

EMENDAS CONSTITUCIONAIS SOBRE O FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS: entre permanências e rupturas

Jairo Lima¹

João Alexandre de Souza Menegassi²

A política social é um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na promoção de bens e serviços, transferência de renda e regulação de mercados, feitos a partir da proteção social (seguridade social) e da promoção social (direitos sociais) (Castro, 2012). A Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo de proteção social que combinou a promoção de direitos sociais, como saúde, educação e assistência social (Torres, 2009; Maués, 2023), de modo que a constitucionalização de políticas públicas é um dos traços característicos da Constituição Federal de 1988 (Bercovici, 2005; Grau, 2018; Souza Neto; Sarmiento, 2012). Para possibilitar o financiamento e a estabilidade dessas políticas, o texto constitucional também previu a existência de um orçamento próprio da seguridade social e a fixação de despesas para realização dessas políticas (Pinto; Ximenes, 2018). No entanto, desde a sua promulgação, o texto constitucional passou por alterações via emendas, sendo que parte delas modificou normas a respeito das formas de financiamento de despesas sociais (Maués, 2023). Essas alterações, por sua vez, parecem seguir um duplo caminho: por um lado, emendas que constitucionalizaram pisos de financiamento de políticas sociais; de outro, emendas que criaram regras fiscais previstas constitucionalmente, como é o Nesse contexto, a pesquisa parte do seguinte problema: de que modo as emendas constitucionais promulgadas entre 1988 e 2024 modificaram o regime normativo-constitucional de financiamento das políticas sociais previsto na Constituição Federal de 1988? Ao buscar responder este problema, a pesquisa tem como objetivo geral comprovar que as emendas constitucionais que trataram a respeito do financiamento das políticas sociais seguiram um fluxo duplo: ao mesmo tempo, limitavam o próprio dispêndio público e criaram pisos de financiamento em políticas sociais via norma constitucional. Especificamente, a pesquisa visa cumprir com os seguintes objetivos: (i) descrever de que maneira foi elaborada a estrutura de financiamento das políticas sociais no texto original da Constituição Federal de 1988; (ii) apresentar quais foram as emendas constitucionais que trataram a respeito do financiamento das políticas sociais; e (iii) analisar o conteúdo dessas emendas e o que elas efetivamente modificaram dentro da norma constitucional. Trata-se, assim, de uma pesquisa qualitativa realizada pela técnica de análise documental de documento legislativo. Pretende-se com isso, a partir do próprio quadro de emendas disponível no site da Câmara dos Deputados (Brasil, 2025), analisar quais das emendas modificaram disposições sobre o financiamento de políticas sociais e, posteriormente, qual o conteúdo dessas emendas coletadas.

Palavras-chave: Constituição de 1988; Direitos Sociais; Emendas Constitucionais; Políticas Sociais.

Referências

BERCOVICI, G. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

¹ Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). E-mail: jaironlima@uenp.edu.br.

² Mestrando em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Bolsista do Programa de Demanda Social da CAPES. E-mail: ja.s.menegassi@gmail.com.

BRASIL. **Emendas Constitucionais**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 9 out. 2025.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. spe., p. 1011-1042, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/RQb5YRq9hpV5RDkjbNL69zr/?lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2025.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MAUÉS, A. **O desenho constitucional da desigualdade**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023.

PINTO, E. G.; XIMENES, S. B. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal”. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 980-1003, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vz4B7TFqdXFYNxHxRgqzDBd/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2025.

SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Fórum: Belo Horizonte, 2012.

TORRES, R. L. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: constituição financeira, sistema tributário e Estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.