



# 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional

30 YEARS OF CONSTITUTION, 30 YEARS OF CONSTITUTIONAL CHANGE

*Antonio Moreira Maués<sup>1</sup>*

## Resumo

Este artigo analisa o conteúdo das emendas constitucionais aprovadas à Constituição de 1988 com o objetivo de identificar os conflitos que se manifestam por meio das constantes alterações no texto constitucional. A partir do estudo das características do modelo de reforma constitucional adotado em 1988, o artigo classifica as emendas constitucionais por matéria e por períodos de governo, e desenvolve a análise daquelas emendas que apresentam mais dificuldades de alcançar acordos constitucionais estáveis sobre sua matéria.

## Palavras-chave

Direito constitucional brasileiro; reforma constitucional; emendas constitucionais; Constituição de 1988; conflitos distributivos.

## Abstract

*This article develops a content analysis of the constitutional amendments to the Brazilian Constitution of 1988, aiming to identify which conflicts are expressed by the constant changes on the constitutional text. After the study of the characteristics of the model of constitutional reform adopted in 1988, the article classifies constitutional amendments by subject and periods of government, and develops the analysis of those amendments which manifest more difficulties to obtain stable constitutional agreements about their subject.*

## Keywords

*Brazilian constitutional law; constitutional change; constitutional amendments; Constitution of 1988; distributive conflicts.*

## INTRODUÇÃO

Ao completar 30 anos, a Constituição de 1988 apresenta como um de seus traços mais marcantes sua constante reforma. Emendas constitucionais foram aprovadas em todos os anos do período de 1992 a 2017 e várias delas trouxeram mudanças relevantes ao texto constitucional, no que chegou a ser caracterizado como uma “dinâmica constituinte permanente” (COUTO e ARANTES, 2006, p. 43). Para alguns autores, essas constantes reformas, ao lado do *impeachment* de Dilma Rousseff, teriam levado à ruptura da ordem constitucional (BELLO, BERCOVICI e LIMA, 2018). Sob outro ponto de vista, a Constituição teria preservado seus pilares fundamentais, o que demonstraria sua resiliência e capacidade de adaptação (VIEIRA, 2018).

Reformas constitucionais podem ser avaliadas de diferentes maneiras quanto a seu impacto na ordem constitucional. O fato de que a ampla maioria dos textos constitucionais contenha disposições que possibilitam sua reforma (ELKINS, GINSBURG e MELTON, 2009, p. 74) demonstra que os agentes que exercem o poder constituinte originário reconhecem que sua obra, para ter permanência, precisará se adaptar às mudanças sociais. Assim, as normas referentes a reformas constitucionais buscam harmonizar dois objetivos distintos: garantir a estabilidade da constituição, a fim de que as instituições fundamentais do Estado continuem regidas por ela, e garantir a funcionalidade da constituição, a fim de que ela mantenha sua capacidade de regular os conflitos sociais.

Porém, o equilíbrio entre esses dois objetivos não é facilmente alcançável. Se é verdade que reformas constitucionais tendem a ser necessárias, mudanças constantes no texto constitucional podem reduzir a autoridade de suas normas, enquanto reformas abrangentes podem até mesmo significar uma ruptura da ordem constitucional. Por outro lado, dificuldades acentuadas para alterar a constituição podem levar os agentes políticos a promoverem uma mudança constitucional informal (ALBERT e BERNAL, 2016) ou propugnarem por uma nova constituição.

Tais problemas revelam que, em algumas ocasiões, a aprovação de reformas constitucionais assemelha-se ao exercício do poder constituinte originário, mesmo quando suas diferenças com o poder constituinte derivado são reforçadas pelos limites processuais e substantivos que a constituição estabelece para sua reforma. Tal como no momento fundacional da constituição, reformas constitucionais buscam a permanência de sua obra e seu êxito depende de que as mudanças operadas na constituição resultem no melhor exercício de suas funções.<sup>1</sup>

...

1 Contiades e Fotiadou (2017, p. 369) destacam que as reformas constitucionais ajudam a compreender a própria Constituição e criar narrativas constitucionais. De acordo com seu grau de rigidez, as fórmulas de emenda determinam se a Constituição será objeto de uma devoção quase religiosa ou se ela será vista como algo mais mundano, cujas reformas devem ser feitas para adaptá-la às mudanças sociais (CONTIADES e FOTIADOU, 2017, p. 377-378).

Em uma constituição democrática que contenha limites à sua reforma, a avaliação desse êxito depende da adesão da sociedade e dos agentes políticos às mudanças. Isso decorre, em primeiro lugar, do fato de que a exigência de maiorias qualificadas para a aprovação de reformas constitucionais tem como objetivo impedir que maiorias temporárias modifiquem a constituição segundo sua vontade, uma vez que o atendimento dessa exigência requer a obtenção de um acordo amplo para alterar a constituição (CONTIADES e FOTIADOU, 2013, p. 432). Ademais, caso uma minoria política relevante se oponha às reformas, ela pode buscar uma nova alteração na constituição quando se converta em maioria, o que prolonga a instabilidade das normas constitucionais. Essa instabilidade também pode ocorrer quando a minoria política recorre ao poder judiciário para anular a reforma constitucional e consegue obter uma decisão favorável.

Esse conjunto de aspectos demonstra que, segundo o momento político, reformas constitucionais podem repetir o drama do processo constituinte, uma vez que buscam firmar acordos políticos nos marcos da democracia que garantam permanência sem eliminar a possibilidade de mudança. Nessa situação, os agentes políticos, estejam eles em posição de maioria ou de minoria, ratificam ou não seu compromisso com a constituição por meio do reconhecimento da legitimidade das reformas constitucionais (CONTIADES e FOTIADOU, 2017, p. 383).

O contexto descrito acima tende a se reproduzir com frequência nos casos em que a constituição não se limita a estabelecer as regras processuais da democracia, mas também busca regular os conflitos sociais por meio de normas substantivas, que atribuem direitos e conferem poderes. Essa característica marca a Constituição de 1988, que resultou de um processo de democratização no qual ocorreu uma ampliação significativa do eleitorado brasileiro e de sua heterogeneidade. Assim, a complexidade alcançada pela sociedade brasileira multiplicou os grupos de interesse organizados, cujas diferentes demandas, geradas pela desigualdade de renda e de outros recursos, aumentam o número de conflitos distributivos (SANTOS, 2017, p. 61-62).

O processo constituinte de 1987-1988 respondeu a essa complexa agenda de demandas expandindo as responsabilidades do Estado para lidar com esses conflitos, tanto no campo econômico quanto no campo social (SANTOS, 2017, p. 65), estabelecendo um conjunto de normas constitucionais que incidem diretamente na distribuição de recursos na sociedade. Nessas circunstâncias, é provável que o compromisso dos agentes com a constituição seja constantemente objeto de revisão e que novas maiorias políticas tendam a promover reformas constitucionais para favorecer os valores e interesses por elas representados.

Sob esse ponto de vista, as constantes reformas da Constituição de 1988 evidenciam, em princípio, a dificuldade de conciliar os objetivos de permanência e mudança, ou seja, de obter acordos constitucionais estáveis. Uma das razões dessa dificuldade pode derivar da própria extensão do texto constitucional brasileiro, o qual, ao regular um conjunto muito

amplo de matérias, torna necessária uma constante atualização de suas normas.<sup>2</sup> Sem embargo, cabe indagar quais aspectos da Constituição de 1988 têm passado por maiores modificações para compreender as razões de suas constantes emendas e os conflitos sociais que elas expressam. Tal abordagem mostra-se mais necessária diante da crise política que, especialmente a partir de 2015, colocou em xeque a ordem constitucional no Brasil e sua capacidade de regular esses conflitos (SINGER, 2018; ABRANCHES, 2018).

Este artigo se propõe a realizar uma análise do conteúdo das emendas à Constituição de 1988 para identificar em quais temas sua reforma tem sido mais recorrente e em quais deles há maiores dificuldades para obter acordos constitucionais estáveis. Dessa maneira, objetivamos conhecer os conflitos que as emendas constitucionais buscam solucionar e analisar seu êxito ou fracasso na consecução dos objetivos de garantir a estabilidade e a funcionalidade da ordem constitucional inaugurada em 1988.

O artigo se divide em duas partes. Na primeira seção, buscaremos identificar as características do modelo de reforma constitucional adotado pela Constituição de 1988, baseando-nos nos trabalhos constituintes sobre o tema e em categorias desenvolvidas no campo do direito constitucional comparado. Na segunda seção, analisaremos a prática das reformas constitucionais no Brasil, enfocando o conjunto de emendas aprovadas ao texto desde sua promulgação até o ano de 2017,<sup>3</sup> com ênfase naquelas matérias que são mais responsáveis pelas reformas e que expressam o constante conflito para rever os acordos constitucionais.

## I. O MODELO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

A Constituição de 1988 regula de modo detalhado no art. 60 os procedimentos para sua reforma.<sup>4</sup> Além desse dispositivo, o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

...

