais.** v. 2-5. Brasília: Sest. 2017

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.

Revista Eletrônica das Empresas Estatais. Brasília: Sest. 2017

BRASIL. Secretaria de Previdência. *Anuário estatístico da previdência social*. Brasília: MF/Dataprev (diversos números).

CARDIA, N. (1999). *Transições políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracias – os desafios para a consolidação democrática*. Em P. S. Pinheiro, S. Adorno, N. Cardia & M. Poppovic (orgs.), **Continuidade autoritária e construção da democracia** (p. 10-38). São Paulo: NEV/USP.

CARDOSO JR., J. C. & NOGUEIRA, R. P. *Tendências e problemas da ocupação no setor público brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.) *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: série **Diálogos para o desenvolvimento**, volume 5, Ipea, 2011.

CARDOSO JR., J. C. (org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: série **Diálogos para o desenvolvimento**, volume 5, Ipea, 2011.

CARDOSO JR., J. C. (org.). *A Constituição brasileira revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: Ipea, vol.1, 2009.

CARDOSO JR., J. C. *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*. Brasília: Texto para discussão nº 1310, Ipea, 2007.

CARDOSO JR., J. C. *Determinantes da recuperação do emprego formal no Brasil: evidências para o período 2001/2005 e hipóteses para uma agenda de pesquisa*. São Paulo: **Revista de Economia Política**, Ed. 34, 2008.

CARDOSO JR., J. C. *Macroeconomia e pleno emprego: apontamentos para uma agenda positiva de pesquisa e política pública*. In: VIANNA,

S. W.; BRUNO, M. & MODENESI, A. (orgs.). Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego. Rio de Janeiro: **Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**, livro 4, cap. 11, Ipea, 2010.

CARDOSO JR., J. C.; CASTRO P. F. e MOTA, D. (orgs.). *A Constituição brasileira revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, vol. 2, 2009.

CARDOSO JR., J. C.; MATTOS, F. *Elementos para a montagem de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes de alto escalão do governo federal em 2009*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: série **Diálogos para o desenvolvimento**, vol. 4, Ipea, 2011.

CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. (orgs.). *Gestão pública e desenvolvimento no Brasil*. Brasília: série **Diálogos para o desenvolvimento**, vol. 6, Ipea, 2011.

CARDOSO JR., J. C. *Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023*. In: CARDOSO JR, J. C. (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JR, J. C.; MATOS, F. *Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009*. In: CARDOSO JR, J. C. (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JR, J. C.; PINTO, E.; LINHARES, P. T. *O Estado e o desenvolvimento no Brasil*. In: CARDOSO JR, J. C.; BERCOVICI, G. (orgs.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO, Adalberto. *Work in Brazil: essays in historical and economic sociology*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2016.

CARLEIAL, L. M. F.; CRUZ, B. *A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo*. In: CARLEIAL, L. M. F.; CRUZ, B.; CASTRO, E.(orgs). **O desenvolvimento regional brasileiro: questões em debate**. SP: Hucitec, 1<sup>a</sup>.ed., 285 p., 133-163, 2017.

CARVALHO, Araújo, Simões (orgs.). *A constituição de 1988. Passado e*

Futuro. Editora Hucitec, Anpocs, São Paulo, 2008

CASTILHO, S.; LIMA, A.; TEIXEIRA, C. (orgs.). *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa; Faperj, 2014.

CEPAL (2015). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015 – Dilemas y espacios de políticas*. Cepal Nações Unidas.

COMPARATO, F. K. *Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitucacao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitucacao.htm)>.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Herzog y otros vs. Brasil*. Sentencia de 15 de marzo de 2018.

COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016a.

COSTA, Marco Aurélio. *O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidade e incertezas*. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016b. p. 181-204.

