

revista

poli

saúde  
educação  
trabalho

ANO VI - Nº TAL - 2013



ESCREVA  
AQUI  
SUA  
POESIA



LATUFF  
2013

Conheça o  
**Poli**

**Material  
Educativo**

**Publicações**



**Ensino Médio Integrado à  
Educação Profissional**



**PROEJA**

**Ensino Profissionalizante  
para Jovens e Adultos**

**Programa  
de Vocação  
Científica**



**Revista**

**TRABALHO, EDUCAÇÃO E SAÚDE**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM SAÚDE**

**Biblioteca Virtual em Saúde**  
*Educação Profissional em Saúde*



**RETS**

**Rede Internacional de Educação  
de Técnicos em Saúde**

**Observatório  
Juventude & T**



**OBSERVATÓRIO  
dos Técnicos em Saúde**

Promover atividades de ensino, pesquisa, comunicação, desenvolvimento tecnológico e cooperação na área de Educação Profissional em Saúde: essa é a missão da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz. A EPSJV atua, portanto, com o segmento educacional que corresponde à maioria dos profissionais de saúde no Brasil.

Criada em 1985, no contexto da Reforma Sanitária Brasileira, a Escola nasceu para defender que a educação também era um direito e que a formação dos trabalhadores de nível médio deveria ser integral, preocupando-se não só com os conhecimentos específicos para a prática profissional mas também com os condicionamentos históricos e sociais do mundo do trabalho em saúde.

[www.epsjv.fiocruz.br](http://www.epsjv.fiocruz.br)

**Capa**

Perdendo logo na Largada 8

Anos 2000: continuidade ou ruptura do desmonte neoliberal? 14

Constituição Mutante 20

**Reforma Política**

Entre a mudança na Constituição e a reengenharia eleitoral 23

**Entrevista**

Gastão Wagner - 'O desenvolvimentismo não nos protegeu' 32

Almanaque 36

**Dicionário**

Solidariedade 37

## 5 ANOS

Revista Poli

Saúde, educação e trabalho

5 anos de jornalismo público  
para o fortalecimento da  
Educação Profissional em Saúde

Ano VI - Nº 31 - nov./dez. 2013

Revista POLI: saúde, educação e trabalho -  
jornalismo público para o fortalecimento da  
Educação Profissional em Saúde.  
ISSN 1983-909X**Conselho Editorial**Alexandre Moreno, Cristina Abrantes, Cristina  
Barros, Grasielle Nespoli, Ieda Barbosa, José  
Orbílio, Júlio César Lima, Kelly Robert, Leandro  
Medrado, Marcia Lopes, Marcela Pronko,  
Marcelo Coutinho, Páulea Zaquini, Paulo César  
de Castro Ribeiro, Sergio Munck, Tais Salvina,  
Tania Camel, Valéria Carvalho.

/epsjvfiocruz



@epsjvfiocruz

Assine Nosso Boletim

Envie e-mail para [revistapoli@epsjv.fiocruz.br](mailto:revistapoli@epsjv.fiocruz.br)**Coordenador de Comunicação,  
Divulgação e Eventos**

Marcelo Paixão

**Editora**

Cátia Guimarães

**Repórteres**

André Antunes

Viviane Tavares

**Projeto Gráfico e Diagramação**

Zé Luiz Fonseca

Marcelo Paixão

Maycon Gomes

**Capa**

Carlos Latuff

**Assistente de Gestão Educacional**

Solange Maria

**Analista de Gestão Educacional**

Valéria Melo

**Editora Assistente  
de Publicações**

Lisa Stuart

**Tiragem**

10.000 exemplares

**Periodicidade**

Bimestral

**Gráfica**

WallPrint

**Endereço**Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, sala 305 - Av. Brasil, 4.365 - Manguinhos,  
Rio de Janeiro CEP: 21040-360 - Tel.: (21) 3865-9718 - Fax: (21) 2560-7484  
[comunicacao@epsjv.fiocruz.br](mailto:comunicacao@epsjv.fiocruz.br) | [www.epsjv.fiocruz.br](http://www.epsjv.fiocruz.br)



No ano em que a Constituição Federal comemora 25 anos, está nas ruas, com o desafio de coletar 1,6 milhão de assinaturas para ter o direito de tramitar no Congresso Nacional uma proposta de Projeto de Lei de Iniciativa Popular sobre a Comunicação eletrônica no Brasil. O objetivo do projeto? Regularizar seis artigos da Constituição que, por pressão dos grandes grupos empresariais de mídia do país e falta de vontade política dos sucessivos representantes populares no Executivo e no Legislativo, tornaram-se letra morta, explicitando mais de duas décadas de derrota dos movimentos sociais que lutam pela democratização da comunicação desde, pelo menos, a Constituinte.

No mês em que a Revista Poli – Saúde, Educação e Trabalho também completa cinco anos, o cruzamento dos temas é inevitável. Veículo idealizado e executado por uma instituição pública que se coloca a serviço da ampliação do Estado na direção das parcelas subalternizadas da sociedade, a Poli, apesar de institucional, se coloca politicamente no campo da comunicação alternativa. E isso significa o compromisso de engrossar as vozes que denunciam o grau de concentração dos meios de comunicação no Brasil e as consequências nefastas que esse cenário tem produzido para a maioria da população brasileira. Significa fazer coro à denúncia de que, 25 anos depois de promulgada

uma Constituição que prometia inaugurar um novo ciclo democrático no Brasil, justamente a comunicação tem se destacado como um dos maiores obstáculos a essa democratização.

Buscando dar continuidade à sua primeira edição, publicada exatamente cinco anos atrás também com o conteúdo temático exclusivo sobre a Constituição Federal, que naquele momento completava duas décadas, esta revista traz uma outra abordagem: agora, tematizamos não as conquistas, mas as derrotas que os movimentos sociais organizados em torno das pautas mais progressistas tiveram tanto na redação original do texto constitucional quanto no processo de desmonte que ele sofreu ao longo desses 25 anos. Coerentes com as grandes áreas que orientam nosso projeto editorial, priorizamos o mapeamento das perdas relativas aos campos de saúde, educação e trabalho.

Mas esta é também uma edição de aniversário da própria revista, que na sua curta história, tem se comprometido, não pela temática abordada, mas pela sua própria prática, também com as lutas em prol da democratização da mídia, que envolve a produção de informação crítica associada, no nosso caso, à socialização do conhecimento científico que se coloca a serviço da sociedade. E essa luta prática tem também referências importantes nas perdas que esse campo da comunicação teve no texto constitucional. O balanço das derrotas 25 anos depois da dita Constituição ‘Cidadã’, feita por um veículo jornalístico, parece requerer também um apanhado dessas perdas no próprio campo da comunicação. Neste texto que abre uma edição comemorativa – mostrando que, na verdade, não há muito a comemorar – façamos, então, um rápido passeio pelas dívidas que a Constituição deixou também com aqueles que, como nós, militam no campo da Comunicação, apostando nele como ferramenta imprescindível – embora não suficiente – para a organização dos trabalhadores e a conscientização social.

### A Comunicação na Constituição Federal

Logo no seu artigo 5º, a Constituição garante o “direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou de imagem”. O fato de nunca ter sido regulamentado, no entanto, tem protegido a grande mídia empresarial em muitas situações em que verdadeiras campanhas difamatórias ou desinformativas travestidas de notícia, com toda a sua carga ideológica de imparcialidade, ganham espaço na pauta jornalística. No momento em que esta edição era fechada, ganhava eco nas ruas e nas redes sociais o caso da entrevista que o programa RJTV, da Rede Globo, fez com o prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, no contexto da greve dos professores do município, que mobilizou importantes parcelas da população. Desmentido nas suas principais denúncias e esvaziado nas suas reivindicações pelas explicações (parciais) apresentadas pelo prefeito, o sindicato da categoria, que liderava a greve, não teve o mesmo direito de se expressar.

O artigo 220 também delegou a uma futura lei federal que nunca veio o poder de estabelecer “meios legais” que possibilitassem defender as pessoas e as famílias de programas de rádio e TV que contrariassem os princípios estabelecidos pela própria Constituição e da propaganda de “produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente”. Os tais princípios que deveriam orientar os programas de rádio e TV foram estabelecidos no artigo seguinte, o 221, destacando as “finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”; a “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação”; “regionalização da produção cultural, artística e jornalística”; e o “res-

peito aos valores políticos e sociais da pessoa e da família”. Se a TV que você assiste e a rádio que você ouve não promovem nada disso, não estranhe: também essas determinações são claramente ignoradas em função da não-regulamentação desse artigo e, no que vai além da questão meramente legal, pela correlação de forças que ao longo desses 25 concedeu um poder assustador a esses grandes conglomerados empresariais que respondem pela grande mídia no Brasil.

Por fim, no que diz respeito aos artigos não-regulamentados, o parágrafo 5º do artigo 220 provavelmente é o mais comprovadamente ignorado no capítulo da Constituição sobre a Comunicação Social. Ele estabelece que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”, o que parece uma piada de mau gosto num país em que, como mostrou reportagem da última edição Poli, apenas as Organizações Globo tem 69 veículos próprios, além de um conteúdo distribuído por mais de 340 outros veículos impressos e eletrônicos e mais de 3.300 retransmissoras de TV de todo o país.

Em artigo recente em que trata exatamente do que não se tem a comemorar neste aniversário da Constituição em relação à comunicação, Venício de Lima destaca ainda iniciativas diretas de desmonte do pouco que foi conquistado nesse campo. “A vinculação entre faixa etária e faixa horária prevista no artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990), na qual se baseia a Portaria 1.220/2007 do Ministério da Justiça, que instituiu a Classificação Indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres, fundamentada no inciso I do § 3º do artigo 220, está sendo questionada por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2404) patrocinada pelos empresários de radiodifusão, usando a sigla do PTB e representados pelo ex-ministro Eros Grau”, exemplifica. Outro caso, esse alterando diretamente o

texto constitucional, ocorreu em 2002, quando a Emenda Constitucional 36 passou a permitir a participação de capital estrangeiro em até 30% das empresas jornalísticas e de radiodifusão.

Tudo isso sem contar o que esse mesmo pesquisador chama de “coronelismo eletrônico”, que é o fato de muitos parlamentares brasileiros terem a concessão de emissoras de TV que, além de serem um claro desrespeito à Constituição, servem de ferramenta política local; e o fato de o Conselho Nacional de Comunicação Social, cuja instituição foi determinada pelo artigo 224 da Constituição, e sua criação formal ter ocorrido em 2002, nunca ter se efetivado.

## A institucionalidade a serviço do alternativo

Toda essa análise legal é, no entanto, apenas parte da discussão maior que, essa sim, envolve também a mídia impressa e outros veículos, sobre liberdade de imprensa e de expressão, uma falsa bandeira que tem servido de justificativa para a concentração de poder econômico e político dos grandes grupos empresariais que monopolizam – sim, contrariando a Constituição – a comunicação social no Brasil. Colocar em debate, por meio de uma prática jornalística engajada, essa concepção de liberdade e de imprensa é parte das tarefas que a Poli se coloca ao longo dos seus cinco anos de vida.

Nesse tempo, muitas reportagens da Poli foram republicadas em veículos de comunicação alternativa no Brasil e fora dele, contribuindo para pautar, de forma aprofundada, politicamente engajada e cientificamente fundamentada, as áreas de saúde, educação e trabalho no interior da imprensa popular. Jornais e revistas impressas e eletrônicas, blogs e agências de notícias como o Brasil de Fato, a Caros Amigos, a Adital, o Instituto Humanitas Unisinos, a Frente Nacional contra a Privatização da Saúde, a Articulação Nacional de Agroecologia e a Comissão Pastoral da Terra, por exemplo, têm sido importantes canais de divulgação das nossas pautas jornalísticas e agendas de pesquisa e, conseqüentemente, de reconhecimento do trabalho da Poli. Com isso, alinhada ao projeto político-pedagógico da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, unidade da Fundação Oswaldo Cruz que corajosamente a idealizou e incentiva, a Poli tem tentado colocar, também no campo da comunicação, a institucionalidade a serviço das demandas sociais.

E isso significa não apenas se situar fora do campo hegemônico de produção de informação, mas também reconhecer a informação como ferramenta de luta e militância política, institucional e científica. Significa, pois, antes de tudo, negar a imparcialidade da comunicação não por ser ela um princípio inalcançável, mas por ser um valor indesejável, que nubla as diferenças e os conflitos presentes numa sociedade injusta e desigual como aquela em que vivemos. Nesse sentido, não há qualquer neutralidade no projeto editorial seguido pela Poli ao longo desses cinco anos: ao tratar de saúde, está no campo das lutas progressistas do movimento sanitário, por uma saúde entendida como direito universal e dever do Estado, que só pode ser consolidada com a radicalização do seu sentido público; ao falar de educação, tem como referencial não só a convicção de que ela precisa ser pública, gratuita e laica, mas também a defesa de uma educação crítica e emancipatória, que contribua para a liberdade humana; ao tematizar o trabalho, por fim, se coloca inequivocamente ao lado das pautas que buscam a organização coletiva e crítica dos trabalhadores na defesa dos seus direitos, crescentemente expropriados.

Vida longa – e forte – a todas as iniciativas, institucionais, comunitárias, sindicais ou de qualquer outra natureza popular que se ponham a tarefa de agir na contra-hegemonia da ordem excludente estabelecida. ●

*A redação*

# Expressão de uma entidade coletiva

Um breve balanço no aniversário de 5 anos da revista Poli

Esta é uma resenha orgulhosa, e em muitos sentidos. A Revista Poli vai muito além de uma mera publicação institucional, como tantas. Desde o primeiro número, a revista produziu e socializou conhecimento. Em suma, ela tem o que dizer. Construiu uma veia jornalística própria.

Como argutamente analisou Antonio Gramsci, algumas publicações expressam uma entidade coletiva, consolidam uma certa cultura e participam da formação do grupo ao qual pertencem. A Poli constitui uma ferramenta de coprodução e de socialização do conjunto das atividades e inquietações presentes na Escola Politécnica. É uma revista peculiar: não se limita a uma divulgação burocrática e instiga permanentemente a ir mais longe, com ritmo ágil a exigir sempre mais.

Uma quantificação de sua produção, tanto nas matérias quanto nas entrevistas, demonstra sua profunda inserção nos temas centrais da Escola Politécnica: Trabalho, Saúde e Educação. Lembro que esses temas, focos privilegiados da revista, são tratados a partir de ângulos próprios, que demonstram a estreita correlação entre eles: o de uma educação politécnica voltada para a superação da divisão entre trabalho manual e intelectual e pela emancipação do trabalho alienado (e cuja base teórica reencontra Marx e Antonio Gramsci); o da luta pela saúde pública e universal, balizada pelos marcos da Reforma Sanitária mantidos vivos na EPSJV e seu profundo compromisso pelos determinantes sociais da saúde; e, finalmente, a questão do trabalho sempre analisado a partir do conjunto das relações sociais, o que envolve explicitar as condições contemporâneas do capitalismo. Os trabalhadores são tomados como seres sociais cujas características se modificam segundo a expansão e/ou crises capitalistas; jamais são reduzidos a meros números abstratos de uma força de trabalho à disposição de um mercado abstrato.

Nas matérias dedicadas à saúde, a Poli cuida de apresentar as especificidades de cada tema, ao mesmo tempo em que incita a refletir sobre o conjunto do problema, sem jamais oferecer soluções simplistas. Estimula os jovens leitores a pensar nos desafios sociais contemporâneos: questão ambiental, drogas (inclusive abordando corajosamente a questão do crack), saúde e ambiente, a estrutura da saúde da família e as lutas dos Agentes Comunitários de Saúde, os programas públicos de saúde (como o Mais Saúde), a relação entre publicidade e saúde, e o tema da violência.

A Poli acompanha – sempre na defesa da educação e da saúde públicas, universais, laicas e de qualidade – a conjuntura nacional e internacional, à luz dos nossos problemas mais candentes. Assim, aborda temas de longo alcance na educação, como os desafios postos pelas diferentes maneiras de conceber a Educação à Distância e o Plano Nacional de Educação, e acompanha de perto tudo o que diz diretamente respeito ao ensino profissionalizante, como as cotas, o Enem, as diretrizes e mudanças curriculares e o Pronatec. No que tange ao trabalho, três grandes matérias se ocuparam das mudanças contemporâneas no mundo do trabalho, da imigração e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O mais interessante e rico na leitura da Poli, para além das matérias destinadas especificamente a cada tema, é ver como elas se integram na esmagadora maioria das matérias e entrevistas. Como exemplo, vamos folhear o número 24 (jul-ago 2012). Ele apresenta uma densa matéria sobre a realização da Rio+20, no Rio de Janeiro, mas não se limita ao encontro oficial, destacando a Cúpula dos Povos. A Rio+20 aparece em perspectiva histórica, sem ocultar as diferenças



internacionais e as profundas desigualdades sociais no tocante à questão ambiental. Analisa os crescentes riscos ambientais para a saúde, as transformações no mundo do trabalho resultantes de uma intensa privatização e financeirização, inclusive da natureza (o chamado “capitalismo verde”), e avança apresentando as lutas sociais no Rio de Janeiro contra megaempreendimentos altamente poluidores. E o faz acompanhando o ToxicTour, atividade popular realizada no período da Rio+20, que tornou público o chamado “lado negro do desenvolvimento”, como a contaminação de Santa Cruz pela TKCSA, o extermínio dos pescadores artesanais da Baía de Guanabara, a contaminação de longa duração de Duque de Caxias, como a Cidade dos Meninos e dos bairros em torno da Reduc, lutas nas quais a EPSJV, o Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz (Asfoc) e a própria Fiocruz se engajaram. Aqui encontramos o papel pedagógico da revista e o tema da Educação; o que está em debate em sala de aula, nos laboratórios e nas pesquisas, assume na Poli a feição de uma matéria integrada, viva e esclarecedora. Essa edição ainda revela uma cínica proposta de Lawrence Summers, que foi economista chefe do Banco Mundial, a de exportar empresas poluentes para os países mais frágeis, e permite verificar como o argumento econômico pode maquiar interesses privados. Entrevista ainda Vladimir Safatle, filósofo e professor da USP, sobre as lutas sociais contemporâneas. A matéria seguinte traz plataforma de acesso (disponível) para cartografia social de impactos sobre meio ambiente e injustiça ambiental. Apresenta ainda uma resenha de livro de Marcio Pochmann, o qual critica a suposição de uma ampliação de uma classe média no país, através de cuidadosa análise das contratações recentes de trabalhadores. A revista conclui com um verbete sobre Ambiente, favorecendo a conceituação dos temas centrais tratados nesse número.

Esta foi apenas uma micro-amostra do trabalho levado adiante por uma pequena, qualificada e rigorosa equipe de jornalistas, comprometida a fundo com a própria noção de politecnicidade.

Vale observar que um dos maiores desafios de nosso tempo é pano de fundo que a Poli reencontra e atualiza em várias edições: a defesa de serviços públicos universais somente será coerente se ousar analisar a tendência crescente à privatização e à expropriação de direitos – na saúde, na educação e no trabalho.

Em 2011, a Poli preparou substantiva matéria sobre as transformações ocorridas no mundo do trabalho, com entrevistas sólidas de pesquisadores renomados da área, trazendo à tona a reconfiguração da divisão internacional do trabalho em tempos de “flexibilidade”, que se traduz em excesso de atividade (com forte impacto na saúde dos trabalhadores) e redução de direitos. Há uma tendência forte de se considerar o surgimento de um novo proletariado, ligado a diferentes atividades laborais, e não apenas às atividades que tradicionalmente foram consideradas como operárias, no campo e nas cidades. A revista não se furta a esmiuçar a polêmica que essa tese – apesar de consistente – suscita. O tema reaparece em outros números, sob a forma de entrevistas, resenhas, comentários.