- 2 Em estudo abrangente, Couto e Arantes (2006) concluem que a necessidade de alterar a Constituição para implementar políticas públicas é responsável por parte significativa das emendas constitucionais.
- 3 Cabe lembrar que, durante o ano de 2018, a aprovação de emendas constitucionais esteve vedada por causa da decretação da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro.
- 4 “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
  - I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
  - II – do Presidente da República;
  - III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
 § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.  
 § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

(ADCT) previu a realização de um procedimento especial de “revisão constitucional”, cinco anos após a promulgação da Constituição.<sup>5</sup>

Os limites à reforma constitucional estabelecidos nesse conjunto de normas permitem classificar a Constituição de 1988 como rígida. De acordo com Doyle (2017, p. 83-85), esses limites podem ser agrupados nos seguintes pares:

- a) limites processuais e limites substantivos: os limites processuais são formados pelas normas que definem o órgão ou os órgãos competentes para reformar a constituição e os procedimentos que eles devem seguir, bem como por normas que proíbem que a constituição seja reformada em certos períodos. Os limites substantivos são aqueles que impedem a alteração de determinados conteúdos da constituição;
- b) limites como regras e limites com parâmetros (*standards*): os limites à reforma constitucional podem ser estabelecidos tanto por meio de regras precisas quanto por meio de parâmetros vagos, sendo possível haver entre esses dois extremos diferentes níveis de precisão e vagueza dos limites;
- c) limites criados pelo legislador e limites criados pelo judiciário: em princípio, os limites à reforma constitucional são definidos pelo legislador que exerce o poder constituinte originário ou o poder constituinte derivado, porém o judiciário também pode criar limites quando exerce sua função de aplicar a constituição, especialmente quando interpreta os limites substantivos.

Nota-se que todos os seis tipos de limites indicados pelo autor estão presentes na Constituição de 1988. Assim, os limites processuais localizam-se nas regras que dispõem sobre a iniciativa das propostas de emenda constitucional, a competência do Congresso Nacional

...

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”.

5 “Art. 3º A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

para aprovação de emendas com quórum de três quintos dos votos em dois turnos de votação, e a proibição de aprovação de emendas na vigência de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio. Por sua vez, os limites substantivos estão dispostos no art. 60, § 4º, e assumem a forma de parâmetros, visto que estabelecem princípios do texto constitucional que não podem ser objeto de reforma, em vez de indicar de maneira precisa quais de seus dispositivos não podem ser reformados.<sup>6</sup> Por fim, o sistema de justiça constitucional brasileiro admite o controle da constitucionalidade de emendas constitucionais, o que possibilita que o poder judiciário crie limites à reforma constitucional.

Esse conjunto de normas da Constituição de 1988 seguiu o modelo dos textos constitucionais anteriores no que se refere à realização da reforma por meio de emendas aprovadas pelo Congresso Nacional e ao estabelecimento de limites processuais e substantivos para sua aprovação. Por outro lado, a atual Constituição inovou em vários aspectos: reduziu o quórum de aprovação de emendas constitucionais de dois terços para três quintos dos votos; previu a realização de uma revisão constitucional por maioria absoluta de votos; e ampliou os limites substantivos à reforma por meio da inclusão da “separação de poderes”, do “voto direto, igual e secreto” e dos “direitos e garantias individuais” entre as cláusulas pétreas da Constituição. Essas inovações representaram, ao mesmo tempo, uma diminuição do grau de rigidez constitucional no que se refere aos aspectos processuais da reforma e um aumento dessa rigidez no que se refere aos aspectos substantivos.<sup>7</sup>

Apesar de sua aparente contradição, essas inovações expressam bem os tipos de acordo que viabilizaram a aprovação da Constituição de 1988 (FARIA, 1989; MAUÉS e SANTOS, 2008). A diminuição do quórum para aprovação de emendas constitucionais e a previsão de uma revisão constitucional indicam as dificuldades para a obtenção de consensos na Assembleia Constituinte, o que incentivou os agentes políticos a buscarem formas de facilitar a modificação posterior das decisões tomadas em um sentido mais favorável a seus valores e interesses. Ao mesmo tempo, o risco de, no futuro, serem tomadas decisões ainda mais prejudiciais a esses valores e interesses levou os agentes a buscar protegê-los em seu núcleo essencial, por meio da ampliação dos limites substantivos, especialmente no que se refere aos direitos e garantias individuais.<sup>8</sup>

...

6 Essa interpretação é corroborada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em algumas decisões relevantes, como a ADI n. 939, julgada em dezembro de 1993, na qual declarou inconstitucional a suspensão da garantia da anterioridade tributária (art. 150, III, *b*) por considerá-la uma “garantia individual”, mesmo que ela esteja fora do catálogo do art. 5º da CR.

7 A inclusão desses novos limites substantivos à reforma constitucional foi aprovada ainda na primeira fase do processo constituinte, pela Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, e permaneceu sem alterações até a votação final do texto.

8 Contiades e Fotiadou (2013, p. 431) também indicam que as fórmulas adotadas para a reforma constitucional podem ser influenciadas pelo grau de desconfiança entre os agentes políticos.

Essa interpretação encontra apoio na análise dos trabalhos constituintes. Durante a fase da Comissão de Sistematização, a fórmula para aprovação de emendas constitucionais foi mantida sem alterações significativas em relação à proposta apresentada no Substitutivo 1 do Relator. Já na fase seguinte, de votação em primeiro turno no Plenário, o grupo autodenominado “Centrão” apresentou uma emenda coletiva que reduziu o quórum de aprovação para três quintos dos votos.

O Centrão havia sido organizado com base nos setores conservadores da Constituinte com o objetivo de alterar, de maneira substancial, o projeto oriundo da Comissão de Sistematização, o que levou à mudança do regimento da Assembleia Constituinte para privilegiar as emendas coletivas que esse grupo iria apresentar àquele projeto. Ao propor a redução do quórum, o Centrão pretendia facilitar a reforma futura daqueles dispositivos do projeto da Comissão de Sistematização que, mesmo contrários a seus interesses, conseguissem sobreviver às votações no Plenário e se incorporassem à Constituição.

Esse objetivo transparece na votação no Plenário, em 18 de março de 1988, de uma proposta que estabelecia o quórum de dois terços, em sessão conjunta do Congresso Nacional, para aprovação de emendas constitucionais, o que representaria uma exigência maior em relação ao quórum de três quintos. Essa proposta foi derrotada por 230 votos a 166, tendo sido rejeitada pelos principais partidos do Centrão (PFL e PDS) e apoiada pelos partidos de esquerda (PDT, PT, PSB, PCdoB e PCB), enquanto o PMDB deixou a questão em aberto para seus parlamentares.<sup>9</sup>

A trajetória do art. 3º do ADCT na Assembleia Constituinte é mais complexa, pois está associada ao plebiscito sobre forma e sistema de governo a ser realizado em 1993, conforme o art. 2º do ADCT. Na origem desse dispositivo, encontra-se a derrota do sistema parlamentarista de governo na votação do Plenário, o que fez com que vários parlamentares, de diferentes orientações ideológicas, buscassem organizar um plebiscito para modificar a decisão da Constituinte em favor do sistema presidencialista. Assim, aproveitou-se a emenda de um deputado monarquista, que previa um plebiscito sobre forma de governo, para incluir, por meio de uma emenda de fusão, a deliberação popular sobre sistema de governo. Essa emenda de fusão deu origem ao art. 2º do ADCT e foi aprovada por 495 votos.<sup>10</sup>

...

<sup>9</sup> *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, n. 208, p. 243.

<sup>10</sup> “Art. 2º No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma e o sistema de governo que devem vigorar no País.

§ 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo”. Posteriormente, a EC n. 2/92 alterou a data do plebiscito para 21 de abril de 1993.

A decisão sobre o plebiscito contribuiu para a aprovação de outra emenda de fusão, na qual se previu a realização da revisão constitucional em 1993. Seus subscritores defenderam a possibilidade de modificar a Constituição por maioria absoluta do Congresso Nacional com base no argumento de que, após cinco anos de experiência com a nova ordem constitucional, deveria ser facilitada a reforma daqueles dispositivos que não tivessem comprovado sua adequação, especialmente se o plebiscito decidisse pela mudança da forma e do sistema de governo. A proposta foi aprovada por 327 votos a 165, em 2 de junho de 1988, com apoio dos partidos de esquerda e da maioria do PMDB, enquanto PFL e PDS foram contra.<sup>11</sup> Nesse momento, quase três meses após a votação sobre o quórum das emendas constitucionais, é provável que os setores progressistas, depois de sofrerem várias derrotas no Plenário para o Centrão, vislumbraassem a possibilidade de obter novos avanços em um processo de reforma por maioria absoluta.

Apesar dos debates na Assembleia Constituinte sobre essa matéria, a revisão constitucional de 1993 não levou a uma reforma ampla da Constituição. Foram aprovadas somente seis Emendas Constitucionais de Revisão (ECR), entre as quais se destacam a ECR n. 1, que criou o Fundo Social de Emergência, e a ECR n. 5, que alterou para quatro anos o mandato de Presidente da República.<sup>12</sup>

A partir da análise dos trabalhos constituintes e do texto constitucional, é possível sistematizar as características do modelo de reforma constitucional adotado pela Constituição de 1988. Com base em estudos comparados, Contiades e Fotiadou (2013, p. 435-440) identificam os vários mecanismos de reforma constitucional que são utilizados em diferentes países na busca de conciliar a permanência e a mudança da constituição, os quais envolvem os agentes, as fórmulas de emenda e outros arranjos constitucionais que interagem em várias combinações e operam conjuntamente. Entre os mecanismos analisados pelos autores, o mais relevante para o estudo do caso brasileiro é aquele em que a mudança constitucional é conduzida pela elite política de acordo com a fórmula prevista na Constituição. Nesse caso, o êxito do mecanismo na aprovação de reformas constitucionais depende de que os limites processuais e substantivos estabelecidos para sua aprovação favoreçam a obtenção de consenso, produzindo decisões que estabilizam a ordem constitucional.<sup>13</sup>

...

11 *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, n. 254, p. 103.