COUTO, Leandro F. *O horizonte regional do Brasil*. Curitiba: Editora Juruá, 2009

COUTO, Leandro F. *Planos plurianuais e estratégia de desenvolvimento*. In: COUTO & OLIVEIRA, Leandro F. e Márcio Gimenez de. **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

CRUZ, R. *Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil*. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CUNHA, B. Q. *Os regulócratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para discussão, nº 2311).

D'ARAÚJO, M. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC; FGV, 2009.

D'ARAÚJO, M. C. & LAMEIRÃO, C. *Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Burocracia e**

**ocupação no setor público brasileiro.** Brasília: série **Diálogos para o desenvolvimento**, vol. 5, Ipea, 2011.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. *Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿Predominio monroista o unidad americana?* Buenos Aires: Edic. del Autor, 1994.

DELGADO, Guilherme C. *Terra, trabalho e dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da CF de 1988.* São Paulo; Edições Loyola – Fundação Perseu Abramo (no prelo).

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica* (nº 303). Texto para discussão. Campinas: Unicamp, 2017.

FAGNANI, E (2005). *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade.* Campinas: IE/Unicamp; tese de doutorado.

FAGNANI, E; TONELLI VAZ, F; CASTRO, J. A.; MOREIRA, J. (2018). *Reforma tributária e financiamento da política social.* In: **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas.** Brasília: Anfip: Fenafisco. <http://plataformapoliticocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

FBSP. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública.* São Paulo, ano 11, 2017.

FERREIRA, Francisco Whitaker. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares.* São Paulo, Paz e Terra, 1989

FIOCCA, D.; GRAU, E. R. (orgs.). *Debate sobre a Constituição de 1988.* São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FONSECA, F.; BRELÀZ, G.; GOMES, M. V. (orgs.). *A Constituição Federal de 1988: avanços e desafios.* São Paulo: Hucitec, 2010.

FONSECA, Francisco. *Mídia e poder: elementos conceituais e empíricos para o desenvolvimento da democracia brasileira.* Brasília, Ipea, 2010. Texto para discussão 1509. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1509.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1509.pdf).

FONSECA, Francisco. *O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil.* São Paulo, Hucitec, 2005.

FÓRUM 21. et al. *Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.* São Paulo: Fórum 21; FES; SEP; Plataforma Política Social, 2016.

FRANÇA, A. (2011). *A previdência social e a economia dos municípios.* 6ª ed. Brasília: Anfip.

FREIRE, A.; VIANA, R.; PALOTTI, P. *Influência sobre o processo*

decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão. In: CAVALCANTI, P.; LOTTA, G. (orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: Enap, 2015.

FREIRE, M. D. *Paradigmas de segurança no Brasil:* da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ano 3, edição 5, ago/set, 2009.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH E. STIFTUNG et alii. *Austeridade e retrocesso – finanças públicas e política fiscal no Brasil –* São Paulo; Fundação Friedrich E. Stiftung; set. de 2016.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. *Perspectivas da economia brasileira.* RJ: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. (Reedição), 2012.

GAETANI, F. *O mundo dos setorialistas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:* como apoiar Cosme (SOF), Damião (SPI) e seus companheiros de aventuras? Brasília: [s.d.]. Mimeografado.

GALIZA, M; VALADARES, A (2016). *Previdência rural:* contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Nota técnica nº 25. Brasília: Ipea.

GARCIA, R. C. *Despesas correntes da União:* visões, omissões e opções. Brasília: Texto para discussão nº 1319, Ipea, 2008.

GIMENEZ, D. M. *Política social e desequilíbrios regionais no Brasil em tempos de crise.* Texto para discussão. Campinas: Unicamp, maio, 2017

GOMES, M. E. (coord.). *A Constituição de 1988, 25 anos – a construção da democracia & liberdade de expressão:* o Brasil antes, durante e depois da Constituinte. Rio de Janeiro: Editora Instituto Vladimir Herzog, 2013.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia:* arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GONZALEZ, Roberto; GALIZA, Marcelo; AMORIM, Brunu; VAZ, Fábio; PARREIRAS, Luiz E. *Regulação das relações de trabalho no Brasil:* o marco constitucional e a dinâmica pós-Constituinte. **Políticas sociais: acompanhamento e análise,** nº 17, 2009.

