

# **Entre propostas e emendas aprovadas: Mudanças em políticas públicas na Constituição Federal brasileira entre 1988 e 2023**

Guilherme Arnaud Dias

Beatriz Policicio Rey

Mariele Troiano

## **Resumo simples**

A Constituição Federal de 1988 tem sido amplamente analisada por sua relação com as políticas públicas no Brasil. Mais do que estruturar o Estado, ela atua como instrumento de definição de prioridades e orientação da agenda governamental. Até 2023, foram apresentadas 4.401 Propostas de Emenda à Constituição (PECs), das quais 132 foram aprovadas como Emendas Constitucionais (ECs), o que evidencia sua relevância e constante transformação no debate político. Esse volume expressivo de propostas revela a Constituição como um espaço de disputa e negociação entre diferentes interesses sociais e políticos. Assim, este trabalho tem como objetivo mapear e comparar as mudanças no texto constitucional entre 1988 e 2023, com foco nos setores de políticas públicas mais impactados. A análise buscará identificar as áreas que concentraram o maior número de propostas e aquelas com maior êxito na aprovação, permitindo compreender as prioridades dos tomadores de decisão ao longo do tempo. Com isso, pretende-se reforçar o papel da Constituição como elemento central na formulação e reconfiguração das políticas públicas no Brasil, demonstrando como o processo de emendamento reflete os rumos e as disputas presentes na dinâmica política nacional.

## **Resumo expandido**

Os estudos recentes sobre políticas públicas, especialmente aqueles voltados à formação e à mudança da agenda governamental, têm revelado uma significativa diversidade teórica e metodológica na análise dos processos pré-decisórios. Um dos elementos centrais nesse campo é o papel da atenção, compreendida como um recurso escasso e essencial para entender como, quando e por que as políticas públicas são alteradas. Modelos clássicos, como os de Kingdon (1984) e de Baumgartner e Jones (1993), destacam a atenção como fator decisivo para compreender oscilações e rupturas nas agendas governamentais.

No livro *Agendas and Instability in American Politics*, Baumgartner e Jones demonstram o valor de acompanhar e mapear a atenção governamental como forma de compreender mudanças em políticas públicas. A partir dessa abordagem, pesquisadores de diversos países passaram a aplicar esse modelo na análise de seus sistemas políticos. Dinamarca, Espanha, Bélgica e Reino Unido estão entre os primeiros a aderirem à proposta, hoje integrada ao Comparative Agendas Project (CAP), que conta com a participação de mais de 20 países.

No plano internacional, os estudos sobre *policy dynamics* (Baumgartner e Jones, 2002, 2015; Bevan, 2019) e os chamados indicadores de atenção – como perguntas legislativas, manifestos partidários, propostas de lei e discursos presidenciais (Chaqués Bonafont et al., 2015) – tornaram-se fundamentais para a compreensão comparada das agendas políticas (Baumgartner et al., 2006, 2014, 2019).

No Brasil, a adesão ao CAP estimulou pesquisas voltadas à compreensão da agenda governamental brasileira, com base no mapeamento das prioridades dos formuladores de políticas públicas (*policymakers*). Este estudo insere-se nessa vertente, concentrando-se na Constituição Federal de 1988 como locus de atenção governamental, com o objetivo de analisá-la como instrumento de agendamento de políticas públicas.

Considerada um marco da redemocratização, a Constituição de 1988 tem papel normativo central na formulação de políticas públicas e, por isso, tem sido objeto de estudo recorrente nas ciências humanas e sociais. Esta pesquisa propõe uma análise da Constituição, das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) e das Emendas Constitucionais (ECs) como mecanismos relevantes de formulação e transformação da agenda governamental.

Parte-se da hipótese de que, ao longo de seus mais de 35 anos de vigência, a Constituição foi usada não apenas como estrutura institucional do Estado (*polity*), mas também como canal para inserção de políticas públicas específicas (*policy*). Diversos setores – como saúde, educação e assistência social – utilizaram os princípios constitucionais para orientar ações e garantir direitos. Em vários casos, tais diretrizes foram posteriormente modificadas por meio de emendas constitucionais.

Estudos apontam que atores políticos utilizam as ECs tanto para promover alterações institucionais quanto para implementar mudanças substanciais em políticas públicas (Couto e Arantes, 2003, 2006; Melo, 2002; Souza, 2008; Arantes e Couto, 2008). Assim, as emendas constitucionais podem ser interpretadas como parte de um processo contínuo de agendamento, no qual temas de alta relevância social são incorporados ao texto constitucional com o objetivo de transformá-los em políticas de Estado (Brasil, Capella, Costa e Souza, 2023).

A pesquisa cobre o período de 1988 a 2023, analisando 35 anos de transformações constitucionais promovidas durante os governos de nove presidentes da República: José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro e, novamente, Lula. Durante esse período, foram apresentadas 4.401 PECs, das quais 132 foram aprovadas como ECs, o que reflete a centralidade da Constituição como instrumento de disputa política e agendamento de prioridades governamentais.

Do ponto de vista metodológico, o estudo se ancora na construção de indicadores de atenção com base na presença de temas nas PECs e ECs. Busca-se identificar quais setores de políticas públicas foram mais priorizados no texto original de 1988, quais foram mais visados nas PECs ao longo do tempo e quais obtiveram êxito em sua aprovação. O objetivo é detectar tendências e mudanças nas prioridades governamentais, evidenciando como a atenção se desloca entre áreas temáticas e ao longo do tempo.

A coleta de dados utilizou fontes primárias extraídas da plataforma LEXML ([www.lexml.gov.br](http://www.lexml.gov.br)), que reúne documentos legislativos e informações oficiais da Câmara e do Senado sobre todas as PECs e ECs. A pesquisa também está vinculada ao Brazilian Policy Agendas Project, estruturado desde 2015, que fornece bases de dados sistematizadas e publicamente acessíveis ([www.comparativeagendas.net/brazil](http://www.comparativeagendas.net/brazil)).

Para garantir a comparabilidade dos dados, o primeiro passo metodológico consistiu na organização da Constituição em unidades analíticas: artigos, incisos, parágrafos e alíneas foram separados e codificados conforme seus conteúdos temáticos. O mesmo procedimento foi adotado para as PECs e ECs, de modo que cada norma recebeu um código temático, baseado na metodologia de análise de conteúdo.

A categorização temática segue a estrutura do CAP, permitindo comparar os temas constitucionais com outros tipos de documentos legislativos analisados por esse projeto. Isso possibilita uma análise consistente e comparada do grau de atenção conferido a cada área de política pública ao longo do tempo.

A proposta do estudo é oferecer uma nova perspectiva sobre o papel da Constituição na formação da agenda governamental no Brasil, tratando-a não apenas como um arcabouço jurídico, mas também como um espaço estratégico de disputa por atenção e inserção de políticas públicas. Ao identificar os temas que ganham ou perdem prioridade ao longo das décadas, torna-se possível compreender com mais precisão os mecanismos pelos quais os governos respondem às demandas sociais e moldam as políticas públicas por meio de alterações no texto constitucional.

Por fim, a pesquisa contribui para os estudos sobre mudanças institucionais graduais e sobre o uso estratégico de instrumentos constitucionais como ferramentas de política. Ao mapear a distribuição temática das PECs e ECs, espera-se oferecer evidências empíricas que iluminem as preferências dos formuladores de políticas, os setores sociais com maior capacidade de influência e as dinâmicas de negociação envolvidas na construção da Constituição ao longo do tempo.

## Referências bibliográficas

ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Constituição, processo político e políticas públicas. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *A Constituição de 1988 entre o passado e o futuro*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BAUMGARTNER, F. R.; BREUNIG, C.; GROSSMAN, E. *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

BAUMGARTNER, F. R.; GREEN-PEDERSEN, C.; JONES, B. D. Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy*, v. 13, n. 7, p. 959–974, 2006.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

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

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; MORTENSEN, P. B. Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014. p. 59–103.

BEVAN, S. *Policy Attention in European Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

BRASIL, F. G. de; CAPELLA, A. C. N.; COSTA, H. A.; SOUZA, C. A Constituição como locus de agendamento de políticas públicas no Brasil (1988–2023). *Revista de Administração Pública*, v. 57, n. 2, p. 224–248, 2023.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. de. A metodologia do Comparative Agendas Project e sua aplicação ao caso brasileiro. *Opinião Pública*, v. 25, n. 2, p. 447–479, 2019b.

CHAQUÉS BONAFONT, L.; PALAU, A. M.; BAUMGARTNER, F. R. *Agenda Dynamics in Spain*. London: Palgrave Macmillan, 2015.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. A Constituição de 1988 e a institucionalização da política no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 69–88, 2003.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. A Constituição de 1988 e o desenvolvimento institucional. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *Reformas e políticas públicas no Brasil: trajetórias e perspectivas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 45–74.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984.

MELO, C. R. Mecanismos políticos de reforma constitucional: O caso brasileiro em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, n. 19, p. 115–127, nov. 2002.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, n. 20, p. 20–45, jul./dez. 2008.