12 As demais emendas constitucionais de revisão aprovadas foram as seguintes: ECR n. 2, que dispõe sobre a convocação de autoridades do executivo pelo Congresso Nacional; ECR n. 3, que altera as normas sobre aquisição da nacionalidade brasileira; ECR n. 4, que estabelece novas hipóteses de inelegibilidade; ECR n. 6, que suspende os efeitos da renúncia de parlamentar. Tendo em vista que o procedimento pelo qual essas emendas foram aprovadas difere da fórmula padrão do art. 60, elas não serão utilizadas na análise apresentada na segunda parte deste artigo.

13 Os mecanismos analisados por esses autores podem coexistir dentro de diferentes modelos, operando em combinação, em paralelo ou de maneira antagônica. Os demais mecanismos são:



Com efeito, o número de emendas constitucionais aprovadas demonstra que os agentes políticos buscaram utilizar os procedimentos previstos na Constituição de 1988 para modificá-la. A identificação desse mecanismo não significa, porém, antecipar o juízo sobre seu êxito. Tal como vimos, a opção do constituinte brasileiro em favor da rigidez constitucional torna necessário um acordo amplo entre os agentes políticos para reformar a Constituição, mas o êxito das reformas deve ser medido não apenas pela obtenção de maiorias qualificadas, como também pela estabilidade desses acordos. Portanto, deve-se analisar o caráter consensual das reformas constitucionais tanto no momento de sua votação quanto nos momentos posteriores em que outras maiorias políticas tenham que decidir se mantêm essas reformas ou se modificam novamente a constituição.

Para desenvolver essa análise, é útil recorrer aos modelos de mudança constitucional propostos por Contiades e Fotiadou (2013, p. 440-458), elaborados a partir da observação do funcionamento dos mecanismos de reforma constitucional em conjunto com os parâmetros que os influenciam, tais como o sistema político, o *ethos* constitucional e a cultura jurídica. Os modelos identificados por esses autores são os seguintes:

- a) modelo elástico: caracteriza constituições que podem ser alteradas por meio do processo legislativo padrão, pois não contam com limites processuais e substantivos à sua reforma. O aspecto principal desse modelo é a supremacia do parlamento, o qual responde apenas politicamente por suas decisões de alterar a constituição. Apesar disso, o modelo elástico também pode incluir mudanças informais da constituição promovidas pelo poder judiciário;
- b) modelo evolutivo: caracteriza constituições resistentes à mudança formal e que são alteradas por meio de mudanças informais. Além de apresentar limites muito rígidos à reforma constitucional, esse modelo pressupõe a existência de um judiciário bastante forte,

...

- a) flexibilização da fórmula de emenda conduzida pela elite política;
- b) mudança conduzida pelo povo por meio de iniciativa popular e referendo constitucional, de acordo com a fórmula de emenda;
- c) mudança de constituições flexíveis conduzida pela elite política, por meio da aprovação de nova legislação;
- d) mudança por meio da prática política dos atores (convenções constitucionais);
- e) produção de regras quase constitucionais pelo legislador;
- f) mudança informal feita pelo legislador por meio do processo legislativo padrão;
- g) mudança informal feita pelo poder judiciário por meio do controle de constitucionalidade;
- h) mudança conduzida pelos entes infranacionais em estados federais, por meio de mudanças informais da constituição trazidas por alterações das constituições ou leis regionais;
- i) mudança informal induzida pelo legislador internacional ou europeu;
- j) mudança informal resultante da jurisprudência internacional ou europeia.

o qual será o principal responsável por modificar a constituição, por meio de suas decisões, muitas vezes respondendo a pressões das elites políticas ou do próprio povo;

- c) modelo pragmático: caracteriza constituições cujas mudanças são realizadas de modo frequente, conforme as regras estabelecidas para sua reforma. Na base desse modelo, encontra-se uma fórmula de emenda constitucional que favorece a obtenção de acordos para alterar a constituição ou uma cultura política consensual que cumpre esse papel;
- d) modelo da desconfiança: caracteriza constituições que estabelecem fórmulas complexas e exigentes para sua reforma, tanto em razão dos procedimentos a serem observados quanto pela existência de limites substantivos. Esse modelo dificulta a aprovação de reformas constitucionais, uma vez que se desenvolve em um ambiente marcado por fortes antagonismos e por uma cultura política conflitiva;
- e) modelo de democracia direta: caracteriza constituições em que cabe ao povo tomar a decisão sobre a reforma constitucional, o que inclui iniciar seu processo. Nesse modelo, referendos constitucionais são obrigatórios para aprovação de emendas à constituição e não existem limites substantivos à reforma, o que se combina com um sistema partidário caracterizado pela fragmentação e pela diversidade.

Entre os modelos apresentados, o modelo elástico, o modelo evolutivo e o modelo da democracia direta claramente não se aplicam à Constituição de 1988. Assim, cabe examinar mais detidamente os outros dois modelos para verificar de que maneira eles podem contribuir para a compreensão das reformas constitucionais no Brasil.

Utilizando-se dos exemplos da Alemanha, Áustria, Luxemburgo, Suécia, França e Finlândia, Contiades e Fotiadou (2013, p. 445-450) ressaltam que o modelo pragmático pode se desenvolver mesmo quando a fórmula de emendas é exigente, desde que as elites políticas estejam de acordo sobre a necessidade de adaptar constantemente a constituição. Ao mesmo tempo, o fato de compromissos entre os partidos políticos serem indispensáveis para a reforma dificulta que haja mudanças estruturais na ordem constitucional. Já no modelo da desconfiança, exemplificado pelos casos da Bélgica, Grécia, Portugal, Espanha e Holanda, a dificuldade de obtenção de acordos para reformar a constituição torna rara a aprovação de emendas e pode incentivar mudanças constitucionais informais por meio da legislação ou até mesmo por meio da jurisprudência.<sup>14</sup>

...

14 A referência a Portugal como exemplo de modelo da desconfiança não parece acurada, uma vez que a Constituição de 1976 tem sido constantemente objeto de revisões constitucionais, a maior parte delas resultante de amplos acordos entre os partidos políticos.

O número de emendas aprovadas à Constituição de 1988, apesar dos limites processuais e substantivos estabelecidos, indica uma proximidade do modelo brasileiro de reforma constitucional com o modelo pragmático. De fato, tendo em vista o grau de fragmentação partidária no Congresso Nacional que caracteriza o atual sistema político brasileiro (NICOLAU, 2017, Capítulo 4), a realização de acordos entre os partidos políticos tem sido indispensável para que as exigências da fórmula de emenda não sejam um obstáculo para a reforma da constituição.

Sob esse aspecto, verificamos novamente que a aprovação de emendas à Constituição de 1988 depende de um alto grau de compromisso constitucional entre os agentes políticos, uma vez que a fórmula de emenda estabelecida poderia aproximar o modelo brasileiro do modelo da desconfiança, caso o ambiente político se caracterizasse por fortes antagonismos. O êxito das reformas constitucionais no Brasil, portanto, pode ser avaliado com base nos parâmetros do modelo pragmático, que indicam que mudanças constitucionais podem ser frequentes desde que estejam baseadas em acordos políticos que não alterem a estrutura da Constituição. Na seção seguinte, examinaremos o conteúdo das emendas à Constituição de 1988 para avaliar se suas constantes reformas têm contribuído para garantir sua estabilidade e funcionalidade.

## 2. A PRÁTICA DA REFORMA CONSTITUCIONAL

Analizamos as 99 emendas constitucionais aprovadas à Constituição de 1988, de 1992 a 2017, de acordo com a fórmula prevista no art. 60. Dividindo-as por período de governo, apresentamos a Tabela 1, a seguir.

TABELA 1 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS POR PERÍODO DE GOVERNO (1992-2017)

PERÍODO DE GOVERNO	NÚMERO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS APROVADAS
COLLOR	02
ITAMAR	02
FHC 1	16
FHC 2	19
LULA 1	14

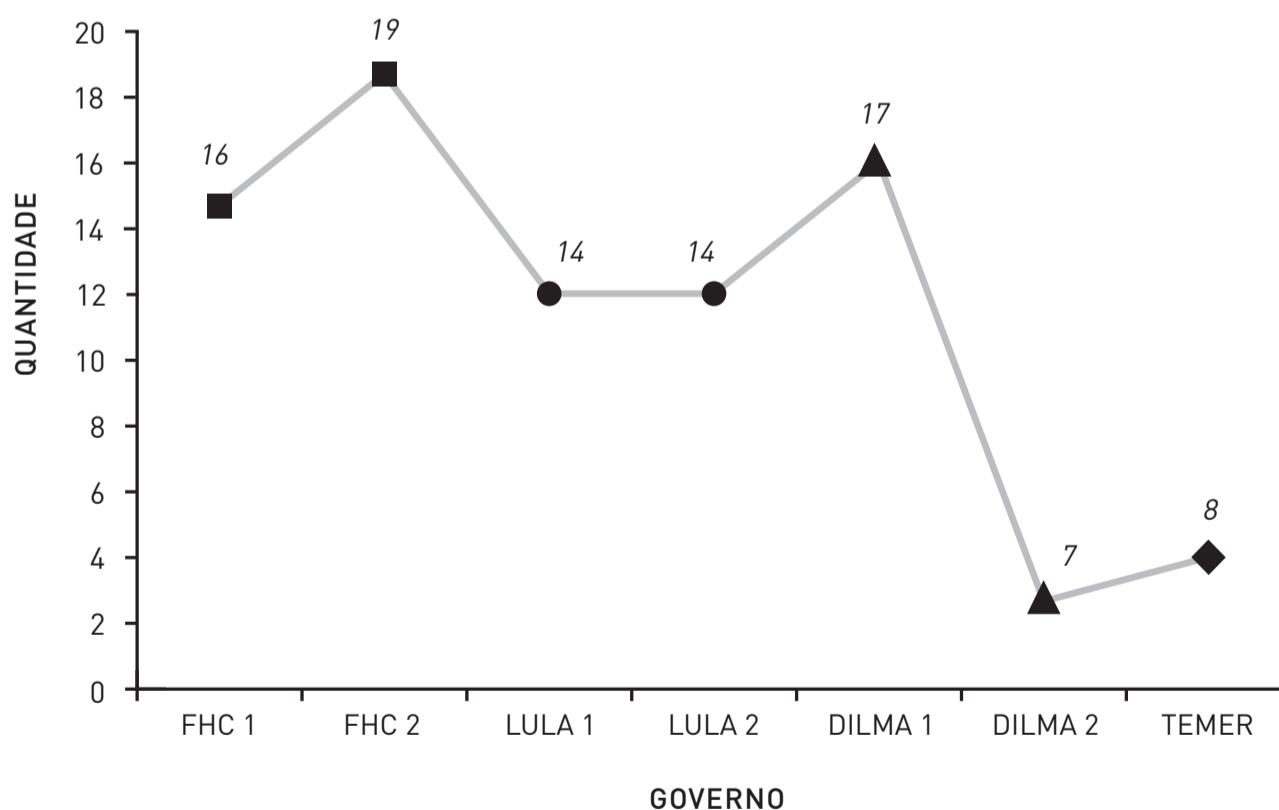
(continua)

PERÍODO DE GOVERNO	NÚMERO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS APROVADAS
LULA 2	14
DILMA 1	17
DILMA 2	07
TEMER	08

Fonte: Elaboração própria.

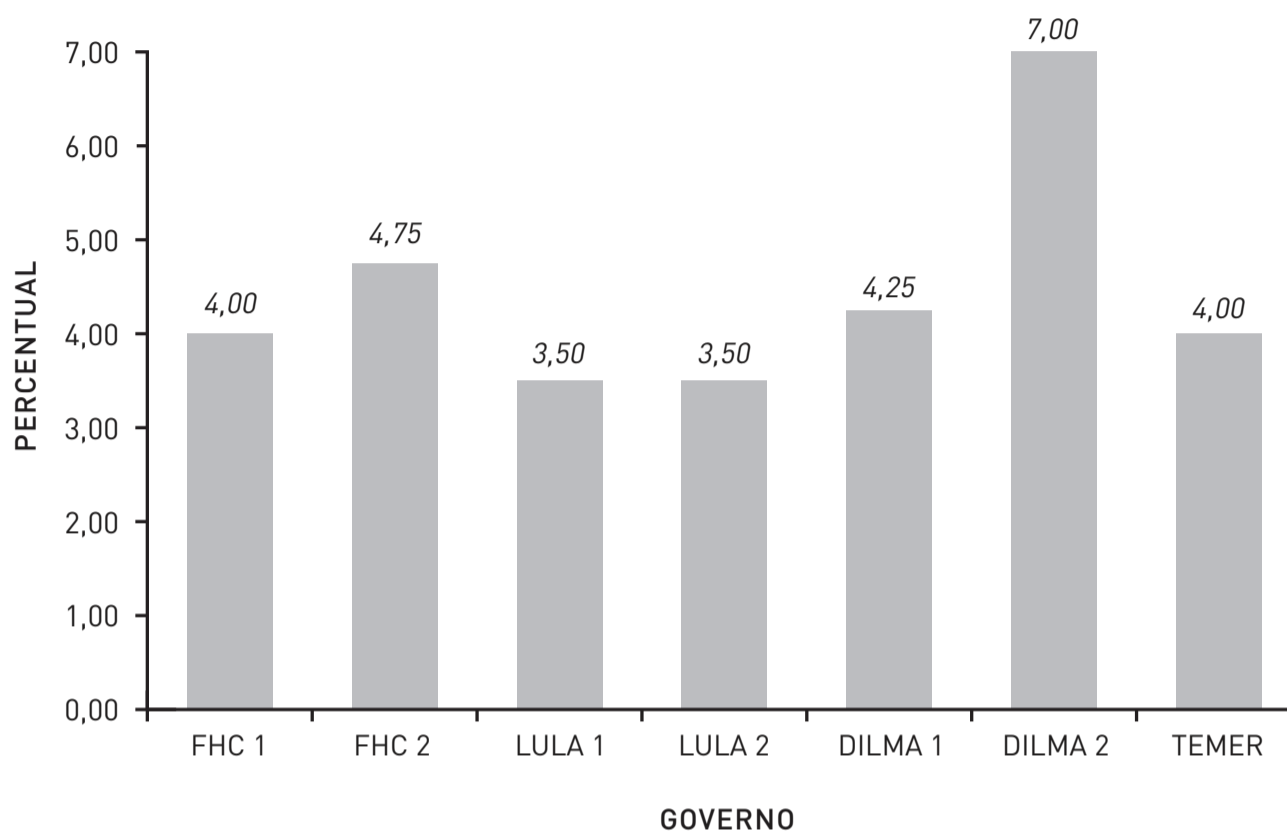
Considerando as emendas constitucionais aprovadas a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC 1), período em que a Constituição passou a ser objeto de reformas frequentes, os dados são os apresentados no Gráfico 1 e no Gráfico 2, a seguir.

GRÁFICO 1 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS POR PERÍODO DE GOVERNO (1995-2017)



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 2 – MÉDIA ANUAL DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS POR PERÍODO DE GOVERNO (1995-2017)<sup>15</sup>



Fonte: Elaboração própria.

Os números indicam que houve um aumento na média anual de emendas constitucionais aprovadas nos Governos Dilma e Temer, destacando-se que, no curto segundo mandato de Dilma Rousseff, dobrou-se a média observada durante os Governos Lula e que o mandato de Michel Temer também ultrapassou as médias do Governo Lula.<sup>16</sup> Embora esses dados sejam relevantes para identificar os mandatos presidenciais em que a Constituição mais vezes foi reformada, somente a análise do conteúdo das emendas constitucionais pode lançar luzes sobre as características dessas reformas.

Neste estudo, adotamos como critério de classificação das emendas constitucionais a divisão de matérias que corresponde aos títulos da Constituição de 1988. Assim, as emendas foram

...

<sup>15</sup> Tendo em vista que Michel Temer passou a exercer a presidência em maio de 2016, consideramos nesse cálculo somente o primeiro ano de exercício do segundo mandato de Dilma Rousseff (Dilma 2), embora a última emenda desse mandato tenha sido aprovada em fevereiro de 2016.

<sup>16</sup> Cabe observar que somente parte das emendas constitucionais foi proposta pelo Poder Executivo ou por seus líderes no Congresso Nacional, porém a aprovação de qualquer emenda exige, no mínimo, que o Presidente da República oriente sua base parlamentar para não se opor à reforma.

classificadas nos seguintes temas, de acordo com a localização dos dispositivos por elas alterados nos títulos da Constituição: direitos fundamentais (Título II), organização e defesa do Estado (Títulos III e V), organização dos poderes (Título IV), tributação e orçamento (Título VI), ordem econômica (Título VII) e ordem social (Título VIII).

Quando uma emenda constitucional continha disposições relativas a diferentes títulos, optou-se por classificá-la de acordo com seu tema dominante, do mesmo modo que as emendas que alteravam o ADCT. Em algumas situações, consideramos necessário ajustar as classificações quando o conteúdo da emenda dizia respeito a matéria cuja regulação é objeto de título da Constituição distinto daquele cujos dispositivos foram alterados pela emenda. Assim, buscamos ter um instrumento mais apurado para comparar as diferentes categorias de emendas segundo seu conteúdo. Esses ajustes e suas justificativas são apresentados em conjunto com os Quadros 1 a 6, apresentados a seguir.

#### QUADRO 1 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS SOBRE DIREITOS FUNDAMENTAIS

EC N. 26/00	INCLUI O DIREITO À MORADIA ENTRE OS DIREITOS SOCIAIS.
EC N. 28/00	ALTERA AS REGRAS DE CÁLCULO DA PRESCRIÇÃO TRABALHISTA.
EC N. 54/07	GARANTE O REGISTRO CONSULAR AOS BRASILEIROS NASCIDOS NO ESTRANGEIRO.
EC N. 64/10	INCLUI O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ENTRE OS DIREITOS SOCIAIS.
EC N. 72/13	IGUALA OS DIREITOS TRABALHISTAS DOS TRABALHADORES DOMÉSTICOS.
EC N. 90/15	INCLUI O TRANSPORTE ENTRE OS DIREITOS SOCIAIS.

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 2 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS SOBRE ORGANIZAÇÃO E DEFESA DO ESTADO<sup>17</sup>

EC N. 11/96	PERMITE A ADMISSÃO DE PROFESSORES, TÉCNICOS E CIENTISTAS ESTRANGEIROS PELAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS E INSTITUIÇÕES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA.
EC N. 15/96	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS.
EC N. 18/98	DISPÕE SOBRE O REGIME CONSTITUCIONAL DOS MILITARES.
EC N. 19/98	DISPÕE SOBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA.
EC N. 34/01	DISPÕE SOBRE A ACUMULAÇÃO DE CARGOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE.
EC N. 38/02	DISPÕE SOBRE A INCORPORAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES DO EXTINTO TERRITÓRIO FEDERAL DE RONDÔNIA AOS QUADROS DA UNIÃO.
EC N. 46/05	ALTERA A PROPRIEDADE DA UNIÃO SOBRE ILHAS COSTEIRAS.
EC N. 51/06	DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS.
EC N. 57/08	CONVALIDA ATOS DE CRIAÇÃO, FUSÃO, INCORPORAÇÃO E DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS.
EC N. 60/09	DISPÕE SOBRE O QUADRO DE SERVIDORES DO EXTINTO TERRITÓRIO FEDERAL DE RONDÔNIA.
EC N. 63/10	DISPÕE SOBRE O PISO SALARIAL E AS DIRETRIZES DOS PLANOS DE CARREIRA DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DE COMBATE A ENDEMIAS.
EC N. 69/12	TRANSFERE PARA O DISTRITO FEDERAL A COMPETÊNCIA SOBRE A DEFENSORIA PÚBLICA.
EC N. 77/14	DISPÕE SOBRE A ACUMULAÇÃO DE CARGOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE DAS FORÇAS ARMADAS.
EC N. 79/14	INCLUI SERVIDORES PÚBLICOS DOS ESTADOS DO AMAPÁ E RORAIMA NO QUADRO EM EXTINÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL.

*(continua)*

17 Todas as emendas constitucionais que tratam do regime dos servidores públicos foram incluídas nessa categoria mesmo que constassem em outros títulos, tendo em vista que o tema da administração pública integra a organização do Estado.

EC N. 82/14	DISPÕE SOBRE A SEGURANÇA VIÁRIA.
EC N. 88/15	ALTERA O LIMITE DE IDADE PARA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA DO SERVIDOR PÚBLICO.
EC N. 98/17	DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DE SERVIDORES DOS EXTINTOS TERRITÓRIOS OU DOS ESTADOS DO AMAPÁ E RORAIMA EM QUADRO EM EXTINÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

Fonte: Elaboração própria.

### QUADRO 3 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS SOBRE ORGANIZAÇÃO DOS PODERES<sup>18</sup>

EC N. 2/92	ALTERA A DATA DO PLEBISCITO SOBRE FORMA E SISTEMA DE GOVERNO.
EC N. 4/93	DISPÕE SOBRE O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL.
EC N. 16/97	ESTABELECE A REELEIÇÃO PARA A CHEFIA DO PODER EXECUTIVO.
EC N. 22/99	DISPÕE SOBRE A COMPETÊNCIA EM <i>HABEAS CORPUS</i> DO STF E DO STJ.
EC N. 23/99	ALTERA DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS EM RAZÃO DA CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA.
EC N. 24/99	EXTINGUE A REPRESENTAÇÃO CLASSISTA NA JUSTIÇA DO TRABALHO.
EC N. 32/01	DISPÕE SOBRE O REGIME DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.
EC N. 35/01	DISPÕE SOBRE AS IMUNIDADES PARLAMENTARES.
EC N. 45/04	DISPÕE SOBRE A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO.
EC N. 50/06	DISPÕE SOBRE AS REUNIÕES DO CONGRESSO NACIONAL.
EC N. 52/06	GARANTE AOS PARTIDOS POLÍTICOS AUTONOMIA PARA REALIZAR COLIGAÇÕES ELEITORAIS.

(continua)

18 As emendas constitucionais aos arts. 16 e 17 (EC ns. 4/93, 52/06 e 97/17) foram incluídas nessa categoria tendo em vista que dispõem sobre o sistema eleitoral e, portanto, sobre o modo de investidura do Poder Legislativo.



EC N. 61/09	ALTERA A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.
EC N. 73/13	CRIA OS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS DA 6ª, 7ª, 8ª E 9ª REGIÕES.
EC N. 74/13	GARANTE AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL.
EC N. 76/13	EXTINGUE A VOTAÇÃO SECRETA NOS CASOS DE PERDA DE MANDATO DE DEPUTADO OU SENADOR E DE APRECIÇÃO DE VETO.
EC N. 80/14	DISPÕE SOBRE A DEFENSORIA PÚBLICA.
EC N. 91/16	ESTABELECE, POR PERÍODO DETERMINADO, A POSSIBILIDADE DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM PREJUÍZO DO MANDATO.
EC N. 92/16	DISPÕE SOBRE A COMPOSIÇÃO E AS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO.
EC N. 97/17	PROÍBE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS E ESTABELECE NORMAS SOBRE FUNDO PARTIDÁRIO E TEMPO DE PROPAGANDA GRATUITA.

Fonte: Elaboração própria.

#### QUADRO 4 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS SOBRE TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO<sup>19</sup>

EC N. 1/92	ESTABELECE LIMITES À REMUNERAÇÃO DE DEPUTADOS ESTADUAIS E VEREADORES.
EC N. 3/93	CRIA O IMPOSTO PROVISÓRIO SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (IPMF) E DISPÕE SOBRE A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA DOS ENTES FEDERATIVOS.
EC N. 10/96	CRIA O FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL (FEF).
EC N. 12/96	CRIA A CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CPMF).

(continua)

...

<sup>19</sup> Além das emendas que alteraram dispositivos do Título VI da Constituição de 1988, foram incluídas nessa categoria as emendas que tratam do financiamento das políticas sociais e do controle dos gastos públicos.

---

EC N. 14/96	CRIA O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF).
EC N. 17/97	PRORROGA E MODIFICA O FEF.
EC N. 20/98	REFORMA DA PREVIDÊNCIA.
EC N. 21/99	PRORROGA E MODIFICA A CPMF.
EC N. 25/00	ESTABELECE LIMITES DE DESPESAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.
EC N. 27/00	CRIA A DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU).
EC N. 29/00	ESTABELECE RECURSOS MÍNIMOS PARA AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE.
EC N. 30/00	DISPÕE SOBRE O REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS.
EC N. 31/00	CRIA O FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA (FCEP).
EC N. 33/01	DISPÕE SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE).
EC N. 37/02	PRORROGA E MODIFICA A CPMF E DISPÕE SOBRE O REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS.
EC N. 39/02	CRIA A CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA.
EC N. 40/03	REVOGA DISPOSIÇÕES SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.
EC N. 41/03	REFORMA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS.
EC N. 42/03	PRORROGA E MODIFICA A DRU E A CPMF E ALTERA OUTRAS DISPOSIÇÕES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.
EC N. 43/04	PRORROGA A APLICAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS À IRRIGAÇÃO NAS REGIÕES CENTRO-OESTE E NORDESTE.
EC N. 44/04	ALTERA O PERCENTUAL DA CIDE DESTINADA AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL.
EC N. 47/05	ALTERA DISPOSIÇÕES SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL.
EC N. 53/06	CRIA O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (FUNDEB).

---

(continua)

---

EC N. 55/07	AUMENTA OS RECURSOS DESTINADOS AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.
EC N. 56/07	PRORROGA A DRU.
EC N. 58/09	ALTERA O LIMITE DE DESPESAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL E SUA COMPOSIÇÃO.
EC N. 59/09	DISPÕE SOBRE OS RECURSOS DESTINADOS AO ENSINO.
EC N. 62/09	DISPÕE SOBRE O REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS.
EC N. 67/10	PRORROGA O FCEP.
EC N. 68/11	PRORROGA E MODIFICA A DRU.
EC N. 70/12	ESTABELECE CRITÉRIOS PARA CÁLCULO E CORREÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA POR INVALIDEZ DOS SERVIDORES PÚBLICOS.
EC N. 75/13	INSTITUI IMUNIDADE TRIBUTÁRIA SOBRE OS FONOGRAMAS E VIDEOFONOGRAMAS MUSICAIS.
EC N. 83/14	PRORROGA O PRAZO DE FUNCIONAMENTO DA ZONA FRANCA DE MANAUS.
EC N. 84/14	AUMENTA OS RECURSOS DESTINADOS AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.
EC N. 86/15	TORNA OBRIGATÓRIA A EXECUÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA E DESTINA RECURSOS PARA AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE.
EC N. 87/15	ALTERA DISPOSIÇÕES REFERENTES AO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS (ICMS).
EC N. 89/15	PRORROGA A APLICAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS À IRRIGAÇÃO NAS REGIÕES CENTRO-OESTE E NORDESTE.
EC N. 93/16	PRORROGA E MODIFICA A DRU E CRIA A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DE ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS.
EC N. 94/16	DISPÕE SOBRE O REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS.
EC N. 95/16	INSTITUI O NOVO REGIME FISCAL.
EC N. 99/17	DISPÕE SOBRE O REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS.

---

Fonte: Elaboração própria.

**QUADRO 5 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS SOBRE ORDEM ECONÔMICA<sup>20</sup>**

EC N. 5/95	PERMITE A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS LOCAIS DE GÁS CANALIZADO A EMPRESAS PRIVADAS.
EC N. 6/95	SUPRIME O CONCEITO DE EMPRESA BRASILEIRA DE CAPITAL NACIONAL.
EC N. 7/95	PERMITE A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM E A NAVEGAÇÃO INTERIOR POR EMBARCAÇÕES ESTRANGEIRAS.
EC N. 8/95	PERMITE A EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES POR EMPRESAS PRIVADAS.
EC N. 9/95	PERMITE A EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL POR EMPRESAS PRIVADAS.
EC N. 13/96	EXTINGUE O MONOPÓLIO ESTATAL DO RESSEGURO.
EC N. 36/02	PERMITE A PARTICIPAÇÃO DE CAPITAL ESTRANGEIRO NAS EMPRESAS JORNALÍSTICAS E DE RADIODIFUSÃO.
EC N. 49/06	EXTINGUE O MONOPÓLIO ESTATAL SOBRE A PRODUÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE RADIOISÓTOPOS.

Fonte: Elaboração própria.

**QUADRO 6 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS SOBRE ORDEM SOCIAL**

EC N. 48/05	INSTITUI O PLANO NACIONAL DE CULTURA.
EC N. 65/10	DISPÕE SOBRE OS DIREITOS DOS JOVENS.
EC N. 66/10	FACILITA A DISSOLUÇÃO DO CASAMENTO CIVIL PELO DIVÓRCIO.
EC N. 71/12	INSTITUI O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA.

(continua)

• • •

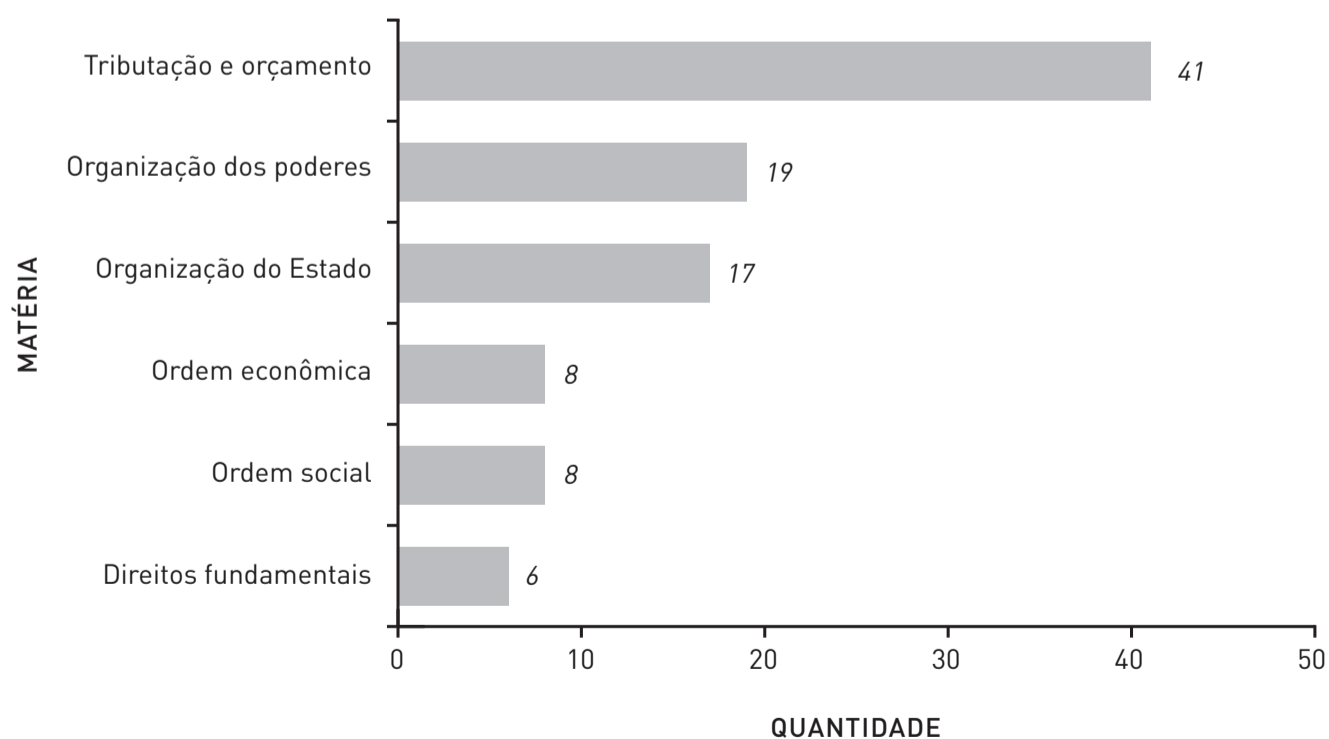
**20** As emendas constitucionais ns. 5/95, 8/95 e 36/02 foram incluídas nessa categoria por tratarem da participação do Estado e de empresas privadas na ordem econômica.

EC N. 78/14	DISPÕE SOBRE A INDENIZAÇÃO AOS SERINGUEIROS CONHECIDOS COMO “SOLDADOS DA BORRACHA”.
EC N. 81/14	CRIA A MODALIDADE DE EXPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADE POR EXPLORAÇÃO DE TRABALHO ESCRAVO.
EC N. 85/15	DISPÕE SOBRE ATIVIDADES DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.
EC N. 96/17	DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE ANIMAIS EM PRÁTICAS DESPORTIVAS.

Fonte: Elaboração própria.

Com base nessa classificação, podemos observar o domínio significativo das emendas constitucionais sobre tributação e orçamento, em contraste com a relativa estabilidade das demais áreas da Constituição. Mesmo em duas matérias nas quais o número de emendas se destaca – organização e defesa do Estado e organização dos poderes –, várias das emendas aprovadas tiveram como objeto temas de alcance limitado, cujo impacto sobre a ordem constitucional é bastante reduzido. O Gráfico 3, a seguir, apresenta as emendas constitucionais organizadas por matéria de 1992 a 2017.

GRÁFICO 3 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS POR MATÉRIA (1992-2017)



Fonte: Elaboração própria.

A partir desses resultados, cabe-nos aprofundar a análise das emendas constitucionais sobre tributação e orçamento como elemento-chave para compreender os conflitos que se manifestam nas constantes reformas da Constituição de 1988 e dificultam a estabilidade de suas normas. Tais emendas comprovam que os conflitos distributivos da sociedade brasileira são constantemente processados pela Constituição, o que nos oferece um caminho para compreender a instabilidade do compromisso constitucional no Brasil.

Apesar de seu grande número, é possível identificar dois temas recorrentes nesse conjunto de emendas, os quais dizem respeito ao financiamento das políticas sociais e ao controle dos gastos públicos, ao qual também podem ser relacionadas as várias emendas que tratam do pagamento de precatórios judiciais. O restante das emendas que não se enquadram nesses dois temas diz respeito a mudanças pontuais na ordem tributária e à repartição de receitas entre os entes federativos.

No campo do controle dos gastos públicos, temos o conjunto de emendas que, a partir da EC n. 10/96, que criou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF),<sup>21</sup> buscou desvincular receitas e reduzir os gastos públicos. O FEF foi prorrogado pela EC n. 17/97 e, posteriormente, sucedido pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), aprovada pela EC n. 27/00 e continuamente prorrogada pelas EC ns. 42/03, 56/07, 68/11 e 93/16. Mais recentemente, a EC n. 95/16 promoveu mudanças significativas no regime fiscal. Ao lado dessas emendas, também visam controlar os gastos públicos as EC ns. 1/92 e 25/00, que tratam dos limites de gastos do Poder Legislativo.

No campo do financiamento das políticas sociais, encontram-se as emendas que destinam recursos para educação (EC ns. 14/96, 53/06 e 59/09), saúde (EC ns. 29/00 e 86/15) e erradicação da pobreza (EC ns. 31/00 e 67/10), além das emendas referentes à criação e às prorrogações da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) (EC ns. 12/96, 21/99, 37/02 e 42/03), cuja arrecadação destinava-se ao financiamento das políticas de saúde, previdência social e erradicação da pobreza. As várias emendas referentes ao regime previdenciário (EC ns. 20/98, 41/03, 47/05 e 70/12) tratam tanto de seu financiamento quanto objetivam reduzir os gastos públicos nessa área.

Portanto, esses dois conjuntos de emendas indicam um conflito central entre os objetivos de redução dos gastos públicos e aumento de recursos para as políticas sociais. Ao analisarmos essas emendas sob a perspectiva dos períodos de governo, identificamos um ciclo de reformas constitucionais no Brasil que se estende de 1995 a 2006, período correspondente aos dois primeiros mandatos de FHC e ao primeiro mandato de Lula. Esse período corresponde ao maior número de emendas aprovadas em matéria de tributação e orçamento e representa várias tentativas de estabilizar acordos constitucionais nesse campo.<sup>22</sup>

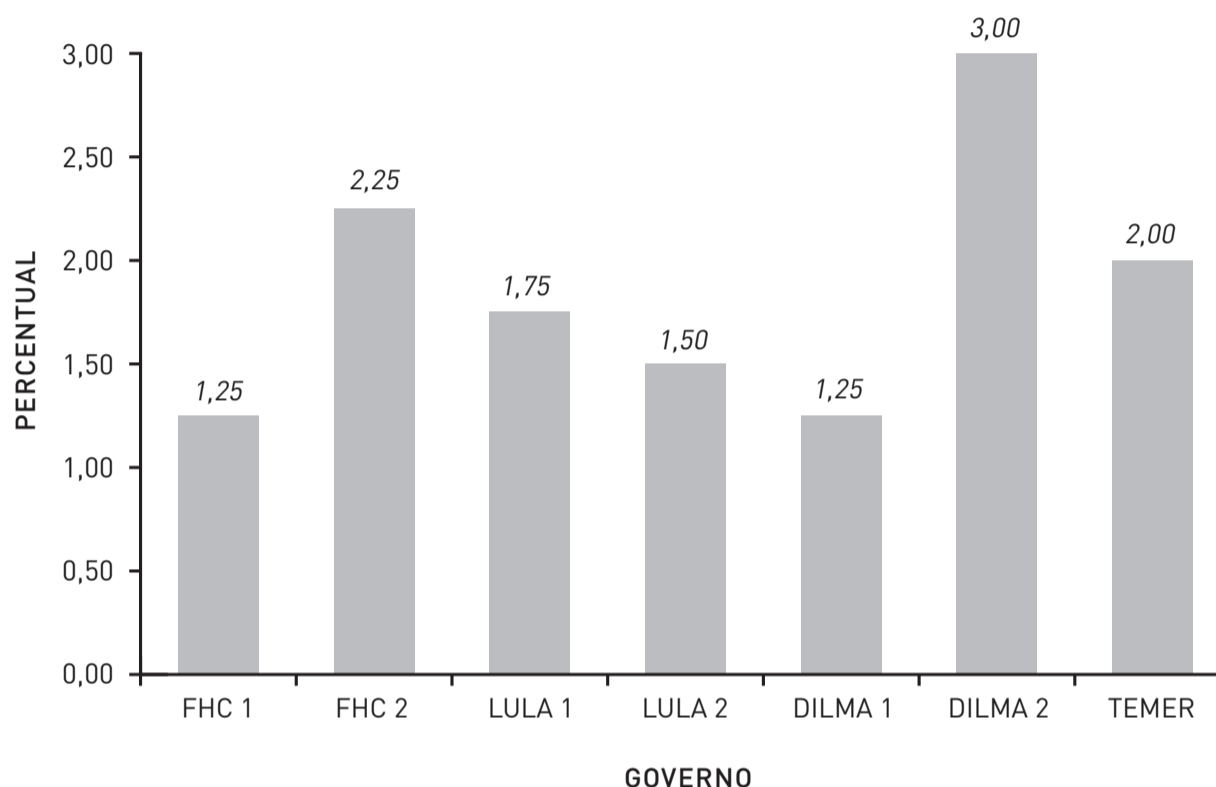
...

21 O FEF, por sua vez, sucedia o Fundo Social de Emergência, aprovado pela ECR n. 1/94.

22 Com base em outro referencial de análise, Melo (2013, p. 200-201) afirma que as alterações ocorridas nos Governos Lula e Dilma incidiram sobre aspectos triviais da Constituição, tendo ocorrido mudança

O Gráfico 4, a seguir, apresenta a média anual de emendas constitucionais (tributação e orçamento) por período de governo (1995-2017).

GRÁFICO 4 – MÉDIA ANUAL DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS (TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO) POR PERÍODO DE GOVERNO (1995-2017)



Fonte: Elaboração própria.

A diminuição no ritmo de reformas constitucionais nessa área durante o segundo mandato de Lula (Lula 2) e o primeiro mandato de Dilma (Dilma 1) demonstra que um compromisso fora alcançado nesse período, o qual manteve os instrumentos de equilíbrio fiscal implementados no Governo FHC, ao mesmo tempo que permitiu a ampliação dos gastos sociais defendida pelos governos do PT.

Não cabe dúvida de que a boa situação econômica vivida pelo país no período 2007-2014, no qual o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 27,95%, contribuiu para a relativa estabilidade das normas sobre tributação e orçamento, após o ciclo de reformas constitucionais de 1995-2006. Porém, cabe examinar de que modo elementos opostos puderam sustentar os acordos constitucionais sobre a matéria.

...

constitucional expressiva por meio de emendas somente no período 1995-1997, durante o primeiro mandato de FHC, quando se modificou a constituição econômica.

Segundo a análise de Dias (2011), a DRU não impediu o aumento dos gastos sociais. Isso decorreu do fato de que: a) a maior parte dos recursos oriundos de contribuições sociais que foram objeto de desvinculação retornou ao orçamento da seguridade social; e b) a diminuição dos recursos vinculados da educação foi compensada por recursos de outras fontes, além de que, a partir da EC n. 59/09, houve a diminuição progressiva do percentual de desvinculação.<sup>23</sup> Segundo esse estudo, em 2010, somente o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) conhecia perda de recursos com a DRU.

Essa análise é corroborada por outros dois estudos específicos sobre o gasto social no Brasil. No período 1995-2010, houve um crescimento real do gasto social federal de 176%, com uma aceleração de sua trajetória a partir de 2004: o gasto social federal *per capita* cresceu 32% em termos reais entre 1995 e 2002 e 70% em termos reais entre 2003 e 2010. Esse crescimento não envolveu um grande aumento da parcela do PIB destinada aos gastos sociais, que passou de 11,24% a 15,54% no período, mas manteve sua trajetória de expansão mesmo após a crise de 2008-2009 (CASTRO *et al.*, 2012).<sup>24</sup>

Já no período de 2002 a 2015, identifica-se um aumento dos gastos sociais de 12,6% a 15,7% em relação ao PIB, no qual se destacam os dispêndios com educação e cultura, assistência social e previdência. O impacto desse aumento contribuiu para a redução em 10 pontos percentuais da população classificada como pobre e a diminuição do Coeficiente de Gini de 0,5942, em 2002, para 0,5227, em 2014 (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2016).

Os dados apresentados anteriormente são consistentes com as emendas constitucionais sobre tributação e orçamento que, em menor número do que aquelas aprovadas nos governos FHC e no primeiro mandato de Lula (Lula 1), foram aprovadas no segundo mandato de Lula (Lula 2) e no primeiro mandato de Dilma (Dilma 1). A prorrogação da DRU pela EC n. 56/07 não impediu o aumento dos recursos da educação pela EC n. 59/09, nem a prorrogação do Fundo de Combate à Pobreza pela EC n. 67/10. Sobre essa base, a única emenda de maior significado sobre tributação e orçamento aprovada no primeiro mandato de Dilma (Dilma 1) tratou da nova prorrogação da DRU (EC n. 70/12), sem que isso afetasse a continuidade das políticas sociais.

Os resultados positivos desse aumento dos gastos sociais nas condições de vida da população podem ser constatados. Arretche (2015, p. 426-427) destaca que, sob a democracia, houve uma sensível diminuição na desigualdade de renda entre os mais ricos e os extremamente

...

<sup>23</sup> De acordo com essa EC, o percentual de desvinculação passou de 20% em 2008 para 12,5% em 2009 e 5,0% em 2010, tornando-se nulo a partir de 2011.

<sup>24</sup> Para os autores, a resposta conjuntural à crise e à recessão pode explicar essa expansão, porém o novo patamar de recursos destinados ao gasto social federal também pode ter decorrido da própria expansão das políticas sociais implementadas antes da crise, tais como a valorização do salário mínimo e os programas da área de educação.



pobres, embora ela ainda permaneça em um grau elevado, e atribui essa redução principalmente aos gastos sociais e à política do salário mínimo, o que demonstra o impacto das decisões sobre o destino do gasto público.<sup>25</sup>

A autora observa ainda que “os ganhos de renda nos governos petistas foram muito mais expressivos do que nos períodos anteriores” (ARRETCHE, 2015, p. 435), o que resultou da combinação de políticas que afetaram categorias sociais distintas: os programas de transferência condicionada de renda, que tiveram a ampliação do número de seus destinatários; a política do salário mínimo, que possibilitou aumentos de seus valores reais e incorporou a seu universo uma parte das pessoas mais vulneráveis; e a queda de desigualdade no mercado de trabalho, decorrente da trajetória expansiva da política educacional.<sup>26</sup>

Pode-se afirmar, assim, que o contexto econômico favorável e os acordos em torno da manutenção do equilíbrio fiscal com ampliação dos gastos sociais resultaram em um período de estabilidade constitucional de 2007 a 2014, no qual as reformas aprovadas significavam a continuidade de políticas que contavam com grande adesão e fizeram com que as normas constitucionais mantivessem sua capacidade de regular o conflito distributivo. Nesse período, a prática das reformas constitucionais no Brasil mostrou-se coerente com o modelo pragmático e reforçou o compromisso constitucional dos agentes.

Esse cenário modificou-se a partir do segundo mandato de Dilma. Em 2014, a Dívida Bruta do Governo Geral alcançou o patamar de 57,2% do PIB, trajetória de crescimento que se acelerou em 2015, quando atingiu 65,5%. Nesse ano, o PIB foi calculado em -3,7% (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2017, p. 59).

O conseqüente acirramento dos conflitos distributivos levou a uma crise política que significou a quebra desse compromisso constitucional. Embora o próprio Governo Dilma apresentasse propostas para reduzir o déficit público, o PMDB lançou, no final de 2015, o documento “Ponte para o Futuro”, em que apresentava um programa de governo que implicava uma drástica redução do gasto público, o que afetaria as políticas sociais desenvolvidas sob os Governos Lula e Dilma.

...

25 Apesar dessa trajetória geral, a autora aponta que “a desigualdade de renda por cor e gênero não apenas revelou-se persistente como vem diminuindo a velocidades muito distintas” (ARRETCHE, 2015, p. 427).

26 Um dos formuladores dessa estratégia econômico-social destaca a importância do ajuste macroeconômico realizado pelo Governo Lula no período de 2003 a 2005 para o êxito das políticas sociais que foram adotadas, ajuste para o qual foram decisivas duas reformas constitucionais do período: a reforma da previdência do servidor público (EC n. 41/03) e a prorrogação da CPMF (EC n. 42/03). Segundo esse estudo, no período de 2003 a 2012, “Os números indicam que o aumento da receita primária do governo federal foi totalmente canalizado para elevar as transferências de renda às famílias em relação ao PIB. Os números também indicam um aumento no investimento federal, puxado pelo PAC e pelo programa MCMV, bem como um aumento do gasto com educação. No sentido contrário, nos últimos dez anos houve redução dos gastos federais com funcionalismo e custeio exclusiva educação, quando medidos em relação ao PIB” (BARBOSA, 2013, p. 95).

Essa posição do PMDB representava, também, a adesão de seus principais líderes e do Vice-Presidente da República à aliança para aprovar o *impeachment* de Dilma, mesmo que as acusações de crime de responsabilidade dirigidas contra ela não contivessem motivos suficientes para sua destituição. Essa ausência de motivação e os fatos ocorridos posteriormente, em que a mesma Câmara dos Deputados negou a abertura do processo de *impeachment* contra Michel Temer em duas ocasiões, embora as denúncias apresentadas pela Procuradoria-Geral da República fossem muito mais graves, demonstram que o afastamento de Dilma teve o caráter de um golpe parlamentar.<sup>27</sup>

A associação entre a interrupção ilegítima do mandato de Dilma e a quebra do compromisso constitucional envolvendo equilíbrio fiscal e ampliação dos gastos sociais é demonstrada pela aprovação da EC n. 95/16, que representa a mais importante reforma constitucional ocorrida no Governo Temer.<sup>28</sup>

A principal medida adotada por essa emenda diz respeito à criação do “teto dos gastos”, por meio do qual as despesas primárias do setor público federal serão limitadas aos gastos do exercício anterior corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em termos globais, isso implica que os gastos públicos primários não poderão ter aumento real, devendo ser reajustados somente de acordo com a inflação anual calculada até junho do exercício anterior. Esse novo regime fiscal estará em vigor por vinte anos, permitindo-se alteração do método de correção dos limites após o décimo ano de sua vigência.

Considerando-se os dados apresentados anteriormente, é forçoso reconhecer que a EC n. 95/16 representa a superação dos acordos que levaram à estabilidade da ordem constitucional no período de 2007 a 2014, uma vez que a priorização absoluta da redução do déficit público, por meio da contenção de gastos, tende a impedir a continuidade da expansão das políticas sociais.<sup>29</sup> Essa conclusão é sustentada por estudos específicos elaborados para a área da saúde e da assistência social.<sup>30</sup>

...

27 O conceito de golpe parlamentar é desenvolvido por Santos (2017, Capítulo 5). Para uma análise que critica essa visão e destaca a natureza predominantemente política do processo de *impeachment*, ver Vieira (2018, p. 52-60).

28 As outras três emendas constitucionais sobre essa matéria aprovadas no Governo Temer também tiveram como objeto o controle dos gastos públicos, prorrogando mais uma vez a DRU (EC n. 93/16) e dispondo sobre o pagamento de precatórios judiciais (EC ns. 94/16 e 99/17).

29 Embora a EC n. 95/16, em seu art. 110, tenha previsto que os recursos para saúde e educação no exercício de 2017 respeitariam o patamar mínimo estabelecido pela Constituição, a partir do exercício seguinte esses gastos passaram a seguir o critério de reajuste pelo índice de inflação. Além disso, foi revogado o art. 2º da EC n. 86/15, que dispunha sobre o aumento de recursos mínimos na área da saúde.

30 Na área da saúde, estima-se que “o congelamento não garantirá sequer o mesmo grau de acesso e qualidade dos bens e serviços à população brasileira ao longo desse período, uma vez que a população aumentará

O impacto dessa mudança pode significar ainda que a prática das reformas constitucionais no Brasil venha a se afastar do modelo pragmático. Além da firme oposição à criação do teto dos gastos de parte do PT e seus partidos aliados, a EC n. 95/16 lançou mão de um instrumento que se ajusta mais ao modelo da desconfiança, ao estabelecer o prazo de vinte anos para sua vigência, o que dificulta sua alteração. Esse dispositivo denota a presença de uma cultura política conflitiva, que tende a prejudicar a obtenção de acordos constitucionais estáveis. A discussão atual sobre uma nova reforma da previdência também demonstra que, desde 2016, entramos em um período em que a aprovação de emendas constitucionais será mais difícil.

Tal como vimos, o período em que as emendas forneceram à Constituição de 1988 maior estabilidade e funcionalidade correspondeu ao momento em que foi possível um acordo que ofereceu respostas aos conflitos distributivos da sociedade brasileira. O acirramento desses conflitos provoca a instabilidade da ordem constitucional e corrói o compromisso que lhe dá sustentação, o que exige novos acordos entre os agentes políticos para que a Constituição retome sua capacidade regulatória.

## CONCLUSÃO

Desenvolvemos neste artigo uma análise do conteúdo das emendas aprovadas à Constituição de 1988 para conhecer os conflitos que elas buscam solucionar e analisar seu êxito ou fracasso na consecução dos objetivos de garantir a estabilidade e a funcionalidade da ordem constitucional. Com esse fim, examinamos o caráter rígido da Constituição de 1988, desde sua formulação na Assembleia Constituinte, e classificamos o modelo de reforma constitucional nela presente como um modelo pragmático, em que as mudanças na Constituição são realizadas de modo frequente conforme as regras estabelecidas para sua reforma, o que demanda a obtenção de acordos entre os agentes políticos.

A análise da prática desse modelo demonstrou que os conflitos distributivos da sociedade brasileira respondem por boa parte das emendas constitucionais aprovadas. Esses conflitos se expressam na ordem constitucional por meio das emendas que tratam sobre controle dos gastos públicos e financiamento das políticas sociais, as quais podem ser divididas em dois períodos.

...

e envelhecerá de forma acelerada” (VIEIRA e BENEVIDES, 2016, p. 21). Na área da assistência social, “a restrição no financiamento será crescente, ano a ano, impondo, por conseguinte, o encolhimento da cobertura e a redução da efetividade da política de assistência social. Isso significa, de um lado, desproteger segmentos sociais antes protegidos e, por outro, dificultar novos acessos ao PBF e ao BPC” (PAIVA *et al.*, 2016, p. 26). As siglas referem-se ao Programa Bolsa Família e ao Benefício de Prestação Continuada. No campo da educação, cabe observar que o Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/14) estabeleceu como meta a ampliação do investimento público em educação pública para o patamar mínimo de 10% do PIB após dez anos de vigência da lei, meta cujo cumprimento torna-se inviável por causa da EC n. 95/16.

De 1995 a 2006, período que corresponde aos dois mandatos de FHC e ao primeiro mandato de Lula, há um número acentuado de emendas sobre essas matérias, que demonstram as dificuldades de obter acordos estáveis sobre elas. No segundo período, de 2007 a 2014, que corresponde ao segundo mandato de Lula e ao primeiro mandato de Dilma, ocorre uma diminuição no número dessas emendas, o que indica que foi alcançado um compromisso que envolveu a manutenção do equilíbrio fiscal e a ampliação dos gastos sociais, o qual conferiu estabilidade e funcionalidade à Constituição. Finalmente, observamos que, no contexto da crise econômica e política que levou ao *impeachment* de Dilma, esse compromisso foi desfeito com a aprovação da EC n. 95/16, que priorizou de forma absoluta a redução do déficit público por meio da contenção de gastos, indicando um novo período de instabilidade constitucional.

#### AGRADECIMENTOS

*O autor agradece ao apoio financeiro do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).*

#### REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALBERT, Richard; BERNAL, Carlos (ed.). *Cambio constitucional informal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

ARRETCHE, Marta. Conclusões. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: UNESP, 2015.

BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. In: SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martônio M. Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988? *Direito & Práxis, ahead of print*, 2018.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno Carvalho. *Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Brasília: IPEA, 2012. (Nota Técnica n. 9).

CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene. Models of constitutional change. In: CONTIADES, Xenophon (ed.). *Engineering constitutional change: a comparative perspective on Europe, Canada and the USA*. London and New York: Routledge, 2013. p. 417-468.

CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene. The emergence of comparative constitutional amendment as a new discipline. Towards a paradigm shift. In: ALBERT, Richard; CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene (ed.). *The foundations and traditions of constitutional amendment*. Oxford and Portland: Hart, 2017. p. 369-388.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-62, jun. 2006.

DIAS, Fernando Álvares Correia. *Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?* Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2011 (Textos para Discussão 103).

DOYLE, Oran. Constraints on constitutional powers. In: ALBERT, Richard; CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene (ed.). *The foundations and traditions of constitutional amendment*. Oxford and Portland: Hart, 2017. p. 73-95.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

FARIA, José Eduardo. *Brasil pós-constituente*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

MAUÉS, Antonio Moreira; SANTOS, Élide Lauris dos. Estabilidade constitucional e acordos constitucionais: os processos constituintes de Brasil (1987-1988) e Espanha (1977-1978). *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 349-387, jul./dez. 2008.

MELO, Marcus André. Mudança constitucional no Brasil. *Novos Estudos*, n. 97, p. 187-206, nov. 2013.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

PAIVA, Andrea Barreto de; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana; PASSOS, Luana. *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Brasília: IPEA, 2016 (Nota Técnica n. 27).

SANTOS, Wanderley Guilherme. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Gasto social do Governo Central: 2002 a 2015*. 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/>. Acesso em: 14 nov. 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Dívida pública federal: Relatório anual 2016*. 2017. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD\\_2016\\_pt-br.pdf/ec1dfc42-8088-49ad-9bb7-535a220307e6](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_2016_pt-br.pdf/ec1dfc42-8088-49ad-9bb7-535a220307e6). Acesso em: 14 nov. 2019.

SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. *Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil*. Brasília: IPEA, 2016 (Nota Técnica n. 28).

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

**COMO CITAR ESTE ARTIGO:**

MAUÉS, Antonio Moreira. 30 Anos de Constituição, 30 Anos de Reforma Constitucional. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 1, jan./abr. 2020, e1941. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201941>.

*Antonio Moreira Maués*

PROFESSOR TITULAR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA). PESQUISADOR NÍVEL 1C DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq). DOUTOR EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP).

*ammaues@uol.com.br*