GOUVEA, G. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil.* São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988:* interpretação e crítica. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008.

GRAU, N. C. *La democratización de la administración pública: los mitos a vencer*. In: GRAU, N. et al. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires: Clad; FCE, 2004.

HUMANA RIGHTS WATCH – HRW. Brasil – Eventos 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313303>. Acesso em: 12 jul. 2018.

IBGE (2002). *Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBGE (2015). *Pesquisa nacional de saúde 2013: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências*. Brasil, grandes regiões e unidades da federação/IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento – Rio de Janeiro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Divisão territorial brasileira*. IBGE, 2002. Documento eletrônico disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=255077>>.

IPEA – *Seguridade social* – origens e evolução institucional. In: Política social – acompanhamento e análise nº12 – Ipea; 2005.

IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. *Limites das políticas regionais descentralizadas e com baixa coordenação: a necessidade de uma mudança de paradigma*. In: \_\_\_\_\_. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**, Brasília: Ipea, Livro 5, v. 2, p. 209-54, 2010. (Projeto Perspectivas do desenvolvimento brasileiro).

IPEA. *Políticas Sociais*: acompanhamento e análise. **Vinte Anos da Constituição Federal**. Brasília: Ipea, 4 volumes, 2009.

KERCHES, C.; PERES, U. *Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas*: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, A.; AQUINO, L. & MEDEIROS, B. (orgs.). **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: projeto Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, livro 9, v. 1, cap. 6, Ipea, 2010.

KLUGER, E. *A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, nº 55, p. 75-96, 2015.

KREIN, José Dari. *Balanço da reforma trabalhista do governo FHC*. In: PRONI, Marcelo & HENRIQUE, Wilnês (org.). **Trabalho, mercado e**

- sociedade: o Brasil nos anos 90.** São Paulo: Editora Unesp; Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp, 2003.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.* São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LASSALE, F. (1862). *O que é uma Constituição?* Edição digital, www. ebooksbrasil.org.
- LEAL FILHO, Laurindo. *Novo Congresso, velhas dívidas.* São Paulo, Revista do Brasil, edição 56, 2011
- LIMA, R. S. de; PROGLHOF, P. N. *(Re)estruturação da segurança pública no Brasil.* In: MINGARDI, G. (org.). **Políticas de segurança: os desafios de uma reforma.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 31-42.
- LOPES, J. A. V. *A carta da democracia:* o processo constituinte da ordem pública de 1988. Rio de Janeiro: Topbooks Ed., 2008.
- LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. *Burocratas de médio escalão:* novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTI, P.; LOTTA, G. (orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: Enap, 2015.
- LOUREIRO, M. R. et al. *Democracia e controle da gestão pública no Brasil:* avanços e desafios na atuação da CGU. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.
- LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. *Burocracias, partidos e grupos de interesse:* o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912).* São Paulo: Moderna. 1997.
- MARIANO, P. *As novas formas de repressão da luta social.* In: Daniela Stefano & Maria Luisa Mendonça (orgs.) – **Direitos humanos no Brasil 2016: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.** São Paulo: Outras Expressões, 2016.
- MARTINS, Estevão Rezende. *O alargamento da União Europeia e a América Latina.* In Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 47, nº 2, 2004.
- MASSONETO, L. F. *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a*