Em diversos números da revista, as variadas e complexas formas de privatização são esmiuçadas. Ao longo, sobretudo, dos últimos três anos, tornou-se mais evidente que as grandes transformações que envolvem o trabalho, os trabalhadores, a educação e a saúde estão direcionadas não apenas para converter grande parte desses setores públicos em iniciativas privadas, mas em associar (através das famosas “parcerias”), parcelas crescentes dessas atividades com a “gestão privada”, embora contando com fartos recursos públicos. Em 2011, a Poli enfrentou diretamente o tema, abordando a gestão da saúde, os embates e estratégias de privatização. No mesmo número, aliás, publica entrevista com o ministro da Saúde Alexandre Padilha, que confessa não ter “preconceito com qualquer modelo gerencial”.

Em 2013, no número 27 da revista, o tema central foram as relações público-privadas na educação, mostrando como se disseminam parcerias privadas que introduzem a dinâmica e a lógica do mercado no próprio seio das escolas públicas. As grandes reivindicações que explodiriam a partir das Jornadas de Junho de 2013 já estavam presentes na revista, de maneira rigorosa e fundamentada.

No recente número 29, o tema de capa é: ‘Saúde: direito ou consumo?’. Nesse número, a revista ecoa as manifestações populares que lotaram as ruas de inúmeras capitais e cidades no país e traz consistente análise sobre as diversas modalidades de privatização implementadas na saúde. O aumento de recursos públicos não irriga as políticas universais mas aprofunda a intimidade com os setores empresariais, direcionando verbas públicas para o setor privado. Saúde, educação e transporte foram alvos fundamentais das manifestações, mostrando o acerto da longa série de matérias, com dados, entrevistas, debates e análises realizadas pela Poli. Uma foto de cartaz em passeata merece atenção: “Queremos saúde e educação no padrão Fifa!”.

Esta resenha estaria incompleta se não mencionasse um elemento especial de nossa revista: seu texto ágil e limpo, sua preocupação pedagógica que escapa, entretanto, do didatismo, sua opção por esclarecer o leitor de maneira moderna, através de quadros explicativos e de destaques divertidos, do estabelecimento de verbetes e utilização das cores. O perfil crítico e rigoroso nada tem de pesado ou chato: é uma revista viva, gostosa de ler, bonita de folhear, com capas bem pensadas e engraçadas. A reflexão crítica na Poli alia a inteligência ao prazer.

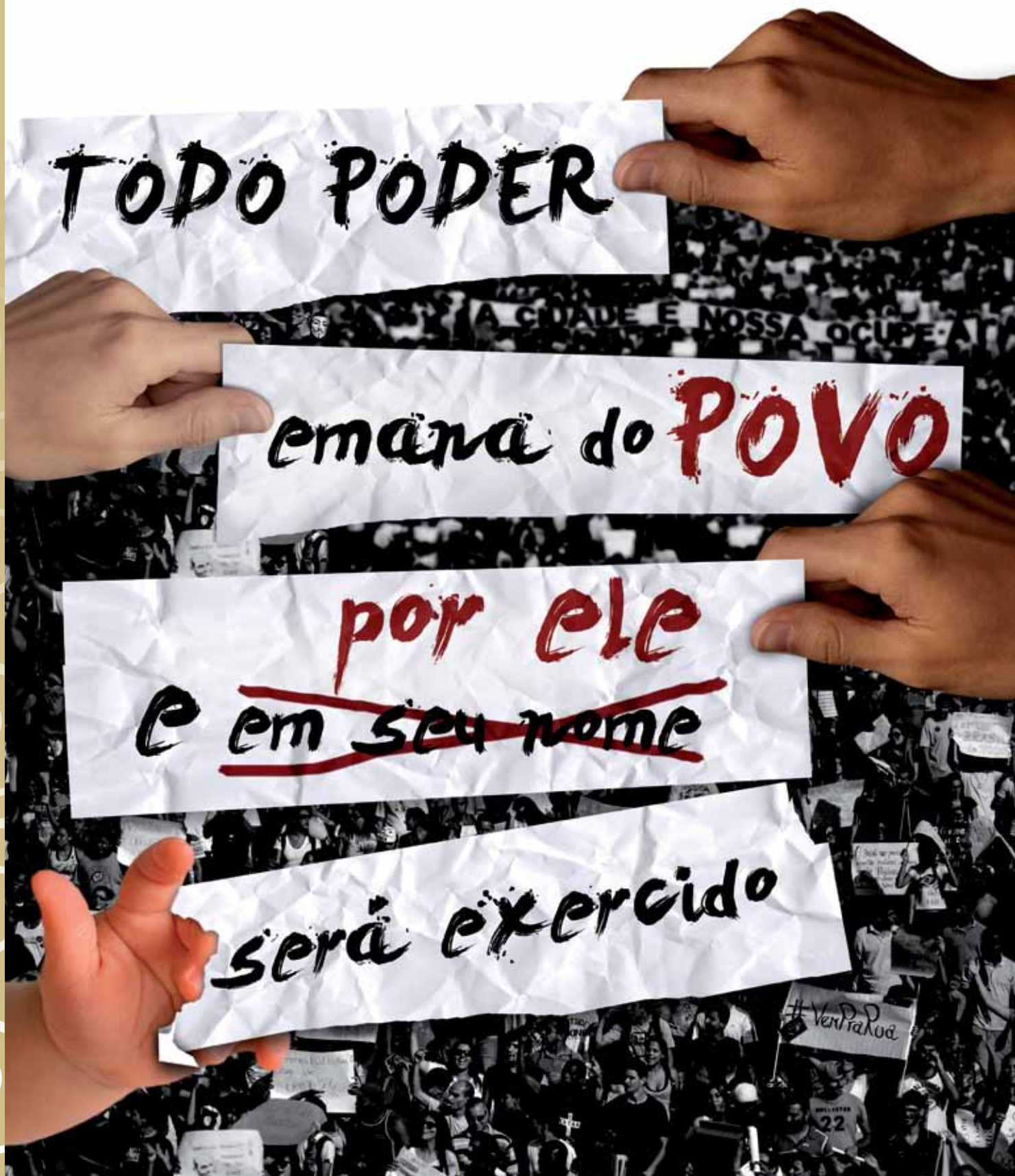
Bravo, Poli!

**Por** Virgínia Fontes, professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz e da Universidade Federal Fluminense.

# Perdendo logo na largada

Embate entre os movimentos sociais em ascensão e os grupos conservadores organizados resultou também em perdas já no texto original

Cátia Guimarães





“Quando foi aprovada a Constituição, nós festejamos a conquista de direitos, como a universalidade e a equidade. Mas o complexo médico-industrial comemorou também. Alguma coisa estava errada”. A frase é de Marco da Ros, médico e professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) que, em 1988, era militante do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes) e acompanhava também as pautas do movimento sanitário. E não foi só na saúde e na educação. A sensação que o professor teve 25 anos atrás parece se atualizar quando se leem as reportagens comemorativas do aniversário da Carta Magna, publicadas em quase todos os grandes jornais. Entre os entrevistados de agora, rememorando as lutas progressistas daquela época e denunciando as manobras do grupo conservador que se reuniu em torno do chamado ‘Centrão’, destacam-se figuras políticas como o ex-ministro Nelson Jobim, o ex-deputado Bernardo Cabral, o atual vice-presidente Michel Temer, estes dois últimos do PMDB, e o senador Francisco Dornelles, do PP. Integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT), que votou contra o texto constitucional por considerá-lo muito aquém do esperado nas conquistas sociais, também foram chamados a falar e, no geral, hoje reconhecem a Constituição como um avanço. O que mudou?

Correlação de forças. Essa é a expressão repetida por todos que falam sobre as conquistas e derrotas dos movimentos sociais progressistas na Constituição de 1988. Com isso, querem dar chão histórico ao resultado híbrido que se conseguiu no texto constitucional e relativizar o que se considera avanço ou recuo. Em outras reportagens desta edição, você vai acompanhar o desmonte que os direitos garantidos naquela época sofreram até os dias atuais. Mas,

se a onda neoliberal que se seguiu à Constituição foi devastadora, e o período neodesenvolvimentista que se inaugura nos anos 2000 também não protegeu as conquistas sociais impressas na Carta, a verdade é que algumas perdas vieram logo na largada. Com um olhar retroativo, voltado para 25 anos atrás, nesta matéria vamos mapear e discutir algumas dessas derrotas nas áreas de saúde, educação e trabalho.

## O ataque do privado

Como a própria revista Poli tem mostrado em várias reportagens, a presença do setor privado nas áreas de saúde e educação cresceu substancialmente nesses 25 anos. Fruto de políticas públicas que têm incentivado – inclusive com recursos públicos – a criação de um mercado privado de saúde e educação em todos os níveis, esse cenário encontra suas primeiras brechas já no texto constitucional aprovado em 1988. Para a advogada Lenir Santos, a maior perda que o movimento sanitário teve no capítulo da Constituição sobre a saúde foi a mudança do termo “natureza pública” por “relevância pública” para caracterizar as ações e serviços de saúde. “Com a palavra ‘natureza’ era mais fácil interpretar que os serviços seriam públicos, mesmo que se abrisse para as instituições privadas”, argumenta. Pode parecer pouca coisa brigar por uma palavra, mas os setores empresariais que se fizeram presentes durante a Constituinte não acharam. Segundo Lenir, eles temiam que, se a saúde fosse considerada de natureza pública, pudesse se instituir que o setor privado precisaria de uma espécie de concessão para atuar – e, de acordo com a advogada, era mais ou menos essa mesma a ideia, embora a saúde não conste da lista de áreas consideradas como de competência exclusiva do poder público, como são os serviços de água e telefone. “Eu entendo que o poder público pode regular o privado, mas se fosse de natureza pública, não haveria dúvida”, diz.

Marco da Ros destaca outra perda que teria servido de brecha legal para o empresariamento da saúde: a definição do setor privado como complementar e não suplementar, como queria o movimento sanitário. E, nesse caso, segundo ele, o problema não foi a correlação de forças: o termo teria sido aprovado na comissão que discutia saúde e mantido na votação em plenário, mas desapareceu do texto final. Embora não tenha certeza, ele acredita que a mudança tenha sido feita na relatoria. Para explicar a diferença, o professor recorre a uma analogia: “Quando compramos um jornal e ele tem um suplemento, podemos jogá-lo fora que continuamos com o jornal na mão. Sendo complemento, ele faz parte do todo, não pode existir sem o resto. Daí a gravidade da situação”.

Na área da saúde, essas duas derrotas são, na verdade, desdobramentos de uma perda anterior, que era a bandeira de alguns grupos a favor da total estatização do sistema de saúde. Segundo Eleutério Rodriguez Neto, no livro ‘Saúde: promessas e limites da Constituição’, o PT e o PDT defendiam a estatização já, enquanto o PCB, o PCdoB e “setores progressistas dos demais partidos” propunham uma “convergência para a estatização através de uma estratégia de reforço progressivo do setor público”. Segundo o autor, esta última era também a proposta retirada da 8ª Conferência Nacional de Saúde, que deu as bases para o texto constitucional sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). De um jeito ou de outro, esse era o temor do empresariado da saúde, que já se fazia representar naquele momento. “Na saúde, a grande bandeira levantada pelos setores conservadores foi a do combate à ‘estatização’ a que levariam as propostas contidas no texto da Comissão de Sistematização. Essa bandeira uniu os setores hospitalar privado, da medicina de grupo, das cooperativas médi-

cas e o setor liberal da medicina”, escreve Eleutério. O resultado dessa disputa está principalmente no artigo 197 da Constituição que estabelece que a execução das ações e serviços de saúde deve “ser feita diretamente ou através de terceiros e, também por pessoa física ou jurídica de direito privado” e no artigo 199, que, de forma mais clara, diz que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, antes mesmo de estabelecer o caráter complementar dessa participação. As primeiras consequências já foram imediatas: Maria Luiza Jaeger, da Rede Unida, que representava a Central Única dos Trabalhadores (CUT) nas discussões da Constituinte, lembra que a entidade defendia a estatização plena mas, com a derrota dessa tese, passou, logo nos anos seguintes, a defender planos de saúde como benefício para os trabalhadores. “Daí surgem a Geap [Fundação de Seguridade Social para servidores], o Fioprev [entidade privada de previdência complementar da Fio-cruz]...”, exemplifica. O livro de Eleutério conclui: “Isso significa que está descartada a possibilidade da diretriz constitucional implícita nos textos de base, de estatização progressiva. O que se instituiu foi um Sistema Único público paralelo a um sistema privado, o qual poderá participar do primeiro mediante contrato de direito público e submetido às suas normas e diretrizes. No entanto, essa participação é complementar e não supletiva, o que significa um espaço garantido e próprio e não, como se queria, o exercício ‘em nome’ do setor público”. Qualquer semelhança com a realidade de hoje não é mera coincidência. “Temos um dilema muito grande, que é exatamente o setor privado poder atuar na área da saúde. Se a saúde pública for excelente, quem vai querer pagar R\$ 600 num plano de saúde? Ninguém. Uma saúde pública de qualidade é a morte dos planos de saúde. E uma saúde pública de má

qualidade é o sucesso dos planos de saúde, porque todo mundo quer se precaver”, resume Lenir Santos, ressaltando que além de permitir a presença do setor privado na saúde, a Constituição também não garantiu uma forte regulação sobre ele. Ela dá o exemplo da França: “Lá o privado não pode atuar onde quiser, como aqui. Se o privado quer ter um tomógrafo numa região, tem que pedir autorização ao Estado, que pode dizer que não porque, de acordo com o seu planejamento, o tomógrafo não cabe naquele lugar”. Para isso, segundo ela, seria preciso, primeiro, ter mecanismos para um planejamento de longo prazo, que deveria se dar por meio de um Plano Nacional de Desenvolvimento em Saúde, que, por sua vez, poderia ter sido previsto já na Constituição. Além disso, segundo ela, era necessário ter incluído na Lei 8.080 um extenso capítulo sobre o artigo 197 da Constituição, que trata da participação do privado, delegando competências que permitissem ao Estado induzir que o privado fizesse o que o setor saúde precisa. Promulgada dois anos depois da Constituição, essa lei só tem dois artigos – 22 e 23 – que tratam do tema. Por que não se fez diferente? “Aí foi correlação de forças”, responde.

Passado e presente não são muito diferentes para a área de educação no que diz respeito às brechas legais para atuação do setor privado. Como a Poli mostrou em várias matérias da série ‘Público e privado na educação’, também esse campo foi invadido pela presença não só de empresas privadas mas de verdadeiros grupos internacionais de investimento, a ponto de a grande política de educação profissional estar sendo tocada principalmente pelo Sistema S, e, no ensino superior, o Brasil ter se tornado o quinto maior mercado do mundo. Tudo isso financiado com subsídios públicos. Resultado de políticas desenvolvidas numa conjuntura muito diferente daquela de 1988, esse cenário também remete a derrotas que os movimentos sociais ligados à educação tiveram já no texto constitucional, embora não possa ser justificado por ele. “A grande bandeira dos defensores da escola pública era a exclusividade da verba pública para a escola pública”, conta Romualdo Portela, professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). Eles não levaram mas, na opinião do professor, mesmo essa “grande derrota” foi relativa. “Ficou o direito de se transferir verba pública para instituições não lucrativas. Foi uma derrota com algum ganho porque não deixou o repasse indiscriminado”, diz, completando: “Ainda que esse dispositivo tenha sido sistematicamente burlado após a Constituição”. Dermeval Saviani, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), concorda: “As reivindicações da Carta de Goiânia [que continha as pautas dos movimentos sociais] foram incorporadas, mas, repetindo o que aconteceu em 1934, os conservadores, defensores da escola privada, liderados pela Igreja Católica, também conseguiram imprimir seus interesses”, analisa, concluindo que, em relação a esse tema, o Brasil teve, com a Constituição de 1988, “avanços no texto e sua neutralização no contexto”.

De acordo com o professor Romualdo Portela, o texto constitucional original já é uma colcha de retalhos no que diz respeito à relação público-privado. “Na parte econômica, público é estatal, privado é não-estatal, ou seja, uma empresa pública é uma empresa do Estado. Na educação, essa relação se subdividiu em três partes: o público como igual a estatal e o privado com e sem fins lucrativos. E no artigo 223, que disciplinou os meios de comunicação, vem uma outra maluquice: que as empresas de comunicação serão públicas, estatais ou privadas, como três coisas diferentes, porque absorve aquele negócio de instituição de comunicação pública dos países anglo-saxões”, explica. Especificamente na área de educação, quando se somou ao texto original a legislação que veio depois, a situação só piorou. Um exemplo é que, embora o artigo 213 da



Câmara dos Deputados

Em sentido horário: comissões e subcomissão que discutiram educação, saúde e trabalho na Constituinte

Constituição só permita o repasse de verba pública para instituições sem fins lucrativos, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) permitem que o Estado aplique recursos em bolsas públicas e privadas, desde que seja subsídio ao aluno e não às instituições. “A rigor, poderíamos entrar com uma ação [de inconstitucionalidade] contra o Prouni [Programa Universidade para Todos] na justiça, mas a defesa alegaria que existe essa brecha na lei”, exemplifica o professor.

A restrição da transferência de recursos públicos apenas para o privado não-lucrativo, no entanto, não garantiu, por parte do Estado, a regulação do que veio depois. Romualdo Portela lembra que até 1988 não existia, formalmente, a figura da empresa lucrativa de educação e saúde. “Obviamente isso é uma falsidade”, pondera, explicando que a tática usada na educação, por exemplo, era dividir essas instituições em duas contabilidades diferentes, a da escola, que não dava lucro, e a da mantenedora, que era lucrativa mas não era considerada escola. Segundo ele, ao restringir o repasse de recursos públicos às instituições sem fins lucrativos, “o que a Constituição fez foi reconhecer envergonhadamente a existência de escola com fins lucrativos”. Esse imbróglio só se resolveu na LDB, de 1996, que, no artigo 20, tipifica as instituições privadas de educação. “De um lado é positivo porque acaba com aquela hipocrisia de que as escolas não davam lucro. Por outro lado, como nós reconhecemos a existência de escolas com fins lucrativos sem, ao mesmo tempo, estabelecer mecanismos de regulação desse setor, quando elas se explicitaram enquanto tal, cresceram sem nenhum controle, que é a situação que nós temos hoje”, analisa.

Para Dermeval Saviani, essa discussão da regulação remete à outra grande perda já no texto constitucional, mas que, segundo ele, não aparecia como prioritária entre as bandeiras de luta dos movimentos sociais: o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação. Embora, de acordo com o professor, a Constituição traga todos os elementos que apontam na direção desse sistema, ele não foi explicitado, o que facilitou o desmonte dessa ideia na LDB. Saviani explica que desde a Constituição os grupos conservadores, que representavam os interesses privados na educação junto com a Igreja Católica, foram contra a proposta de um sistema exatamente porque isso poderia submetê-los a uma maior normatização por parte do Estado. “O Sistema Nacional envolve um controle em âmbito nacional, em que as decisões regionais e locais ficariam submetidas ao nacional. E os grupos privados atuam como força de pressão principalmente local”, diz. Ele reconhece, no entanto, que, ao longo dessas mais de duas décadas, esse poder se ampliou. “Até a fase em que o poder público tinha um poder regulador do conjunto da vida das nações, os grupos privados tinham mais força de pressão nas instâncias locais e regionais. Agora, a partir da década de 1990, com o advento desse fenômeno chamado de neolibe-

ralismo, em que os mecanismos de mercado passam a ser considerados os elementos-chave aos quais, no fundo, o Estado deve servir, os grupos privados acabam também se agigantando – porque têm as grandes corporações, não só nacionais como multinacionais – e se criam as ditas organizações não-governamentais, que acabam tendo um poder de pressão também sobre o Estado nacional”, contextualiza. Mas isso, na sua avaliação, não pode significar a defesa de que o MEC não deva interferir na educação. “Não é por aí porque esses interesses também agem lá, no nível dos municípios”, opina.

## Participação e gestão democrática

As derrotas dos setores progressistas na Constituição se deram não apenas na negociação de expressões específicas usadas no texto, mas também no caráter genérico, pouco amarrado, que alguns artigos ganharam. Para Saviani, a garantia da gestão democrática nas escolas é um exemplo de ganho que virou perda. “Essa era uma reivindicação dos educadores contra a visão autoritária da ditadura. Mas, uma vez incorporada ao texto constitucional, ela foi usada para responsabilizar os professores pelas mazelas da escola”, diz. Isso porque, segundo ele, era preciso ter instituído também uma carreira para o magistério, que definisse níveis salariais, estabelecesse que os professores trabalhassem 40 horas numa mesma escola, com o máximo de 50% dessa carga horária em sala de aula, sendo o resto dedicado à preparação das aulas, à correção de trabalhos, à participação na gestão da escola e, eventualmente, à participação na vida da comunidade em atividades exclusivamente educativas. “Mas a correlação de forças não permitiu isso”, lamenta.

Maria Francisca Pinheiro, no artigo ‘O público e o privado na educação: um conflito fora de moda?’, destaca também o fato de tanto a gestão democrática quanto a sinalização de um plano de carreira só aparecerem na Constituição associados ao ensino público. “Com isso, a escola privada ficou excluída desses princípios gerais, configurando-se assim a concepção de dois sistemas de ensino distintos, onde princípios fundamentais vigoram apenas para o setor público”, escreve. E completa: “Contraditoriamente, quando se tratou do uso de recursos públicos, o grupo privado procurou tornar-se semelhante ao público”.

### Financiamento: educação ganha, saúde perde

Não ter consagrado na Constituição o texto sobre financiamento foi, na avaliação de Lenir Santos, outra grande perda que a área da saúde teve naquele momento e que tem consequências importantes até hoje. Ela explica que, no final, um artigo das disposições transitórias delegou à lei de diretrizes orçamentárias a definição dos recursos. Doze anos depois, a Emenda Constitucional 29 definiu percentuais mínimos de aplicação de cada ente federado na área da saúde. Mas somente em 2012, a Lei Complementar 141 regulamentou essa emenda e, mesmo assim, sem estabelecer um percentual de aplicação da União vinculado à sua receita, como reivindicava o movimento sanitário. Associando o gasto da União à variação do Produto Interno Bruto, a avaliação mais comum entre os especialistas em financiamento da saúde é que a área saiu perdendo.

A educação, ao contrário, conseguiu estabelecer, já no texto constitucional, os percentuais mínimos a serem aplicados por municípios, estados e União. Mas, de acordo com Romualdo Portela, isso foi mais resultado de um “processo inercial” do que das lutas sociais naquela época, tendo sido apoiado inclusive pelos setores empresariais. Isso porque, três anos antes, uma Emenda Constitucional de autoria do deputado João Calmon, que era do PMDB, já tinha modificado a Constituição anterior, de 1969, estabelecendo essa vinculação.

### Trabalho

Também sobre os direitos relativos ao trabalho, a Constituição resultou em algumas derrotas dos movimentos sociais organizados, especialmente o sindical. E as perdas que resultaram da correlação de forças daquele momento incidiram tanto sobre direitos individuais dos trabalhadores como sobre a organização coletiva. Um exemplo do primeiro caso é o artigo 7º, que, entre outras coisas, garante uma “indenização compensatória” aos trabalhadores no caso de “despedida arbitrária ou sem justa causa”. Embora tenha sido inscrito no texto, ele nunca foi regulamentado. “Ficou para ser submetido à lei complementar, e não houve isso. O que o trabalhador recebe hoje é o fundo de garantia, e também os patrões pagam 40% de multa para o INSS. Mas não há uma indenização compensatória da parte da empresa para com o trabalhador”, diz Cleier Marconsin, professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Outra derrota, que se confirmou ao longo desses 25 anos, diz respeito ao salário mínimo. O texto aprovado parece avançado quando define que o valor do salário mínimo deve permitir ao trabalhador “atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o po-

Partes da Constituição que só tem validade transitoriamente, ou seja, na passagem da antiga Constituição para a atual.

der aquisitivo”. Mas, como isso não foi quantificado ou indexado, não se tornou realidade. Segundo Teones França, doutor em História Social e autor do livro ‘Novo sindicalismo no Brasil: histórico de uma desconstrução’, foi prevendo isso que a CUT propôs registrar na Constituição que o salário deveria ser calculado a partir do índice do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Foi derrotada. Para se ter uma ideia da diferença que isso significaria, em setembro de 2013, o salário mínimo necessário, apontado pelo Dieese estava em R\$ 2.621,70, enquanto o salário mínimo real está em R\$ 678.

Já em relação ao direito de organização, uma das maiores perdas comumente apontada no texto constitucional foi a não instituição do pluralismo sindical que, de acordo com Cleier Marconsin, era uma luta histórica dos trabalhadores. Segundo ela, isso não deveria ser objeto de legislação estatal, “nem para autorizar nem para proibir, porque fere a autonomia”. A segunda perda apontada pela professora nesse campo, que foi a manutenção do imposto sindical, traz problemas da mesma ordem: “Havia luta contra o imposto sindical, porque quando ele foi instituído, em 1943, foi na perspectiva de cooptação dos trabalhadores, como um elemento fundante da corrupção que existe no movimento sindical. Os dirigentes não precisam fazer trabalho político para ter muitos filiados porque vivem do imposto sindical, que é cobrado de todos os trabalhadores, e vai para o Ministério do Trabalho e Emprego, os sindicatos e as centrais”, detalha Cleier. E resume: “Queríamos acabar com todo

o cunho autoritário da CLT [Consolidação das Leis Trabalhistas] mas, nessa questão do imposto e da unicidade sindical, não conseguimos”.

Outro problema, que é objeto de disputa política até hoje, é a garantia do direito de greve. “Não queríamos em hipótese alguma que o direito de greve tivesse que ser regulamentado: estava garantido na Constituição que tínhamos direito de greve e ponto”, conta Cleier. E justifica: “Se regulamentar o direito de greve, você já começa a restringir o direito de greve”. Mas essa os movimentos não levaram. E os desdobramentos vieram logo depois: em 1989, a lei 7783 regulamentou o direito de greve no setor privado, exigindo, por exemplo, que a decisão da greve seja publicada em jornal de grande circulação 72 horas e estabelecendo quórum mínimo em assembleia para a deflagração da greve. “Aquilo que conquistamos como autonomia sindical começa a se perder”, diz Cleier, argumentando que essas são ingerências do Estado sobre a vida sindical. Atualmente, está em tramitação no Senado um projeto de lei para regulamentar o direito de greve dos servidores públicos, e que tem, entre os seus pontos polêmicos, a definição de serviços considerados essenciais que estariam impedidos de paralisar totalmente.

Outro obstáculo ao direito de greve, que se manteve no texto constitucional como herança da ditadura civil-militar, na avaliação de Teones França, é o poder normativo da Justiça do Trabalho. Ele exemplifica com a “emblemática” greve dos petroleiros em 1995, início do governo Fernando Henrique Cardoso. “Foi uma greve que mobilizou a sociedade porque naquele momento se discutia o fim do monopólio estatal do petróleo, que foi aprovado logo a seguir, com o fim da greve. A Justiça do Trabalho considerou a greve abusiva e, a partir daí, o sindicato teria que pagar uma taxa altíssima. Isso quebrou a greve e acontece em várias greves por aí ainda hoje”, conta.

## Correlação de forças

O texto final da Constituição foi resultado da correlação de forças de um momento que todos caracterizam como um ‘oásis’ entre a ditadura civil-militar que o antecedeu e a onda neoliberal que chegou logo depois. E o principal motivo apontado costuma ser o fato de se viver, naquela época, um contexto de ascensão dos movimentos sociais. Embora tenha trazido conquistas muito importantes – como a definição de saúde como direito universal e dever do Estado e a garantia da educação como direito de uma forma mais abrangente –, a Carta que hoje comemora 25 anos é resultado também da ação dos grupos conservadores, que se organizaram antes, durante e depois da Constituinte.

Marco da Ros lembra, por exemplo, que durante a campanha, descobriu-se que boa parte dos candidatos a constituintes eram patrocinados pelo complexo médico-industrial. Pelas suas contas, os movimentos sociais ligados a pautas como a defesa da saúde e da educação públicas elegeram cerca de 120 congressistas, menos da metade do total de 400. Ele conta que, como a comissão de sistematização que ficou responsável pelos temas da saúde foi uma das últimas a ser montada, a maioria dos ‘especialistas’, principalmente médicos vinculados com a direita, já estava participando de outras comissões, principalmente a que discutiria a reforma agrária, que era um tema de grande interesse dos grupos conservadores naquele momento. O resultado, segundo ele, é que as forças que compunham o movimento sanitário – muito heterogêneas entre si – conseguiram maioria de um voto na comissão. “Não podia faltar ninguém”, brinca. Como Maria Luiza Jaeger destaca, a correlação de forças nessas comissões específicas não foi pior porque, não por acaso, a direita

se concentrou na área econômica, priorizando os esforços de desregular o trabalho na Constituinte. “Nas políticas sociais e de seguridade, ficaram os liberais, a parte do PMDB menos ‘direitosa’ e o PT”, conta.

Na opinião de Marco da Ros, houve, por parte dos movimentos sociais ligados à saúde, um erro de interpretação sobre o que significava o fim da ditadura. “Pensamos que estávamos caminhando para um país socialista”, diz, completando: “Com o entusiasmo, achamos que tínhamos mais poder do que de fato tínhamos”. Romualdo Portela concorda: “Mesmo em 1988, você tem ascenso dos movimentos sociais, mas tem a Igreja, tem o empresariado da educação com muita força. Nós não éramos maioria. Tínhamos apenas diminuído a distância de ser minoria”. Apesar disso, ele lembra que, em 1993, quando surgiu a proposta de revisar o texto constitucional, os setores e partidos mais à esquerda se uniram para defender a Constituição. “Sabíamos que a correlação de forças tinha piorado muito”, diz. Isso significa que, suficientes ou não, os direitos que se conseguiu garantir na Carta foram e continuam sendo desmontados ao longo desses 25 anos.

Na primeira edição da Poli, demos ênfase ao primeiro grande desmonte, ocorrido nos anos 1990, com a onda neoliberal. Além de lembrar algumas das mudanças legais dessa época, as próximas matérias desta edição tratam do desmonte que se seguiu a partir dos anos 2000, na fase que vem sendo chamada de neodesenvolvimentista, principalmente a partir de Emendas Constitucionais, e das tentativas de mudanças que tramitam agora no Congresso Nacional. Como conclui o professor Romualdo Portela, analisando o momento de preparação da Constituição de 1988 em comparação com o que veio depois: “Nada está tão ruim que não possa piorar”. ●



Manifestação organizada por centrais sindicais em Brasília em 2010

## Anos 2000: continuidade ou ruptura do desmonte neoliberal?

Mudanças na Constituição no período aprofundam perdas de direitos sociais que marcaram a década anterior

André Antunes

Cinco anos atrás, quando a Constituição Federal de 1988 completava duas décadas de existência, saía a primeira edição da Poli, toda dedicada ao tema. Ali, a revista falou sobre o processo de mobilização popular que marcou a redemocratização do Brasil, e que garantiu, no texto constitucional, o compromisso do Estado brasileiro em garantir direitos sociais como saúde e educação públicas, entre outros, aos seus cidadãos. A revista falou também, no entanto, das dificuldades em fazer com que isso saísse do papel, num contexto de crise econômica em que se difundiram por aqui os dogmas do neoliberalismo, ideário surgido na Europa e nos Estados Unidos nos anos 1980 que defendia que a saída para a crise era uma diminuição do Estado – que ganhou a pecha de perdulário, ineficiente e corrupto – e a autorresponsabilização dos indivíduos frente a seus direitos, que deveriam não mais ser garantidos por meio de políticas e serviços públicos, mas sim através do mercado.

Foi essa a tônica dos governos que se seguiram à promulgação da Constituição, ao longo dos anos 1990, e o resultado foi uma crescente liberalização da economia, com as privatizações de empresas e serviços públicos, uma política econômica que dava prioridade à formação de superávit primário para pagamento da dívida interna e externa, aumento dos juros para garantir investimentos externos, entre outras medidas. Com isso houve um contingenciamento dos recursos para as políticas sociais, que, de universais, como previa a Constituição, tornaram-se cada vez mais focalizadas e assistencialistas. Isso se traduziu em diversas alterações no texto constitucional no sentido de esvaziar o papel do Estado e diminuir os direitos sociais conquistados ali, como, por exemplo, a Reforma da Previdência que, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, criou o polêmico fator previdenciário; e a criação, também no governo FHC, da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), que legitimou a retirada de recursos que deveriam para as áreas sociais para serem canalizados para o pagamento da dívida pública, entre outras.

### Continuidade ou ruptura?

A partir do governo Luis Inácio Lula da Silva, no entanto, a retórica neoliberal, pelo menos oficialmente, perdeu força, e entrou em cena o chamado neodesenvolvimentismo, que postula que o Estado

deve adotar medidas de política econômica para conjugar crescimento e distribuição de renda. Mas será que essa mudança significou avanços para a garantia dos direitos sociais previstos na Constituição ao longo dos últimos anos?

Não para Rodrigo Castelo, professor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), para quem o neodesenvolvimentismo manteve os pilares básicos do neoliberalismo em termos de política econômica. Ele exemplifica: “O governo mantém o superávit primário para pagamento da dívida; continua fazendo privatizações, agora sob o modelo de concessões e PPPs [parcerias público-privadas], mantém a meta inflacionária, e quando tem algum problema nas contas externas aumenta os juros”, enumera, e conclui: “Há mudanças pontuais, mas o essencial da política ainda é neoliberal”. A principal mudança, diz ele, se deu na atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que passou a atuar sob um “projeto de formação de conglomerados do capital financeiro brasileiro”. “Essa é a novidade; vão formar essas grandes multinacionais brasileiras nos setores de mineração, siderurgia, construção civil, energia, agronegócio, aeronáutica, papel e celulose e também na área de infraestrutura, para atuar internamente e na América Latina e África”, diz o professor da Unirio.

A continuidade se dá também nas políticas sociais, continua Castelo: “Os projetos do governo nessa área são claramente identificáveis com o projeto neoliberal: conceitos como equidade social, que hoje é defendido pelo Banco Mundial, empoderamento, voluntariado, parcerias com o terceiro setor: tudo absolutamente defendido nos textos do novo desenvolvimentismo e do governo”, aponta. Já as políticas de transferência de renda, carro-chefe do neodesenvolvimentismo na área social,

segundo Rodrigo, têm como princípio monetarizar os indivíduos para que eles possam adquirir, no mercado, os insumos de que necessitam para garantir sua subsistência, o que vai na direção contrária da defesa de direitos, como educação e saúde, que pautou a luta dos movimentos sociais organizados para a Constituição de 1988. “A lógica da transferência de renda é: vamos dar dinheiro para a pessoa acessar o mercado para comprar mercadorias, cultura, educação, saúde, previdência, esporte, que são todos direitos sociais mas que estão num processo contínuo de mercantilização”, afirma, concluindo: “Em relação aos direitos sociais podemos constatar inclusive retiradas de direitos de trabalhadores”.

## Desmonte da Previdência: parte 2

Uma das formas pelas quais se deu essa retirada de direitos sociais foi justamente por meio de alterações na Constituição de 1988, seja na forma de emendas ao texto, seja na aprovação de leis complementares que deveriam regulamentar artigos da Carta Magna, mas que acabaram por flexibilizá-la. Como lembra Sara Granemann, professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), nos últimos anos foram aprovadas mais de 30 Emendas à Constituição. “Não existe isso em nenhuma sociedade que se queira estável e desenvolvida. Mudar a Constituição nos Estados Unidos e na França, por exemplo, é mobilizar a sociedade inteira, e aqui emendas são feitas toda hora. É impactante”, analisa. Segundo ela, a maioria delas trouxe retrocesso para a classe trabalhadora. “De um ponto de vista geral, foram emendas que beneficiaram o capital, ou seja, aumentaram o Estado para o capital e diminuíram para os trabalhadores”, diz. Exemplo disso apontado por ela foi a Emenda Constitucional 41, aprovada em 2003, que deu continuidade à reforma da Previdência iniciada no governo FHC cinco anos antes, e que retirou direitos previdenciários dos servidores públicos. Com sua aprovação, os servidores públicos perderam o direito anteriormente previsto na Constituição de se aposentarem recebendo o valor de seu último salário. A EC 41 estabeleceu que o valor das aposentadorias não poderia ultrapassar o teto do INSS, hoje em pouco mais de R\$ 4 mil. Ou seja, se quiserem manter na aposentadoria o mesmo padrão de vida que tinham antes de se aposentar, os servidores públicos passaram a ter que recorrer aos planos de previdência complementar. Sara Granemann destaca ainda que a Emenda alterou o texto constitucional de modo a permitir a cobrança de contribuições previdenciárias dos servidores aposentados e acabou com a paridade de salário entre ativos e aposentados, que deixam de ter seus salários reajustados como uma forma de economizar na conta previdenciária. “Não se faz contrarreforma na seguridade por escassez de recursos, e sim porque há muitos recursos nessas políticas sociais, mas não se quer deixar que eles fiquem nas políticas sociais [...] Essas gigantescas somas de dinheiro têm que ser carreadas para o mercado financeiro e para a reprodução do lucro, e não para trazer melhorias nas condições de vidas dos trabalhadores”, denuncia.

A professora destaca como consequência da Emenda 41 o crescimento da previdência complementar fechada, os chamados fundos de pensão, constituídos por contribuições de trabalhadores de empresas privadas e também estatais. Esse mercado, diz ela, passou de pouco mais de R\$ 100 bilhões para R\$ 600 bilhões nos últimos anos. Segundo Sara, os fundos fazem aplicações, por exemplo, comprando ações de empresas lucrativas. “Ao comprar títulos públicos, essa previdência privada de categorias de trabalhadores pressiona para que, por exemplo, a taxa

de juros do Estado brasileiro não caia para que os títulos gozem de importante remuneração de juros, que são pagos com o dinheiro da seguridade social, da educação, de tudo o que faz superávit”, explica. Isso se deu, em parte, também por meio de outras Emendas Constitucionais promulgadas na última década com vistas a prorrogar a vigência da DRU: as Emendas 42, 56 e 68, de 2003, 2007 e 2011, respectivamente. Segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), a DRU retirou da seguridade social mais de R\$ 300 bilhões entre 2006 e 2012. Segundo Rodrigo Castelo, a DRU é importante para refutar o argumento, usado para legitimar a Reforma Previdenciária, de que a Previdência é deficitária. “No orçamento público brasileiro, a Previdência estaria dentro da Seguridade Social, e se pegarmos esse sistema perceberemos que ele é superavitário. Só que o governo desvia essas verbas para fazer fundo do superávit primário. Tem estudos que apontam que o superávit primário é feito em torno de 50% das receitas das áreas sociais. Então não é que eles sejam escassos para as áreas sociais; essa escassez é produzida politicamente, socialmente e economicamente”, analisa.

### Saúde: nada de novo no financiamento

O argumento da escassez de recursos – muito embora em 2012 tenham sido destinados 44% do Orçamento Geral da União para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, o que equivale a mais de R\$ 850 bilhões – impôs derrotas também para a Saúde, que junto com a Previdência e Assistência Social, forma o tripé da Seguridade Social prevista na Constituição. Depois de 11 anos da aprovação da Emenda Constitucional 29 - que procura estabelecer os recursos mínimos

que a União, os estados e os municípios devem aplicar em saúde – o Congresso aprovou, em 2012, a Lei Complementar 141, para regulamentá-la. A esperança era de que a regulamentação trouxesse mais recursos para o SUS, segundo Áquilas Mendes, professor da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). “Na emenda 29 a União ficou com uma base de cálculo esdrúxula: ela não tem a base vinculada em cima de impostos, mas sim na variação nominal do PIB. Como o crescimento brasileiro tem tido uma tendência bastante oscilante, há momentos em que se tem uma variação mais baixa. Então a grande expectativa com relação à Lei Complementar 141 era de que ela mudasse a base de cálculo da União, para pelo menos ter um maior compromisso. Mas dada a correlação de forças, era muito difícil que o governo se comprometesse mais com o investimento em saúde, dada a lógica da política econômica, com o favorecimento do capital financeiro”, avalia complementando que a aprovação da lei, de fato, não mudou essa situação. “O grande pleito era que 10% da receita corrente bruta da União fosse aplicada em saúde. Isso não aconteceu porque se manteve a mesma base de cálculo e então ela não trouxe nenhum dinheiro novo, foi um engodo do ponto de vista do financiamento”, critica Áquilas. Segundo o professor da USP, mesmo a aprovação da destinação de 10% da receita corrente bruta da União na saúde, como reivindica um Projeto de Lei de Iniciativa Popular atualmente em tramitação no Congresso, não seria suficiente para garantir a universalidade da atenção à saúde, como prevê a Constituição. “Com isso, a saúde teria R\$ 45 bilhões a mais por ano, mas ainda assim estaríamos longe de garantir a universalidade no país. Esse projeto é uma bandeira, mas não resolve o subfinanciamento. Para isso precisaríamos dobrar a aplicação via PIB, que hoje é de 3,8%; precisaríamos de R\$ 150 bilhões para chegar a um patamar de países com sistemas públicos universais, que aplicam em média 8,3% do PIB”, calcula.

### Mais alunos com os mesmos recursos

A questão do financiamento também foi central para as alterações constitucionais que versaram sobre a educação no período, que muitos analistas consideram que trouxe avanços para a área (veja box na pág. 15), mas que ainda não foram capazes de garantir o que a Constituição apregoa devido a limitações impostas pela ordem política e econômica. É o caso da EC 53, aprovada em 2006, que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Segundo José Marcelino Rezende Pinto, professor da Universidade de São Paulo (USP), houve um avanço com relação à complementação da União no Fundo, mas muito tímido. “Ficou estabelecido que a União deveria colocar 10% do que é colocado no fundo pelos estados e municípios, mas se considerarmos que ela é o ente mais rico da federação, ficando com mais da metade da carga tributária líquida, isso fica muito aquém de qualquer perspectiva de uma educação de qualidade. O valor mínimo do Fundeb hoje representa algo em torno de R\$ 120 por mês, é pouco”, diz.

Dermeval Saviani, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), também avalia que o Fundeb trouxe avanços do ponto de vista da gestão e do financiamento da educação, mas pondera que o Fundo também protela o cumprimento de um artigo presente nas disposições transitórias da Constituição de 1988. Ele explica que ali ficou estabelecido que, até 1998, União, estados e municípios deveriam destinar 50% do orçamento da educação para garantir a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de



## O que foi considerado avanço

Embora limitados pelo desmonte descrito nesta reportagem, a década de 2000 trouxe alguns avanços também nas áreas sociais. Na educação, como afirma o professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) Carlos Jamil Cury, as Emendas 53 e 59 citadas anteriormente foram positivas em alguns aspectos. A Emenda 53, por exemplo, possibilitou que recursos que antes era exclusivos do ensino fundamental – como pregava o Fundef – fossem destinados para outras etapas e modalidades da educação pelo Fundeb. Mesmo a complementação do Fundeb por parte da União, de 10% do total alocado por estados e municípios, considerada baixa, representou melhorias em relação ao Fundef, que nem isso previa. “No último ano do Fundef a União colocou R\$ 300 milhões no Fundef, sendo que hoje a previsão é de que ela coloque R\$ 10 bilhões para o fundo”, diz José Marcelino.

A Emenda 59, por sua vez, afirma Cury, “trouxe pela primeira vez para a organização da educação nacional o conceito de Sistema Nacional de Educação e também a ampliação da obrigatoriedade do ensino dos quatro aos 17 anos, ou seja, se antes o mínimo era de nove anos pela LDB, hoje é de 13 anos”, comemora. Na saúde, há o entendimento de que a Lei Complementar 141, que regulamentou a Emenda 29, representou avanços ao definir o que pode ser considerado gasto com saúde por parte da União, estados e municípios, que passaram a não poder mais considerar como sendo de saúde, por exemplo, despesas como o pagamento de inativos e pensionistas, merenda escolar, limpeza urbana e a remoção de resíduos, entre outras.

Na área dos direitos trabalhistas, a aprovação da EC 72, em 2013, que estendeu aos trabalhadores domésticos direitos constitucionais previstos para as demais categorias, como jornada de trabalho definida em lei, hora extra e benefícios previdenciários. “De fato, a aprovação da emenda 72 foi uma importante conquista”, destaca Sara Granemann.

Valorização do Magistério (Fundef), antecessor do Fundeb, por meio da EC 14, de 1996, isso foi alterado de modo que a Constituição passou a exigir 60% dos recursos de estados e municípios e 30% da União. “Como a Constituição não foi cumprida, a meta foi prorrogada por mais dez anos. Em 2006 venceu o Fundef, veio o Fundeb e prorrogou a meta por mais 14 anos. Assim, um dispositivo constitucional não foi cumprido e foi jogado para dados futuros”, analisa Saviani, complementando que isso implica um certo desmonte, “porque o que a Constituição deixou claro que tinha que ser resolvido em dez anos foi sendo adiado e, no caso do Fundef, ainda com a diminuição do comprometimento de recursos da União”.

A Emenda Constitucional 59, de 2009, foi outra alteração que, embora tenha trazido mudanças consideradas como avanços ao texto constitucional, na prática pode representar também retrocesso na qualidade do ensino público devido às limitações impostas pelo subfinanciamento. Essa Emenda acrescentou ao texto constitucional a obrigatoriedade de o Estado garantir educação gratuita de 4 a 17 anos e acabou com a incidência da DRU sobre a educação. “Na verdade, quem teve uma folga de recursos orçamentários foi o governo federal e quem vai arcar com essa ampliação da obrigatoriedade são os estados e municípios, que são responsáveis pela educação básica. É uma conta simples: se não aumentei os recursos e coloquei mais pessoas no sistema educacional, a parte de cada um será menor. A consequência vai ser uma diminuição dos recursos por aluno, que vai afetar a qualidade de um sistema cujo gasto por aluno

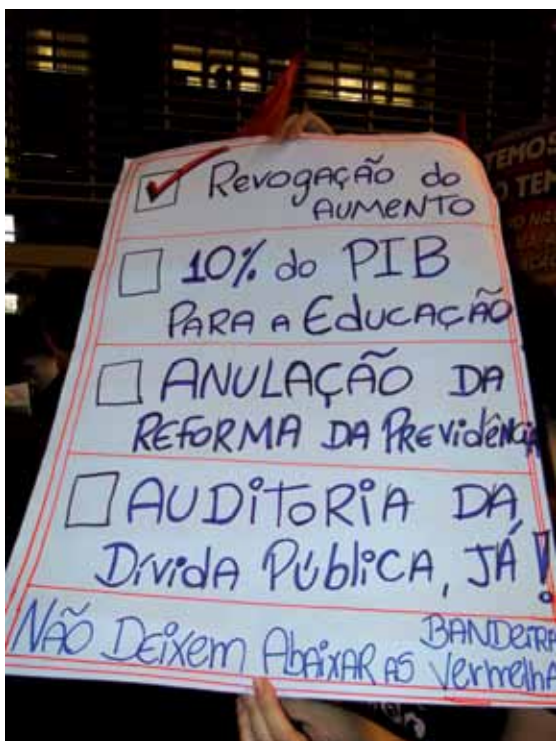
já é muito baixo”, esclarece José Marcelino. Aqui, diz ele, a discussão remete ao Plano Nacional de Educação (PNE), outro dispositivo previsto na Constituição e alterado pela EC 59, que estabeleceu uma meta de aplicação de recursos públicos na educação atrelada ao PIB. Hoje o PNE, elaborado pela 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010, e que deveria já estar em vigência desde 2011, se encontra em tramitação no Congresso. “Essa discussão está travada e não é pela oposição, mas sim pelo próprio governo, que tem sistematicamente piorado a proposta que veio da Conae”, opina José Marcelino.

## Flexibilização da legislação trabalhista

As disposições constitucionais que se referem aos direitos trabalhistas também sofreram alterações no período, sinalizando uma continuidade da flexibilização da legislação trabalhista que marcou os governos Collor, Itamar Franco e FHC. Em sua tese de doutorado, intitulada ‘Cercos aos direitos trabalhistas e crise do movimento sindical no Brasil contemporâneo’, de 2009, a professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) Cleier Marconsin localiza em um documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de 2006, a defesa, no âmbito do governo, dos interesses do empresariado em detrimento dos trabalhadores. Nele, escreve Cleier, “as legislações trabalhista e previdenciária, a negociação coletiva e a Justiça do Trabalho, nomeadas de ‘instituições do mercado de trabalho’, são consideradas como elementos que interferem negativamente na competitividade das empresas. Limitam as empresas em decorrência da nova realidade mundial, entravando o desempenho do mercado de trabalho e da economia”. O documento do Ipea,

afirma Cleier, aponta que a Constituição foi uma das causadoras dessa situação, reforçando o papel de proteção da Justiça do Trabalho, tornando a organização sindical “mais livre, reduzindo as restrições quanto às bases de categorias e territoriais, além de tornar mais fácil o seu registro junto aos órgãos do governo”, adicionando novos direitos e ampliando os que já existiam.

Amparado nesse ideário, segundo Cleier, o governo da época deu continuidade a um projeto de flexibilização da le-



CSP-Comitês

gislação trabalhista, que inclusive é um dos itens da Carta Compromisso enviada em 2003 pelo governo Lula ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Isso se concretizou em alterações constitucionais como a Emenda 45, aprovada em 2004, que, segundo a professora da UERJ, flexibilizou a ação da Justiça do Trabalho no que se refere à arbitragem de negociações entre trabalhadores e empregadores, inserindo a expressão “de comum acordo” no trecho da Constituição que dispõe sobre os critérios que devem ser obedecidos antes que a Justiça do Trabalho possa ser acionada para mediar conflitos. “Nos impasses na negociação no período da data-base, ou se não acordar-se a contratação de árbitro privado, os trabalhadores, através de seu sindicato, poderão buscar a Justiça do Trabalho apenas de comum acordo com os patrões. Esse dispositivo flexibiliza o poder normativo da Justiça do Trabalho, impossibilitando aos Tribunais do Trabalho – no julgamento de dissídio coletivo – a fixação de normas, condições de trabalho, índice para reajuste salarial, etc., caso os patrões discordem de seu acionamento”, escreve Cleier. Embora tenha sido defendida como avanço, ao impedir que, por exemplo, os empregadores acionem a Justiça do Trabalho antes de esgotar todas as possibilidades de negociação, a professora considera que ela prejudica o elo mais fraco da relação capital e trabalho, ou seja, os trabalhadores, ao desconsiderar que “a grande maioria das categorias, no Brasil, não possui força política nas negociações livres com os patrões, diferentemente de metalúrgicos, bancários, petroleiros e outras poucas, que alcançaram relação de forças para negociar condições acima do que estipula a lei”, escreve.

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), em nota, também se posicionou sobre a Emenda, argumentando que, com sua aprovação “só restará aos sindicatos, em caso de recusa da empresa ou da entidade sindical patronal à negociação, o recurso à greve para forçar o entendimento, sem a qual é impossível o atendimento da pauta de reivindicação. Entretanto, a Justiça do Trabalho, ao julgar a greve, não poderá examinar as reivindicações que a motivaram, restringindo-se apenas a ela, pois só terá condições de utilizar-se do Poder Normativo se o dissídio

for ‘de comum acordo’ entre patrão e entidade sindical de trabalhadores”, aponta o texto. Segundo Cleier, a questão do direito de greve é tratada em outra modificação trazida pela EC 45, que expressa de maneira mais clara quais os interesses que ela buscou garantir, ao incluir um terceiro parágrafo ao artigo que trata das atribuições da Justiça do Trabalho, estabelecendo critérios para a realização de greves “em atividade essencial”. Diz o parágrafo: “Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito”. Em sua tese, ela critica a inclusão do parágrafo, que significaria “uma total interferência do Ministério Público do Trabalho – sem comum acordo de parte alguma, pois ele pode pedir o julgamento da greve à Justiça do Trabalho, caso entenda que ela lesa o interesse público e a Justiça do Trabalho pode julgar a greve, sua legalidade ou ilegalidade, inclusive, multando o sindicato que venha a descumprir sua decisão”. Ou seja, a Justiça do Trabalho não pode interferir para julgar conflitos com relação a reajustes salariais, por exemplo, se não houver acordo entre empregadores e trabalhadores, mas pode julgar, nas atividades “essenciais”, as greves iniciadas pelos trabalhadores quando a negociação com os empregadores não avança. “E ainda não foi regulamentado o que é atividade essencial, ficando a critério do juiz decidir”, aponta Cleier.

### Direitos sociais e privilégios de classe

Como aponta Rodrigo Castelo, a efetivação do que prega a Constituição no que se refere aos direitos sociais passa pela organização e autonomia dos trabalhadores: “Conquistar direitos sociais mesmo dentro da ordem capitalista

é possível, mas só se mostra quando a classe trabalhadora tem uma organização própria sem estar atrelada às classes proprietárias, e uma consciência de classe desenvolvida a partir das lutas, que foi o que aconteceu no final dos 1970 e nos anos 1980. Isso só vai acontecer quando a classe trabalhadora perceber que um dos principais problemas que não vão permitir a conquista de novos direitos sociais é justamente essa economia política rentista que foi implementada pelo neoliberalismo”, diz.

Para a professora Sônia Fleury, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), não importa o nome que se dê ao projeto político e econômico em curso, neoliberalismo ou neodesenvolvimentismo, o que importa são os interesses de classe que eles atendem. “Acho que a ideologia do neoliberalismo deu uma justificativa técnica e ideológica para o conservadorismo, mas ele não nasceu nem terminou com o neoliberalismo. Com quem esse governo se alia? Essa é uma questão muito mais estrutural, de classes sociais, de ideologias, privilégios e dominação de classes”, opina, para em

seguida concluir: “Acho que a grande questão é a incapacidade das classes dominantes de verem que Brasil não pode seguir mais sendo oligárquico, sejam oligarquias modernas como o agronegócio, sejam as tradicionais. Desde 1930 estamos criando um Estado moderno, e 1988 foi outra tentativa de abrir e democratizar inclusive a forma de gestão pública, não só os benefícios. Mas está difícil, porque os conservadores continuam onde sempre estiveram e não querem abrir mão de seus privilégios”. ●

## A Constituinte não acabou

Nesses 25 anos desde a aprovação da Constituição, o texto foi alterado por meio de Emendas Constitucionais 74 vezes, quase três vezes por ano. Isso é muito, como apontou a professora Sara Granemann, e mostra a disputa que houve em torno disso desde a promulgação da Carta. E essa disputa se dá também atualmente no Congresso, como você verá na próxima matéria desta edição. Basta ver o número de Propostas de Emenda à Constituição atualmente em tramitação no Legislativo que tratam de saúde, educação e trabalho: são 111 projetos, segundo levantamento feito pela assessoria da Câmara dos Deputados. E é interessante notar que muitas dessas propostas tentam corrigir dispositivos que, ainda que aprovados devido à correlação de forças na época da promulgação da Constituição, foram considerados ou progressistas demais pelos conservadores ou então retrógrados demais pelos setores populares.

Entre as consideradas perdas dos setores de esquerda que são objeto de propostas de emendas atualmente no Congresso estão a unicidade sindical e a contribuição sindical: a PEC 102/1995 propõe a extinção de ambas do texto constitucional. Esse é o objetivo também da PEC 252/2000. Já a PEC 231/1995 propõe a ampliação do valor da hora extra de 50% para 75% a mais do que a hora normal de trabalho e a redução da jornada máxima de trabalho de 44 horas semanais para 40 horas. A PEC 30/2007 pede a ampliação da licença-maternidade de 120 para 180 dias.

Na educação, a PEC 176/1995 propõe que União, estados e municípios apliquem 25% de sua receita de impostos na área, sendo que hoje a Constituição prevê que a União destine 18%. Também sobre financiamento, a PEC 94/2011 estipula, no texto constitucional, a obrigatoriedade de o poder público alocar 10% do PIB para a educação. A PEC 267/2004 por sua vez, propõe a ampliação do princípio da gestão democrática para toda a educação, não só a pública, como é atualmente, o que, como você viu na reportagem anterior, foi considerado uma perda por parte dos movimentos sociais da área no texto constitucional.

Na saúde, destacam-se as PECs 362/2009 e 403/2009, que pedem a inclusão na Constituição de parágrafos referentes a planos de carreira do Sistema Único de Saúde (SUS). A PEC 133/2012 pede a proibição da terceirização e a privatização da mão de obra das ações e de serviços de saúde.

Mas tramitam também propostas que agradam aos conservadores e que, para setores da esquerda, retiram direitos sociais conquistados com a Constituição de 1988. Na educação, por exemplo, a PEC 209/2007

propõe acrescentar ao texto constitucional a possibilidade de que instituições privadas com fins lucrativos recebam recursos públicos por meio de bolsas de estudo para estudantes de baixa renda, situação que a Constituição proíbe, mas que na prática já acontece. A PEC 370/1996, por sua vez, pede a modificação do artigo da Constituição que trata da autonomia didático-científica, criando a necessidade de que ela seja regulamentada, o que não está previsto no texto atual.

Na saúde, a PEC 241/2004 pede a supressão do trecho da Constituição que afirma que é vedada, por parte de instituições oficiais ou privadas, qualquer forma coercitiva de políticas de controle de natalidade. Essa chama a atenção pela justificativa dada pelo seu autor, Valdemar Costa Neto, do PL, que afirma que “o Estado falha no seu dever de prover acesso a métodos contraceptivos que evitem a gravidez indesejada” entre a população “menos favorecida”, que em sua maioria é “analfabeta ou semi-analfabeta”. “O resultado da combinação da falta de conscientização com a quase inexistente oferta de métodos contraceptivos é o crescimento desordenado da população pobre e miserável”, que tem como uma consequência “o aumento da criminalidade”.

# Constituição mutante

Conheça as PECs que ameaçam os direitos sociais em várias áreas

Viviane Tavares



Fernando Frazão / ABr

Manifestações pedem a não aprovação da PEC que retirava poderes do Ministério Público

Com apenas 25 anos, podemos dizer que a Constituição ainda é jovem. Mas, nesse tempo, já passou por várias mudanças e muitas outras ainda estão em andamento. Atualmente, a Constituição Brasileira abarca 72 emendas e cerca de 3 mil Propostas de Emenda Constitucional, as chamadas PECs, que estão em tramitação ou arquivadas. Mas o que esses números grandiosos representam? “Certa vez o Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Veloso fez uma observação muito interessante: a Constituição está sendo mudada não por seus defeitos, mas por suas virtudes”, lembra o ex-ministro do STF Carlos Ayres Britto, que completa: “O neoliberalismo responde por boa parte das mudanças da Constituição, e vemos muitas propostas tentando flexibilizar certos direitos sociais, como os da ordem trabalhista e da ordem econômica. Exemplos disso são as agências reguladoras criadas e o monopólio do petróleo sofrendo relativização”.

Ao ser apresentada, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) quanto à sua admissibilidade. Esse exame leva em conta a constitucionalidade, a legalidade e a técnica legislativa da proposta. Se for aprovada, a Câmara criará uma comissão especial especificamente para analisar seu conteúdo.

A comissão especial terá o prazo de 40 sessões do Plenário para emitir parecer. Depois, a PEC deverá ser votada pelo Plenário em dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre uma e outra votação. Para ser aprovada, precisa de pelo menos 308 votos (3/5 dos deputados) em cada uma das votações.

Depois de aprovada na Câmara, a PEC segue para o Senado, onde é analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e depois pelo Plenário, onde precisa ser votada novamente em dois turnos.

Se o Senado aprovar o texto como o recebeu da Câmara, a Emenda é promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado. Se o texto for alterado, volta para a Câmara, para ser votado novamente. A proposta vai de uma Casa para outra (o chamado pingue-pongue) até que o mesmo texto seja aprovado pelas duas Casas.

Fonte: Agência Câmara Notícias

Emblemático nesse sentido foi o ano de 2000, momento que mais teve emendas constitucionais aprovadas, seguido pelo ano de 1996, ambos sob o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

O professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) Dalmo Dallari acredita que ainda não é tempo de ver a Constituição sob olhos pessimistas, e que é preciso lutar pelo que ainda não foi legislado. “Do ponto de vista jurídico, existe a inconstitucionalidade por ação, mas também por omissão. Demos atribuições ao Ministério Público para que penalize aqueles que deixam de cumprir deveres constitucionais, mas isso não tem acontecido. As ações contra as omissões estão fazendo muita falta”, analisa.

Para o professor, o problema do desmonte da Constituição se origina na representatividade. “A experiência tem confirmado que o nosso sistema eleitoral é precário e está longe de ser efetivamente representativo. É preciso repensar que na origem já havia este tipo de problema, porque quando defendíamos uma Assembleia Constituinte, a proposta era que o povo elegeisse o que se chamou de Constituinte exclusiva, que nada mais é o povo eleger aqueles que fariam a Constituição, e depois, acabada a tarefa, encerraria-se o mandato desta comissão. Mas houve uma resistência muito grande das oligarquias, que defenderam a eleição de um Congresso Nacional com poderes constituintes, e, então, o povo elegeu deputados e senadores que fizeram a Constituição e depois continuariam os seus mandatos”, lembra.

## PECs das ruas

Algumas Propostas de Emenda Constitucional (PECs) ganharam grande evidência durante as manifestações de junho, mas, entre as mais populares estava a PEC 37/2011, do deputado Lourival Mendes (PTdoB/MA), que determinava de forma exclusiva o poder de investigação criminal para as polícias federal e civis, retirando esta atribuição do Ministério Público (MP). Como resposta às manifestações, esta proposta foi votada e arquivada em tempo recorde. “A PEC 37 não deveria nem ser proposta, porque ela quer tirar do MP o que a Constituição autoriza por definição, que é o setor investigatório em matéria criminal. É preciso fazer distinção disso com abrir inquérito policial. Naquele momento foi uma interpretação técnica equivocada. O inquérito policial, que é particular da polícia, é uma investigação criminal, mas nem toda investigação criminal é um inquérito. Essas diferenças mais sutis, os parlamentares nem sempre alcançam”, explica Ayres Brito.

Como parte das pautas conservadoras, a defesa da redução da maioria penal também ganhou força neste período, e o Senado, mais uma vez de maneira ágil para responder às ruas, determinou que diferentes propostas que tratavam sobre o mesmo assunto tramitassem conjuntamente, acelerando assim o processo. No total, foram seis PECs sobre a redução da maioria penal que voltaram a tramitar: 20/1999, 90/2003, 21/2013, 74/2011, 83/2011 e 33/2012. Em entrevista à Poli nº 29, o professor de Direito Penal e presidente do Instituto Carioca de Criminologia (ICC), Nilo Batista, classificou esse movimento como sinal de enfraquecimento da democracia: “Quando fizemos a Constituição, em 1988, em um dos primeiros dispositivos falávamos sobre uma sociedade livre, justa e igualitária. Neste momento, nós tínhamos 100 mil presos. Hoje nós estamos caminhando para 600 mil presos e, além disso, estamos com uma sociedade vigiada. Muita pena sinaliza pouco oxigênio democrático, sinaliza autoritarismo”, analisou.

Não é de agora que a penalização é uma dos assuntos que são temas de propostas de Emendas Constitucionais. A PEC nº 1, apresentada um

dia após a promulgação da Constituição, queria instituir a pena de morte no país. A proposta, de autoria do então deputado Amaral Netto (PDS/RJ), foi arquivada dez anos depois, mas outras relativas ao mesmo assunto já estiveram em tramitação, como a 231/2000, do deputado Coronel Garcia (PSDB/RJ) e 113/1999 de Luciano Bivar (PSL/PE). Ambas estão arquivadas neste momento.

## PECs das bancadas

A PEC 99/2011, de autoria de João Campos (PSDB/GO), é reconhecida por aumentar o poder das igrejas, pois confere às organizações religiosas poderes restritos a determinados representantes do Estado, como o de declarar Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) e Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADECON). Atualmente, só é conferido este poder ao Presidente da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Para os seus críticos, a PEC 99/2011 além de conferir maior poder a instituições religiosas, fere a laicidade do Estado.

A discussão sobre o Estado laico também tem aparecido em propostas de emenda à constituição que tratam de temas como o aborto. Atualmente, duas propostas estão arquivadas e uma em tramitação, a PEC-25/1995, de Severino Cavalcanti (PFL/PE), que propõe a inclusão do termo ‘desde a sua concepção’ na redação do trecho ‘Direito à Vida’, na parte em que se encontram os Direitos e Garantias Fundamentais

da Constituição. O que preocupa pesquisadores e militantes da área é que a discussão do aborto tem se pautado no campo da religião e não da saúde pública. A coordenadora do grupo Católicas Pelo Direito de Decidir, Rosângela Talib, em entrevista à EPSJV/Fiocruz na matéria 'Em nome do pai, em nome do filho' destacou o perigo de se legislar levando em consideração as crenças religiosas. "Sua crença e as decisões tomadas devido a esta crença são de foro íntimo, não devem pautar a nação. Se eu acho errado o aborto, não vou fazer isso para a minha vida, mas não posso fazer com que outras pessoas coloquem em risco a própria vida, transformando o abortamento em problema de saúde pública", analisou Rosângela, que acrescenta: "É através do respeito à laicidade que teremos o respeito a todas as religiões".

Outras PECs são defendidas pela bancada religiosa, como a 387/2005, de autoria do Pastor Pedro Ribeiro (PMFB/CE), que inclui orientação religiosa como dever da família, da sociedade e do Estado. Uma das Propostas de Emenda Constitucional em maior evidência nas últimas semanas é a 215/2000, de autoria do deputado federal Almir Sá (PPB/RR), que propõe que seja competência exclusiva do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas. "A bancada ruralista, a serviço de interesses privados, quer a qualquer custo suprimir os nossos direitos, rasgando a Constituição Cidadã, por meio de dezenas de Projetos de Lei e Emendas à Constituição, em especial a PEC 215/00, PEC 237/13, PEC 038/99, PL 1610/96 e PLP 227/12 e outras tantas iniciativas legislativas nocivas, destinadas a legalizar a exploração e destruição, disfarçada de progresso, dos nossos territórios e da mãe natureza, em detrimento da integridade física

e cultural das atuais e futuras gerações dos nossos povos e culturas", diz a nota da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) publicada em repúdio à Proposta. Outra PEC, de número 49/2006, do senador Sérgio Zambiasi (PTB/RS), propõe a redução da faixa de fronteira nacional em 100 quilômetros, para permitir que empresas estrangeiras adquiram terras brasileiras nessas regiões. "A Constituição é suficientemente boa para proteger os direitos dos indígenas. Por isso, é um perigo que se mexa nestes capítulos. Há uma falta de cultura antropológica para entender que os indígenas merecem do ordenamento jurídico brasileiro um tratamento prestigiador e favorecedor da sua cultura, das suas singularidades", opina Ayres Britto.

Também atribuída à bancada ruralista, tramita ainda no Congresso a PEC 191/2000, de Alceu Collares (PDT/RS), e outras apensadas a ela, como a PEC 268/2008, do deputado Celso Russomano, que tratam da redução da idade mínima para o trabalho, de 16 para 14 anos, e consequentemente, de 14 para 12 anos para a aprendizagem.

### Nem tudo são espinhos

Em julho de 2013 foi instaurada uma comissão especial responsável por analisar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 90/11), que inclui o transporte entre os direitos sociais. A autora da PEC, deputada Luiza Erundina (PSB-SP), ressaltou que a iniciativa demonstra atenção à demanda das ruas. "Vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população, sobretudo do contingente urbano, o transporte destaca-se na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas, a oferta e o acesso aos bens e serviços. Como é de amplo conhecimento, a economia de qualquer país fundamenta-se na produção e no consumo de bens e serviços, como também no deslocamento das pessoas, ações que são mediadas pelo transporte", diz a justificativa.

Tornada urgente devido a tantos registros recentes de violência policial, sobretudo no contexto das manifestações populares que tomaram as ruas do Brasil, entrou em tramitação a PEC que trata da desmilitarização da polícia, prevendo que as polícias Militar e Civil constituam um único grupo policial, e que todo ele tenha uma formação civil. A PEC 51/2013, de autoria do senador Lindbergh Farias (PT/RJ), busca corrigir duas distorções: a partição do ciclo de policiamento e a inexistência de carreiras únicas em cada instituição. Atualmente, outros dois projetos de Emenda à Constituição circulam no Congresso Nacional nesta defesa. A PEC 102/2011, de autoria do senador Blairo Maggi (PR/MT) e a PEC 430/2009, do deputado federal Celso Russomanno (PRB-SP), ambas com o objetivo de desmilitarizar também o Corpo de Bombeiros e dar outras funções para as guardas municipais. Ainda sobre a Polícia Militar, encontra-se em tramitação a PEC 300/2008, de Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) que estabelece que a remuneração dos policiais dos estados não poderá ser inferior à da Polícia Militar do Distrito Federal, aplicando-se também aos integrantes do Corpo de Bombeiros Militar e aos inativos.

Está em tramitação ainda a PEC do Trabalho Escravo (57A/1999) de Ademir Andrade (PSB/PA), que permite a expropriação de terras com destino à reforma agrária naquelas regiões em que se constate a existência de trabalhadores em regime de escravidão ou o cultivo de psicotrópicos. A PEC foi recentemente aprovada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, mas continua sem data de votação no Plenário. ●

# Entre a mudança na Constituição e a reengenharia eleitoral

Partidos são convidados a discutir suas propostas de reforma política. Veja o que propõem PCB, PSOL, PSTU e PT. PMDB e PSDB não responderam.

André Antunes e Cátia Guimarães

A reforma política muda ou não a Constituição de 1988? O número de pessoas em manifestações seguidas no país tinha saltado para a casa dos milhões quando a presidente Dilma Rousseff fez, no dia 22 de junho deste ano, um primeiro pronunciamento para responder à voz das ruas e sinalizou que apresentaria propostas concretas para atender às demandas mais específicas sobre transporte e mobilidade urbana, saúde e educação, temas recorrentes em todos os protestos. A novidade foi a referência a um outro tema, que até então não havia ganhado destaque: a construção de uma reforma política. Três dias depois, a presidente apresentou a proposta de cinco pactos e um deles era o de uma reforma política construída no âmbito de um processo constituinte específico precedido por um plebiscito popular. Nesse formato, a reforma política implicaria mudanças na Constituição de 1988. Mas em menos de 24 horas a presidente voltou atrás nessa proposta. E o que seria uma reforma política tocada por uma Assembleia Constituinte exclusiva – composta por novos congressistas, diferentes dos atuais, eleitos especificamente para este fim e que não continuariam após as mudanças do texto – se transformou em outra coisa. Dias antes do fechamento desta edição, o Senado aprovou e encaminhou para sanção presidencial o PL 4.470/2012, de autoria do deputado Edinho Araújo (PMDB-SP), e que teve como relator o senador Aloysio Nunes (PSDB-SP). Entre as principais mudanças propostas, está a redistribuição do fundo partidário e do tempo de divulgação em rádio e TV. De acordo com o texto, 5% dos recursos do fundo partidário serão distribuídos igualmente entre todos os partidos, enquanto os outros 95% serão fatiados na proporção dos votos que cada partido obteve na última eleição para a Câmara dos Deputados. Em relação ao tempo de rádio e TV, o projeto elimina a exigência de que um partido já tenha representação na Câmara para ter direito a tempo no rádio e na TV, mas reduz o tempo dos partidos novos a um terço do que todos têm atualmente. De acordo com matéria da Agência Senado, “as restrições não valem para o caso de fusão ou incorporação de partidos”. Enquanto isso, um Grupo de Trabalho na Câmara dos Deputados, coordenado por Cândido Vaccarezza (PT-SP), discute um projeto mais amplo de Reforma Política, que deverá se materializar numa Proposta de Emenda Constitucional e em Projetos de Lei. Segundo matéria da Agência Câmara, “caso uma PEC de reforma política seja aprovada pela Câmara, a ideia é fazer com que ela só seja promulgada depois de aprovada em referendo popular em 2018”.

## Convite aos partidos

Nesta matéria, a Poli convidou seis partidos políticos para apresentar suas propostas de reforma política: **PCB, PMDB, PSDB, PSOL, PSTU e PT**. Os diretórios nacionais do PMDB e do PSDB, contatados por telefone como os demais, indicaram, por parte do PMDB, o senador Valdir Raupp, e, por parte do PSDB, o senador Aloysio Nunes ou o deputado federal Carlos Sampaio. A Poli entrou em contato com as assessorias dos três nomes indicados, e todas informaram que a realização das entrevistas ficaria condicionada à disponibilidade de agenda dos parlamentares, mas até o fechamento desta edição a revista não recebeu retorno para o agendamento. A Poli entrou novamente em contato com os diretórios dos partidos para informá-los sobre a dificuldade de contato, mas foi informada de que somente os parlamentares sugeridos anteriormente poderiam falar sobre o assunto.

Os outros partidos indicaram os nomes de Mauro Iasi (integrante da Comissão Política Nacional do PCB), Chico Alencar (deputado federal pelo PSOL), José Maria de Almeida (presidente do PSTU) e Antonio Cantalice (vice-presidente do PT), que concederam à Poli uma entrevista por telefone. Abaixo, você vê o resumo das principais propostas e análises desses partidos (dispostos em ordem alfabética) para uma reforma política no Brasil. PCB, PSOL e PT ressaltaram que, apesar das discussões em andamento, algumas propostas e posicionamentos serão definidos apenas nos seus respectivos congressos. Embora tenham respondido ao mesmo roteiro de perguntas, nem todos falaram sobre todos os temas aqui elencados. A íntegra das entrevistas pode ser acessada no portal da EPSJV ([www.epsjv.fiocruz.br](http://www.epsjv.fiocruz.br)).

## Por que a necessidade de uma reforma política



PCB (Mauro Iasi, integrante da Comissão Política Nacional): O Brasil precisa de mais do que uma reforma política e muito mais do que uma mera reforma eleitoral. Qualquer mudança, ainda que limitada, no Brasil, precisaria quebrar a forma do presidencialismo de coalizão, [que se caracteriza por] um poder enorme do presidente da república, de controlar, através de lideranças de bancadas, um bloco de sustentação por via de acesso a cargos no governo, liberação de emendas parlamentares e financiamento de campanha. A partir desses instrumentos e outros, o presidente consegue uma bancada de sustentação que é a raiz de toda a fisiologia, de todo o tráfico de influência, da formação dos *lobbies* que marca a estrutura de poder no Brasil. É fundamental uma reforma política, só que, para nós, ela é o início de uma transformação mais profunda.

PSOL (Chico Alencar, deputado federal): O Brasil precisa [de uma reforma política] porque a gente ainda não cumpre aquilo que a Constituição estabeleceu há um quarto de século, que é a democracia representativa, combinada com a democracia direta. Nós só temos praticamente a chamada democracia representativa que está muito questionada na medida em que a maioria dos partidos políticos e dos eleitos, que recebem a delegação da população para representá-la, acabam prisioneiros dos interesses particularistas de grupos oligárquicos, de setores já privilegiados. Então, há enormes distorções na representação e pouquíssima utilização de mecanismos de democracia direta. A reforma política é absolutamente necessária porque, no lugar da democracia preconizada pela Constituição de 1988, nós temos uma plutocracia. Salvo exceções, que confirmam a regra, quem ganha as eleições e ocupa espaços de poder são aqueles que têm grandes vínculos com o poder econômico, fazem campanhas milionárias e governam para os grupos que os financiam. A gente precisa da reforma política porque há também muitas distorções: o voto de um eleitor de Roraima vale 15 vezes mais do que o de um eleitor de São Paulo.

PSTU (José Maria de Almeida, presidente do partido): Da necessidade de uma reforma no sistema político não há dúvida. O sistema político brasileiro produz o que estamos vendo no nosso país, um escândalo de corrupção atrás de outro por um lado, e, por outro lado, uma ineficiência absurda no que diz respeito a resolver os problemas que afetam a vida da sociedade. Aparentemente isso é fruto dos erros das pessoas no comando da gestão, mas na verdade é fruto de um sistema organizado para produzir esse tipo de resultado que estamos vendo. Mas nesse momento, nós acreditamos que o debate todo que o governo federal levantou em torno da reforma política foi uma tentativa de tergiversar sobre as demandas concretas que as mobilizações da juventude e dos trabalhadores apresentaram ao país nesse momento.

PT (Alberto Cantalice, vice-presidente do partido): Achamos que a reforma política é uma espécie de mãe de todas as reformas, haja vista o mosaico que é o quadro partidário brasileiro. Você tem 32 partidos hoje, muitos deles sem nenhum tipo de ideologia definida ou programa concreto. Isso incide numa polarização que já dura mais de 20 anos, de dois projetos em disputa, que é um projeto encabeçado pelo Lula-PT-Dilma e o projeto PSDB-Serra-Fernando Henrique. Porque, na verdade, apesar de ter 32 partidos, há de fato só dois projetos em disputa. Por isso a gente acha que a reforma política é fundamental. Em todas as eleições, desde 1989 para cá, são esses dois projetos que dinamizam os demais setores. (...) Existem vários partidos ideológicos: o PSOL, o PSTU, o PCO, o PCdoB. Agora, são partidos sem representação popular, são respeitáveis, porém, vocalizam que interesses? Representam quem na sociedade brasileira, numericamente falando? O PSTU, por exemplo, está há tantos anos aí, não tem um deputado. O PCB também não tem representação. PCO não tem. O PSOL tem dois deputados federais em 513. Na chamada democracia formal em que vivemos, representação se dá pelo voto. Claro que o PT não é só um partido eleitoral, tem representação social, vínculos intrínsecos com o movimento sindical, com o movimento sem-terra, com o movimento sem-teto, feminista, LGBT, mas também tem forte presença na institucionalidade.

24 Poli | nov./dez. 2013



## O formato: como realizar a reforma política

PCB: A nossa proposta, que se articula com a ideia do poder popular, é que as manifestações de rua devem caminhar no sentido de unificar um projeto político, transformar essas bandeiras esparsas que mobilizam as ruas e, com base nesse programa político, eleger o que estamos chamando de uma Assembleia Constituinte Popular, que não seria eleita nos moldes desse Congresso atual, no qual o poder econômico age e, ao financiar campanhas, tem toda liberdade de controlar o processo político. Na nossa proposta, para uma Assembleia Popular Constituinte, os deputados seriam eleitos diretamente pelos trabalhadores por local de trabalho e moradia e devem estar representados entre esses deputados os movimentos sociais e os sindicatos, para que possam pensar as suas diferentes áreas de atuação e segmentos da classe trabalhadora. Na nossa opinião, isso é o espaço onde essas demandas que vêm da população podem se apresentar sem o constrangimento do poder econômico. Se a burguesia quer participar disso, deve organizar seus bairros e eleger seus representantes na proporção de fato do que ela é numericamente neste país. O que acontece na forma tradicional de representação é que uma minoria ridícula – 124 pessoas, se não me engano, detêm mais de 12% do PIB brasileiro – acaba dando a linha como se fosse a maioria. A maioria da população brasileira, por exemplo, não é a favor da reforma da previdência, gostaria de se aposentar em melhores condições, com uma previdência pública integral. Essas demandas só podem se expressar numa auto-organização da população, que se manifesta em órgãos de poder que lhe são próprios.

PSOL: [A reforma política] deve ser realizada por uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva, eleita por critérios democráticos, que não reproduzam as distorções de hoje, nos quais as maiorias sociais não são maiorias políticas. Isso significa igualdade de condições na disputa, vale dizer, tanto de tempo de apresentação de proposta de programas quanto de recursos. Só isso já seria uma pequena revolução democrática. (...) Por outro lado, 42 entidades fizeram uma coalizão para propor, se possível ainda para 2014, um primeiro passo. É o projeto de ‘eleições limpas’ (...), uma iniciativa popular de lei, apoiada pela OAB [Ordem dos Advogados do Brasil], pela CNBB [Confederação Nacional dos Bispos do Brasil], por entidades estudantis de caráter na-

cional. Mas é um processo também ainda demorado, não vai se viabilizar rapidamente. Todos os parlamentares do PSOL estão entre os 130 que assinaram essa iniciativa.

PSTU: O primeiro componente que precisamos para uma mudança desta natureza é uma mobilização popular grande que imponha mudanças na forma de decisão sobre essas coisas. Vamos eleger uma Constituinte exclusiva; por esse sistema eleitoral que está aí, vai dar o mesmo Congresso Nacional que temos hoje, não adianta dar o nome de Constituinte exclusiva e depois o processo de eleição ser o mesmo do atual. É de se questionar se há de fato honestidade política quando o governo federal fala em fazer reforma política, porque fazer reforma política e encaminhar para esse Congresso que está aí é conversa mole para boi dormir. Esses deputados e senadores que estão hoje no Congresso Nacional, salvo raríssimas exceções, são todos financiados por grandes empresas, construíram sua vida política baseada nesse sistema funcionando como está. Vão querer mudar o sistema? Não tem sentido isso. Você não consegue mudar o sistema por dentro, tem que mudar por fora, e isso implica mobilização popular.

PT: Primeiro, nós defendemos a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva. Porque você precisa mexer na representação dos estados, os estados maiores, que têm maior população, são sub-representados no Congresso Nacional. Convoca-se uma Constituinte, elegem-se os parlamentares para trabalhar essa Constituinte durante um ou dois anos. Depois, esses cidadãos voltam a ser cidadãos comuns. Não são deputados. Os deputados serão eleitos para trabalharem em cima da Constituição que foi realizada. (...) Como há uma dificuldade atroz de o Congresso Nacional convocar uma Constituinte, porque ele é que quer fazer essas mudanças, entre aspas, por que não perguntamos ao povo brasileiro se quer uma Constituinte específica para isso? Volto a perguntar – eu pergunto e respondo ao mesmo tempo: por que não se quer que o povo participe? Se o povo disser que não quer Constituinte nenhuma, que quem tem que fazer é o congresso, faça o congresso. Agora, nem perguntar ao povo eles querem? Aí empurraram para 2014 achando que não vamos pressionar. Nós vamos apresentar em fevereiro uma proposta de plebiscito e um Projeto de Iniciativa Popular com 1,5 milhão de assinaturas. Porque, diferentemente de muitos partidos, nós não vamos ter dificuldade de coletar assinaturas.

## Democracia representativa e democracia direta

PCB: No Brasil prevalece uma lógica de que o voto transfere o poder para o governante ou o representante parlamentar. Então o papel da população é passivo: ela vai lá e transfere o poder para que o legislador legisle, o governador governe, o Executivo encaminhe os atos de governo. Os meios de participação da população, como diz o [jurista] Fábio Konder Comparato, o projeto de lei de iniciativa popular, o plebiscito e o referendo, que são meios de participação direta, são inclusive precedidos de autorização do congresso. O que a população demonstrou claramente é que os seus anseios por educação, saúde, transporte, qualidade de vida, contra as remoções da Copa, contra a violência da polícia são demandas cotidianas lembradas em períodos eleitorais para logo em seguida serem esquecidas de fato no trabalho legislativo e na ação dos governos. Isso quando os atos tomados não vão no sentido contrário a essas demandas da população. A explosão social que nós vimos denuncia esse ato, essa distância grande entre a população e os órgãos de poder. Não é com a reforma política que isso se altera, principalmente nos termos em que ela está sendo apresentada. Na nossa avaliação, isso chama atenção para um limite histórico de uma forma de democracia representativa, a mera existência formal de eleições periódicas, de mandatos e de um grau de separação entre os poderes, aquilo que supostamente, no âmbito da teoria política, deveria garantir o funcionamento do governo e o controle popular sobre ele, não garante. (...) Um elemento que colocamos como essencial é o incentivo aos mecanismos de democracia direta, não apenas aqueles estabelecidos constitucionalmente, como referendos e plebiscitos, mas como formas de a população poder acompanhar o trabalho parlamentar no sentido da sua transparência, evitando os acordos nos bastidores, onde a política é de fato decidida. E a melhor forma de fazer isso é ter assembleias populares diretamente eleitas e com revogabilidade para que a população possa dar conta se seus representantes estão exercendo apenas o direito que lhes foi transferido, que é o de legislar ou executar, e não o de deliberar sobre a vontade.



PSOL: O primeiro [instrumento que, numa reforma política, pode ampliar a democracia direta] é a regulamentação – e já há um projeto para isso inspirado nas recomendações do jurista Fábio Konder Comparato – do plebiscito e do referendo. Em segundo lugar, você precisa ter mais mecanismos

de consulta à população para implementação de políticas públicas, ali mesmo onde a população está, seja no local de trabalho, através de sindicatos, nos grêmios ou diretórios estudantis, nas associações de vizinhos. Claro que isso implica vontade política das autoridades, não só do Legislativo mas também do Executivo, para que a população seja de fato ouvida, para se romper com a ideia de governos meramente gerenciais e verticais, ditos técnicos, que na verdade são autoritários. Nós no Brasil temos mais de 20 mil conselhos por categorias, por temáticas, mas andam esvaziados, têm pouco poder deliberativo. Então é evidente que para o Brasil ter uma democracia de alta intensidade, implica revigorar esses conselhos, descentralizar o poder, estimular o associativismo entre vizinhos, trabalhadores, estudantes, dinamizar essas entidades de base, sindicatos, associações de moradores, grêmios e diretórios estudantis. Embora a Constituição preveja plebiscito e referendo, nesses 25 anos, o que tivemos? Um plebiscito sobre monarquia e república, parlamentarismo e presidencialismo, depois sobre desarmamento. É muito pouco. Precisamos chamar mais a população. (...)O Lima Barreto dizia que o Brasil não tem povo, tem público. Cada um tem que desenvolver mais a sua cidadania e estimular o amigo, o parente, o vizinho a também se politizar mais. Se não os que fazem a gente ter ojeriza pela política vão continuar predominando.

PSTU: Eu acho que é necessário fortalecer os mecanismos de participação direta no sistema político hoje, como os plebiscitos, os referendos, mas também não quero disseminar ilusões: acho que, para uma mudança no sistema político, para que se possa de fato realizar aquilo que está na Constituição, do poder exercido pelo povo e para o povo, teríamos que ter um sistema político mais próximo da população e mais controlado cotidianamente pela população. Um sistema baseado em conselhos, com representantes eleitos, seja por empresas, bairros, cidades, ou por estado, a depender da instância de abrangên-

cia ou das atribuições desse conselho, e que os seus representantes pudessem ter seu mandato revogado a qualquer momento. A representação é sempre passível de problemas, de o representante deixar de representar de fato o interesse daqueles representados. Para que tenhamos permanentemente um sistema legítimo, têm que ter o direito de mudar os seus representantes a qualquer momento. Hoje temos um sistema em que uma campanha eleitoral para eleger um vereador custa uma fortuna; aí se elege um vereador que vai para a Câmara e faz o que quer durante os quatro anos de mandato sem dar satisfação a ninguém, vende os votos dele para ganhar benefício das empresas que financiaram sua campanha. Isso não tem representatividade nenhuma. E o eleitor só pode votar nessa forma que lhe é proposta, ele vai lá dar o voto dele a cada quatro anos e depois não tem nenhum poder sobre um parlamentar que ele elegeu. É um sistema onde o representante tem muito mais poder do que o representado. Isso não tem sentido.

PT: Nós achamos que os dois caminhos têm que ser estabelecidos. A democracia representativa é a instituição de câmaras de vereadores, Congresso Nacional, assembleias legislativas. Nós participamos desse processo, achamos que é um processo permanente, que tem que ser mantido. Ele tem que ser mais democratizado. E sobre a democracia direta, nós achamos que o povo tem que ser consultado sobre determinadas ações que envolvem a nação. Não dá para ficar ali só no âmbito da discussão de Congresso Nacional. Nós somos a favor de plebiscitos e referendos. Quanto mais você puder levar a discussão para a população, antecedida de uma campanha na televisão para que as pessoas possam colocar suas opiniões, para o povo formar conhecimento e deliberar, para nós é fundamental. Mas isso não substitui o parlamento. Não estamos propondo o anarquismo. Nós achamos que essa coisa tem que ser combinada. O povo tem que tomar posição, não basta só votar e deixar para lá. (...) Tem vários temas que são tabus da sociedade brasileira que podem ser objeto de plebiscitos e referendos. Numa sociedade democrática, é assim que funciona.

**Principais pontos que uma reforma política deve implementar**

**Financiamento de campanha**

PCB: O financiamento de campanha é uma armadilha. É evidente que nós queremos impedir o poder econômico de interferir diretamente na vontade popular. E uma das formas de se fazer isso é o financiamento público de campanha. No entanto, na experiência política que temos no Brasil, isso é perverso por dois motivos. Primeiro, porque com as propostas de reforma política que estão sendo anunciadas, com cláusulas de barreira e restrição de organização partidária, o fundo público será dividido apenas entre aqueles poucos que atingirem essas cláusulas. Então, na verdade, nós estamos falando de colocar o fundo público a serviço das mesmas elites políticas que hoje controlam o país. E eles já têm suficiente acesso, teriam um duplo financiamento, uma vez que não cessaria o financiamento legal ou ilegal por parte dos grandes monopólios. O segundo elemento é que o financiamento de campanha é fundado numa desigualdade de critérios. Distribuir tempo de televisão e recursos pelo número de deputados eleitos é uma excrescência lógica do ponto de vista conceitual. Uma disputa eleitoral abre uma disputa para o futuro, você não pode cerceá-la pelas condições do passado. Todas as forças que disputam uma eleição deveriam ter, a rigor, o mesmo tempo de televisão e os mesmos recursos para fazer a campanha. É preciso mudar a sistemática da eleição, diminuindo os custos publicitários, porque não se trata de vender candidatos como mercadoria, mas de fazer o debate das ideias. Então, [devemos ter] um profundo processo de debate político das alternativas nas escolas, nos locais de trabalho, nos sindicatos, nas ruas, onde os candidatos possam expressar e debater as posições políticas. Podemos ter espaços públicos de realização disso, com um recurso muito minimizado, proibindo esse tipo de difusão publicitária, que vende muito mais rosto e memorização de números do que conteúdos políticos que estão por trás daquela ou de outra candidatura. Então nós somos contra a forma como está se propondo o financiamento de campanha. Ele é uma forma de concentrar ainda mais recursos públicos para uma elite política que já tem e continuará tendo acesso ao financiamento privado. E a única maneira de frear o financiamento privado na sua possibilidade legal e ilegal é o enfrentamento do poder desses monopólios. Se eles mantiverem o poder político e econômico que têm hoje, acharão um meio de jogar rios de dinheiro nas candidaturas que atendem aos seus interesses.

PSOL: [O projeto 'Eleições limpas', apoiado pelo PSOL] institui o financiamento democrático das campanhas, isto é, só pessoas físicas podem colaborar, com um teto de R\$ 700 por pessoa.



PSTU: Quem financia as campanhas eleitorais são as grandes empresas. O problema é que a campanha eleitoral, as eleições, o sistema eleitoral, compõem um conjunto de mecanismos através dos quais a população escolhe seus representantes no Legislativo e as autoridades que vão governar o país. Esse

mecanismo tem que estar mais protegido do poder econômico, senão macula o direito de escolha. [É preciso] assegurar condições de equidade na campanha eleitoral para que todos os partidos, todos os projetos tenham condições de igualdade para apresentar suas propostas à sociedade e a partir daí o eleitor fazer sua opção consciente. Isso é obrigação do Estado garantir. É um direito não só dos partidos, mas do eleitor. Tem que acabar com o financiamento privado das campanhas eleitorais, é por esse mecanismo que bancos e empreiteiras controlam eleições e depois controlam o mandato daqueles que foram eleitos. Tem que garantir o financiamento público das campanhas eleitorais.

PT: Temos que afastar o poder econômico das campanhas eleitorais e do processo político. Mas, para fazer isso, tem que baratear as campanhas e ter uma forma de financiamento que exclua esses setores do processo. Então, essa é uma situação melindrosa porque você vai discutir isso com a sociedade, tem setores que vão dizer: 'vai tirar dinheiro da saúde, da educação, do transporte para botar na política?'. Por isso tem que fazer um plebiscito para explicar para o povo por que nós temos que afastar o poder econômico. Porque é o que está na raiz de boa parte dos problemas do país. (...) não dá para continuar essa forma de financiamento privado das campanhas eleitorais e que, a cada dia, ficam mais caras.

### Voto em lista aberta, fechada ou flexível

PCB: Não temos nenhuma discussão sobre a conveniência ou não de voto em lista. Não temos problema nenhum em trabalhar com o voto em lista, uma vez que somos um partido organizado, nossos candidatos não são indivíduos com maior ou menor densidade eleitoral, mas representantes de um ideário partidário. No entanto, essa é uma discussão que tem que ser feita a partir de uma cuidadosa análise

da intencionalidade. [Temos que observar] se isso está combinado, por exemplo, com votos distritais, que quebram a força de candidaturas que venham com propostas mais gerais e nacionais, tornando o debate político permeado pelo localismo.

PSOL: [A proposta que apoiamos prevê] eleições para parlamentares em dois turnos: você, num domingo, vota num partido, e com isso afere o número de vagas que aquele partido vai ter no parlamento; no domingo seguinte os eleitores são chamados a votar nos candidatos do partido. [A proposta é de lista com] um [candidato] homem e uma [candidata] mulher em lista pré-ordenada flexível, ou seja, não são a máquina partidária e eventuais 'caciques' que vão definir. Ainda que o partido possa oferecer uma lista, ela não precisa ser seguida. [Sobre a paridade étnico-racial], está em aberto a discussão, mas é claro que temos que garantir mecanismos de superação dessa distorção que existe hoje na representação: você tem uma população que é predominantemente mestiça ou majoritariamente feminina e isso não se espelha nos parlamentos. Além do mais, os índios não têm representação nenhuma e estão aí com suas terras cobiçadas cada vez mais pelos ruralistas.

PSTU: É importante estabelecer o voto nas listas partidárias, precisamos criar uma cultura de voto no Brasil que não seja o voto na pessoa ou em troca de favor, de uma cesta básica, e sim um voto numa proposta para a sociedade, seja município, estado ou país. Os partidos têm que aprender a discutir política, fazer propostas para o povo e o povo tem que aprender a escolher a proposta que lhe parecer mais justa. O voto nas listas é fundamental, e ao instituir o voto em lista, o voto partidário, se institui também de forma coerente a chamada fidelidade partidária.

PT: Temos que romper essa quase exclusão dos setores populares no parlamento brasileiro. Por exemplo, você tem proporcionalmente menos parlamentares mulheres no congresso brasileiro do que no congresso do Irã, que é uma sociedade machista por excelência. Por isso defendemos a instituição do voto em lista e uma lista paritária, metade composta por homens, metade por mulheres, intercaladamente. E que também tenha nessa lista a presença de negros e índios. Você tem uma representação no Brasil de negros completamente inferior ao peso numérico que os afrodescendentes têm na sociedade brasileira.

## Voto distrital ou proporcional

PCB: Somos contra essa lógica do voto distrital no sentido de quebrar o caráter das campanhas nacionais, políticas, que têm uma dimensão geral de classe e não apenas fundadas em particularismos, que facilita o controle das máquinas eleitorais e dos *lobbies* do ponto de vista da representação política.

PSOL: Nós entendemos que o voto distrital, na cultura política brasileira, é muito ruim porque vai excluir minorias na medida em que se dá por região e fortalece o poder do mandonismo local, paroquialismo.

## Cláusula de barreira e coligação

PCB: Uma das formas que a atual reforma política está pensando é intensificar as cláusulas de barreira, quais sejam, o número de estados e cidades em que o partido tem que estar organizado, o número de votos que ele teve nos pleitos, o número de deputados que o partido teria. Isso reduziria, pelo cálculo apresentado por membros do governo hoje, o número de partidos existentes para algo em torno de seis ou sete partidos no Congresso Nacional. Formando uma bancada de situação em torno de quatro partidos, uma bancada de oposição em torno de dois, isso seria o suficiente para manter a estabilidade do jogo e tudo que hoje existe estaria agrupado nesse campo da ordem. Ora, o resultado final disso é a exclusão de qualquer possibilidade de forças de esquerda, de origem popular, virem a se representar no parlamento. É uma reforma que caminha no sentido contrário do que parecem ser os anseios das ruas. Para isso, pode ser usado como argumentação esse descrédito dos partidos. Agora, tem partido aí que muda de nome a cada dois dias para disfarçar a pegada dos escândalos em que se envolveu ou da sua ligação com a ditadura militar. Esses partidos, mudando de nome, participando da frente partidária da ordem, vão sobreviver. Agora, um partido como o PCB, que existe desde 1922, defende um programa revolucionário para o Brasil, tem documentos políticos, se organiza a partir de ideias e estratégias claras, teria muita dificuldade de ter existência partidária reconhecida e portanto ter acesso ao fundo partidário, etc. Nós trabalhamos com a hipótese de que esse é um cenário possível e não pretendemos depender

nem de fundo partidário muito menos de representação parlamentar dentro dessa ordem estabelecida.

PSOL: Entendemos que, para o decantamento do número de partidos, no sentido de se ter partidos mais ideológicos, doutrinários, com princípios – porque existem de fato muitas legendas de aluguel – o melhor caminho é acabar com a coligação proporcional. Cada partido tem que se apresentar nas eleições com a sua identidade própria. Se tem coligações a fazer, que sejam permanentes, duradouras, quase uma coalizão, uma frente permanente e não esses arranjos que se fazem para dar sobrevida a legendas de aluguel. [Essa é] a melhor cláusula de barreira. A única coisa que tem que ser ‘embarreirada’ são as legendas artificiais, que não representam interesses da sociedade, são segmentos que não têm projeto nenhum, viram um negócio, um livro debaixo do braço dos seus donos para negociar tempo de televisão, fundo partidário, tudo que está acontecendo agora nessa vergonhosa janela de transferências desse final de setembro, especialmente para esses dois partidos novos, que não têm identidade de classe e de segmentos sociais, o Pros e o Solidariedade.

PSTU: Somos a favor do fim dos acordos comerciais que existem entre os partidos. Hoje você tem partido que apoia determinado candidato apenas porque vai receber recursos em troca da cessão daquele tempo de televisão ao qual ele tem direito. O que nós temos hoje não são coligações políticas, são acordos comerciais, de compra e venda de legendas. Isso não é só prática de legendas nanicas. Mas por que sou contra o fim das coligações? Porque o fato de haver esse tipo de acordo na política hoje não pode nos levar a tirar o direito de partidos que eventualmente têm acordo político programático nos temas que eles julgam essenciais naquele momento político do país para apresentar uma candidatura ou coligação única para eleger deputados numa determinada eleição. O PSTU pode, num determinado momento, se entender com identidade programática política com o PCB ou com o PSOL para fazer uma coligação numa eleição, e é um acordo político eleitoral absolutamente legítimo na medida em que esses partidos tenham de fato uma base programática comum que lhes permita fazer aquele acordo político. É preciso combater a venda de legendas, essa promiscuidade que existe na política hoje, sem tirar o direito legítimo de partidos se coligarem quando julgarem que têm identidade programática ou política para isso.



PT: Nós vamos ter que discutir algum tipo de cláusula de barreira porque não dá para, eleição após eleição, os partidos virarem mera legenda de aluguel ou de períodos eleitorais. Tem que ter algum tipo de cláusula de barreira, um percentual que quem não atingir está fora do processo eleitoral. Isso é uma forma de você criar na

sociedade radicalização contra todo o processo político. Pega um exemplo: você tem 32 partidos que têm direito a um tempo de televisão. Tem partido que usa esse tempo de televisão fora do período eleitoral só para cacifar os seus dirigentes. Essa é uma discussão melindrosa porque você [envolve também] partidos de fundo ideológico que não têm tanto voto. Mas você tem dois, três partidos ideológicos e uma outra gama de fisiológicos. Como é que resolve isso? Não é uma situação fácil. (...) Nós vamos discutir isso no nosso congresso, em dezembro. Porque tem partidos que são aliados nossos que são contra a cláusula de barreira, tem outros que são contra a coligação proporcional. E setores da grande mídia são contra os avanços porque acham que esses avanços vão favorecer o Partido dos Trabalhadores.

### Outras mudanças

PCB: Tensionando para ir além dos temas que têm aparecido como centrais, nós achamos que o começo de uma reforma política no Brasil, para mostrar seriedade, deveria ser a extinção do Senado. Não porque a Câmara dos Deputados seja virtuosa e o Senado não, mas porque o Senado é uma anacronia. Ele não tem função dentro da ordem republicana e democrática e acaba sendo uma espécie de câmara alta que tem muito mais função de garantir para essas oligarquias no Brasil uma estabilidade para conformar uma elite política. O segundo ponto é o fim do voto obrigatório. Essas propostas serão discutidas em termos congressuais, não existe nenhuma deliberação ainda, mas são pontos de discussão. [Defendemos ainda] a revogabilidade dos votos; o fim dos privilégios para o exercício da função parlamentar, que os deputados e senadores tenham uma política de auxílios e subsídios no sentido de exercer a função que lhes cabe como representantes, mas que se retire a capacidade de essas próprias câmaras definirem seus salários,

subsídios, sinecuras. Portanto, uma profunda contenção de verbas em relação a isso, a começar pelo salário desses representantes.

PSOL: É preciso garantir mecanismos de revogabilidade de mandatos e também de prestação de contas periódicas de parlamentares para a população que o elegeu. Normalmente o eleito se autonomiza depois de eleito da sua própria base e fica ali no mundo mais dos negócios do que na relação dinâmica dos representados.

PSTU: Nós achamos que o fundo partidário tem que acabar. O fundo partidário é uma reserva de recursos públicos que o Estado usa para financiar os partidos, cada partido recebe uma parcela de recursos desse fundo na medida do número de deputados ou dos votos que teve nas eleições anteriores para a Câmara. Isso está errado. O Estado não pode e não deve financiar partidos políticos com recursos públicos, cada partido tem que se sustentar e se financiar a partir da contribuição das pessoas que concordam com aquele partido. Obrigar toda a sociedade, indistintamente das opiniões que tem cada cidadão, a financiar todos os partidos é uma excrescência política. Cada simpaticante tem que financiar seus partidos, e os partidos com maior apoio na sociedade vão ter mais recursos.

PT: O Brasil é um dos poucos lugares do mundo em que existe uma Justiça Eleitoral. Os partidos quase que perdem autonomia nesse sentido. Isso é uma coisa que tem que ser discutida. A Constituinte exclusiva vai discutir isso: se é preciso manter a estrutura da Justiça Eleitoral como está posta ou [se fazemos] como nos demais países, a justiça ser chamada para resolver as controvérsias advindas do processo eleitoral, como é nos EUA, na França, na Inglaterra, na Alemanha, na Argentina, no México.

### Limites: o que não se pode esperar de uma reforma política

PCB: Não se pode esperar de uma reforma política o suicídio político da mesma oligarquia que controla as ferramentas do poder político no Brasil. O que não podemos esperar dessa reforma política é que ela altere a sistemática política do Brasil, aproximando representantes e representados. Eu não tenho nenhuma ilusão de que a alteração da reforma política irá tocar nas bases do presidencialismo de coalizão porque ele é funcional à ordem do capital e ao bom

funcionamento do governo e do bloco conservador no Brasil. Outro elemento que eu acredito que essa reforma política ou mesmo um processo de iniciativa mais profunda não tocará é no grau de consenso que se formou a partir desse bloco conservador na garantia da ordem desses grandes grupos monopolistas que controlam o país e o pequeno número de pessoas que isso beneficia. Ou seja, o poder de classe no Brasil, o caráter burguês do Estado brasileiro não será tocado por nenhuma reforma cosmética que vá aparecer agora e nem mesmo por medidas aparentemente mais estruturantes que possam vir a partir do próximo governo. O que nós estamos vendo é um pacto para que nada mude agora para 2014. Essa é uma exigência que partiu do PMDB e o PT, como tem feito, servilmente, aceitou essa condição. Para depois, algo precisa ser apresentado e devemos entrar nesse jogo da engenharia da reforma partidária eleitoral sem tocar na essência do poder no Brasil.

**PSOL:** [A reforma política não vai promover] a redução rápida da desigualdade social, que a meu juízo é o maior problema do país, e a horizontalização da cidadania, ou seja, você conseguir também em curto prazo que a população saia da esfera do clientelismo, do fisiologismo, do toma lá dá cá, dessa cultura secular e anti-republicana do voto de cabresto, do voto mercador em troca de algum benefício futuro possível. Isso mesmo acontecendo com participação popular, [porque] não será a participação popular massiva, da ampla maioria do povo brasileiro. Se conseguirmos fazer esse trânsito, de uma democracia de baixa intensidade para uma democracia de média intensidade, já vai ser um pequeno passo. Não dá para achar que a reforma política é a solução de todos os nossos problemas. Ela é um aspecto importante, mas é claro que tem que estar acompanhada da reforma do Judiciário, de reforma da gestão pública, do empoderamento de outros setores sociais tradicionalmente excluídos, de uma etapa mais ativa culturalmente no nosso país. É um processo, muito dinâmico, que não será de curto prazo.

**PSTU:** Reforma política em si não resolve nada; as condições para mudar a situação do povo brasileiro dependem de vontade política de quem governa. A solução desses problemas vai depender de colocarmos no governo do país um segmento de classe que tenha interesse em fazer com que a riqueza do país seja usada para melhorar a vida do povo. O sistema político é só um instrumento para você desenvolver determinada política; você pode ter um sistema muito bonito, mas se o objetivo político de quem governa for favorecer banqueiros vai continuar favorecendo banqueiros em

detrimento do resto. Em última instância, o problema fundamental é do projeto político que nós colocamos no governo do país. Nós temos de fato um círculo vicioso: o modelo econômico está sendo aplicado porque quem financiou a campanha eleitoral foram as grandes empresas beneficiadas por esse modelo. Agora por onde começa o combate? Começa por alocar os recursos públicos que o país tem nesse momento no financiamento daquelas políticas públicas que estão sendo cobradas nas ruas. Eu não posso concordar com a presidente quando diz que precisa fazer uma reforma política para poder investir mais na saúde e na educação, quando a própria presidente da República está no Congresso combatendo as propostas que estão sendo apresentadas lá para destinar 10% do orçamento da União para a saúde, para destinar 10% do PIB para a educação pública. Essa escolha está na mão da presidência hoje, não depende de reforma política, por isso digo que o endereço direto das demandas das ruas é uma mudança no modelo econômico. Agora, é uma luta que não é feita em detrimento da outra. A luta começa pelo atendimento das demandas concretas do povo, dentre elas a mudança no sistema político, mas não podemos esperar uma mudança no sistema político para brigar por mais verba para a educação, saúde, moradia, transporte público, nada disso.

**PT:** [A reforma política] não é uma panaceia para resolver os problemas brasileiros. Nós vivemos numa sociedade, e eu coloco isso com muita clareza, em que, apesar de estarmos há 12 anos no governo federal, muitas coisas que achamos que têm que ser feitas não se consegue fazer. Porque você mexe com interesses muito grandes. Um exemplo disso é a democratização dos meios de comunicação, que são concessões públicas mas você não consegue avançar nesse diapasão. Isso é um tipo de vespeiro que você não consegue resolver com a reforma política. Você não consegue resolver com a reforma política o subfinanciamento da saúde, principalmente depois que extinguiram a CPMF. E só não extinguiram agora aqueles 10% da multa sobre o FGTS porque o governo pegou pesado. Porque tudo que favorece empresário no Congresso passa com uma facilidade tremenda; tudo que vem dos setores populares tem uma dificuldade danada para tramitar. Isso também não é um processo que se resolve com uma panaceia. Então, sabemos dos limites da democracia que nós habitamos, do Estado democrático. A maioria das instituições brasileiras é extremamente conservadora. Não se muda de um dia para o outro. Sabemos que é um processo. Agora, como o PT trabalha para aprofundar a democracia brasileira, nós encontramos também algumas dificuldades para encaminhar as nossas propostas.

GASTÃO WAGNER

# 'O desenvolvimentismo não nos protegeu'

Cátia Guimarães

Cinco anos atrás, na primeira edição da Poli, o médico sanitarista Gastão Wagner, militante histórico da Reforma Sanitária e atualmente professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), fez um balanço do Sistema Único de Saúde (SUS) duas décadas depois da sua conquista. Hoje, quando o Brasil lembra os 25 anos da Constituição Federal e, mais especificamente, do texto que instituiu um Sistema Único de Saúde na lei maior do país, Gastão foi convidado para atualizar essa análise. Nesta entrevista, ele aponta entraves não resolvidos, como o subfinanciamento e uma política de pessoal para os trabalhadores da saúde, e problemas que se agravaram, como o espaço que tem sido conquistado pelo setor privado na saúde. O elemento mais otimista ocorrido entre a entrevista da primeira edição e agora são, segundo ele, as manifestações que têm tomado as ruas do país desde junho. Mas ele alerta: os sentidos do direito à saúde que as ruas têm reivindicado estão em disputa. De um lado, o projeto do SUS, de saúde universal, pública e estatal; de outro, o discurso de que, com o aumento da renda, o direito se dá pela compra de serviços privados de saúde.



## Qual o balanço de 25 anos de um SUS universal?

É um balanço que tem aspectos positivos e negativos. O positivo foi a expansão do sistema público, do acesso à saúde em várias áreas, desde a atenção básica até o atendimento ao câncer e aos brasileiros com diabetes, programas de vacinação, atenção à AIDS... O negativo é que nesses cinco anos, a constituição do SUS não avançou no sentido de se completar. Os entraves permanecem e um deles é o subfinanciamento. O segundo entrave é que a gente não desenvolveu uma política de pessoal razoavelmente adequada. E o terceiro é que o modelo de gestão continua, com dois grandes desafios que não foram enfrentados. Um é a fragmentação do SUS em redes dos entes federados. Saiu a regulamentação da lei 8080, com o Coap [Contrato Organizativo da Ação Pública de Saúde], mas que é de uma ineficácia assustadora. O SUS continua heterogêneo e está cada vez mais evidente que se delega a principal tarefa da gestão

do SUS aos municípios e que eles não conseguem sequer colocar médicos onde precisam na atenção básica. O Mais Médicos teve esse lado positivo, que foi jogar luz sobre essa grande parte da população que não tem nem atenção básica e sobre a incapacidade dos municípios para resolver o problema da atenção básica. O outro problema do modelo de gestão é que a gente não criou uma alternativa, um conjunto de diretrizes para pensar um SUS público. Continuamos num dilema: a administração direta emperrada, antiga, ultrapassada, inadequada para a saúde, e as alternativas a isso são formas de privatização, como OS [Organização Social] e fundações privadas, que aumentam a fragmentação. Eu estava dando curso para gestores da atenção básica do estado e de alguns municípios grandes da Bahia e fiquei assombrado. Eles confirmaram o diagnóstico de que a Bahia agora tem duas secretarias estaduais, duas direções concorrentes: a secretaria estadual e a fundação que eles criaram. E o pior é o quarto elemento, que eu acho que agravou: a hegemonia cultural, midiática, da perspectiva do seguro privado e da saúde suplementar, e a hegemonia concreta, no sentido de que hoje se gasta mais com saúde suplementar do que com o SUS. Ela atende 25% da população e o SUS 75%. Estamos vendo agora, com essa história da demografia médica e o estudo da Maria Helena Machado, que mais de 50% da capacidade dos médicos está concentrada na saúde suplementar. Não é a maioria dos médicos, mas da capacidade de trabalho, porque a maioria dos médicos tem duplo vínculo. Se pegarmos os postos de



trabalho e a carga horária, mais de 50% estão voltados para 25% dos brasileiros. Ou seja, na prática, se a gente pegar a carga horária de 40 horas, o SUS tem menos de um médico para cada mil habitantes, para os 75% da população. Isso vale também para outros profissionais. Os impasses no SUS, todos esses que eu listei, deixam um espaço imenso para a medicina privada, de mercado.

**Cinco anos atrás, você destacou o desafio de “inventar modelos de gestão para garantir o funcionamento desburocratizado, humanizado e com pouca corrupção dos serviços estatais de saúde.” Nesse período, proliferaram modelos como OS e fundações públicas de direito privado. Isso responde a esse desafio?**

Eu ando defendendo que nós propuséssemos um projeto de lei para criar um SUS como autarquia municipal, estadual e nacional. Haveria o SUS com financiamento e gestão tripartite, os servidores seriamos todos do SUS, com carreiras do SUS, com concursos por estado. Essas carreiras poderiam ser por grandes áreas: atenção básica, área hospitalar com especialidades, vigilância à saúde... As regras que regulamentam

cada profissão entrariam matricialmente nessas áreas de carreira. **Um outro elemento insuportável da crise é que ninguém aguenta mais ser governado, gerenciado por prefeitos, secretários municipais, estaduais e ministros da saúde absolutamente controlados pela lógica de poder, eleitoreira, com conflitos de interesse.** Penso que uma alternativa à privatização seria pensar o SUS num modelo de gestão como o das universidades federais, só que não fragmentado: um SUS único, organizado a partir das 200 e poucas regiões de saúde, e em que os cargos de direção, exceto ministro, secretários estaduais e municipais, não fossem de confiança, e sim ocupados com critérios, mandatos de rodízio. Por exemplo, eu acho que a gente deveria ter um secretário regional de saúde, indicado pelo colegiado de municípios e pela secretaria estadual, segundo critérios: formação em saúde pública, em gestão em saúde, três anos participando dessa carreira SUS, dedicação de mais de 30 horas por semana...

**Financiamento já era um problema há cinco anos. Nesse tempo, tivemos a regulamentação da Emenda Constitucional 29. Mas muitas pessoas acham que piorou...**

A proteção que o governo federal fez do seu orçamento, a não-inclusão dos 10% do orçamento [da União] tornou a Emenda Constitucional 29 quase inócua. O único aspecto positivo foi dizer o que é despesa de saúde, deixou isso mais claro e criou uma jurisprudência para evitar as tramóias que os estados e alguns municípios faziam. Mas não resolveu nada, continua o interdito para aumentar os recursos do SUS. E falta muito. Se conseguíssemos as assinaturas para o projeto de lei que pede o investimento de 10% [da União], a estimativa é de R\$ 50 bilhões ou R\$ 60 bilhões a mais. Daria para dobrar o atendimento da atenção básica, qualificá-lo, melhorar formação e carreira, financiar, construir e custear 200 hospitais nas regiões mais carentes, aumentar ações de vigilância à saúde e promoção. Já seria muito importante, mas na verdade, para ter um sistema adequado, além de mudar o modelo de gestão, tem que dobrar o recurso. O SUS gasta 3,5% do PIB, teria que gastar 7%, 8%. Agora, tem uma vacilação muito grande do governo federal e dos deputados em apoiar essa medida. Se for aprovada, existe ainda a discussão sobre para onde vai o dinheiro. E quando entra nessa discussão,

a frente supostamente pró-SUS se rompe absolutamente. Boa parte dela quer corrigir e manter a forma de convênios e contratos, reajustando o valor dos procedimentos. Vai ser inútil. Esse recurso a mais tem que ser investido para ampliar a cobertura da atenção básica para 80% [da população], criar uma carreira da forma como eu estou te falando, construir e fazer funcionar hospitais públicos, diminuindo convênios e contratos e reincorporando ao SUS as OS e Oscips, fazendo o movimento contrário.

**Cinco anos atrás, você disse que o financiamento era um nó, mas que não havia dinheiro porque o SUS não era querido. Se a população estivesse pedindo o SUS, conseguiríamos dinheiro. Isso mudou?**

Eu sustento isso. Para comover a população e pressionar os governantes e o parlamento, precisávamos apontar para a população o que pode ser feito, com base no que já se está fazendo de melhor no SUS; o que pode ser aperfeiçoado, acrescido, no SUS. Estou apostando que o movimento sanitário consiga construir um projeto estratégico de modelo de gestão, carreira e reforçar um modelo de atenção segundo a tradição dos sistemas públicos do Canadá, Inglaterra, Suécia. A gente tem que apresentar isso à população, dizer que é possível, que é necessário e que o Brasil tem dinheiro. A luta por mais recursos sem dizer o que fazer com ele não tem muita possibilidade de romper o bloqueio da lógica econômica.

**25 anos na eficácia da ideia de conceito ampliado de saúde...**

Eu acho que esse é um ponto positivo do SUS. Não que todas as ações e práticas do SUS sejam coerentes com a visão ampliada do processo saúde-doença, mas ganhou muita força no Brasil uma crítica a essa visão biologicista da terapêutica centrada no medicamento. E eu acho que essa é uma

marca específica positiva da Reforma Sanitária brasileira e do SUS, que é garantir não só o acesso, mas o acesso a outro modelo de atenção, a outro modelo de cuidado, que seja mais integral, que considere o biopsico-social, que valorize a autonomia e a clínica compartilhada com os usuários. Eu acho que isso está ganhando terreno. Aparece inclusive na mídia, na imprensa. Sobre a saúde mental, tem uma divisão, mas a nossa proposta aparece em novela, como sendo a melhor.

### **Saúde foi uma das principais reivindicações dessas manifestações desde junho. É do SUS que as ruas estão falando?**

Nos últimos cinco anos, o elemento otimista foram essas manifestações. E é muito forte porque reivindicou acesso à política pública, transporte... A saúde não foi a principal, mas foi muito forte. A população disse que a vida na cidade está impossível. Foi um movimento urbano, na maior parte dos casos. Como garantir isso, eu acho que o movimento não colocou nem a população sabe: qual o modelo de atenção, como organizar, como fazer o SUS funcionar... O movimento exige o acesso, o direito à saúde. E o setor privado está fazendo o discurso de que o acesso pode ser conseguido pela expansão da saúde suplementar, pelo aumento de convênios, pelo subsídio estatal, pela compra de serviços ao setor privado. E por trazer uma lógica de mercado, através de OS e semelhantes, para dentro do SUS público estatal que ainda existe. Essa batalha não está resolvida e nós temos que enfrentá-la junto à população. Há um

reclame pelo direito à saúde e isso é muito importante. Só que **há um discurso que diz que o direito à saúde depende de um sistema nacional público de base estatal, com carreira, etc, que é o meu, nosso, de muita gente, e há outro discurso de que podemos garantir a universalidade pelo setor privado, basta o Estado financiar**, comprar e regular. É o Estado mínimo regulador, que põe dinheiro público para o mercado fazer. Essa é a grande polêmica, o grande divisor de águas atual.

### **Cinco anos atrás, você disse que, logo na sequência da conquista do SUS, o Estado foi enfraquecido pela onda neoliberal. Hoje, o país vive o que se tem chamado de neodesenvolvimentismo. O Estado se fortaleceu?**

A partir de meados do seu primeiro governo, Lula retomou uma política desenvolvimentista, a la Celso Furtado, adaptada ao contexto atual. É uma política de industrialização, desenvolvimento do mercado interno, aumento da renda do povo através do Bolsa Família, aumento do salário acima da inflação, microcrédito, financiamento público. O BNDES, a Caixa Econômica e o Banco do Brasil estão mais fortes. A capacidade de o Estado brasileiro negociar com empreiteira, por exemplo, teoricamente, está maior. Só que esse projeto desenvolvimentista não incluiu políticas públicas, como de educação e saúde públicas gratuitas. De políticas habitacionais há alguns ensaios. O forte são investimentos urbanos maciços. Melhorou a renda de boa parte da população, o mercado interno se dinamizou, mas nós continuamos vivendo um caos. O negócio domina a cidade e a urbanização, com especulação imobiliária, empreiteiras. O negócio avança na área da saúde, botando limites na Anvisa [Agência Nacional de Vigilância Sanitária], na saúde pública, fazendo negócio com atendimento hospitalar e especializado, com a venda de medicamentos. Eu acho que o desenvolvimentismo não nos protegeu. Esse desenvolvimentismo não tem um componente de bem-estar social forte, tem de aumento da renda de modo que, pelo aumento de salário, as pessoas possam com-

prar saúde suplementar, iogurte etc. Não é cidadão, é consumidor. Nossa proposta não é essa, o SUS é direito à saúde, direito à educação, à habitação, a viver numa cidade com transporte público. Tudo isso ficou muito fraco. Houve um tensionamento muito grande agora em junho sobre essa falha do desenvolvimentismo. O nosso problema é que toda a oposição no Brasil é antidesenvolvimentista. E a gente teve nesse período o enfraquecimento dos movimentos sociais. Teve agora em junho esse movimento espontâneo, essa coisa da juventude, sem as entidades, mas houve, no mundo inteiro, uma cooptação, um esvaziamento dos movimentos, uma incapacidade da sociedade civil em colocar limites nessa hegemonia dos negócios. O desenvolvimentismo se alia com setores muito atrasados da sociedade, muito antigos, do Maranhão, do Nordeste, de São Paulo, do narcotráfico. É um bloco de alianças muito complexo.

### **Originalmente, o movimento da reforma sanitária tinha uma base na sociedade civil organizada. Como isso está hoje no campo da saúde?**

O neoliberalismo e mesmo esse desenvolvimentismo enfraqueceu os movimentos sociais. O Fernando Henrique entra e, como a Margareth Thatcher, a primeira coisa que faz é derrotar o sindicalismo. O narcotráfico desarticula boa parte do movimento popular associativo. A igreja católica tinha um peso grande no Brasil e é desarmada pelo papa polonês, que entra e troca os bispos. Foi uma desarticulação muito grande desses movimentos que constituíram a reforma sanitária. Ficaram os intelectuais, o pessoal da saúde coletiva. O movimento estudantil se afastou dessa discussão. A UNE é uma burocracia, uma vergonha, não representa os estudantes. O Denem [Diretório da Executiva Nacional de Medicina] ainda discute o SUS, mas a capacidade de envolver é baixa. A maior parte do sindicalismo das profissões de saúde assumiu um perfil corporativista: o dos médicos

é quase caricatural, mas se pegar os farmacêuticos, os fisioterapeutas, parte do movimento da enfermagem só falam em [jornada de trabalho de] 30 horas. O modelo, a defesa do paciente, do usuário se enfraqueceu muito, exceto entre os psicólogos. E quando esses sindicatos tratam do SUS, falam contra qualquer regime que não seja o estatutário tradicional, falam contra OS ou fundação privada não porque é ruim, porque fragmenta, mas porque o regime de contratação é CLT e não o estatutário, que também tem sido usado para desrespeitar o direito à saúde das pessoas. No SUS se manteve um movimento interinstitucional, pelas conferências. Nesses cinco anos, teve a conferência de que eu fui o relator que, na minha avaliação, foi um risco n'água, usando a expressão do [Otávio] Ianni. Os movimentos de junho tiveram muito mais fortaleza. Agora o sucesso do SUS depende da recomposição contemporânea – não pode ser a antiga – de um movimento em defesa do direito à saúde e do SUS.

### O movimento sanitário não acabou?

Não porque se renova. **Movimento é um sujeito coletivo e sujeitos coletivos demoram mais tempo para morrer.** Eles têm uma espécie de reencarnação. O movimento sanitário se fortaleceu muito com movimentos de trabalhadores não ligados às suas entidades profissionais, mas ligados a determinados projetos que compõem o SUS, como o Saúde da Família, a luta contra a Aids, a nova Saúde Mental. Mesmo o movimento da Humanização, HumanizaSUS, apesar de ser uma política do governo, é hoje em dia mais um movimento social de valorização do direito do usuário, de democracia institucional. Em Campinas, nos últimos seis, oito anos, o SUS está sendo desconstruído. E já vinha saindo movimento de rua antes de junho. Quando

estavam desconstruindo a reforma da saúde mental aqui, que é bem ampla, tinha 800, mil pessoas de várias extrações, convocadas também por internet, na Câmara. Nesse período de crise do movimento social, a defesa do SUS ficou muito por conta dos gestores, Conass, Conasems. E, com todo respeito, gestor fica muito nessa lógica institucional e não tem autonomia e iniciativa para comprar esses confrontos abertamente como seria necessário. Mas eu acho que o movimento sanitário está se recompondo, é a minha esperança. Abrasco, Cebes, essas velhas entidades estão com cara nova. Mas de vez em quando o Estado coopta.

### 25 anos atrás, preparação e realização da Constituinte: há erros e perdas que já remetem àquele momento e cujas consequências a gente vive ainda hoje?

Com certeza tem. Mas eu acho que nesses 25 anos aconteceram três fenômenos entrelaçados. Resumindo: o Brasil melhorou para a maioria da população nos direitos, direitos da mulher, luta contra o racismo. Acho que estamos mais fortes. Ao mesmo tempo, houve uma industrialização, uma financeirização no Brasil. O Brasil é um país capitalista forte. Não é o capitalismo brasileiro, mas há um capitalismo globalizado no Brasil muito forte, com mercado interno muito forte, o setor financeiro muito forte, a lógica dos negócios, lógica liberal da competição cultural muito forte. E ao mesmo tempo se fortaleceu ou não foi eliminado, apesar de a gente viver em república e democracia, o Estado clientelista, privatizado, voltado para os negócios e não para a defesa da cidadania. **Esse capitalismo no Brasil se compôs com o atraso, com o clientelismo. Nessa mistura, o Brasil é melhor, mas continua muito injusto, muito desigual.** A vida é muito áspera, o contrato é muito desrespeitado. O contrato empresarial é sagrado, mas o contrato de trabalho não é sagrado, ao contrário, pode ser rasgado a qualquer momento. Agora, tem um setor grande da sociedade brasileira, independentemente de estar organizado em movimento ou não, que tem um pensamento pelo direito, pelos direitos humanos, pela democracia republicana. São 20%, 30% da população, como nós temos 20%, 30% muito conservadores, preconceituosos, racistas, pró-mercado. Esse Estado clientelista e o empresariamento da sociedade brasileira limitou os avanços sociais, inclusive na saúde e na educação. O fato de professor de ensino médio ganhar o que ganha é um sintoma gravíssimo disso. Todos esses entraves do SUS são sintomas gravíssimos disso. Nós não podemos ter um setor estatal forte, ágil, autônomo, fora do clientelismo, fora da politicagem partidária, comprometido com os usuários e com a racionalidade do direito à saúde. Estamos tentando construir isso dentro dos conflitos, porque isso atesta a possibilidade de construir uma sociedade solidária e democrática. **No fundo, eu diria que o sonho do Salvador Allende continua: será que é possível construir justiça social, solidariedade, socialismo – a gente nem sabe direito o que é socialismo – com democracia, com participação?** Essa é a questão.

### É possível?

Eu aposto nisso. Como já houve derrotas antes, de um médico inclusive, o Salvador Allende, eu sei que é uma aposta, não é uma certeza. Eu não tenho certeza. Mas prefiro assim, porque o contrário eu não quero. ●

# Polaca à brasileira



*'Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravamento dos dissídios partidários, que, uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;*

*Atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;*

*Atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;*

*Com o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;*

*Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País.'*

No preâmbulo da Constituição de 1937, a 'invasão' dos comunistas no país foi citada no texto como principal motivo para a aprovação desta redação, que foi outorgada em 10 de novembro do mesmo ano. Também conhecida como 'Polaca', por ter sido baseada na Constituição da Polônia, igualmente autoritária, a Carta foi aprovada às pressas com a justificativa de um ataque comunista, por conta da 'descoberta' do Plano Cohen, atribuído à Internacional Comunista, que supostamente pretendia tomar o poder no Brasil.

Tempos depois foi descoberto que este Plano foi forjado para justificar a aprovação, em caráter de urgência, da Polaca, que foi seguida, pela instauração da ditadura de Getúlio Vargas. Deste episódio resultou não só a caça aos comunistas, como a concentração de poder na figura do presidente da República, a instauração da pena de morte e a invasão de domicílios, entre outras ações que passaram a ser constitucionais.

# SOLIDARIEDADE

“**S** seja solidário”. Pense em quantas vezes você já não escutou algo do tipo. Muitas não? Exemplos não faltam: é só começar a fazer frio que surgem campanhas chamando atenção para a importância da solidariedade por meio de ações de distribuição de roupas e cobertores para os carentes; em dezembro, época de Natal, a solidariedade prega que nos lembremos daqueles que não têm ceia nem brinquedos. Hoje a solidariedade é uma noção citada frequentemente em programas assistenciais do governo, por empresas com “responsabilidade social”, organizações não governamentais (ONGs), entidades religiosas, partidos, sindicatos. Está presente também na concepção de políticas orientadas pela lógica do interesse coletivo, como o SUS, que é estruturado a partir de recursos arrecadados de todos os brasileiros, desde os que precisam utilizar frequentemente os serviços até os que necessitam deles com menor frequência. Mas estarão todos falando da mesma coisa?

## Solidariedade na Constituição

Mas voltemos ao começo: esta revista é uma edição especial sobre os 25 anos da Constituição Federal de 1988. Aí você pergunta: e a solidariedade tem alguma coisa a ver com isso? Tem, e não é preciso ir muito fundo no texto constitucional para ver essa relação, que aparece logo na primeira parte da Carta, sob o título ‘Princípios Fundamentais’: no artigo 3º, são estabelecidos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e o primeiro deles é justamente construir

uma sociedade “justa, livre e solidária”. Essa foi uma inovação da Carta Magna de 1988, segundo o professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Marcus Orione, que afirma que nas Constituições anteriores – de 1824, 1891, 1937, 1946 e 1967 – não há disposição semelhante. “Aliás, as constituições anteriores tinham por tradição, em seus dispositivos iniciais, cuidar de questões referentes à estrutura do Estado e, somente mais adiante, dispunham sobre os direitos dos cidadãos, como era o caso dos direitos individuais (liberdade de expressão, direito à vida etc.) e, em algumas, dos direitos sociais (direitos do trabalho, à previdência social, à saúde etc.). Em 1988, os direitos relacionados à cidadania, pela primeira vez na história de nossas constituições, passam a assumir, inclusive na geografia constitucional, a primazia”, afirma Orione. Segundo ele, isso tem a ver com o contexto em que ela foi elaborada, com o país saindo de uma ditadura civil-militar instaurada em 1964. “O país saía exatamente do contrário: uma sociedade não justa, não livre e não solidária. A afirmação desses três postulados significa a tentativa de um compromisso nacional, consignado na Constituição de 1988, em torno de uma nova sociedade após os anos de ditadura. Aliás, qualquer constituição representa exatamente um pacto, que promove a fundação de uma nova sociedade. Assim, nada mais normal que a liberdade do povo e o estreitamento dos laços de solidariedade estivessem previstos na Constituição de 1988”, explica. De acordo com Orione, embora o artigo 3º cite explicitamente o termo, a solidariedade é na verdade uma noção mais comumente associada a um trecho que está mais adiante no texto constitucional, especificamente no capítulo que institui a Seguridade Social, sistema de proteção social que abrange a saúde, a previdência e a assistência social. De acordo com o professor, a seguridade é um sistema baseado na solidariedade.

Como aponta o professor da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Carlos Montaña, no artigo ‘O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”’, a Constituição consagra um projeto societário que coloca o Estado como responsável pela intervenção na chamada ‘questão social’ por meio do que chama de “solidariedade sistêmica”. Isso significa que a sociedade é “responsável pela resposta às sequelas da ‘questão social’, o Estado é, na verdade, o instrumento privilegiado de sua realização. Assim, a intervenção estatal na ‘questão social’ é financiada mediante a contribuição compulsória de toda a sociedade, incluindo o capital. As classes e o conjunto dos cidadãos participam desigualmente (segundo sua renda e/ou seu patrimônio) no financiamento dessa intervenção social do Estado”, explica. Assim, a ideia da solidariedade prevista na seguridade social é promover uma distribuição equitativa de deveres e direitos no que se refere aos serviços públicos: cada um contribui de acordo com suas capacidades para a manutenção do sistema, que por sua vez atende a cada segmento de acordo com suas necessidades. É o que permite, por exemplo, que uma pessoa que sofra um acidente de trabalho tão logo comece a trabalhar se aposente por invalidez, ou que um idoso que, por estar aposentado, contribui menos do que um trabalhador empregado para o financiamento da seguridade, não

seja privado dos serviços públicos de saúde e previdência justamente no momento em que mais precisa.

### Qual solidariedade?

Segundo Marcus Orione, um modelo de seguridade social ousado como o previsto na Constituição de 1988 não existe em nenhuma Constituição atual no mundo. A despeito (ou por causa) disso, a ideia não vingou por aqui. “Quando o Brasil fez a inclusão de dispositivos relativos aos direitos sociais no bojo de sua Constituição, o mundo já estava em plena marcha neoliberal. Certamente a implantação de um Estado social, que nunca existiu plenamente no Brasil, teria dificuldades de ser consolidada. **Uma coisa é colocar direitos sociais (como direitos trabalhistas, à previdência social, à saúde ou à assistência social) na Constituição, outra coisa é efetivá-los no mundo dos fatos. Entre o desejo constitucional de proteção social e a sua efetivação corre um abismo, que nunca foi totalmente sanado**”, discorre.

Em seu artigo, Carlos Montaña argumenta que, sob o neoliberalismo, esse abismo aprofunda-se com a diminuição da intervenção estatal via privatização e terceirização das políticas públicas e serviços sociais, além de corte de gastos sociais, o que implica a “passagem de uma responsabilidade do conjunto da sociedade em financiar esta ação estatal para uma auto-responsabilidade dos necessitados pela solução dos seus próprios carecimentos”. O texto continua: “Isto significa que passa

a haver um autofinanciamento pelos próprios sujeitos carenciados, complementado pela participação voluntária. O capital deixa de ser obrigado a co-financiar as políticas sociais estatais; passa-se de uma ‘solidariedade sistêmica’ (mediante a contribuição compulsória e diferencial) para uma ‘solidariedade individual e voluntária’”. Em seu livro ‘Terceiro e questão social’, Montaña explica a diferença entre a “solidariedade individual e voluntária” e a “sistêmica”: “No primeiro caso, quem requer da ação solidária deve apelar para a boa vontade, a disponibilidade, a sensibilidade de outrem, deve se resignar a aceitar o que vier (se vier) e como vier (...) No segundo caso, a obrigatoriedade da ação solidária é constitutiva de direito social; aqui, quem requer da solidariedade tem o direito de obtê-la”.

Marcus Orione usa as políticas de desoneração fiscal implementadas atualmente para exemplificar de que forma a retirada da obrigação do capital em cofinanciar as políticas sociais estatais fere o princípio da solidariedade consignado na Constituição. **“A noção de solidariedade no capitalismo neoliberal é vista a partir da arrecadação de valores, em especial dos trabalhadores, como suposta forma, que nunca veio, de redistribuição de renda. Em geral, as empresas são poupadas nesse processo, como se percebe das atuais desonerações das contribuições sociais para diversos setores do empresariado – o que, aliás, é de se estranhar, já que sequer combina com o discurso de que em especial a previdência social é deficitária”**, aponta Orione, lembrando que essas políticas afetam o orçamento da seguridade, que é financiada por contribuições sociais atingidas pelas desonerações, como a Cofins e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

### Disputas e limites

Mas isso não significa que haja uma solidariedade “verdadeira” e outra “falsa”, como coloca a assistente social e especialista em Políticas Públicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rute Gusmão. No artigo ‘A ideologia da solidariedade’, ela afirma que há, isso sim, “uma solidariedade que oculta a luta de classes, portadora de uma visão parcial da sociedade, que não considera as relações sociais no interior do capitalismo baseadas na propriedade dos meios de produção e na apropriação privada do excedente”. Por outro lado, diz, “há uma solidariedade historicamente vivida, intrínseca à produção, à luta e à organização dos trabalhadores, mas transformada ao longo da história pela visão dominante”.

Marcus Orione vai pelo mesmo caminho, apontando que mesmo a solidariedade inscrita na seguridade social da Constituição de 1988 tem seus limites: “O direito captura, sequestra a realidade, mas o faz de forma ficcional e incompleta. A verdadeira solidariedade somente é factível quando a desvincularmos de ilusões (como as religiosas e as jurídicas, por exemplo) e da lógica de mercado. Somente com o fim do capitalismo será possível a instauração de uma verdadeira lógica de solidariedade”. ●

*André Antunes*