- emergência de um novo padrão normativo. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA – MNCPT. *Relatório Anual 2016-2018*. Brasília, 2017.
- MELLO, Daniel. *Segundo pesquisa, 68% dos brasileiros não se identificam com a programação da TV*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/08/segundo-pesquisa-68-dos-brasileiros-nao-se-identificam-com-a-programacao-da-TV>.
- MIRAGAYA, Júlio; SIGNORI, L. *A importância da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para o desenvolvimento sustentável brasileiro*. In: FARIA, Rodrigo; SCHVARSBERG, Benny (orgs.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. p. 137-167.
- MORAES, M. V. et alii. *Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no Poder Executivo Federal*. CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (orgs.). **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: projeto Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, livro 9, v. 1, cap. 11, Ipea, 2010.
- MORETTI, B. *O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)*. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- MORETTI, Bruno; REGO, Ana Paula Menezes. *Orçamento e saúde pública em tempos de austeridade*. In: **Anais do 6º Encontro Internacional de Política Social; 13º Encontro Nacional de Política Social**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.
- NICOLELIS, M. *A ciência pode ser um agente de transformação social*. Entrevista concedida à revista Caros Amigos, ano XII, nº 134, p. 30-37, 2008.
- NOGUEIRA, R. P. *O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais*. In: CUNHA, A.; AQUINO, L. & MEDEIROS, B. (orgs.). **Estado, instituições e democracia: república. Brasília: projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**, livro 9, v. 1, cap. 7, Ipea, 2010.
- OECD. *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo federal – Brasil 2010*. Brasília: OCDE, MPOG, 2010.
- OLIVEIRA JÚNIOR, A. e LIMA, V. C. A. *Segurança pública e racismo*

- institucional. Boletim de análise político-institucional*, nº 4, 2013.
- OLIVEIRA, Tiago. *Trabalho e padrão de desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: Hucitec Editora, 2017.
- OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. (orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; Anpocs, 2008.
- OLIVEN; RIDENTI; BRANDÃO. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. Editora Hucitec, Anpocs, São Paulo, 2009.
- PAGNUSSAT, J. L. *Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro*. In: CARDOSO JR, J. C. (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.
- PEGO FILHO, Bolívar e SABOYA P., Maurício – *Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil* – Texto para discussão nº 1007 – Brasília-Ipea; jan. de 2004.
- PERIDES, Paulo Pedro. *A divisão regional do Brasil de 1968: propostas e problemas*. In: **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, nº 7, p. 87-94, 1994.
- PESSOA, E. *O Leviatã em ação: gestão e servidores públicos no Brasil – de 1930 aos dias atuais*. In: CARDOSO JR, J. C.; BERCOVICI, G. (orgs.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.
- PESSOA, E.; CARDOSO JR., J. C.; FIGUEIREDO, S. *Conceitos de emprego público: questões metodológicas e possibilidades de mensuração*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: série Diálogos para o desenvolvimento, volume 5, capítulo 5, Ipea, 2011.
- PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. *Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal*. Lua Nova [online] 2014, set.-dez. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67335779004>>. Acesso em: 26 Jul. 2018.
- PMDB (1982). *Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil*. **Revista do PMDB**, ano II, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta.
- PMDB (2016). *Uma ponte para o futuro*. São Paulo: Fundação Ulysses Guimarães.
- POLANYI, K. *A grande transformação*. Ed. Campus, Rio de Janeiro.

- POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – PC-MS. *Deops* – Delegacia especializada de ordem política e social. Disponível em: [http://www.pc.ms.gov.br/?page\\_id=255](http://www.pc.ms.gov.br/?page_id=255). Acesso em: 12 jun. 2018.
- PRAÇA e DINIZ (orgs.) *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2009.
- PRAÇA, S., DINIZ, S. (orgs.). *Vinte Anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008.
- QUAGLIO, G. M; PAIVA, C. C. *A questão regional e o BNDES*: uma análise da conformidade entre a atuação do banco e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Economia e Sociedade*, Campinas: Unicamp, v. 26, nº 2, p.337-368, 2017.
- RAMOS, Silvia (coord.). *À deriva: sem programa, sem resultado, sem rumo*. Rio de Janeiro: Observatório da Intervenção/CESec, abril de 2018.
- RESENDE, G. et al. *Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil*. In: RESENDE, Guilherme Mendes (org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014.v.1.
- RIBEIRO, P. H.; GUERRA, A. M.; BERNARDES, W. L.; ANDRADE, J. C. *25 anos da Constituição Brasileira de 1988: democracia e direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Ed. D'Plácido, 2013.
- ROBLEDO, A. G. *Idea y experiencia de America*. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 1958.
- SANTOS, E. V. *O confronto entre o planejamento governamental e o PPA*. In: CARDOSO JR, J. C. (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.
- SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. *PPA, LDO e LOA*: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. In: CARDOSO JR. J. C. (org.). **Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.
- SANTOS, João Vitor dos. *O mundo possível do JN*: a narrativa “do que mais importante aconteceu no dia no Brasil e no mundo”. 2013. 194f. Dissertação (mestrado em Ciências da Comunicação) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Universidade do Vale do Rio do Sinos (Unisinos), São Leopoldo, 2013.

- SARAIVA, M. G. *As estratégias de cooperação sul-sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, nº 2, p. 42-59, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo. Malheiros, 2007.
- SILVA, Sandro P. *Capacidades estatais e políticas de mercado de trabalho no Brasil: uma análise da institucionalização do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018. Tese (doutorado em Políticas Públicas e Estratégia de Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018a.
- \_\_\_\_\_. *A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais*. Mercado de trabalho: conjuntura e análise, n. 64, Ipea, 2018b.
- SILVA, Simone Affonso da. *Regionalização do Brasil: uma análise comparativa entre as propostas do IBGE, Roberto Lobato Corrêa e Milton Santos e Maria Laura Silveira*. 2010. 111 f. Trabalho de graduação (monografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- \_\_\_\_\_. *O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores*. 2014. 518 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e contrapesos (checks and balances)*. Belo Horizonte. Del Rey, 1999.
- SINTOMER, Yves; GRET, Marion. *Porto Alegre: a esperança de uma outra democracia*. Porto: Campo das Letras, 2003.
- SOARES DE PINHO, A. P. *Freios e contrapesos do governo na Constituição Brasileira*. Niterói. 1961.
- STEINBERGER, Marília; COSTA, Marco Aurélio. *A relevância de políticas públicas espaciais: participação e luta*. In: STEINBERGER, Marília (org.). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2017. p. 29-59.
- STN (2016) – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Gasto social do governo central de 2002 a 2015*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inteiro teor do acórdão – *Medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade 44 Distrito Federal*, 5 out. 2016. Publicado em 5 de março de 2018.

SWEETSER, E. *From etymology to pragmatics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JR, J. C. A *administração pública deliberativa*: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. In: CARDOSO JR, J. C. (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

VATICANO – Congregação para Doutrina da Fé – *O economicae et Pecuniariae Questiones* – Considerações para um discernimento ético sobre alguns aspectos do atual sistema econômico-financeiro – disponível na internet desde 17 de maio de 2018.

VENTURA, O. *Planejamento e gestão governamental no Brasil: conflitos entre Niti e Nyaya*. In: CARDOSO JR, J. C. (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. Ed. 1. São Paulo: Saraiva, 2015.

WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Companhia das Letras, São Paulo, 2004.

WERNECK, R. L. F. *A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais e o orçamento de dispêndios globais da Sest*. In: **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 16 nº 2 p. 381-412, 1986.

FRENTE AMPLA DE SERVIÇO  
TRABALHADORAS E PÚBLICO  
TRABALHADORES DO DEMOCRACIA  
PELA



ARCA Desenvolvimento

# afipea

Sindicato Nacional dos | Associação dos  
Servidores do Ipea | Funcionários do Ipea

**UNACON Sindical**

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES E  
TÉCNICOS FEDERAIS DE FINANÇAS E CONTROLE



**ASSECOR**

Associação Nacional dos Servidores da  
Carreira de Planejamento e Orçamento

  
**PLATAFORMA  
POLÍTICA  
SOCIAL**  
CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO