

**Universidade Federal de São Carlos  
Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

Lucas N. F. Costa

**Os lobbies no processo constituinte 1987-88**

São Carlos  
2017

Lucas N. F. Costa

**Os lobbies no processo constituinte 1987-88**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo G. Noronha

São Carlos  
2017

Nascimento Ferraz Costa, Lucas

Os lobbies no processo constituinte 1987-88 / Lucas Nascimento Ferraz  
Costa. -- 2017.  
441 f. : 30 cm.

Tese (doutorado)-Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos,  
São Carlos

Orientador: Eduardo Garuti Noronha

Banca examinadora: Eduardo G. Noronha, Simone Diniz, Maria do  
Socorro Sousa Braga, Cláudio Gonçalves Couto, Gilberto Bercovici  
Bibliografia

1. Lobby. 2. Constitucionalismo Comparado. 3. Direitos Sociais. I.  
Orientador. II. Universidade Federal de São Carlos. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato Lucas Nascimento Ferraz Costa, realizada em 01/12/2017:

  
Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha  
UFSCar

  
Profa. Dra. Simone Diniz  
UFSCar

  
Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga  
UFSCar

  
Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto  
FGV

  
Prof. Dr. Gilberto Bercovici  
USP

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho encerra um ciclo de minha vida, percorrido nos últimos dez anos. As experiências acumuladas nesse período me guiaram por um caminho que me ensinaram o valor da Ciência, desde o encanto de sua condição transformadora até a arduidade intrínseca à sua realização. Valeu a pena. E apenas porque não concluí esse trajeto sozinho. Agradeço à todos que facilitaram ou mesmo possibilitaram a realização dessa pesquisa.

Como um bom institucionalista começo agradecendo à UFSCar, da qual já começo a sentir saudade, todos os professores e funcionários que estiveram do meu lado ao longo dessa jornada, em especial ao meu orientador, Professor Eduardo Noronha, que me forneceu a base intelectual e depois me ensinou a andar com minhas próprias pernas. Obrigado pela sua confiança em meu trabalho, ela foi fundamental para meu amadurecimento enquanto pesquisador.

Também agradeço uma segunda instituição, a qual deixou uma marca profunda, de valor inestimável, nesse trabalho e na minha vida como pesquisador: a University of Texas at Austin (Hook ‘em Horns!), a qual, por meio do Prof. Zachary Elkins me recebeu calorosamente sendo responsável por aguçar minha curiosidade científica situando essa pesquisa em um contexto internacional e histórico. Mais uma vez ficam minhas saudades.

Sou grato aos professores que aceitaram fazer parte dessa banca de defesa, Profa. Simone Diniz, Profa. Maria do Socorro Braga, Prof. Cláudio Couto e Prof. Gilberto Bercovici.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), cujo suporte financeiro foi fundamental para a realização dessa pesquisa.

Um agradecimento especial à todos os amigos que estiveram ao meu lado ao longo desses dez anos, principalmente os de longa data, que seguem até hoje compartilhando as esperanças e frustrações de ser um cientista político “nesses dias tão estranhos”. Sem vocês nada disso teria valido a pena.

Agradeço também à Marcela pelo seu companheirismo, amizade e amor e à sua família, que me acolheu tão bem fazendo-me sentir ainda mais em casa nessas encantadoras terras são-carlenses.

Finalmente, muito obrigado à minha família, do começo ao fim sempre ao meu lado, pelo suporte de todas as naturezas. Meus irmãos Tiago e Neto, melhores amigos que poderia ter. Meus pais queridos, esse trabalho é tão seus quanto meu!

## RESUMO

Esta pesquisa se baseia na hipótese de que as constituições mais progressistas e detalhadas tendem ser resultado de processos constituintes marcados por um alto nível de participação popular. Analisamos esta relação tendo como modelo a Constituinte de 1987-88. Apresentamos uma interpretação sobre o lobby durante o período, propondo um modelo de organização dos grupos de interesse na Constituinte. Sustentamos que o lobby se traduziu na divisão entre dois tipos de grupos de interesse, definidos pelo produto da relação entre suas características organizacionais e a área de interesse em que estavam inseridos. Esta dinâmica constitui um modelo teórico definido pela tendência de centralização dos interesses em um único grupo, o qual representou, formalmente ou não, o conjunto dos demais grupos em cada área de interesse. O modelo se baseou em análise empírica da atuação dos grupos de interesse nas áreas da Educação e Saúde, cuja relação revelou a ocorrência do modelo organizativo, o qual expressamos por meio da análise de redes.

**Palavras-chave:** Lobby. Educação. Saúde. Constitucionalismo Comparado

## ABSTRACT

This research is based on the hypothesis that the more progressive and detailed constitutions tend to be the result of drafting processes marked by a high level of popular participation. We analyze this relationship based on the 1987-88 Constituent Assembly. We analyze this relationship based on the 1987-88 Constituent Assembly. We present an interpretation on the lobby during the period, proposing an organization model for the interest groups within the drafting process context. We support that the lobby was translated into the division between two types of interest groups, defined by the product of the relationship between its organizational characteristics and the area of interest in which they were inserted. This dynamic constitutes a theoretical model defined by the tendency of centralization of interests in a single group, which represented, formally or not, all other groups in each area of interest. The model was based on an empirical analysis of the performance of interest groups in the area of Education and Health, whose relationship revealed the occurrence of the organizational model, which we express through network analysis.

**Keywords:** Lobby. Education. Health Care. Comparative Constitutionalism.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Códigos Saúde (intervalos 50 anos).....	33
Tabela 2: Número de constituições UA por década.....	34
Tabela 3: Códigos Educação (intervalos de 50 anos) .....	35
Tabela 4: Número de deputados e senadores por partidos da ANC .....	92
Tabela 5: Distribuição de votos por partidos (Segundo Substitutivo da Comissão 8)....	196

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Códigos Saúde .....	31
Quadro 2: Códigos Educação.....	32
Quadro 3: Constituições da amostra .....	38
Quadro 4: Presença de instrumentos de participação pública.....	39
Quadro 5: Síntese Bolívia .....	41
Quadro 6: Síntese Equador .....	44
Quadro 7: Síntese Venezuela .....	44
Quadro 8: Síntese Colômbia .....	48
Quadro 9: Síntese Quênia .....	49
Quadro 10: Síntese Portugal .....	51
Quadro 11: Síntese Cuba .....	51
Quadro 12: Síntese Ucrânia .....	55
Quadro 13: Síntese Rússia .....	55
Quadro 14: Síntese Peru (1993) .....	59
Quadro 15: Síntese Peru (1979) .....	59
Quadro 16: Síntese Irã .....	59
Quadro 17: Síntese Chile .....	64
Quadro 18: Síntese Madagascar.....	67
Quadro 19: Síntese Egito .....	71
Quadro 20: Síntese Iraque.....	73
Quadro 21: Síntese Butão .....	79
Quadro 22: Síntese Taiwan.....	82
Quadro 23: Síntese Palau .....	84
Quadro 24: Síntese Paraguai .....	86
Quadro 25: Número de menções das entidades da área da educação .....	113
Quadro 26: "Exclusividade" nos documentos da ANC .....	123
Quadro 27: Composição final da Subcomissão 8-a .....	128
Quadro 28: Entidades participantes de audiências públicas na área da educação .....	137
Quadro 29: Posição dos membros da Subcomissão 8-a quanto à "exclusividade".....	153
Quadro 30: Distribuição partidária dos votos "sim", emenda Florestan Fernandes .....	240
Quadro 31: Entidades da área da Saúde.....	260
Quadro 32: Relação entre os setores público e privado de saúde nos documentos da ANC .....	266
Quadro 33: Composição da Subcomissão 7-b .....	271
Quadro 34: Correspondência dos votos dos membros da Subcomissão 7-b com as posições dos sanitaristas .....	276
Quadro 35: Calendário das audiências públicas (Saúde).....	280
Quadro 36: Posições das entidades da área da saúde p(x, y, z) .....	387

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Média de direitos sociais .....	37
Gráfico 2: Número de entidades (educação) que abordaram cada tema.....	140
Gráfico 3: Número de entidades que abordaram cada tema (Saúde).....	283

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Espectro da Exclusividade.....	111
Figura 2: Diagrama membros do Fórum.....	115
Figura 3: Espectro da Estatização .....	258
Figura 4: Espectro da estatização (2).....	303
Figura 5: Posições dos grupos de interesse no espectro da estatização .....	304
Figura 6: Espectro da estatização com posições das entidades (2).....	386

## LISTA DE GRÁFICOS DE REDE

Gráfico de Rede 1: Posições "exclusividade" .....	362
Gráfico de Rede 2: membros do Fórum convidados às audiências públicas da Subcomissão 7-b .....	365
Gráfico de Rede 3: posição $p(x)$ , entidades $n(e)$ e constituintes $n(c)$ .....	366
Gráfico de Rede 4: posição $p(y)$ , entidades $n(e)$ e constituintes $n(c)$ .....	374
Gráfico de Rede 5: posições das entidades da área da saúde $p(x, y, z)$ e relação com CNRS .....	389
Gráfico de Rede 6: posições das entidades da área da saúde $p(1-5)$ e relação com a CNRS .....	391
Gráfico de Rede 7: posições área da saúde $p(x, y, z)$ , atores $n(e, c, r)$ .....	394

## LISTA DE SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação  
ABH – Associação Brasileira de Hospitais  
ABEn – Associação Brasileira de Enfermagem  
ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão  
ABESC – Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas  
ABF – Associação Brasileira de Farmacêuticos  
ABI – Associação Brasileira de Imprensa  
ABRAMGE – Associação Brasileira de Medicina de Grupo  
ABRASCO – Associação Brasileira de Pós- Graduação em Saúde Coletiva  
ABTO – Associação Brasileira de Transplantes de Órgãos  
ACAMERJ – Academia de Medicina do Estado do Rio de Janeiro  
ACP – Assembleia Constituinte Portuguesa  
AEB – Associação Evangélica Beneficente  
AEC – Associação de Educação Católica do Brasil  
AEE – Associação Educativa Evangélica  
AFL-CIO – *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*  
AFM – Academia Fluminense de Medicina  
AI – Ato Institucional  
AIDS – *Acquired Immunodeficiency Syndrome*  
AIS – Ações Integradas de Saúde  
ALANAC – Associação de Laboratórios Farmacêuticos Nacionais  
ALT – Associação de Laser e Terapia  
AMB – Associação Médica Brasileira  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
ANDE – Associação Nacional de Educação  
ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior  
ANPAE – Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação  
ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduados em Educação  
ANPPT – Associação Nacional dos Professores de Prática de Trabalho  
ANM – Academia Nacional de Medicina  
APA – Associação de Pais de Alunos  
APAE – Associação de Pais e Amigos de Excepcionais  
APCD – Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas  
APRA – Aliança Popular Revolucionária Americana  
APSP – Associação Paulista de Saúde Pública  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
ASSINTEC – Associação Interconfessional de Educação de Curitiba  
BBC – British Broadcast Corporation  
CAP – Caixas de Aposentadoria e Pensões  
CBE – Conferência Brasileira de Educação  
CCN – Conselho da Comunidade Negra  
CCP – Convenção Constitucional de Palau  
CEAB – Centro de Estudos Afro-Brasileiros

CEAC – Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte  
CEBES – Centro Brasileiro de Estudos de Saúde  
CEDES/CEES – Centro de Estudos Educação e Sociedade  
CEM – Campanha de Erradicação da Malária  
CEME – Central de Medicamentos  
CEUB – Centro de Ensino Unificado de Brasília  
CEV – Campanha de Erradicação da Varíola  
CFE – Conselho Federal de Educação  
CFF – Conselho Federal de Farmácia  
CFM – Conselho Federal de Medicina  
CGT – Central Geral dos Trabalhadores  
CIER – Conselho de Igrejas para Educação Religiosa  
CKRA – *Constitution of Kenya Review Act*  
CKRC – *Constitutional of Kenya Review Comission*  
CMB – Confederação das Santas Casas de Misericórdia do Brasil  
CNA – Comissão Nacional de Alimentação  
CNCC – Comissão Nacional Criança e Constituinte  
CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher  
CNI – Confederação Nacional das Indústrias  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNRS – Comissão Nacional da Reforma Sanitária  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNEC – Campanha Nacional de Escolas de Comunidade  
CNN – Conselho da Comunidade Negra  
CNS – Conferência Nacional de Saúde  
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
CODETEC – Companhia de Desenvolvimento Tecnológico de Campinas  
CoE – *Committee of Experts*  
CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores  
CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde  
CONASP – Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária  
CONASS – Conselho Nacional de Secretarias de Saúde  
Conclat – Conferência Nacional da Classe Trabalhadora  
CONEPE – Congresso Nacional dos Diretores de Estabelecimentos de Ensino Secundário e Comercial  
CONESPE – Coordenação Nacional de Secretárias de Saúde  
CONIVE – *Consejo Nacional Indio de Venezuela*  
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação  
Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CPA – *Coalition Provisional Authority*  
CPB – Confederação dos Professores do Brasil  
CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil  
CPFNAE – Comissão Pró-Federação Nacional de Arte Educadores  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPOEDF – Comissão Parlamentar da Organização de Entidades de Deficientes Físicos  
CRUB – Conselho dos Reitores Universitários do Brasil

CTI – Centro de Trabalho Indigenista  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
CRO-DF – Conselho Regional de Odontologia do Distrito Federal  
DENERu – Departamento Nacional de Endemias Rurais  
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar  
DIU – Dispositivo Intrauterino  
EUA – Estados Unidos da América  
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social  
FASUBRA – Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras  
FBAPEF – Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física  
FBH – Federação Brasileira de Hospitais  
FENAESS – Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde  
FENAM – Federação Nacional dos Médicos  
FENEN – Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino  
FENOR – Federação Nacional de Orientadores Educacionais  
FETEE-Sul – Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino da Região Sul  
FIB – Felicidade Interna Bruta  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Finep – Financiadora de Estudos e Projetos  
Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz  
FITEE – Federação Interestadual de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FN – *Frente Nacional*  
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte (“Fórum”)  
FNPPD – Fórum Nacional das Pessoas Portadoras de Deficiência  
FURP – Fundação do Remédio Popular  
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUVEST – Fundação Universitária para o Vestibular  
GC – *Governing Council*  
HAT – *Haute Autorité de Transition*  
IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensões  
INAM – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
Inamps – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
IPCC – Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade  
ITA-DF – Instituto de Tecnologia Alternativa do Distrito Federal  
KMT – *Kuomintang*  
MAS – *Movimento Al Socialismo*  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MDP – Movimento Democrático Português  
MEB – Movimento de Educação de Base



MEC – Ministério da Educação  
MEC-GTEC – Grupo de Trabalho Educação e Constituinte do Ministério da Educação  
MFA – Movimento das Forças Armadas  
Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização  
MPS – Ministério da Previdência Social  
MS – Ministério da Saúde  
MT – Ministério do Trabalho  
NDI – *National Democratic Institute*  
NESP – Núcleo de Estudos em Saúde Pública  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAIS – Programa de Ações Integradas de Saúde  
PAISM – Plano de Assistência Integral à Saúde da Mulher  
PC – Partido Comunista  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PCP – Partido Comunista Português  
PDC – *Partido Demócrata Cristiano*  
PDC – Partido Democrata Cristão  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PIASS – Programa Nacional de Imunização, Programas de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIP – Protetorado das Ilhas do Pacífico  
PL – Partido Liberal  
PMB – Partido Municipalista Brasileiro  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPD – Partido Popular Democrata  
PS – Partido Socialista  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSC – *Parliamentary Select Committee*  
PSP – *Partido Sociedad Patriótica*  
PT – Partidos dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PUC – Pontifícia Universidade Católica  
PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
RENAME – Relação Nacional de Medicamentos Essenciais  
RIANC – Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte  
SBEF – Sociedade Brasileira de Estudos Filosóficos  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SBN – Sociedade Brasileira de Nefrologia

SEAF – Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas  
Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
Sesc – Serviço Social do Comércio  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SESP – Serviço Especial de Saúde Pública  
Sindicatão – Sindicatos dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Brasília  
SINEPE – Sindicato das Escolas Particulares  
SINPRO – Sindicato dos Professores  
SINPRO-MG – Sindicato dos Professores de Minas Gerais  
SPEP – Sindicato dos Professores de Estabelecimentos Particulares  
SSMT-MT – Secretaria de Segurança e Medicina do Trabalho de Mato Grosso  
SUCAM – Superintendência de Campanhas de Saúde Pública  
Sumoc – Superintendência da Moeda e do Crédito  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TAL – *Transitional Administrative Law*  
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas  
UDEMO – União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial  
UDR – União Democrática Ruralista  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UNAMI – *United Nations Assistance Mission for Iraq*  
UnB – Universidade de Brasília  
UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
UNI – União das Nações Indígenas  
Unimed – União dos Médicos  
USP – Universidade de São Paulo  
UTE – União dos Trabalhadores do Ensino

## SÚMARIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>1. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS .....</b>	<b>26</b>
Definindo constituições “progressistas”: considerações metodológicas.....	28
Constituintes e participação pública: produzindo constituições progressistas? .....	37
Disputas políticas e participação pública: o processo constituinte boliviano .....	41
Equador e Venezuela: o processo constituinte controlado .....	44
Processo constituinte colombiano: constitucionalização como resolução de conflitos .....	48
O processo constitucional queniano .....	49
Institucionalização revolucionária: os processos constituintes português e cubano .....	51
Os processos constituintes nas antigas repúblicas soviéticas: Rússia e Ucrânia.....	55
Processos constituintes peruano e iraniano: o lobby sob desfavoráveis regras.....	59
Constituição chilena: a exceção à regra .....	64
Madagascar: golpe e contragolpes, constitucionalização como objeto de pacificação .....	67
Egito: institucionalização e instabilidade - constitucionalização em um país dividido .....	71
Iraque: constituição sob ocupação externa .....	73
A constitucionalização da “felicidade”: instrumentos de participação pública em uma sociedade sem organização política .....	79
Taiwan e a constitucionalização de direitos sociais no pós-guerra .....	82
Palau: constitucionalismo como símbolo de independência .....	84
Paraguai: quando o oportunismo político produz uma constituição progressista .....	86
Resumo .....	87
<b>2. ESTRATÉGIAS ORGANIZATIVAS DOS GRUPOS DE INTERESSE: UM MODELO PARA OS LOBBIES NA CONSTITUINTE DE 1987-88 .....</b>	<b>89</b>
2.1 A Constituinte de 1987-88: estrutura, regras do jogo e agenda social .....	89
2.2 O lobby no Brasil: discussão teórica .....	99
2.3 O Modelo de organização dos grupos de interesse .....	106
<b>3. OS GRUPOS DE INTERESSE NA ÁREA DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>110</b>
3.1 Introdução.....	110
3.2 Análise comparada da “exclusividade” nos projetos constitucionais da ANC .....	118
3.3 Subcomissão 8-a: composição e preferências .....	126
3.4 Temas, posições e preferências: quem foi quem na área da Educação .....	135
3.4.1 Ensino Laico .....	141
3.4.2 % Verbas .....	145
3.4.3 Exclusividade.....	151
3.5 Votação do anteprojeto na Subcomissão 8-a – área da educação .....	175
3.6 Comissão 8 .....	183
3.7 Comissão de Sistematização .....	207
3.8 Plenário.....	220
3.9 Balanço (Educação).....	243
<b>4. OS GRUPOS DE INTERESE NA ÁREA DA SAÚDE .....</b>	<b>250</b>
4.1 Introdução.....	250
4.2 Análise comparada da relação entre setores público e privados nos projetos constitucionais da ANC.....	263
4.3 Subcomissão 7-c: composição e preferências .....	271
4.4 Temas, posições e preferências: quem foi quem na área da Saúde .....	278

4.4.1 Financiamento .....	284
4.4.2 Descentralização .....	290
4.4.3 Unificação .....	295
4.4.4 Relação Público e Privado .....	303
4.5 Votação do anteprojeto na Subcomissão 7-b – área da saúde .....	325
4.6 Comissão 7 .....	333
4.7 Comissão de Sistematização .....	340
4.8 Plenário .....	346
4.9 Balanço (Saúde) .....	355
<b>5. DEMONSTRAÇÃO GRÁFICA DO MODELO ORGANIZACIONAL.....</b>	<b>358</b>
5.1 Educação .....	358
Conclusão.....	380
5.2 Saúde .....	384
5.3 Comparação entre os gráficos: considerações sobre a hipótese .....	399
<b>6. CONCLUSÕES.....</b>	<b>407</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>421</b>

## INTRODUÇÃO

Essa pesquisa tem dois objetivos relacionados. O primeiro, mais geral e de caráter mais teórico é entender porque e como direitos sociais são constitucionalizados. O segundo, mais específico e complementar ao primeiro é entender qual foi a influência dos lobbies na constitucionalização dos direitos sociais nas áreas da educação e da saúde no processo constituinte brasileiro de 1987-88. Ambos objetivos são orientados por uma mesma hipótese geral, segundo a qual a constitucionalização de direitos sociais tende a ser resultado de processos constituintes com um alto grau de participação pública. Essa hipótese não é inédita, porém nunca foi comprovada ou negada empiricamente.

No Capítulo 1 contribuimos com essa investigação. Dado que se trata de um estudo comparado entre constituições e processos constituintes de todo o mundo não temos a ambição de responder definitivamente essa pergunta, porém nossos dados permitiram encontrar padrões na relação entre as variáveis “constitucionalização de direitos sociais” e “participação popular no processo constituinte”, definidos por outras características desses processos. A metodologia adotada, bem como revisão da literatura sobre o tema e a orientação teórica para realizar a análise são explicadas no Capítulo 1.

A partir do Segundo Capítulo a pesquisa passa a examinar o processo constituinte brasileiro de 1987-88. Assumimos que a hipótese sugerida acima é verdadeira para este caso. A Constituição de 1988 também é conhecida como “Constituição Cidadã” exatamente por ser o produto de um processo marcado por vigorosa participação pública, do qual resultou-se um pacto democrático e social até então incomum na história constitucional internacional. Nossa maior contribuição nessa pesquisa foi teorizar um modelo de organização dos grupos de interesse no processo constituinte e provar empiricamente sua ocorrência nas duas áreas propostas (educação e saúde), além de apresentar evidências de que também é válido para a área dos direitos do trabalho e indícios de que ele pode ser universal para todas as demais áreas dessa constituinte e para outros processos constituintes com características semelhantes às do caso brasileiro (essas características são apresentadas no Capítulo 1, no qual definimos um grupo de casos com características que estimulam a formação desse modelo organizativo).

Nossa hipótese, a partir da qual o referido modelo se baseia, sustenta que as características do processo constituinte determinaram estratégias organizativas para os

grupos de interesse, definidas pela formação de dois tipos de atuação lobista, as quais chamamos de *lobby centralizador* e *lobby individual*, cuja interação é caracterizada pela formação de coalizões de grupos de interesse, as quais são centralizadas por um único grupo, o qual chamamos de *grupo centralizador*. Sustentamos também que a capacidade do *lobby centralizador* manter-se coeso, conciliando as diferentes reivindicações dos grupos que o compõem foi uma variável determinante sobre seu potencial de influência, aumentando as chances de atingir seus objetivos. No Capítulo 2.2 analisamos a literatura internacional e nacional sobre lobby, problematizando sua prática no Brasil, onde a atividade é informal e frequentemente associada à práticas ilegais. No Cap. 2.3 apresentamos o modelo teórico referido acima, bem como as bases empíricas e teóricas que lhes serviram de base. O modelo é compatível com a literatura sobre lobbies e, mais especificamente, sobre as relações de grupos de interesse analisadas por meio de redes sociais.

No Capítulo 5 concluímos os principais argumentos dessa tese analisando as relações entre os grupos de interesse nas áreas da educação (Cap. 5.1) e saúde (Cap. 5.2), indicando-as por meio de gráficos de rede, os quais expressam o modelo teorizado no Capítulo 2.3. No Capítulo 5.3 comparamos as relações formadas em cada área, mostrando suas semelhanças e diferenças, bem como a correspondência do padrão de relações empiricamente observado com o modelo proposto. Sustentamos que a estratégia organizativa adotada é uma importante variável para explicar o sucesso ou fracasso dos lobbies, mas consideramos que o potencial de influência de um lobby é limitado pelas condições do ambiente onde atua, o qual determina suas estratégias organizativas. O ambiente de atuação dos lobbies considerado nessa pesquisa foi o processo constituinte de 1987-88. No Capítulo 2.1 analisamos as condições favoráveis à atuação dos grupos de interesse na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), traduzidas pelas seu regimento interno o qual não apenas permitia, como determinava a realização de audiências públicas, além de prever o recebimento de propostas constitucionais oriundas da população, por meio das chamadas “emendas populares”. Ambos instrumentos de participação foram amplamente utilizados pelos grupos de interesse. Privilegiamos a análise da participação desses grupos nas audiências públicas por ser um espaço no qual o lobby podia ser feito de forma direta.

Sustentamos que a correspondência normativa entre as propostas de um grupo de interesse e o resultado final (nessa pesquisa, o texto da constituição) não é um indicador sobre sua capacidade de influência. A correspondência pode ser determinada por outras variáveis. Talvez as propostas de um determinado grupo de interesse ou coalizão de grupos de interesse tenham sido atendidas apesar do lobby e não por influência dele. Consideramos que análises institucionais históricas permitem compreender a variação da capacidade de influência de um lobby pela ação das mudanças nas condições do ambiente. Os trabalhos da ANC foram descentralizados. Cada área de interesse percorreu um trajeto no qual passou necessariamente por quatro ambientes diferentes, cada um com suas condições próprias. Inicialmente nas subcomissões temáticas, depois nas comissões temáticas, avançando para a Comissão de Sistematização e, finalmente, a fase de Plenário. A análise da trajetória das disputas políticas, traduzidas pela relação entre os atores internos (constituintes e partidos políticos) e externos (grupos de interesse) permite avaliar melhor a determinação de cada uma das variáveis. Em resumo, sustentamos que a correspondência normativa (entre proposta constitucional do lobby e texto da constituição) apenas indica o retrato da fase final da ANC, desconsiderando o processo de *path dependency* que moldou as relações entre os atores internos e externos, suas estratégias e, portanto, a avaliação sobre a capacidade de influência de um determinado lobby.

Nessa pesquisa adotamos a expressão “potencial de influência” dos lobbies, ao invés de “influência”. Conforme argumentamos acima, a correspondência normativa não é uma prova sobre a influência de um lobby sobre o resultado final. Mesmo uma análise historicamente orientada por um viés institucionalista, a qual revela a variação do potencial de influência dos lobbies, trazendo elementos para compreender melhor a determinação dessa variável em comparação às demais, não prova a relação direta entre lobby e resultado normativo. A expressão “potencial de influência” talvez seja menos ambiciosa, mas é mais precisa. Nessa pesquisa mostramos empiricamente o quanto lobbies potencialmente influenciaram o processo decisório.

Nos Capítulos 3 e 4 analisamos as relações entre atores internos e externos nas diferentes fases da ANC, bem como os resultados normativos de cada uma dessas etapas, expressos pelos seus anteprojetos. No Capítulo 3 analisamos essa relação na área da

educação e no Capítulo 4 na área da saúde. Ambos capítulos são estruturados de forma idêntica. Os Capítulos 3.1 e 4.1 são introdutórios, neles revisamos a literatura, mostrando os trabalhos que analisaram a ação dos grupos de interesse nas áreas da educação e da saúde. Esses estudos enfatizaram a análise das ações e estratégias adotadas e posições defendidas pelos grupos sem interpretar a relação desses elementos com as condições ambientais, isto é, as arenas decisórias da ANC nas quais os partidos políticos e constituintes foram soberanos. Esses estudos são, portanto, utilizando nossa análise expressa no Capítulo 2.1, abordagens exógenas. Nos Capítulos 3.1 e 4.1 também mostramos quais foram os temas mais salientes em disputa em cada uma das áreas, bem como as posições assumidas pelos principais grupos de interesse ou coalizões de grupos de interesse.

Nos Capítulos 3.2 e 4.2 analisamos comparativamente todos os documentos elaborados nas diferentes fases da ANC, bem como as propostas constitucionais dos lobbies que influenciaram no processo. Trata-se de uma análise comparativa com viés normativo, porém interpretamos a influência da relação dos atores internos e externos nas alterações ao longo do processo, mostrando a variação do potencial de influência dos lobbies em cada etapa.

Nos Capítulos 3.3 e 4.3 analisamos a composição partidária e quais foram os constituintes mais atuantes e influentes das Subcomissões 8-a e 7-b, respectivamente<sup>1</sup>. Nos Capítulos 3.4 e 4.4 analisamos os temas que fizeram parte das agendas dos grupos de interesse durante as audiências públicas dessas subcomissões. Foram 24 temas analisados na área da educação e 19 na área da saúde. Em cada uma das áreas privilegiamos a análise de um desses temas, sendo eles os que geraram as principais divisões políticas. Foram temas controversos abordados pela maioria dos grupos. Na área da educação consideramos a temática relacionada à transferência de recursos públicos para o ensino privado. Na área da saúde a regulamentação da relação entre os setores público e privado. Esses dois temas foram usados como referência para definir as relações entre os grupos na análise de redes do Capítulo 5.

---

<sup>1</sup> A Subcomissão 8-a é a Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. A Subcomissão 7-b é a Subcomissão de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente.



No Capítulo 3.5 e 4.5 analisamos o processo de votação nas Subcomissões 8-a e 7-b, respectivamente. Esse foi o primeiro momento de decisão dentro da ANC, quando foi estabelecido o primeiro anteprojeto constitucional para as áreas consideradas. Ambos documentos seriam modificados nas demais fases da constituinte, porém as posições expressas pelos constituintes e grupos de interesse nessa fase materializaram um fio condutor, o primeiro texto base a partir do qual mudanças seriam propostas. Posto que a ANC trabalhou sem um projeto inicial, a subcomissão foi o momento fundador dessas áreas. Foi também nessa fase que ocorreram o maior número de audiências públicas, nas quais os grupos de interesse tiveram a oportunidade de fazer lobby direto. As evidências sugerem que as propostas desses grupos foram utilizadas pelo relatores como base para elaborar seus anteprojeto. Sustentamos que a maior parte da atividade lobista foi traduzida nessa fase. As alterações posteriores foram mais objeto da ação dos constituintes, partidos políticos e grupos suprapartidário, como o Centrão.

Nos Capítulos 3.6 e 4.6, analisamos as Comissões 8 e 7, respectivamente<sup>2</sup>. Nessas comissões houve alteração das condições ambientes onde os lobbies atuaram. Em primeiro lugar, a ocorrência de audiências públicas foi reduzida ou anulada, com isso os grupos de interesse perderam seu maior espaço de atuação. Em segundo lugar, a proporção entre progressistas e conservadores foi alterada, em especial na Comissão 8. Como consequência dessas alterações variou também o potencial de influência dos lobbies. Na área da educação os grupos de interesse identificados com os interesses da escola pública se organizaram para tentar evitar a reação conservadora sobre os avanços conquistados na fase de Subcomissão. Na área da saúde, a composição da comissão foi ainda mais favorável aos progressistas, os quais lograram alterações que aumentavam o nível de estatização do sistema de saúde proposto. Os lobbies do setor privado reagiriam conseguindo conter esses avanços a partir da fase de Comissão de Sistematização.

Nos Capítulos 3.7 e 4.7 analisamos, respectivamente, os debates em torno das áreas da educação e da saúde na Comissão de Sistematização. Nessa fase, embora a pressão dos lobbies seguisse intensa, os constituintes sinalizaram que se voltariam para o consenso. Os radicalismos observados na subcomissão e comissão da área da educação

---

<sup>2</sup> A Comissão 8 era a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência de Tecnologia e da Comunicação. A Comissão 7 era a Comissão de Ordem Social.

seriam pulverizados em nome da moderação. Os próprios grupos de interesse situados nos extremos em termos de posições passariam a cogitar uma estratégia negociada.

Nos Capítulos 3.8 e 4.8 analisamos mais uma vez as áreas da educação e saúde, respectivamente, agora na fase de Plenário. Trata-se do momento mais decisivo da ANC, quando foi definida a versão final dos grandes acordos negociados nas duas áreas consideradas, os quais contaram com participação de lideranças de todos os partidos políticos e mediação dos grupos de interesse. Os lobbies seguiriam pressionando até o final, buscando alterar as questões que ainda eram objeto de impasse.

Nos Capítulos 3.9 e 4.9 resumimos nossas análises das áreas da educação e da saúde, respectivamente, e no Capítulo 6 sintetizamos as principais conclusões da pesquisa. As análises dos Capítulos 3 e 4 baseiam-se, principalmente, em pesquisa documental, de diferentes fontes primárias. Para reconstruir os debates e os processos decisórios em torno das áreas da educação e da saúde foram consideradas todas as falas de constituintes e representantes de grupos de interesse em todas as fases da ANC, quando um desses temas era abordado. Foram também analisados todos os anteprojetos e relatórios elaborados durante a ANC, referentes às áreas consideradas. Complementarmente, para contextualizar a temática analisada, recorreremos à literatura especializada quando necessário, bem como à matérias, artigos, editoriais e entrevistas registradas pela imprensa da época. Também foram considerados documentos elaborados pelas entidades, em especial suas propostas constitucionais. O volume de dados foi expressivo. Apenas entre atas e diários das subcomissões foram analisadas 900 páginas (570 da Subcomissão 8-a e 330 da Subcomissão 7-b), nas duas comissões consideradas foram mais 469 páginas (280 da Comissão 8 e 189 da Comissão 7), na Comissão de Sistematização 2393 páginas e na fase de Plenário em torno de 13 mil páginas, totalizando mais de 17 mil páginas. Na Comissão de Sistematização e no Plenário analisamos integralmente as sessões referentes às votações das matérias relacionadas às áreas da educação e da saúde, bem como todos os demais momentos nos quais constituintes ou representantes de grupos de interesse abordaram uma das duas temáticas.

Essa estratégia foi possível por meio da busca por palavras-chave nos documentos<sup>3</sup>. As atas das demais fases da ANC (subcomissão e comissões temáticas) foram analisadas integralmente. Conforme mencionamos acima, nossa estratégia foi registrar os movimentos políticos, bem como seus resultados normativos ao longo da ANC, mostrando a influência relativa de cada uma das variáveis independentes (ação propositora dos atores internos e dos atores externos) sobre as variáveis dependentes, os “resultados” (anteprojeto, constituição), análise que permitiu avaliar o potencial de influência dos lobbies ao longo do processo, bem como a eficiência da estratégia organizativa adotada para as diferentes condições do ambiente.

---

<sup>3</sup> Para a área da educação analisamos todos os retornos da pesquisa pelos termos “educação”, “ensino” ou “escola”. Para a área da saúde foram buscados os termos “saúde”, “hospi” (o qual incluiu retornos para os termos “hospital”, “hospitais”, “hospitalar”) e “sanit” (que incluiu os termos “sanitário” e sanitária”).

# 1. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Esta pesquisa é ancorada, do ponto de vista teórico, nas agendas de pesquisa voltadas às análises comparadas de constituições e processos constituintes, bem como no exame das características presentes nestes processos que influenciariam o conteúdo das constituições. Esta agenda de pesquisa é um desdobramento da abordagem neo-institucionalista, segundo a qual constituições são regras do jogo que influenciam o comportamento dos atores políticos, premissa que justifica a análise dos processos pelos quais elas são formadas. Tradicionalmente, a Ciência Política tem se preocupado em definir um modelo de “boa constituição”, assim como os procedimentos mais adequados para alcançá-la (ELSTER, 1995; GINSBURG; ELKINS; BLOUNT, 2009). Há um longo debate sobre as vantagens e desvantagens em se adotar um ou outro processo de elaboração constitucional. Em geral, busca-se entender como diferentes escolhas durante o processo constituinte influenciam na estabilidade e durabilidade de uma constituição.

Entre as características consideradas, a participação popular ocupa posição de destaque. Argumenta-se que ela aumenta a legitimidade constitucional (HART, 2001, 2003; SAMUELS; WYETH, 2006), mas, ao introduzir mais atores no processo de negociação, pode dificultar a busca do consenso e comprometer a qualidade do texto, tornando-o inconsistente e, tendencialmente, impraticável (GHAI; GALLI, 2006; SALISBURY, 1975; SCAFF, 1975).

Concordamos com o argumento de que a participação popular dificulta o processo de barganha constitucional e sustentamos que, como consequência, tende-se a produzir constituições mais detalhadas e progressistas. O público, diante da percepção de que as oportunidades são episódicas, busca constitucionalizar direitos que tradicionalmente seriam matéria de legislação ordinária. Por conta da heterogeneidade dos atores que compõem o processo de negociação constitucional, há uma tendência de que mais interesses sejam contemplados, resultando em uma constituição detalhada, programática e repleta de *policies*.

Consideramos que as escolhas dos modelos de elaboração constitucional são fundamentais para entender o tipo de constituição resultante. Entendemos essas escolhas

como a manifestação dos interesses hegemônicos de uma sociedade cuja opção pela reforma constitucional superou as alternativas concorrentes. Estes interesses de reforma estão embebidos de outros a ele correlatos, entre os quais a intensificação do desejo popular de participar do processo. Os dados sugerem que a participação popular em processos de reforma constitucional se tornou uma demanda mais frequente, consolidando-se como uma tendência irreversível, talvez como um fenômeno correlato com o florescimento da própria democracia nas sociedades modernas.

Neste Capítulo examinamos a ocorrência desse fenômeno sobre uma perspectiva macro, analisando como os direitos sociais são distribuídos pelas 194 constituições vigentes<sup>4</sup>, bem como apresentamos evidências sobre a influência da participação pública nos processos constituintes que originaram as constituições mais progressistas de nossa amostra (analisamos processos constituintes de vinte países diferentes). Nosso principal objetivo foi buscar a existência de correlações universais na relação entre participação pública e elaboração de constituições progressistas, ou se esta relação é verdadeira para um conjunto de casos com características específicas.

Nossas evidências mostraram que, como no caso brasileiro, a participação pública também foi determinante em outros casos de intensa constitucionalização de direitos sociais, mas em outros sua influência foi marginal. Uma fragmentação dos casos analisados, agrupados de acordo com características pré-determinadas, permitiu um controle maior da influência de nossa variável independente (participação pública) sobre a elaboração de constituições progressistas. Ressalvamos ainda que analisamos a relação *de juri e de facto* desses direitos constitucionais, ou seja, nosso interesse foi buscar as razões pelas quais os constituintes introduziram estes direitos na constituição, mas não como e se foram implementados na realidade política e social do país. Assim, não sugerimos que haja necessariamente qualquer relação entre uma constituição progressista e uma prática política progressista.

Consideramos que as evidências que encontramos nesse Capítulo não confirmam a hipótese de que constituições progressistas são resultado de processos constituintes com um alto nível de participação pública. Apenas quatro dos casos analisados não contaram

---

<sup>4</sup> Consideramos “constituições vigentes” aquelas em vigor até julho de 2016. Eventuais novas constituições, promulgadas no segundo semestre de 2016 e ao longo de 2017 são desconsideradas.

com nenhum dos instrumentos de participação pública considerados em nossa análise (audiência pública, propostas populares e adoção constitucional por referendo) e em três deles a constituição foi aprovada por meio de referendo, mas o processo não contou com audiência pública nem propostas populares. Isto é, treze dos vinte processos constituintes analisados contaram com audiências públicas ou propostas populares (dez contaram com ambos instrumentos).

Contudo, alguns processos constituintes, embora tenham introduzido instrumentos de participação pública, estes tiveram pouca influência sobre o conteúdo social de suas constituições, o qual foi determinado exclusivamente pela composição da assembleia constituinte. Consideramos que apenas em cinco casos os instrumentos de participação pública tiveram influência determinante na inclusão de direitos sociais na constituição. Não é coincidência que sejam todos eles sul-americanos (Brasil, Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia). A literatura em direito constitucional comparado identificou um padrão na elaboração de constituições na região, que seriam caracterizadas por serem processos altamente participativos, um fenômeno que tem sido chamado de Novo Constitucionalismo. Assim, consideramos que nossa hipótese se confirma para este grupo de constituições, mas não se afirma como uma relação universal, pois em alguns casos claramente há variáveis mais importantes que a participação pública para explicar a inclusão de direitos sociais na constituição.

### **Definindo constituições “progressistas”: considerações metodológicas**

Nosso objetivo neste Capítulo é analisar se constituições progressistas são resultado de processos constituintes com um alto nível de participação pública. Assim, nesta análise a categoria “constituição progressista” (A) é nossa variável dependente e “participação pública” (B) a variável independente. Sustentamos que a presença de participação pública influencia positivamente a elaboração de constituições progressistas. Contudo, consideramos difícil provar que A é consequência da influência de B. Isto é, encontrar evidências de que o conteúdo progressista de uma constituição é resultado direto da influência da participação pública durante o processo constituinte. Mostraremos, não obstante, se constituições progressistas tendem ser originadas a partir de processos

constituintes com alto nível de participação pública. A relação causal entre A e B encontra variados graus de confirmação nos dados levantados, conforme mostraremos.

Nesta primeira parte do Capítulo definimos quais constituições são progressistas, assim como o que significa, no limite de nossa metodologia, uma constituição ser progressista. Utilizamos como base de mensuração/classificação para definir quais características constitucionais são consideradas como parâmetro de progressismo a codificação das constituições em relação ao seu conteúdo nas áreas dos direitos da Saúde e Educação<sup>5</sup>. Embora as áreas da Saúde e Educação isoladas não correspondam a amplitude que o conceito de “progressismo” pode sugerir, esta seleção é compatível com o recorte do objeto proposto nesta pesquisa, em relação a análise dos lobbies no processo constituinte de 1987-88. Assim, não temos a ambição de encerrar o debate sobre os critérios que definem o progressismo de uma constituição. Nosso objetivo está mais voltado para os interesses específicos, mas nem por isso pouco amplos, do entendimento da extensão com a qual os direitos da saúde e educação foram incorporados nas constituições então vigentes.

Escolhemos a Constituição brasileira de 1988 como base de referência para comparar o nível de progressismo de uma dada constituição. Assim, definimos uma amostra de constituições que atendessem ao seguinte par de critérios: (A) sistema de saúde público gratuito e universal e (B) educação gratuita para todos até o nível de ensino “primário”, “educação elementar” ou equivalente.

Entre as 194 constituições, 22 atendem ao critério A, 93 ao critério B e 19 aos critérios A e B. Nossa amostra engloba os 19 casos que atendem a ambos critérios e o processo colombiano<sup>6</sup>, mostrando o impacto da participação pública em cada processo constituinte. A influência da participação pública, nossa variável independente, foi analisada a partir de dois instrumentos de participação: (a) audiências públicas e (b) propostas populares. Outros critérios foram considerados, ainda que com menor ênfase, tais como presença de referendo popular para aprovar a constituição e apoio popular

---

<sup>5</sup> Foram codificadas todas as 194 constituições vigentes, cujos textos integrais estão disponíveis em tradução para o inglês no banco de dados do *Constitute*, um website desenvolvido pelo *Comparative Constitution Project (CCP)*, o qual também conta com uma ferramenta de indexação por temas, incluindo a possibilidade de busca por conteúdos específicos na área dos direitos sociais (PROJECT, [S.d.]).

<sup>6</sup> Em uma seção futura deste Capítulo explicamos os motivos para a inclusão do caso colombiano.

medido por meio de pesquisas de opinião. Consideramos três níveis de participação pública, do menor para o maior:

Nível 1: existência formal de instrumentos de participação (a e b): buscamos a existência destes instrumentos, por exemplo, nos regulamentos internos do corpo constituinte (na maioria dos casos assembleias constituintes), em declarações oficiais de autoridades, etc.

Nível 2: os instrumentos são implementados: analisamos se, além da existência formal de instrumentos de participação pública, os mesmos foram colocados em prática de forma efetiva durante o processo constituinte.

Nível 3: a participação popular por meio de instrumentos de participação pública geraram mudanças no conteúdo da constituição e/ou influenciaram os constituintes da assembleia, por exemplo, por meio do lobby de grupos de interesse.

Consideramos que o caso brasileiro atende aos três níveis de participação. Na maioria dos casos conseguimos apenas avaliar se a participação pública atende aos níveis 1 e 2, pois o julgamento do terceiro nível carece de uma análise mais profunda da atuação dos diferentes grupos de interesse, bem como sua relação com os principais atores políticos em cada contexto de reforma constitucional.

Abaixo listamos os códigos usados para classificar as constituições em relação aos direitos das áreas da Saúde e Educação<sup>7</sup>. 136 constituições contêm ao menos uma menção a questões da área da Saúde. Elas foram codificadas em dez grupos diferentes. Algumas constituições são codificadas em dois grupos diferentes (e.g. UA/FS, significando que a constituição garante sistema de saúde gratuito e universal e também menciona como este sistema deve ser financiado).

---

<sup>7</sup> Os códigos foram originalmente elaborados para utilização em pesquisas internacionais, portanto optamos por mantê-los em inglês, de modo a padronizá-los para o uso em futuros trabalhos. A composição de todos os quadros e tabelas deste Capítulo são de elaboração própria.



## Quadro 1: Códigos Saúde

Códigos Saúde	
<b>NH</b>	No Health System: constituição não menciona qualquer tipo de organização de um sistema público de saúde
<b>PH</b>	Free Preventive Health Care: constituição garante apenas serviços gratuitos de saúde preventiva
<b>UA</b>	Universal Access: constituição garante um sistema público de saúde gratuito e universal (gratuito e para todos os cidadãos)
<b>FS</b>	Funding System: constituição inclui dispositivo(s) sobre o sistema de financiamento do sistema de saúde
<b>FP</b>	Free for Poor: constituição garante atendimento médico gratuito apenas para alguns grupos da sociedade, incluindo idosos, crianças, mães, etc. Mas nunca é universal.
<b>BHC</b>	Basic Health Care: similar ao PH. A constituição garante apenas saúde básica gratuita
<b>HCL</b>	Health Complementary Law: a garantia de serviços de saúde pelo Estado será dada de acordo com lei complementar
<b>AR</b>	Access if the State has Enough Resources: o serviço de saúde não é uma garantia, mas um objetivo da nação. Aplica-se também aos casos nos quais a constituição define como objetivo o aumento do acesso aos serviços públicos de saúde
<b>RHC</b>	Right to Health Care: a constituição define saúde como um direito, mas não especifica se deve ser gratuita
<b>SPMI</b>	State Provides Minimum Health Care Insurance: o Estado provê um seguro de saúde mínimo

Fonte: Elaboração própria

As constituições foram classificadas, no que diz respeito ao direito à educação, de acordo com o nível de acesso garantido por cada documento. Consideramos três níveis de acesso educacional: (1) primário, elementar ou equivalente; (2) secundário, ensino médio (*high school*), ou equivalente; (3) terciário, educação superior, *post-secondary education*, ou equivalente.

Tomando como base estes três níveis, elaboramos dez códigos, listados abaixo. Assim como no caso da área da saúde, algumas constituições são codificadas em dois grupos diferentes (e.g. F/GPS, significando que a constituição garante educação gratuita até o primário e educação gratuita no nível superior em instituições públicas).

## Quadro 2: Códigos Educação

Códigos Educação	
<b>PL</b>	Primary Level: Educação gratuita para todos até o primário é garantida pelo Estado
<b>SL</b>	Secondary Level: Educação gratuita para todos até o nível secundário é garantida pelo Estado
<b>TL</b>	Third Level: Educação gratuita para todos até o nível superior é garantida pelo Estado
<b>FP</b>	Free in Public Institutions: a educação fornecida por instituições públicas é gratuita
<b>FPP</b>	Free in Public Institutions up to the Primary Level: a educação fornecida por instituições públicas é gratuita até o nível primário
<b>FPS</b>	Free in Public Institutions up to the Secondary Level: a educação fornecida por instituições públicas é gratuita até o nível secundário
<b>FPT</b>	Free in Public Institutions up to the Third Level: a educação fornecida por instituições públicas é gratuita até o nível superior
<b>ND</b>	Not Defined: a constituição não esclarece até que nível a educação é gratuita
<b>ECL</b>	Education Complementary Law: a gratuidade da educação e/ou o nível ao qual ela será gratuita é definido por lei complementar
<b>NG</b>	Not Guaranteed: a constituição não garante educação gratuita em nenhum nível, mas dispõe que a gratuidade da educação deva ser um objetivo a ser atingido

**Fonte:** Elaboração própria

Segundo os dados que analisamos, a introdução de direitos sociais e do trabalho nas constituições é um fenômeno recente, claramente observado a partir de meados da década de 1970 e com tendência crescente nas décadas que se seguiram. Ao mesmo tempo, mais de três quartos das atuais constituições (149 das 194, 76,8%) foram promulgadas após 1970, indicando que existem poucas constituições “antigas” (menos de um terço das atuais constituições já alcançou os 50 anos de idade). Esta constatação evidencia que constituições são, em geral, substituídas com frequência, por razões variadas. Argumentamos que associado aos fatores que influenciam na estabilidade de uma constituição e na probabilidade dela ser substituída por uma nova, conforme Ginsburg; Elkins; Melton (2009), adiciona-se uma tradição mais recente do constitucionalismo identificado com a ideia de constituições funcionando como instrumentos de democratização, incluindo a introdução de direitos sociais e do trabalho (GINSBURG; ELKINS; MELTON, 2009).

Das 194 constituições vigentes, 158 apresentam ao menos uma menção a algum direito na área saúde ou educação. Na tabela abaixo mostramos quantas constituições

deste universo de 158 apresentam cada um dos códigos da área da saúde, acima mencionados, bem como em que intervalo de tempo esta constituição foi elaborada.

**Tabela 1: Códigos Saúde (intervalos 50 anos)**

Códigos Saúde (para cada intervalo de 50 anos)						
	1801-1850	1851-1900	1901-1950	1951-2000	2001-	All Time
PH (Free Preventive Health Care)	0	0	0	0	1	1
UA (Universal Access)	0	0	1	14	8	22
FS (Funding System)	0	0	0	4	2	6
FP (Free for Poor)	0	0	1	10	4	15
BHC (Basic Health Care)	0	0	1	2	4	7
HCL (Health Complementary Law)	0	0	1	18	10	29
AR (Access if the State has Enough Resources)	1	0	2	11	5	19
RHC (Right to Health Care)	1	1	3	30	12	47
SPMI (State Provides Min. HC Insurance)	0	0	0	3	0	3
No Mention	1	1	3	16	0	21
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>108</b>	<b>46</b>	<b>170<sup>8</sup></b>

Fonte: Elaboração própria

Cabe observar que estes dados correspondem a versão mais recente de cada uma das constituições vigentes, significando que alguns dos direitos sociais podem não ter sido incluídos no texto original, mas em emendas futuras<sup>9</sup>. Esclarecemos, sempre quando relevante, se o direito social foi incluído na versão original da constituição ou em uma emenda futura. Mas, em média, constituições mais recentes apresentam mais direitos sociais quando comparadas com as constituições mais antigas, mesmo considerando suas versões mais recentes. Das 194 constituições vigentes, 28 foram elaboradas antes de 1950

<sup>8</sup> Algumas constituições receberam dois códigos, então elas estão sendo contadas duas vezes no quadro. Isso explica porque temos um total de 170 ao invés de 158 constituições.

<sup>9</sup> Consideremos as nove constituições precedentes a de Taiwan de 1947 no universo de 158 constituições: Holanda, 1815; Bélgica, 1831; Luxemburgo, 1868; México, 1917; Liechtenstein, 1921; Letônia, 1922; Indonésia, 1945; Japão, 1946 e Itália, 1947. Todas incluem dispositivos para a área da saúde, contudo nem todos foram introduzidos na versão original da constituição. Por exemplo, a versão mais recente da constituição holandesa (de 2008) é codificada como AR, mas os direitos sociais apenas foram incluídos 168 anos após sua promulgação durante sua revisão constitucional de 1983 (WIPO, [S.d.]). O direito ao acesso a serviço público de saúde na constituição de Luxemburgo apenas foi incluído em 1948, 80 anos após sua promulgação (LUXEMBOURG, 1948). A versão original da constituição mexicana de 1917 não contava com nenhuma provisão para a área da saúde, este direito foi introduzido por meio de emenda apenas nos anos 1980. Por outro lado, outras constituições garantiram direitos sociais desde sua primeira versão. A constituição belga definiu o direito ao acesso à serviços públicos de saúde desde sua promulgação em 1831, o que faz dela a constituição mais antiga do mundo ainda vigente que trata sobre este assunto. Do mesmo modo, a constituição de Liechtenstein definiu saúde pública como responsabilidade do estado desde sua promulgação, em 1921.

e 16 delas contam com ao menos uma menção à direitos referentes a área de saúde (57% delas). 166 constituições foram escritas após 1950 e 123 delas mencionam algum direito na área da saúde (74% delas). Depois de 1970 esta proporção é ainda maior: 81% das 148 constituições contam com direitos na área da saúde.

O acesso universal e gratuito à saúde (UA), um dos critérios de nossa amostra, é um fenômeno ainda mais recente. A primeira constituição codificada como UA é a de Taiwan em 1947, mas, como discutiremos, trata-se de um caso isolado. Desconsiderando-a, a primeira constituição classificada como UA foi promulgada em 1972 (a constituição da Coreia do Norte). A tabela a seguir mostra o número de constituições codificadas como UA para cada década após 1970.

**Tabela 2: Número de constituições UA por década**

UA 1951-						
	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2010-	All Time
UA	5	2	7	7	1	23 <sup>10</sup>
Constituições	29	21	57	31	12	150 <sup>11</sup>
% UA	17%	10%	12%	23%	8%	15%

Fonte: Elaboração própria

Apenas 23 das 194 constituições vigentes são codificadas como UA e todas elas, exceto uma, foram elaboradas após 1970. Desde então, em média apenas 14% das constituições promulgadas (e ainda vigentes) provêm um sistema público de saúde gratuito e para todos. Há um pico nos anos 2000, quando quase um quarto das constituições são codificadas como UA. Mas, a tendência crescente das três décadas anteriores (1980, 1990 e 2000) decai significativamente nas doze constituições mais recentes, promulgadas nos anos 2010. Cinco das 23 constituições codificadas como UA também são codificadas como FS, isto é, contêm provisões a respeito de como sistema deverá ser financiado<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> 23 é a soma das 22 constituições codificadas como UA após 1951, como mostrado no quadro, mais a constituição taiwanesa de 1947.

<sup>11</sup> 150 é o número total de constituições ainda vigentes que foram criadas em ou depois de 1971.

<sup>12</sup> As cinco constituições são Irã (1979), Brasil (1988), Venezuela (1999), Equador (2008) e Egito (2014). Todas elas integram nossa amostra de 20 países.

Outro critério adotado para compor nossa amostra diz respeito ao nível de acesso educacional gratuito garantido pela constituição. Das 194 constituições vigentes, 135 (69%) apresentam pelo menos um código de educação, conforme a tabela abaixo.

**Tabela 3: Códigos Educação (intervalos de 50 anos)**

Códigos Educação (intervalos de 50 anos)						
	1801-1850	1851-1900	1901-1950	1951-2000	2001-	All Time
PL	1	1	8	33	10	53
SL	1	0	1	18	7	27
TL	0	0	0	2	2	4
FP	0	1	1	4	2	8
FPP	0	0	1	1	1	3
FPS	0	0	0	4	0	4
FPT	0	0	0	1	1	2
ND	1	0	3	6	2	12
ECL	0	0	0	3	3	6
NG	0	0	0	4	4	8
PL/FPM <sup>13</sup>	0	0	0	1	0	1
PL/FPT <sup>14</sup>	0	0	0	3	0	3
SL/FPT <sup>15</sup>	0	0	0	1	3	4
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>81</b>	<b>35</b>	<b>135</b>

Fonte: Elaboração própria

Desde o início do século XX, em média 49% das constituições promulgadas (e ainda vigentes) garantem educação gratuita ao menos até o nível primário, significando que metade delas são silenciosas a este respeito ou explicitamente definem este tema como matéria de lei ordinária (código ECL). Embora a proporção de constituições que garantem educação gratuita até ao menos o nível primário seja semelhante nos períodos de 1901-1950, 1951-2000 e 2000 até hoje, há um crescimento considerável, ao longo do século XX, da proporção de constituições que garantem educação gratuita até o nível secundário: de apenas 6% no período 1901-1950 para 15% entre 1951-2000 e 23% no último período (2001 até hoje). A garantia constitucional de acesso gratuito ao nível superior, contudo, é rara. Apenas quatro contam com tal provisão, sendo a primeira de 1971.

<sup>13</sup> Gratuita até o primário e gratuita em instituições públicas até o secundário.

<sup>14</sup> Gratuita até o primário e gratuita em instituições públicas até o ensino superior.

<sup>15</sup> Gratuita até o ensino superior e gratuita em instituições públicas até o ensino superior.

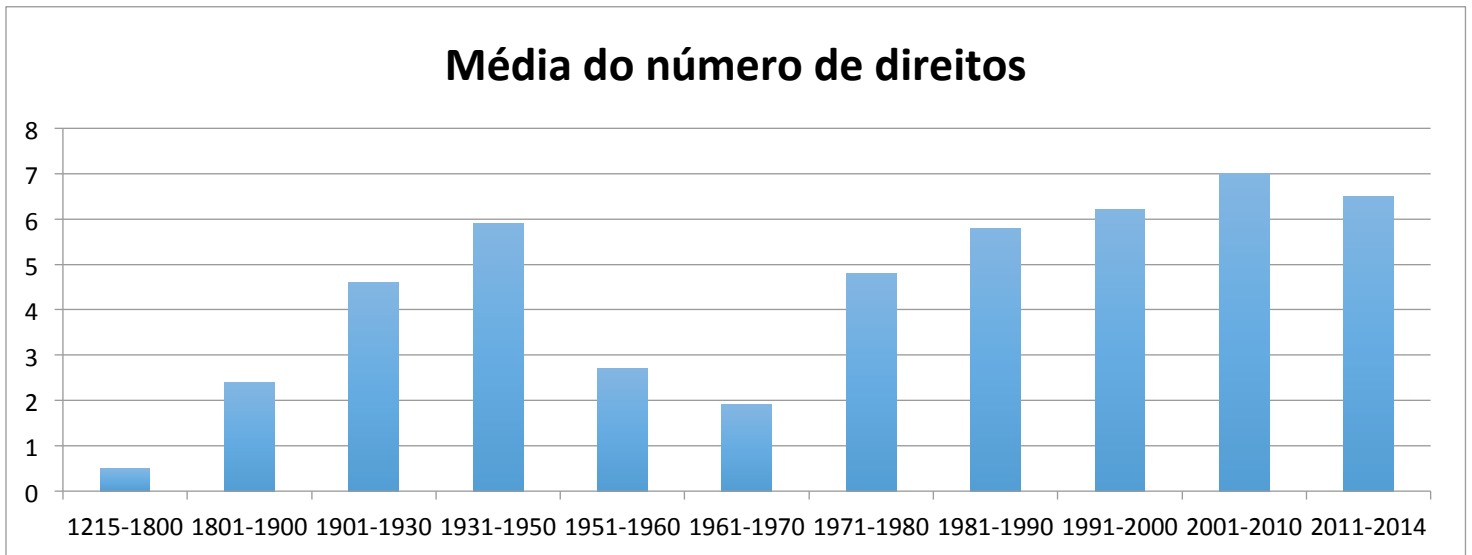
Além dos direitos vinculados as áreas da saúde e educação, analisamos a presença de outros direitos sociais e do trabalho nas constituições. Foram considerados treze direitos listados no *Constitute Project*<sup>16</sup>. Em média, cada uma das 194 constituições contam com 5,56 destes 13 direitos, com uma mediana de 5 e um desvio padrão de 3,7. Assim como a presença de direitos nas áreas da saúde e educação, os outros direitos sociais também estão presentes em números superiores nas constituições mais recentes. Lembramos que consideramos a versão mais recente de cada constituição, significando que no caso das constituições mais “antigas” é provável que haja um desvio mais significativo entre o número de direitos presentes nas suas versões originais e nas mais recentes (com todas as emendas). Mas, novamente, mesmo considerando as versões mais recentes, as constituições “antigas” contêm, em geral, consideravelmente menos direitos sociais que as constituições mais recentes, conforme gráfico abaixo, que mostra quantos dos treze direitos as constituições contêm em média, em diferentes períodos.

A exceção para a tendência mencionada acima são as décadas de 1950 e 1960, as quais em média contam com menos direitos sociais do que o período anterior de 1931-1950. Na realidade, o período de 1931-50 também contém um número médio de direitos sociais em suas constituições maior que a década de 1970 e 1980. Das dez constituições elaboradas nestes vinte anos, nove foram promulgadas durante os seis anos entre 1944 e 1949, sugerindo que a onda de reforma constitucional no período do pós-guerra é associado com uma agenda social. De 1970 em diante o número médio de direitos sociais nas constituições é 6,06, quase o dobro da média das constituições promulgadas antes de 1971 (3,34 direitos).

---

<sup>16</sup> (1) direito à moradia, (2) apoio do Estado aos desempregados, (3) direito de um ambiente de trabalho seguro, (4) direito ao descanso e ao lazer, (5) direito a um padrão de vida razoável, (6) direito a pagamento igual pelo trabalho, (7) limites no emprego de crianças, (8) garantias gerais de seguridade social, (9) proteção dos consumidores, (10) direito a usufruir os benefícios da ciência, (11) apoio do Estado às crianças, (12) apoio do Estado aos desabilitados, (13) apoio do Estado aos idosos.

**Gráfico 1: Média de direitos sociais**



### **Constituintes e participação pública: produzindo constituições progressistas?**

Nesta segunda parte do Capítulo analisamos os processos de elaboração de vinte constituições, mostrando a influência da participação pública na introdução de direitos sociais e do trabalho. Essas constituições foram escolhidas com base na similaridade com a constituição brasileira de 1988. A Constituição de 1988 é codificada como UA/FS em relação aos direitos da área da saúde e PL/FPT em relação aos direitos da área da educação (ver códigos nos Quadros 1 e 2). Isso significa que a constituição brasileira garante um sistema público de saúde gratuito e para todos com a previsão de um sistema para financiá-lo, e garante educação gratuita até o nível primário, além da gratuidade da educação em instituições públicas até o nível superior.

Compõem a amostra de vinte constituições todas as dezenove codificadas como UA na área da saúde (sistema público de saúde gratuito e para todos) e PL, SL ou TL na área da educação (educação gratuita pelo menos até o nível primário). Adicionamos também a constituição colombiana de 1991, que é codificada como UA em relação aos direitos da saúde, mas FP na área da educação (constituição garante ensino gratuito em instituições públicas, mas não garante vagas para todos em nenhum nível). Apesar de não satisfazer o segundo critério, optamos por incluí-la na análise pela grande quantidade de outros direitos sociais e do trabalho nela presente (maior que a média das 19 constituições

que satisfazem os dois critérios) e por ser importante no contexto do Novo Constitucionalismo na América Latina.

O quadro abaixo sintetiza informações sobre as vinte constituições da amostra listadas em ordem alfabética: o ano que entraram em vigência, seus códigos para a área da educação e saúde e o número de outros direitos sociais e do trabalho nelas presente (de um total de 13 analisados).

### Quadro 3: Constituições da amostra

Constituições	Ano	Educação	Saúde	# outros direitos
Butão	2008	M	UA	8
Bolívia	2009	M/GPS	UA	12
Brasil	1988	F/GPS	UA/FS	13
Chile	1980	M	UA	3
Colômbia	1991	GP	UA	10
Cuba	1976	S	UA	7
Equador	2008	M/GPS	UA/FS	13
Egito	2014	M/GPS	UA/FS	11
Irã	1979	M	UA/FS	7
Iraque	2005	S	UA	8
Quênia	2010	F	UA	10
Madagascar	1991	F/GP	UA	8
Palau	1981	F	UA	4
Paraguai	1992	F	UA	12
Peru	1993	M	UA	7
Portugal	1976	F/NG	UA	13
Rússia	1993	M	UA	8
Taiwan	1947	F	UA	5
Ucrânia	1996	M	UA	11
Venezuela	1999	M/GPS	UA/FS	13

Fonte: Elaboração própria.

O quadro abaixo sintetiza as informações sobre a presença de instrumentos de participação pública nos processos constituintes analisados. As células preenchidas em preto indicam “sim”, enquanto as células não preenchidas indicam “não”.



**Quadro 4: Presença de instrumentos de participação pública**

Constituições	Promulgação	Audiências Públicas	Propostas Populares	Referendo Constitucional
Butão	2008			
Bolívia	2009			
Brasil	1988			
Chile	1980			
Colômbia	1991			
Cuba	1976			
Equador	2008			
Egito	2014			
Irã	1979			
Iraque	2005			
Quênia	2010			
Madagascar	1991			
Palau	1981			
Paraguai	1992			
Peru	1979			
Peru	1993			
Portugal	1976			
Rússia	1993			
Taiwan	1947			
Ucrânia	1996			
Venezuela	1999			

Fonte: Elaboração própria.

Em todos os casos analisados participação pública foi uma entre diversas e complexas variáveis, uma influenciando a outra e o resultado final – a constituição. Em muitos casos estão presentes instrumentos de participação pública e atividades lobista durante o processo constituinte, mas defini-los como determinantes diretos do conteúdo da constituição exige uma análise mais profunda da atuação de grupos de interesse em cada um dos casos, bem como sua relação com os atores políticos que protagonizaram cada processo de elaboração constitucional.

Considerando tais limitações, argumentamos, não obstante, que a introdução de direitos sociais nas constituições segue padrões definidos pela natureza do processo constituinte. Observamos a existência de ao menos três grupos de processos constituintes, distintos em termos da influência exercida pela participação pública na introdução de direitos sociais e do trabalho: (1) A participação popular foi introduzida por meio de um processo inclusivo com a presença de instrumentos de participação pública e um efetivo lobby dos grupos de interesse na área dos direitos sociais. Os casos classificados neste

grupo satisfazem pelo menos os dois primeiros níveis de participação pública, isto é, contaram com a presença formal de instrumentos de participação pública, os quais foram introduzidos no processo. O terceiro nível de participação implica que a participação do público influenciou efetivamente o conteúdo social da constituição. Os dados sugerem que esta relação é verdadeira para a maioria dos casos classificados nesta categoria, contudo, não dispomos de evidências suficientes para provar esta relação direta.

(2) O conteúdo progressista das constituições é resultado da identificação ideológica do corpo constituinte ou dos movimentos a partir dos quais a constituição emergiu. A determinação do conteúdo por meio da influência da participação pública nestes processos constituintes é inexistente ou secundária. Incluímos processos que se originaram de revoluções apoiadas pelo povo e identificadas com a ideologia marxista. Também incluímos casos nos quais o corpo constituinte foi altamente influenciado por ideais de esquerda do espectro político.

(3) Os elementos do processo constituinte que determinaram a inclusão de direitos sociais são muito específicos, relacionados às características particulares do processo, não havendo uma clara predominância da influência da participação pública ou de uma composição ideológica favorável do corpo constituinte.

Algumas constituições estão no limite entre um grupo e outro. Outras são mais claramente identificadas com um dos grupos. Consideramos esses grupos como categorias analíticas que facilitam a compreensão da ocorrência de padrões de influência da participação pública no conteúdo social das constituições. Reconhecemos que cada caso conta com variáveis específicas influenciando o resultante do processo constituinte e não as estamos ignorando. Nossa análise implica que, apesar das especificidades de cada caso, há padrões observáveis sobre como a participação pública foi introduzida nos processos constituintes e influenciaram a elaboração da constituição.

As constituições classificadas no primeiro grupo são aquelas mais compatíveis com nossa hipótese (constituições progressistas são resultados de processos constituintes com ampla participação pública). Consideramos a constituinte brasileira de 1987-88 um modelo deste primeiro grupo, pois ela se deu em um contexto de negociações entre atores políticos em uma Assembleia Constituinte que estava sob a influência de uma forte atividade lobista, viabilizada por conta de suas regras internas, que privilegiavam

instrumentos de participação pública, como as emendas populares e as audiências públicas, as quais foram realizadas em sessões das subcomissões e comissões da ANC. Ambos instrumentos foram amplamente explorados pelos grupos de interesse, conforme analisamos no Cap. 2.1.

## Disputas políticas e participação pública: o processo constituinte boliviano

### Quadro 5: Síntese Bolívia

Bolívia	
Promulgação	2009
Duração do processo	43 meses
Duração da Assembleia	16 meses
Audiências Públicas	Sim
Propostas populares	Sim
Referendo	Sim - 60% favor
Constitucional	
Código Saúde	UA (Universal Access)
Código Educação	SL (Secondary Level)/FPT (Free in Public Institutions up to the Third Level)

O caso boliviano é o que mais se aproxima do brasileiro no que diz respeito ao papel da participação pública no processo constituinte e sua influência na inclusão de direitos sociais na constituição, portanto é claramente identificado com o primeiro grupo. A constituinte boliviana foi fortemente influenciada pela participação pública, em especial pelo lobby do movimento indígena. Assim como no caso brasileiro, a composição da constituinte boliviana foi heterogênea, o que demandou um alto nível de negociação. Bolívar Lamounier argumenta que a transição brasileira se deu através de rupturas, por meio de eleições, isto é, através de uma disputa regulada (LAMOUNIER, 1988). Processo semelhante ao boliviano.

A constituinte boliviana (2005-2009<sup>17</sup>) se originou da ascensão da esquerda, amplamente apoiada pelos movimentos sociais, inclusive na proposta de reformar a constituição do país, objetivo viabilizado apenas por meio de longas e exaustivas negociações com a oposição, cujo resultado, segundo Maxwell Cameron e Evan Sharpe,

<sup>17</sup> A constituinte foi convocada por meio da lei 3091 de 6 de julho de 2005 e foi complementada por uma segunda lei convocatória em março de 2006 (Lei 3364 de 6 de março de 2006). O processo, desde a primeira lei convocatória até a promulgação da constituição, durou 43 meses, dos quais a assembleia constituinte esteve em funcionamento durante 16 meses.

foi uma constituição que representa “*a novel and unprecedented attempt to find a synthesis between the multiplicity of traditions and cultures that constitute Bolivian society*”<sup>18</sup> (CAMERON; SHARPE, 2010, p. 16). Evo Morales foi eleito presidente da Bolívia em 2005 prometendo elaborar uma nova constituição para o país. Mas, diferentemente do Brasil e dos casos equatoriano e venezuelano que analisaremos, Morales não convocou uma eleição para compor uma assembleia constituinte. Assim, a reforma constitucional se deu sob as regras da constituição então vigente, a qual determinava que qualquer emenda demandava o voto de pelo menos 2/3 do Congresso Nacional. Este foi o maior obstáculo para o grupo político majoritário de Morales, o qual não contava com esta maioria qualificada. Por conta disso, o processo começou travado em longas e infrutíferas negociações com a oposição<sup>19</sup>.

O impasse foi resolvido por meio de um acordo, segundo o qual o presidente Evo Morales, seu vice-presidente e oito prefeitos departamentais se submeteram a um referendo revogatório em agosto de 2008. O *Movimiento al Socialismo* (MAS), partido de Evo Morales, conseguiu ampla vitória no referendo, resultado que enfraqueceu a oposição forçando-a a aceitar a convocação de uma assembleia constituinte. Porém, o impasse seria transferido para esta arena decisória, que foi marcada por delicadas negociações entre o MAS e o principal partido de oposição, o Podemos, os quais conquistaram a maioria das cadeiras da Assembleia Constituinte. Segundo Franco Rocabado, o Podemos adotou uma estratégia obstrucionista, abstendo das votações de modo que não se atingisse o quórum necessário para a realização das votações (ROCABADO, 2009).

O impasse causado pela disputa entre os dois principais partidos políticos criou um vácuo de representação que foi ocupado pelos grupos de interesse, os quais aproveitaram a oportunidade concedida pelas regras altamente inclusivas da Assembleia Constituinte, as quais permitiam a realização de audiências públicas (Art. 22, 26, 32, 33, 37-44 e 75 do regulamento interno), apresentação de propostas pelo povo (Art. 22, 26, 37, 44, 76 e 78) e a criação de Representações Departamentais (Art. 37-44), as quais

---

<sup>18</sup> Em tradução livre: uma tentativa nova e sem precedentes de buscar a síntese entre a multiplicidade de tradições e culturas que constituem a sociedade boliviana.

<sup>19</sup> Segundo Grace Ivana Deheza, Morales contava com 147 dos 255 acentos do Congresso (57%), número próximo mas insuficiente para atingir os 169 votos necessários (IVANA DEHEZA, 2007).

definiam espaços permanentes de interação entre os constituintes de cada região com a sociedade civil durante o funcionamento da Assembleia Constituinte.

Segundo Rocabado (2009) os instrumentos de participação pública e o cenário político favorável para os grupos de interesse causaram uma “*constitutional fever*” na Bolívia. Uma avalanche de eventos públicos, como seminários e conferências, foram realizados para elaborar propostas constitucionais para a Assembleia Constituinte. Nesses encontros, tudo era suscetível de ser constitucionalizado. Segundo Rocabado, o adjetivo “constitucional” começou a assumir um conteúdo vago, sendo confundido com um antídoto ou uma fórmula normativa para tudo. A popularidade da constituinte tornou o processo ainda mais complexo, somando às intrincadas negociações partidárias, o compromisso político de atender as demandas populares, em especial a imensa expressão do lobby indígena.

## Equador e Venezuela: o processo constituinte controlado

### Quadro 6: Síntese Equador

Equador	
Promulgação	2008
Duração do processo	17 meses
Duração da Assembleia	10 meses
Audiências Públicas	Sim
Propostas Populares	Sim
Referendo	Sim - 69% a favor
Constitucional	
Código Saúde	UA (Universal Access)
Código Educação	SL (Secondary Level)/FPT (Free in Public Institutions up to the Third Level)

### Quadro 7: Síntese Venezuela

Venezuela	
Promulgação	1999
Duração do processo	8 meses
Duração da Assembleia	4 meses
Audiências Públicas	Sim
Propostas Populares	Sim
Referendo	Sim - 71.8% a favor
Constitucional	
Código Saúde	UA (Universal Access)
Código Educação	SL (Secondary Level)/FPT (Free in Public Institutions up to the Third Level)

Os processos constituintes no Equador e Venezuela posicionam-se no limite entre os dois primeiros grupos. Embora, como no caso boliviano, ambos processos tenham se dado num contexto caracterizado pela ascensão da esquerda ao poder, as constituições equatoriana e venezuelana foram elaboradas em diferentes circunstâncias. A constituição venezuelana foi produzida por meio de um processo de curta duração (8 meses), resultado das bem-sucedidas estratégias adotadas por Hugo Chávez, líder carismático eleito presidente em 1998 com um amplo apoio dos movimentos sociais. Chávez foi capaz de implementar uma reforma constitucional, paralisada na agenda política do país desde pelo menos o início dos anos 1980<sup>20</sup>. O processo constituinte equatoriano (2007-2008)

<sup>20</sup> Segundo Donna Van Cott, a pressão para reformar a constituição venezuelana de 1961 se tornou crescente após as constituições do Equador e Bolívia terem sido emendadas ou reelaboradas para incluir

envolveu dois atores principais, a articulação de esquerda *Alianza País*<sup>21</sup> do presidente Rafael Correa, vencedora das eleições de 2006, e os movimentos indígenas, com os quais, apesar de desacordos pontuais, o grupo de Correa compartilhava interesses, sobretudo no que diz respeito à substituição das políticas neoliberais por políticas econômicas e sociais que beneficiariam a população mais pobre do país.

As constituições desses países foram elaboradas unilateralmente pelo grupo político dominante e, em oposição com o que se deu nos casos brasileiro e boliviano, sem intrincadas negociações entre grupos políticos concorrentes.

Todo o processo constituinte venezuelano foi controverso, desde as eleições para a composição da Assembleia Constituinte. Segundo Cameron; Sharp (2010, p. 105), Chávez atuando como “um formidável organizador com uma grande capacidade de mobilizar a população em favor de suas reformas”, construiu uma constituinte de acordo com seus próprios interesses. Diversos autores analisam de forma crítica as estratégias adotadas por Chávez, as quais permitiram construir uma super-maioria para seu partido na assembleia constituinte e, assim, elaborar a constituição unilateralmente, ignorando os interesses da enfraquecida oposição<sup>22</sup>.

As eleições constituintes no Equador resultaram em uma estrondosa vitória do *Alianza País* de Rafael Correa, que conquistou 70% das cadeiras da Constituinte contra apenas 7% de seu principal oponente político, o *Partido Sociedad Patriótica – PSP*. Assim, as negociações durante a constituinte se limitaram à incorporar os interesses dos movimentos indígenas que apoiaram Correa na campanha para a aprovação da convocação da Assembleia Constituinte no referendo popular realizado em abril de 2007.

Consideramos que a predominância de forças de esquerda nas duas assembleias constituintes é a principal determinante do conteúdo social destas constituições, aproximando-as do segundo grupo. Contudo, ambos casos contaram com variados

---

uma série de novos direitos para as populações indígenas. A constituição venezuelana de 1961 era inferior a sua predecessora de 1947, no que diz respeito aos direitos indígenas (VAN COTT, D. L., 2003).

<sup>21</sup> A *Alianza País* era um grupo diverso, composto de movimentos sociais, acadêmicos e líderes de ONGs. A heterogeneidade da articulação, portanto, foi um desafio para manter sua coesão. Seu sucesso no processo constituinte foi, segundo Marc Becker, sobretudo, devido a aliança com os grupos indígenas que se separaram do movimento indígena *Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik*, crítico das políticas de Correa (BECKER, 2011).

<sup>22</sup> Sobre a reforma eleitoral promovida por Chávez, que favoreceu seu partido e os “super poderes” atribuídos à assembleia constituinte, ler (LANDAU, 2013).

instrumentos de participação pública, os quais foram efetivamente introduzidos no processo. Ainda, nos dois casos os grupos de interesses na área dos direitos sociais utilizaram eficientemente esses dispositivos de participação para pressionar a favor de seus interesses.

Em ambos casos destacou-se o bem-sucedido lobby indígena. Na Venezuela, os grupos indígenas apoiaram e foram apoiados por Chávez, que após eleito presidente criou a *Dirección de Assuntos Indígenas*, uma agência estatal que forneceu escritório e apoio financeiro para o CONIVE (*Consejo Nacional Indio de Venezuela*), principal grupo indígena venezuelano, com atuação em nível nacional<sup>23</sup>. Mas, a participação pública no processo venezuelano não se limitou aos grupos indígenas. A constituinte venezuelana é considerada uma das mais participativas da história. Segundo Rickard Lalander, ao incentivar a população a se envolver no processo de elaboração constitucional, o processo venezuelano promoveu um “constitucionalismo popular”, despertando o interesse político em setores tradicionalmente excluídos e apolíticos (LALANDER, 2012). Visto deste ângulo, segundo o autor, a constituinte venezuelana foi o processo de consulta popular mais democrático da história constitucional latino americana. Segundo María García-Guadilla, a taxa de sucesso do lobby foi alta. Das 624 propostas elaboradas por grupos de interesse mais da metade foi incorporada à constituição (GARCÍA-GUADILLA, 2003). Esta participação foi viabilizada por meio das regras internas da Assembleia Constituinte, a qual garantia realização de audiências públicas (Art. 83 e 84) e apresentação de propostas populares (Art. 80-84) (VENEZUELA, 1999). A real influência desta participação no conteúdo da constituição, contudo, é controverso. Segundo relatório da USIP, a participação pública no processo venezuelano foi usado como instrumento de manipulação do povo (GLUCK; BRANDT, 2015). Segundo Landau (2013, p. 17) a participação pública influenciou apenas “detalhes da constituição” e foi mais “enfeite” do que uma real influência.

No caso equatoriano, o lobby indígena teve um forte e esperado impacto na imposição de seus interesses na constituição. Assim como na assembleia venezuelana, a equatoriana também garantia audiências públicas (Art. 58-62) e apresentação de

---

<sup>23</sup> Sobre a atuação lobista dos grupos indígenas no processo constituinte venezuelano, ver (VAN COTT, DONNA LEE, 2003).



propostas populares (Art. 23 e 24), além de outros instrumentos de participação e inclusão da população no processo, como publicação online dos documentos constitucionais na língua indígena kichwa e a inclusão de acesso para deficientes visuais e auditivos (EQUADOR, 2007). Na área dos direitos sociais atuaram grupos de interesse em defesa da educação pública, com destaque para o documento aprovado no Segundo Congresso Nacional de Educação Pública, que englobava as propostas de grupos como o *Contrato Social por la Educación*, a *Unión Nacional de Educadores*, a *Federación de Técnicos Docentes del Minister*, entre outros. Na área da saúde destacou-se a proposta aprovada no Congresso Nacional de Saúde e Vida, realizado em abril de 2007, que foi apresentado à Assembleia Constituinte e, segundo Juan Acuña, incorporada com sucesso na constituição (ACUÑA, 2014).

Considerando nossa metodologia, os casos equatoriano e venezuelano atingiram os dois primeiros níveis de participação pública e muito provavelmente também o terceiro, o que também os aproximam do primeiro grupo de casos. Embora tenham atingido esses níveis, a importância da participação pública como fator de mudança nos dois casos é relativa, pois os grupos de interesse na área dos direitos sociais reivindicavam direitos que, em geral, as assembleias já estavam dispostas a constitucionalizar. Então, consideramos que o principal papel da participação pública nestes casos foi legitimar o processo e a nova constituição.

## Processo constituinte colombiano: constitucionalização como resolução de conflitos

### Quadro 8: Síntese Colômbia

Colômbia	
<b>Promulgação</b>	1991
<b>Duração</b>	11 meses
<b>Processo</b>	
<b>Duração</b>	5 meses
<b>Assembleia</b>	
<b>Audiências Públicas</b>	Sim – realizadas durante as comissões preparatórias, antes do instalação da Assembleia Constituinte
<b>Propostas Populares</b>	Sim – foram recolhidas mais de 150 mil propostas
<b>Referendo</b>	No
<b>Código Saúde</b>	UA (Universal Access)
<b>Código Educação</b>	FP (Free in Public Institutions)

O processo constituinte colombiano (1990-1991) se aproxima mais do primeiro grupo, mas com a adição de uma variável fundamental: o tempo (ou a falta dele). A constituição colombiana foi elaborada em um contexto de profunda crise do regime democrático fundado a partir do pacto consolidado pela Frente Nacional (FN), institucionalizado pela Constituição de 1958 e que significou um fim do confronto entre liberais e conservadores. Contudo, segundo María García-Guadilla e Mónica Hurtado, o fim deste confronto não impediu a emergência de outra confrontação armada (GARCÍA-GUADILLA; HURTADO, 2000). A crise do pacto promovido pela FN foi engatilhada por graves episódios de violência política entre grupos do Estado e grupos paramilitares contra várias guerrilhas de esquerda. A situação era agravada pelo poder dos narcotraficantes, que financiavam o conflito, além de integrarem esquadrões da morte. Os partidos que fundaram o pacto ente liberais e conservadores a partir da FN se tornaram incapazes de representar as forças sociais emergentes e, portanto, de lidar com a escalada da violência política. Assim, a *Asamblea Nacional Constituyente* (ANC) representou um esforço de mudança e uma tentativa de pacificação do cenário político.

De acordo com García-Guadilla; Hurtado (2000), a composição da ANC foi bastante diversa<sup>24</sup> e contou com uma forte demanda por participação pública, a qual foi atendida por meio das *Mesas de Trabajo* (comissões preparatórias), as quais realizaram aproximadamente 1500 audiências públicas por todo o país entre setembro e dezembro de 1990. Mais de 150 mil propostas foram coletadas nessas audiências<sup>25</sup>. Dado este complexo cenário social e político no qual se desenrolou o processo constituinte colombiano, cuja Assembleia Constituinte contou com a presença de atores representando interesses tão variados, é surpreendente sua curta duração – apenas 11 meses. Consideramos que ela é explicada pela gravidade da situação política na Colômbia, que resultou em um pacto entre as três principais forças da ANC, com o intuito de acelerar as decisões. Segundo García-Guadilla; Hurtado (2000), ao invés de um acordo entre as elites, como se deu com a FN, foi negociado um estratégico pacto político de curta duração entre o governo, os três presidentes da ANC e o líder do Partido Liberal, Alfonso Lopez.

## O processo constitucional queniano

### Quadro 9: Síntese Quênia

Quênia	
Promulgação	2010
Duração Processo	20 meses
Assembleia Duração	N.D.
Audiências Públicas	Sim
Propostas Populares	Sim
Referendo	Não
<b>Constitucional</b>	
Código Saúde	UA (Universal Access)
Código Educação	PL (Primary Level)

<sup>24</sup> Segundo (GARCÍA-GUADILLA; HURTADO, 2000), dos 72 constituintes, além das duas principais forças representadas pelos conservadores e liberais, dez eram ex-guerrilheiros, três representantes de grupos indígenas, dois de grupos evangélicos, e quatro eram mulheres (duas delas liberais, uma conservadora e uma de esquerda). Havia, ainda um representante de grupos paramilitares e um estudante. A composição completa da ANC pode ser vista em (GARCÍA-GUADILLA; HURTADO, 2000, p. 12).

<sup>25</sup> Há uma divergência quanto ao número real de propostas que foram coletadas durante as audiências públicas. De acordo com (RAMPF; CHAVARRO, 2014) foram mais de 150 mil propostas. Segundo (DUGAS, 1993) o número é muito maior: 250 mil propostas. O Arquivo da Assembleia Nacional Constituinte faz referência a pelo menos 120 mil propostas.

A constituição queniana de 2010 foi elaborada como uma das etapas do processo de negociação voltado para a superação da violência política que tomou o país após conflitos causados pelos resultados das eleições de 2007. Segundo Gilbert Khadiagla, os adversários políticos aceitaram negociar sob a mediação da União Africana em um acordo que resultou na chamada “Lei de Revisão Constitucional Queniana” (*Constitution of Kenya Review Act - CKRA*), cujo objetivo era reformar o sistema político do país por meio da elaboração de uma nova constituição. O CKRA estabeleceu um governo transitório, um cronograma constitucional e um corpo constituinte responsável pela elaboração da constituição (KHADIAGLA, 2015).

O principal corpo constitucional foi a *Committe of Experts* (CoE), composto por dez especialistas em constitucionalismo, sendo que três deles eram de outras nacionalidades africanas. De acordo com o cronograma, a CoE deveria elaborar o primeiro anteprojeto constitucional um ano após o início da vigência do CKRA. Após a publicação desta primeira versão, a CoE deveria revisar o documento incorporando propostas oriundas da população e dos demais corpos constituintes: a Assembleia Nacional e o *Parliamentary Select Committee* (PSC), composto da seleção de 27 de seus membros. O quarto corpo constitucional, segundo o CKRA, seria o referendo popular, a partir do qual os eleitores quenianos poderiam aceitar ou rejeitar a constituição.

Embora a constituição queniana tenha sido elaborada por uma comissão constituinte técnica, a CoE, composta por especialistas em direito constitucional, as participações político-partidária e popular também foram incorporadas ao processo. A primeira por meio do PSC e da Assembleia Nacional, os quais enviaram propostas de emendas para serem avaliadas pela CoE. A participação popular também foi relevante. O processo constituinte queniano de 2008-2010 retomou o processo iniciado pela *Constitutional of Kenya Review Comission* (CKRC), instalada em 2005, na qual foram realizadas audiências públicas em todas as regiões do país e foram recebidas propostas populares. Relatórios com essas propostas foram considerados no processo constituinte de 2008-2010, o qual realizou novas consultas populares, permitindo pelo período de um mês que novas propostas fossem encaminhadas para a avaliação da CoE. De acordo com o website [constitutionnet.org](http://constitutionnet.org), o CoE coletou mais de 26 mil propostas e comentários oriundos da população durante seus oito meses de operação. Essas propostas foram

apresentadas durante dezoito audiências públicas realizadas em oito províncias quenianas por subgrupos da CoE, entre 20 e 25 de julho de 2009. Também foi registrada a realização de audiências públicas com especialistas em questões específicas (CONSTITUTIONNET, [S.d.]). O processo foi profundamente apoiado pela população, indicando que a participação popular foi bem recebida. Assim, classificamos o processo constituinte queniano no primeiro grupo, mas consideramos limitada a influência do lobby no processo, pois a inclusão das contribuições propostas por meio dos instrumentos de participação pública era decisão de poucos especialistas, os quais não haviam sido escolhidos democraticamente pelo povo.

### **Institucionalização revolucionária: os processos constituintes português e cubano**

**Quadro 10: Síntese Portugal**

<b>Portugal</b>	
<b>Promulgação</b>	1976
<b>Duração Processo</b>	23 meses
<b>Duração Assembleia</b>	10 meses
<b>Audiências Públicas</b>	Não
<b>Propostas Populares</b>	Não
<b>Referendo</b>	Não
<b>Constitucional</b>	
<b>Código Saúde</b>	UA
<b>Código Educação</b>	PL

**Quadro 11: Síntese Cuba**

<b>Cuba</b>	
<b>Promulgação</b>	1976
<b>Duração Processo</b>	14 meses
<b>Duração Assembleia</b>	14 meses
<b>Audiências Públicas</b>	Sim
<b>Propostas Populares</b>	Sim
<b>Referendo</b>	Sim - 97.7%
<b>Constitucional</b>	a favor
<b>Código Saúde</b>	UA
<b>Código Educação</b>	TL

Classificamos no segundo grupo processos constituintes que foram resultado de revoluções identificadas com a ideologia marxista e, assim, inclinados a incluir direitos sociais e do trabalho. Os processos cubano e português se encaixam neste contexto. Ambas constituições institucionalizaram o processo de transição revolucionária e foram elaboradas sob a imposição de um grupo hegemônico, portanto, com a ausência de barganha política. As duas constituições foram influenciadas por uma agenda de expansão dos direitos sociais, mas enquanto o documento cubano constitucionalizou um

regime socialista centralizado e autoritário, a Carta portuguesa promoveu instituições democráticas. O processo em Portugal não contou com significativa participação pública e, embora o processo cubano tenha introduzido participação por meio de consultas populares, nos dois casos foi a orientação ideológica da revolução que determinou o conteúdo progressista das constituições.

O processo constituinte português (1974-1976) foi parte da transição de uma ditadura (o Estado Novo), destituída por meio de um golpe militar em abril de 1974, para a implementação de uma ordem constitucional democrática em um processo que ficou conhecido como Revolução dos Cravos. As forças armadas, através do Movimento das Forças Armadas (MFA), exerceram importante influência na assembleia constituinte, que foi composta por meio de eleição, mas funcionou sob um pacto entre os partidos políticos e o MFA, no qual este último garantiu o poder de supervisionar o progresso da constituinte.

A influência da MFA sobre a Assembleia Constituinte atribuiu um caráter dúbio ao processo, posto que a Assembleia não instalou-se como uma instituição independente e democrática, embora seus membros tenham sido eleitos por meio de sufrágio universal, com voto secreto, em uma eleição que contou com a expressiva participação de 91,66% dos eleitores (a maior da história portuguesa) (MATTOSO; FERREIRA; DE LOURDES ROSA, 2001, p. 203). Em troca das eleições constituintes o MFA estabeleceu um pacto com os partidos políticos, segundo o qual os militares asseguraram o poder de supervisionar a Assembleia Constituinte por meio de uma comissão designada para este propósito (BRUNEAU, 1986, p. 4). Apesar da influência autoritária sobre o corpo constituinte democraticamente eleito, os militares sinalizavam, ao menos retoricamente, comprometimento com a democratização portuguesa. Alegavam que o estabelecimento de instituições de controle, como a comissão mencionada, era necessário para evitar desvios nos rumos da revolução (PORTUGAL, 1975).

A situação é comparável com as tentativas de intervenção do Presidente José Sarney durante o processo constituinte brasileiro. Embora o governo não tivesse nenhum poder formal de interferência sobre a soberania da Assembleia Nacional Constituinte, o Poder Executivo pressionou os constituintes em várias ocasiões visando a aprovação de matérias de interesse de Sarney, sobretudo sobre a extensão de seu próprio mandato

presidencial. Bruneau (1986, p. 17) definiu elegantemente o conflito entre a soberania constituinte, representada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), Ulysses Guimarães, e a intervenção do Poder Executivo: *“In a certain sense Brazil became a two phased diarchy: Sarney held power in the present, while Guimaraes sought to define the nature of power in the future”*. A diferença fundamental entre os casos português e brasileiro reside na natureza da interferência em cada um dos processos. No caso português ela era oficial, institucionalizada, enquanto no Brasil ela foi informal, extralegal.

O resultado das eleições constituintes portuguesas, realizadas em 25 de abril de 1975, foi decepcionante para os partidos de esquerda mais radicais e para a MFA. Os maiores vencedores foram o Partido Socialista (PS), que ganhou 116 das 250 cadeiras e o Partido Popular Democrata (PPD), com 81 cadeiras. Os principais perdedores foram o Partido Comunista Português (PCP), que ganharam 30 cadeiras e seu aliado, o Movimento Democrático Português (MDP), com apenas 5 cadeiras. Como consequência, intensificou entre os partidos radicais (PCP e seus aliados) o esforço para diminuir a importância da Assembleia Constituinte no processo de transição revolucionária (MATTOSO; FERREIRA; DE LOURDES ROSA, 2001).

A Assembleia Constituinte Portuguesa (ACP) foi instalada em junho de 1975, sob o delicado pacto MFA-partidos. O clima de tensão política externo à ACP impossibilitou a elaboração da nova constituição. O confronto dos grupos radicais de esquerda, adeptos dos ideais revolucionários, contra grupos moderados, defensores da reforma mediante eleições, dissolveu o pacto, o qual seria substituído por um segundo pacto em fevereiro de 1976. Esta mudança, causada pela necessidade de renegociação do MFA com os partidos políticos, foi fundamental para alterar os rumos do processo constituinte, pois os termos do pacto reduziram o controle político do militares sobre a ACP (PORTUGAL, 1976).

A constituinte portuguesa foi um estágio de um processo revolucionário marcado por inquietação social e instabilidade política. Seu caráter democrático é dúbio. A Assembleia Constituinte foi composta por eleições em uma disputa justa entre diversos partidos políticos e todo o processo revolucionário foi amplamente apoiado pela população. Contudo, a Assembleia Constituinte esteve sob constante pressão externa

durante seus dez meses de funcionamento, sendo fiscalizada pelas instituições militares e contestada por grupos radicais de esquerda. Sua autonomia foi significativamente limitada pelo pacto estabelecido entre a MFA e os partidos políticos. O acordo foi enfraquecido ao longo do processo como consequência do conflito partidário, os militares reagiram reestabelecendo os termos do pacto, o que resultou na diminuição de sua influência sobre a Assembleia Constituinte quando esta, contudo, já estava próxima de encerrar seus trabalhos.

Sustentamos que o teor progressista da constituição portuguesa é resultado da natureza marxista da Revolução de 1974 e dos partidos políticos que compuseram a Assembleia Constituinte. Portanto, a experiência portuguesa não encontra um paralelo claro com o caso brasileiro, cujo processo foi o resultado de negociações que envolveram partidos políticos de diferentes ideologias, embora sua composição fosse majoritariamente conservadora.

Não foram encontrados registros de participação pública por meio de instrumentos de democracia direta no processo constituinte português. O regimento interno da Assembleia Constituinte não dispunha sobre a realização de audiências públicas ou apresentação de emendas populares. Consideramos o apoio popular à revolução como a base de legitimação para a elaboração da Constituição.

A Constituição cubana de 1976 foi uma etapa do processo de institucionalização do regime socialista implementado por meio da Revolução Cubana, que levou Fidel Castro ao poder em 1959. Em outubro de 1974 o Comitê Central do Partido Comunista estabeleceu uma comissão para elaborar uma constituição. Em fevereiro de 1975 esta comissão publicou o anteprojeto constitucional, o qual foi extensivamente debatido pela sociedade cubana antes de ser aprovado no Primeiro Congresso do Partido, realizado pelo Partido Comunista em dezembro de 1975. Em fevereiro de 1976 a constituição foi aprovada pela população por meio de referendo popular, no qual 97,5% dos eleitores votaram a favor do novo documento, segundo o *Constitutional and Legal Affairs Committee of the National Assembly of People's Power* (CUBA, 2003).

Segundo Jorge Domínguez era comum o governo revolucionário cubano submeter leis importantes para a revisão pública, de modo que as consultas populares promovidas



sobre o anteprojeto constitucional corresponderam a este mesmo padrão<sup>26</sup>. Mais de seis milhões de pessoas participaram do debate público sobre a elaboração da constituição cubana (SUTER; NOHLEN, 2005). Contudo, segundo Domínguez (2003), nenhuma das alterações realizadas por intermédio da possível influência da participação pública relaciona-se aos direitos sociais e do trabalho. Assim, embora tenha ocorrido participação pública, ela não foi decisiva para determinar o conteúdo progressista da constituição. Sustentamos que a ideologia marxista do Partido Comunista, o qual elaborou a constituição, foi a principal responsável pela inclusão de direitos sociais no documento.

### Os processos constituintes nas antigas repúblicas soviéticas: Rússia e Ucrânia

#### Quadro 12: Síntese Ucrânia

Ucrânia	
Promulgação	1996
Duração Processo	12 meses
Duração Assembleia	/
Audiências Públicas	Não
Propostas Populares	Não
Referendo	Não
Constitucional	
Código Saúde	UA
Código Educação	SL

#### Quadro 13: Síntese Rússia

Rússia	
Promulgação	1993
Duração Processo	24 meses
Duração Assembleia	/
Audiências Públicas	Não
Propostas Populares	Sim
Referendo	Sim – 58,4%
Constitucional	a favor
Código Saúde	UA
Código Educação	SL

As antigas repúblicas soviéticas, Rússia e Ucrânia também compõem o segundo grupo. Nos dois casos o conteúdo social da constituição foi resultado da composição dos seus corpos constituintes, nos quais as forças de esquerda eram fortes e majoritárias, sobretudo como consequência da herança soviética. A constituição russa de 1993 e a ucraniana de 1996 foram elaboradas em meio a conflitos entre Executivo e Legislativo, e

<sup>26</sup> Segundo o autor, esta revisão popular foi responsável pela alteração de sessenta dos 141 artigos do anteprojeto inicial. No total, teriam sido promovidas 113 mudanças, das quais 61 foram pequenas alterações gramaticais, sintática ou no estilo da redação. Outras 37 foram alterações substantivas, as quais teriam afetado os princípios ideológicos da Constituição e, finalmente, vinte mudanças teriam afetado dispositivos relativos à organização do Estado (DOMÍNGUEZ, 2003).

o processo de negociações espelhou o conflito de interesses entre reformistas e setores identificados com o recente passado comunista Soviético. A constitucionalização de direitos sociais e do trabalho nos dois casos se deu por meio de um acordo entre os grupos em disputa.

No caso russo, embora o pacto tenha sido violentamente rompido, as características progressistas da constituição foram inseridas na fase do processo em que a esquerda exercia uma forte influência e se mantiveram intactas na versão final do documento. A crise política se originou desde pelo menos 1991 em função de divergências entre o Legislativo e o Executivo, sob a presidência de Boris Yeltsin, em relação a disputa entre projetos constitucionais oriundos do grupo de Yeltsin e do Parlamento, além da rejeição deste sobre o plano de reforma econômica do governo. A disputa se agravou nos meses seguintes, atingindo seu auge em outubro de 1993, quando tornou-se um violento conflito armado que causou ao menos 149 mortes, segundo fontes oficiais, enquanto fontes não-oficiais, incluindo a *Voice of America*, relatou a morte de mais de duas mil pessoas (DOWNES, 2016).

Apoiado pelo exército, Yeltsin emergiu vitorioso do conflito, o que lhe permitiu introduzir uma série de emendas ao texto constitucional, o qual desde 1991 tramitava em comissões constitucionais especiais, entre as quais destaca-se a *Conference Draft Constitution*, que conciliou propostas do Executivo e do Legislativo, além de ter implementado ferramentas de participação pública. Estas mudanças aumentaram o poder presidencial, mas, segundo Rita Moore, as características principais do anteprojeto elaborado pela *Conference* permaneceram intactos, incluindo o conteúdo social, segundo apuramos em análise comparativa das duas versões dos documentos (MOORE, RITA, 1993).

Embora não haja registro da realização de audiências públicas, as comissões de trabalho da *Conference* incorporaram em seus debates, segundo Moore (1993), mais de dois mil comentários e propostas populares. A própria composição dos 762 membros da *Conference* foi bastante inclusiva, contando com a presença de representantes de diversas organizações civis, como entidades sindicais de trabalhadores e patronais, bem como organizações de direitos humanos.

A presença de direitos sociais na constituição ucraniana de 1996 é consequência da atuação das forças de esquerda no Parlamento. Não há evidência de participação popular de qualquer natureza durante seu processo constituinte, no qual os principais atores foram os três poderes do Estado: o Executivo, o Legislativo e, em menor grau, o Judiciário.

Assim como o processo constituinte russo, o processo ucraniano foi marcado por um longo conflito entre o Presidente e o Legislativo, e contou com diversos anteprojetos elaborados por diferentes comissões, algumas delas representando acordos entre as forças antagônicas. O anteprojeto prevalecente foi resultado do esforço da Comissão Constitucional, cujo trabalho, contudo, foi improdutivo na maior parte do tempo durante seus dois anos de funcionamento. A intensa polarização de sua composição tornou o processo de barganha tortuoso. O impasse foi superado por meio da criação de subcomissões especiais compostas por especialistas indicados por cada grupo político dentro da Comissão Constitucional.

Do produto do trabalho dessas subcomissões foi elaborado um anteprojeto, conhecido como “Anteprojeto de Março”, por ter sido elaborado no terceiro mês de 1995. O documento foi encaminhado para a avaliação do Parlamento, onde o impasse também prevaleceu. Em 1995 foi aprovado o Acordo Constitucional, o qual regulamentou o cronograma da constituinte, programando a elaboração de uma constituição no prazo máximo de doze meses. Conjuntamente foi criada uma comissão informal em maio de 1996, liderada pelo parlamentar centrista Mykhailo Syrota, a qual foi chamada de “Comissão Extraordinária”. Seu sucesso foi tão “extraordinário” que o Parlamento a tornou oficial e em menos de um mês a comissão elaborou um anteprojeto que ficou conhecido como “Anteprojeto Syrota”, o qual foi recebido com exaltação pela parcela majoritária do Parlamento. Segundo Kataryna Wolczuk, o principal mérito deste Anteprojeto foi conceder tom moderado às questões mais controversas do último anteprojeto (Anteprojeto de Março), o qual sobrevalorizava o poder presidencial (WOLCZUK, 2001).

Apesar de ser apoiado pela maioria do Parlamento, o Anteprojeto Syrota não era objeto de consenso. Após ser aprovado com maioria simples em um primeiro turno de votações no Parlamento, não atingiu a maioria qualificada de 2/3, a qual seria exigida,

segundo a então vigente constituição de 1978, para se provocar reformas constitucionais. Dois outros turnos de votação foram realizados, depois dos quais ficou claro que o veto da esquerda impediria que se alcançasse a maioria qualificada. O Presidente Kuchma, alegando situação irreversível de impasse, ignorou a ordem legal e, apoiado pelas forças centristas do Parlamento, anunciou a convocação de um referendo popular para aprovar a constituição, programado para setembro de 1996. Mas foi além, Kuchma informou que o “Anteprojeto de Março”, o qual nunca havia chegado perto de uma aprovação majoritária, seria o objeto do referendo, ao invés do “Anteprojeto Syrota”, o qual alcançara maioria simples no Parlamento. Para justificar sua escolha, Kuchma alegou que o Anteprojeto Syrota havia sido aprovado pelo Parlamento sem endosso presidencial, embora a “Comissão Extraordinária” tenha mantido reuniões semanais com o presidente.

A decisão do Presidente Kuchma foi uma agressão contra o Parlamento, a qual minou os esforços de quatro meses de negociação entre as forças Legislativas e o Executivo. Segundo Wolczuk (2001, p. 203-204), o Parlamento, pressionado pela sua iminente dissolução, acelerou a condução de um processo constituinte, paralelo a decisão presidencial. Portanto, a estratégia do Presidente Kuchma de convocar um referendo sobre o “Anteprojeto de Março” mudou o comportamento da esquerda, especialmente de seu líder Moroz, que, ameaçado pela possibilidade de uma derrota completa, abandonou a estratégia obstrucionista e passou a participar do jogo constituinte. Segundo Wolczuk (2001, p. 204), Moroz engajou uma maratona de negociações e votações que se estendeu ao longo de 23 horas, culminando na aprovação da constituição pela requerida maioria qualificada. Ficou conhecida como a “noite constitucional” esta sessão que atravessou a noite do dia 27 de julho, encerrando-se na manhã de 28 de julho.

O resultado, segundo Wolczuk, surpreendeu o Presidente, o qual acreditava que as clivagens dentro do Parlamento impediriam que se alcançasse o consenso. Após a aprovação, Kuchma parabenizou o trabalho do Legislativo e se desculpou pela sua tentativa de convocar um referendo.

O processo constituinte ucraniano não contou com instrumentos de participação popular de nenhuma natureza. Segundo Nikolai Scherbak, a constituição foi o compromisso entre os centristas apoiados pelo Presidente e a esquerda, representada por Moroz (SCHERBAK, 2011). Consideramos que o conteúdo progressistas da constituição

foi determinado pelo poder da esquerda no Parlamento, ainda influenciado pela ideologia soviética.

### Processos constituintes peruano e iraniano: o lobby sob desfavoráveis regras

**Quadro 14: Síntese Peru (1993)**

Peru	
Promulgação	1993
Duração Processo	15 meses
Duração Assembleia	10 meses
Audiências Públicas	Não
Propostas Populares	Não
Referendo Constitucional	Sim - 52% a favor
Código Saúde	UA
Código Educação	SL

**Quadro 15: Síntese Peru (1979)**

Peru	
Promulgação	1979
Duração Processo	18 meses
Duração Assembleia	12 meses
Audiências Públicas	Não
Propostas Populares	Não
Referendo Constitucional	Não
Código Saúde	UA
Código Educação	SL

**Quadro 16: Síntese Irã**

Irã	
Promulgação	1979
Duração Processo	13 meses
Duração Assembleia	3 meses
Audiências Públicas	Não
Propostas Populares	Sim
Referendo Constitucional	Sim - 98% a favor
Código Saúde	UA/FS
Código Educação	SL

A constituição do Peru foi promulgada em 1993 sem qualquer participação pública, por meio de uma assembleia constituinte controlada por Alberto Fujimori, mas seu conteúdo social é uma herança da constituição anterior de 1979, a qual fora elaborada sob um contexto de ampla agitação social com a atuação de setores organizados da sociedade civil. As constituições de 1993 e 1979 são bastante similares, segundo Luis Pásara, aproximadamente 2/3 do conteúdo delas são idênticos (PÁSARA, 1994, p. 9–10). Segundo Francisco Segado, as maiores modificações se deram exatamente em relação aos

direitos sociais e, em especial, os direitos do trabalho, que foram drasticamente reduzidos (SEGADO, 1994). Apesar das reduções, a constituição do Peru é uma das vinte mais progressistas do mundo, de acordo com nosso critério. Seu conteúdo social é composto dos dispositivos que sobreviveram à revisão constitucional de Fujimori.

A Constituição de 1979 foi elaborada por uma Assembleia Constituinte instalada em 1978, cuja composição era heterogênea<sup>27</sup>, fator que favoreceu a elaboração de um documento detalhado, o qual buscava acomodar a amplitude dos interesses representados (BELAUNDE; PRAELI, 2008). Duas ironias: as eleições constituintes foram boicotadas pelo partido *Acción Popular* de Fernando Belaunde, mas a constituição resultante do processo foi bem recebida pelo partido e, sob esta Carta, Belaunde foi eleito presidente, o último passo do processo de democratização. O partido Maoista *Patria Roja* também boicotara as eleições para a constituição da Assembleia. Segundo Henry Dietz, uma divisão neste partido originou o *Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso*, o qual tornar-se-ia um importante grupo armado no Peru, que promoveria uma série de ataques terroristas, chegando próximo de assumir o poder do país nos anos 1980 (DIETZ, 1992).

Embora o processo de 1978-79 não tenha contado com nenhum instrumento formal de participação pública, foi amplamente influenciado pelo lobby de grupos de interesse nas áreas da educação pública e de organizações sindicais de trabalhadores (SULMONT, 1979). Assim, apesar da ausência de instrumentos de participação pública no processo, o conteúdo progressista da constituição de 1979 foi influenciado pela pressão dos influentes lobbies atuando em diferentes áreas dos direitos sociais. Beneficiou a corrente que defendia uma constituição detalhista o curto espaço de tempo programado para a elaboração da Carta<sup>28</sup> e a composição heterogênea da Assembleia Constituinte. Na dificuldade ou impossibilidade de se acomodar interesses diversos por meio de uma constituição sintética, a alternativa mais compatível foi constitucionalizar o amplo leque de demandas sociais.

---

<sup>27</sup> Nenhum grupo ou partido político alcançou maioria na Assembleia. O principal partido foi a *Aliança Popular Revolucionária Americana* (APRA), que elegeu 37% dos constituintes, enquanto os partidos de esquerda somados conseguiram 30% das cadeiras.

<sup>28</sup> Assim como no caso colombiano, não havia tempo para prolongados períodos de negociações durante o processo constituinte peruano. Os militares impuseram um cronograma rígido para a transição, na qual foi estabelecido o prazo de um ano para a elaboração da nova constituição. O descumprimento deste prazo ameaçaria o processo de democratização.

Porém a nova democracia peruana, instalada em 1980 com a eleição do Presidente Fernando Balaunde, não duraria muito mais que uma década. Os anos 1980 no Peru foram marcados por profundas crises econômicas e violência política, cenário que deteriorou a popularidade dos governos democráticos, bem como da jovem democracia peruana e abriu as portas para a volta do autoritarismo. Segundo Eduardo Costa, o sistema partidário que emergiu em 1980, após a ditadura militar, era profundamente instável (COSTA, EDUARDO FERRERO, 1993). Em abril de 1992 Alberto Fujimori, que havia sido eleito presidente dois anos antes, promoveu um “autogolpe”: suspendeu a constituição, prendeu oponentes políticos, fechou o Congresso e impôs controle sobre o Judiciário. Tudo com apoio popular. Segundo Cynthia McClintock, a maioria do povo peruano acreditava que o regime democrático, da forma como fora institucionalizado, havia falhado (MCCLINTOCK, 1993).

Além da insatisfação popular, outra razão determinante para o autogolpe foi o conflito entre Fujimori e o Congresso. Segundo Costa, Eduardo Ferrero (1993, p. 30), desde o início de sua administração, Fujimori entrou em conflito com o Congresso e seus políticos tradicionais, acusando-os de serem obstrucionistas e ineficientes. O Legislativo reagia considerando-o autoritário. No final de 1991 e início de 1992 o conflito atingiu seu ponto alto quando o Congresso aprovou lei que reduzia o poder do Presidente. Fujimori condenou a manobra, considerando-a uma tentativa de obstruir seus esforços para estabilizar a economia e combater o terrorismo. A guerra estava declarada.

O conflito entre Fujimori e o Congresso é explicado pelo papel do primeiro no cenário político peruano. Quando, em 1990, Fujimori iniciou sua campanha eleitoral para presidente lograva apenas 2% das intenções de votos, segundo as pesquisas de opinião. Mas após um segundo lugar no primeiro turno das eleições, o qual teve o escritor Mario Vargas Llosa como vencedor, Fujimori conseguiu articular a virada no segundo turno. Conquistou o apoio dos demais candidatos derrotados no primeiro turno, os quais temiam as políticas liberais anunciadas por Llosa, as quais, ironicamente, acabariam sendo adotadas por Fujimori. Assim, Fujimori apresentou-se como um candidato de fora dos partidos políticos tradicionais do Peru e foi eleito por um partido que contava com pouca expressão no Congresso. Segundo Costa, Eduardo Ferrero (1993), Fujimori recuou-se a negociar até com seu próprio partido, intensificando ainda mais o mencionado conflito

com o Congresso. A situação de Fujimori foi similar a de Fernando Collor, eleito presidente do Brasil nas primeiras eleições diretas da Sexta República Brasileira. Enquanto no Brasil os partidos de oposição foram capazes de confrontar e impor um impeachment sobre Collor, no Peru a vitória foi do presidente.

Após o autogolpe Fujimori prometeu, de forma propositalmente vaga, estabelecer uma “real democracia” no Peru. Segundo McClintock (1993), a população peruana, em geral, estava insatisfeita com o cenário político e econômico e desejava mudança, porém não tinha claro os meios políticos pretendidos para alcançar uma melhora, situação que beneficiava os discursos vagos e populistas de Pinochet.

Os primeiros meses de seu mandato enfrentaram uma crescente crise econômica. Embora tenha tido sucesso na redução da inflação (55% em 1992 contra mais de 7000% em 1990), em geral seus programas econômicos, conhecidos como “Fujishock”, fracassaram, aumentando a recessão e o empobrecimento da população. A popularidade de Fujimori também foi deteriorada pela sua incapacidade de conter a severa escalada de violência promovida, sobretudo, pelo narcotráfico e pelo grupo guerrilheiro *Sendero Luminoso*. Apesar de algumas relevantes vitórias, como a prisão de importantes líderes do *Sendero Luminoso*, a expansão da produção de cocaína no Peru indicava uma guerra perdida contra as drogas. O número de mortos, decorrente da violência, apenas aumentava e abusos contra os direitos humanos cometidos pelo governo de Fujimori intensificaram as críticas da opinião pública nacionalmente e internacionalmente. Esses revezes foram refletidos na queda da aprovação de seu governo, de 75% logo após o autogolpe de abril para 56% em maio e 41% em julho (MCCLINTOCK, 1993, p. 117).

A elaboração de uma nova constituição fazia parte do plano de Fujimori para implementar uma “democracia real” no Peru. Em novembro de 1992, após consecutivos adiamentos, foram realizadas eleições para a composição de uma Assembleia Constituinte. Segundo McClintock (1993), Fujimori adotou uma série de estratégias para favorecer seu partido (*Nueva Mayoría/ Cambio 90*) nas eleições, incluindo a substituição do líder da Corte Eleitoral Nacional pelo seu aliado César Polack.

A oposição ao governo Fujimori enfrentou um dilema sobre a participação nas eleições, as quais foram estruturadas sob os interesses do governo. Participar significava legitimar o processo, mas boicotar implicava na ampliação da vantagem de Fujimori na



Assembleia Constituinte. O resultado foi dividido. Alguns partidos escolheram participar, enquanto outros boicotaram o processo. Segundo McClintock (1993) este era o pior cenário possível para a oposição, pois não foram capazes de passar uma forte mensagem de boicote para a comunidade internacional, tampouco conseguiram obter resultados satisfatórios nas eleições. O partido de Fujimori conquistou a maioria das cadeiras no Congresso Constituinte Democrático, como foi chamada a Assembleia Constituinte peruana: 44 das 80 cadeiras. As demais 36 cadeiras foram divididas entre nove partidos.

Fujimori saiu vencedor nos principais temas em disputa no Congresso Constituinte (aprovação da reeleição presidencial e da pena de morte), além de ter, como argumentamos acima, reduzido o leque de direitos sociais garantidos pela constituição, a qual foi aprovada por margem estreita (52% a 48%) em um controverso referendo popular realizado em outubro de 1993 (SCHMIDT, 2000).

Conforme argumentamos, o conteúdo progressista da constituição peruana de 1993 foi herança da Constituição de 1979, elaborada em um processo constituinte que contou com intensa atividade lobista, mas nenhum instrumento formal de participação pública. Dentro de nossos limites metodológicos, consideramos que o Peru não atingiu os dois primeiros níveis de participação, mas contém características do terceiro. Esta mesma situação peculiar foi observada também no caso iraniano, cuja inserção de direitos sociais foi influenciada sobretudo pelo lobby de grupos de interesse de esquerda, os quais tiveram um importante papel durante o período de reforma constitucional. A constituição iraniana de 1979 foi um estágio da Revolução Iraniana, que marcou a ascensão ao poder de Ayatollah Khomeini e o Governo Revolucionário Provisório, o qual promoveu um processo de reforma constitucional. O lobby de grupos religiosos foi o mais influente durante a constituinte, mas a literatura também destaca a ação de grupos em outras áreas, incluindo as dos direitos sociais<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Diversos projetos elaborados por grupos de interesse reivindicavam especificamente a melhora do ensino público, como o proposto pela Frente Democrática Nacional. Outros, de grupos de esquerda mais radical, como o Fadāiyān-e Khalq reivindicavam um peso maior do Estado na economia, incluindo sua gestão e extensão de direitos sociais (RANDJBAR-DAEMI, 2013, p. 659).

### **Terceiro grupo: Chile, Madagascar, Egito, Iraque, Butão, Taiwan, Palau e Paraguai**

Classificamos no terceiro grupo todos os outros casos cujo conteúdo progressista da constituição não se deu predominantemente pela influência da participação pública no processo constituinte, tampouco pela composição ideológica das forças políticas que engatilharam o processo de reforma constitucional. A inserção de direitos sociais e do trabalho nestes casos está associado há fatores particulares.

#### **Constituição chilena: a exceção à regra**

##### **Quadro 17: Síntese Chile**

<b>Chile</b>	
<b>Promulgação</b>	1980
<b>Duração Processo</b>	N.D.
<b>Duração Assembleia</b>	N.D.
<b>Audiências Públicas</b>	Não
<b>Propostas Populares</b>	Não
<b>Referendo</b>	Sim - 67% a favor
<b>Constitucional</b>	
<b>Código Saúde</b>	UA (Universal Access)
<b>Código Educação</b>	SL (Secondary Level)

A constituição chilena foi elaborada em 1980 sob o regime militar ditatorial de Augusto Pinochet e, embora satisfaça ambos critérios que definimos para a seleção dos casos, não é uma constituição progressista se considerarmos o número de outros direitos sociais e do trabalho (a constituição chilena apresenta apenas 3 dos 13 direitos considerados, o menor número da amostra e muito menor que sua média – 9,15 – e até mesmo inferior a média das 194 constituições – 5,56). É a única constituição sul-americana da amostra elaborada antes da Constituição brasileira de 1988 e, ao lado do Peru, o único processo constituinte do continente que não contou com audiências públicas, tampouco apresentação de propostas populares.

A constituição chilena foi imposta, ao invés de ser o produto de um consenso alcançado mediante negociações. Segundo Claudio Fuentes, mesmo o referendo popular realizado em 11 de setembro de 1980, o qual aprovou a constituição proposta com

67,04% dos votos, foi marcado pela falta de transparência e liberdade de expressão (FUENTES, 2012)<sup>30</sup>.

Nos anos que se seguiram a promulgação da constituição a oposição ao governo de Pinochet organizou-se para tentar substituí-la por uma Carta democrática. Se tivesse alcançado sucesso provavelmente estaríamos narrando um processo constituinte mais compatível com a transição democrática brasileira. Mas a transição chilena seguiu uma trajetória alternativa. Segundo Fuentes (2012, p. 246), em 1983 um grupo de líderes de centro-esquerda assinou um *Manifiesto Democrático* propondo a democratização do Chile. Contudo, o grupo estava dividido sobre a estratégia para confrontar o regime ditatorial de Pinochet e promover a desejada transição democrática. Havia três correntes principais: 1) setores da esquerda radical defendiam o uso de métodos violentos e realização de protestos em massa contra o governo, tornando o país ingovernável; 2) um setor mais moderado de centro-esquerda defendia a transição por meio de mobilização social e pressão por democratização; 3) negociar com o governo de Pinochet propostas de democratização.

O debate em torno das estratégias e possíveis voltadas para a democratização chilena acolhia uma questão central: a legitimidade da Constituição de 1980. Embora a opção pela manutenção da constituição de Pinochet tenha sido explicitamente rejeitada pela maioria da oposição, prevaleceu sobre as demais estratégias, as quais incluíam a instalação de uma assembleia constituinte para elaborar uma nova constituição. Os militares eram intransigentes em relação a possibilidade de reforma constitucional, mas admitiam negociar uma transição democrática.

Prevaleceu a estratégia negociada. Em agosto de 1985 setores moderados da oposição articularam, junto a grupos políticos de direita que apoiavam Pinochet, o *Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia*. O acordo propunha a convocação de eleições e a instalação de instituições democráticas, mas abandonava a tese de elaboração de uma nova constituição. A negociação envolveu um “acordo

---

<sup>30</sup> A oposição criticou o fato dos militares convocarem o referendo apenas um mês antes de sua realização, o que impediu a organização de uma campanha contrária à constituição. Também foi condenada a opção de Pinochet não permitir a participação de uma corte eleitoral independente para observar o processo eleitoral, o qual foi acusado de ser acometido de uma série de irregularidades.

constitucional”, segundo o qual a constituição seria reformada para refletir as novas instituições democráticas, incluindo

*[...] the popular election of congressional representatives, a more flexible mechanism for reforming the constitution, the popular and direct election of the president, the establishment of an autonomous Constitutional Court, the regulation of states of exception, and unconstitutional any part that promoted the use of violence. (FUENTES, 2012, p. 246)*

Nem o processo constituinte, tampouco a gradual revisão do documento durante os governos democráticos após 1990 contaram com participação popular direta. A história constitucional recente do Chile (pós 1980) é marcada por negociações entre atores da elite política do país. A manutenção dos traços autoritários e elitistas da política chilena são observados, por exemplo, pela permanência de Pinochet como líder das Forças Armadas após a democratização do país. Respalhado pelas normas autoritárias da constituição que elaborara, Pinochet manteve o poder de intermediar a favor de seus interesses, em direta confrontação com o governo democrático do *Partido Demócrata Cristiano* (PDC).

Apesar de ter sido elaborada sob regime militar, a Constituição chilena inclui-se entre as vinte mais progressistas constituições do mundo, em termos de direitos relativos à Educação e Saúde. As subsequentes emendas não alteraram significativamente os direitos sociais presentes na versão original da constituição, os quais, portanto, foram incluídos pelos militares sem qualquer participação pública. Contudo, conforme argumentamos, o conteúdo social da constituição chilena é limitado. Embora conte com dispositivos avançados referentes às áreas da Educação e Saúde, poucos outros direitos sociais foram incluídos. O fato de nosso critério de composição da amostra não considerar demais direitos sociais (além de Educação e Saúde) explica a inclusão da constituição chilena, a qual, cabe observar, é uma exceção entre os vinte casos considerados. As demais constituições apresentam um elevado número médio de direitos sociais, sugerindo, como regra, uma ligação entre a presença de direitos sociais nas áreas da Educação e Saúde e a inclusão de outros direitos sociais.

## Madagascar: golpe e contragolpes, constitucionalização como objeto de pacificação

### Quadro 18: Síntese Madagascar

Madagascar	
Promulgação	1976
Duração Processo	6
Duração Assembleia	N.D.
Audiências Públicas	Não
Propostas Populares	Não
Referendo	Não
Constitucional	
Código Saúde	UA
Código Educação	PL

A Constituição malgaxe de 2010 tem suas origens em 2008, quando iniciou-se o conflito entre o Presidente Marc Ravalomanana e o prefeito da capital Antananarivo, Andry Rajoelina, o qual fora eleito para o cargo em 2007. Durante seu primeiro ano de mandato, Rajoelina foi um grande crítico da administração de Ravalomanana, o qual acusava de ser autoritário. Segundo Lauren Ploch e Nicolas Cook, em 2008 Ravalomanana atrasou a distribuição de fundos para projetos de infraestrutura na capital, desviou investimentos programados para a cidade e criou obstáculos para a relação entre o governo central e a administração municipal. Rajoelina interpretou esses episódios como um esforço de Ravalomanana para enfraquecê-lo politicamente (PLOCH; COOK, 2012, p. 9).

As alegações de Rajoelina encontraram apoio fático quando, em dezembro de 2008, Ravalomanana ordenou o fechamento da emissora de televisão do prefeito, *Viva TV*, após esta transmitir uma entrevista do ex-presidente Didier Ratsiraka, adversário político de Ravalomanana. Após este episódio uma série de protestos nas ruas da capital pediram a queda do presidente. As manifestações eram lideradas por Rajoelina, mas as críticas ao presidente se estendiam aos demais partidos políticos, os quais expressavam descontentamento com as manobras de Ravalomanana voltadas para aumento do poder presidencial (PLOCH; COOK, 2012, p. 10). Os protestos realizados nas primeiras semanas de 2009 foram duramente reprimidos pelo governo central, gerando uma escalada de violência, a qual culminou em mortes e acentuou a instabilidade política.

Rajoelina expressou publicamente sua intenção de assumir a presidência a força, ameaça que foi imediatamente criticada pela União Africana, a qual condenava qualquer ação inconstitucional (MALONE, 2009).

Em fevereiro de 2009 as tentativas fracassadas de negociação contribuíram para intensificar a tensão entre Ravalomanana e Rajoelina. Em março, após o governo fracassar em uma tentativa de prender Rajoelina, o exército interviu exigindo solução rápida para a crise política, sob a ameaça de tomar o poder. Madagascar estava à beira de uma guerra civil.

Os militares, que inicialmente se posicionaram de forma neutra no conflito, em 16 de março apoiaram uma operação liderada por Rajoelina, a qual resultou na ocupação de um dos palácios presidenciais. No dia seguinte à ocupação o presidente Ravalomanana renunciou sob a mira de uma arma, como revelou em entrevista meses depois: “Eu nunca renunciei. Eu fui forçado a entregar o poder, sob mira de uma arma, em 17 de março” (“Madagascar: Speech of His Excellency Marc Ravalomanana”, 2009).

Os militares tomaram o poder e imediatamente o transferiu para Rajoelina, que se tornou presidente do governo de transição, chamado de *Haute Autorité de Transition* (HAT). Em 19 de março Rajoelina suspendeu as duas câmaras do Parlamento. Em 21 de março assumiu como presidente diante de uma multidão de 40 mil apoiadores, entre os quais nenhum diplomata estrangeiro. A comunidade internacional condenou a transferência de poder. Em resposta ao golpe, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os Estados Unidos da América, bem como diversos outros doadores, suspenderam toda a ajuda financeira que não fosse de caráter humanitário.

A influência internacional sobre a crise malgaxe foi enfatizada pela literatura (OMOROGBE, 2011; PLOCH; COOK, 2012; RAKOTOMANGA, 2011). Além das sanções econômicas mencionadas, os corpos internacionais, como a União Africana e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral tiveram um importante papel na mediação das negociações por um acordo entre os adversários políticos.

Após o golpe em 17 de março, as tentativas de negociação foram retomadas, bem como os protestos, que passaram a ser convocados por apoiadores do presidente destituído Ravalomanana. O poder mudou de mãos e quem antes protestava contra o que denunciava como um governo centralizado e autoritário, passou a usar as mesmas

estratégias de repressão política. Em uma manifestação realizada em 20 de abril, dois oponentes do governo de Rajoelina foram assassinados pela polícia, segundo testemunho de um repórter da BBC (“Madagascar protests turn deadly”, 2009). Um dia depois o governo anunciou o banimento de protestos de qualquer natureza até que a lei e a ordem fossem reestabelecidas. Contudo, os dias que se seguiram testemunharam novas manifestações, nas quais carros e caminhões foram incendiados e ondas de saques foram testemunhadas na capital.

Sob nova acentuação do clima de instabilidade política, pelo menos quatro rodadas de negociações foram realizadas nos meses de abril, maio, agosto e novembro, das quais esta última alcançou relativo sucesso. Em 7 de novembro as negociações atingiram um acordo de divisão de poderes, o qual definiu a criação de um governo provisório cuja duração não poderia ultrapassar 15 meses, período no qual deveriam ser realizadas eleições presidenciais. Segundo o acordo, Rajoelina permaneceria presidente neste período e seriam criadas duas vice-presidências e um cargo de Primeiro Ministro, ocupado por Eugene Mangalaza, adversário político de Rajoelina.

Em dezembro Rajoelina removeu Mangalaza do cargo, rompendo o acordo assinado um mês antes (PLOCH; COOK, 2012, p. 13). O governo de transição (HAT) foi marcado por negociações fracassadas e acordos violados, como descrito por um artigo do *New York Times*: “*The two have met in Maputo, Mozambique; in Addis Ababa, Ethiopia; in Maputo once again; and in Johannesburg. Deals are made. Hands are shaken. Deals are broken.*” (“Madagascar,” *New York Times*, 25 May, 2010).

Foi nessa sucessão de impasses políticos e sob pressão interna e externa que em 12 de maio de 2010 Rajoelina anunciou o cronograma da transição, o qual incluía eleições presidenciais e a elaboração de uma nova constituição, a qual seria submetida à referendo popular (OMOROGBE, 2011, p. 151).

A literatura caracterizou a constituição de 2010 como um produto unilateral do grupo político de Rajoelina, constituindo-se como uma tentativa de legitimar seu governo e, assim, recuperar o apoio internacional (KOTZÉ, [S.d.]; OMOROGBE, 2011; RAKOTOMANGA, 2011). A nova constituição reduziu a idade mínima requerida para concorrer a presidência de 40 para 35 anos e definiu que um candidato apenas poderia concorrer caso tivesse vivido em Madagascar nos seis meses que antecederiam a eleição.

Rajoelina, com 36 anos, tornou-se elegível, enquanto seus principais oponentes, os quais estavam exilados, não cumpriam o segundo critério. A constituição também não estabeleceu um prazo para o fim do governo transitório, o que permitiu Rajoelina governar na condição de líder transitório por mais quatro anos, quando finalmente foram realizadas eleições em março de 2014.

O referendo constitucional, realizado em novembro de 2010, foi boicotado pelos principais partidos políticos da oposição. A constituição foi aprovada por 74% dos eleitores, em uma votação que contou com baixa participação (“‘Yes’ leading in Madagascar’s referendum on new constitution”, 2010). Consideramos a constituição malgaxe de 2010 como uma imposição de um único grupo político, o qual governava de forma autoritária. O documento sequer foi negociado com a elite política do país. Assim, não há ligação entre o conteúdo progressista da constituição e a participação popular.

Mas então qual foi a origem intelectual que inspirou a inclusão desses direitos sociais? Investigamos se a constituição de 1998, que precedeu a de 2010, teria garantido tais direitos, configurando-se como inspiração para adoção de uma agenda social na Carta vigente. Aparentemente a resposta é não. A Constituição de 2010 contou com reais avanços na área social comparada com a Carta de 1998. A gratuidade do ensino até o segundo grau foi introduzida pela constituição vigente. Embora ambas constituições reconheçam o direito à saúde para todos, apenas a constituição de 2010 define que este comprometimento deve ser alcançado por meio de um sistema de saúde gratuito e universal. Assim, embora seja possível afirmar que os direitos sociais não foram incluídos sob influência da participação pública, não encontramos evidências sobre quais foram as inspirações intelectuais que influenciaram o corpo constituinte a incluir esses direitos, tampouco suas origens. Para nossos propósitos metodológicos, consideramos suficiente o reconhecimento de que o caso malgaxe não é compatível com nossa hipótese.



## Egito: institucionalização e instabilidade - constitucionalização em um país dividido

### Quadro 19: Síntese Egito

Egito	
<b>Promulgação</b>	2014
<b>Duração Processo</b>	6 meses
<b>Duração Assembleia</b>	3 meses
<b>Audiências Públicas</b>	Sim
<b>Propostas Populares</b>	Sim
<b>Referendo</b>	Não
<b>Constitucional</b>	
<b>Código Saúde</b>	UA (Universal Access)/FS (Funding System)
<b>Código Educação</b>	SL (Secondary Level)/FPT (Free in Public Institutions up to the Third Level)

A constituição egípcia de 2014 foi elaborada em três meses sob um contexto de intensa instabilidade política e social. Nos últimos cinco anos, ao menos três assembleias constituintes foram instaladas no país e dois presidentes foram depostos pela força dos protestos de rua. Consideramos que o conteúdo social da constituição é resultado da composição heterogênea da Comissão Constitucional e pelo desejo dos constituintes em superar a imagem de um país conservador e atrasado, substituindo-a pela de uma nação moderna e progressista, a “Suécia do Nilo” (SZMOLKA, 2014). Embora a fase inicial do processo constituinte tenha contado com o recebimento de propostas populares (ABOU-HABIB, 2014) seu estágio decisivo se deu em sessões secretas, de modo que é impossível estipular a influência da participação popular na constituinte.

A mais importante variável para compreender os processos constituintes responsáveis pela elaboração das últimas constituições egípcias (2012 e 2014) foi a composição de suas assembleias. A sociedade egípcia é drasticamente polarizada, especialmente no que se refere à questões religiosas. A Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição de 2012 era composta por uma super-maioria islâmica, a qual ignorou as demandas de outros setores importantes da sociedade egípcia e impôs um documento que atendia exclusivamente seus interesses, os quais estabeleceram sérias restrições à população não islâmica. Embora legitimada pelo voto, a falta de barganha

política entre os principais atores da sociedade egípcia resultou na geração de uma constituição instável, que durou apenas seis meses.

A Constituição de 2014 foi elaborada por duas comissões. A primeira composta por dez membros indicados pelo Presidente interino Adli Mansour, o qual assumiu a presidência por ser o líder da Suprema Corte Constitucional. Os dez delegados dessa comissão eram juizes e especialistas em direito constitucional. Eles elaboraram um anteprojeto que foi revisado pela segunda comissão, esta composta por cinquenta membros, os quais eram representantes de diferentes setores da sociedade egípcia indicados por organizações sociais, as quais haviam sido selecionadas pelo Presidente Adli Mansour.

O procedimento, portanto, não foi democrático em um sentido liberal, pois não incluiu eleições. Não obstante, ao contrário da assembleia constituinte de 2012, esse contou com representantes de todos os importantes setores da sociedade egípcia. Contudo, os islâmicos foram sub-representados, pois embora representassem 70% da população egípcia, contaram com apenas dois representantes, o equivalente à 4% da comissão. Importantes grupos políticos islâmicos, como a Irmandade Muçulmana sequer participaram, embora tivessem sido convidados por Amr Moussa, presidente da comissão (MOUSSA, 2014).

A participação pública no processo foi variável. Nos seus primeiros meses de funcionamento a comissão recebeu propostas populares e realizou audiências públicas. A comissão composta por 50 membros trabalhou intensamente durante o período de três meses e completou seu anteprojeto em 3 de dezembro de 2013. Neste período foram realizadas uma série de consultas externas com diversos grupos de interesse, partidos políticos e especialistas, bem como discussões internas e debates (ABOU-HABIB, 2014).

Mas então passaram a ser realizadas sessões fechadas nas quais as decisões eram tomadas sem a participação pública. Sustentamos que a inserção de direitos sociais na constituição foi predominantemente resultado da composição heterogênea da Comissão Constitucional e do desejo dos constituintes em superar a imagem de um país conservador e atrasado, substituindo-a pela de uma nação moderna e progressista, a “Suécia do Nilo” (SZMOLKA, 2014). Embora a fase inicial do processo constituinte tenha contado com o recebimento de propostas populares, seu estágio decisivo se deu em

sessões secretas (ABOU-HABIB, 2014), de modo que é impossível estipular a influência da participação popular na constituinte.

Consideramos que o processo egípcio corresponde a um grupo de casos, nos quais as transições se deram em um contexto de intensa tensão política e social. Sua durabilidade é incerta, posto que nos últimos cinco anos o país instalou ao menos três assembleias constituintes e derrubou dois presidentes por meio da força de manifestações de rua. A instabilidade é a principal marca do cenário político egípcio, e sua constituição vigente, elaborada em três meses, é a expressão normativa deste processo, cujo final é incerto.

### **Iraque: constituição sob ocupação externa**

#### **Quadro 20: Síntese Iraque**

<b>Iraque</b>	
<b>Promulgação</b>	2005
<b>Duração Processo</b>	3 meses
<b>Duração Assembleia</b>	19 meses
<b>Audiências Públicas</b>	Não
<b>Propostas Populares</b>	Não
<b>Referendo</b>	Sim - 78.6% a favor
<b>Constitucional</b>	
<b>Código Saúde</b>	UA (Universal Access)
<b>Código Educação</b>	TL (Third Level)

A constituição iraquiana de 2005 foi elaborada sob ocupação estrangeira. Em 2003 uma coalizão liderada pelos EUA invadiram e ocuparam o Iraque, instalando a *Coalition Provisional Authority* (CPA), cujo objetivo era administrar o país durante o período de transição democrática. Segundo (GINSBURG; ELKINS; MELTON, 2009), constituições elaboradas sob ocupação externa tendem a durar menos. Porém há constituições que contradizem esta tendência, em especial a constituição japonesa de 1946, também escrita sob ocupação norte americana, após a Segunda Guerra Mundial, mas que após promulgada nunca foi reformada ou emendada, tornando-a a constituição com mais tempo sem nenhuma modificação na história (ELKINS; GINSBURG; MELTON, 2008).

Embora ainda vigente, a Constituição iraquiana e o processo constituinte da qual se originou são criticados pela literatura e por grupos políticos internos e externos. Sua estabilidade é duvidosa. Muitos fatores influenciaram o fracasso do design constitucional idealizado pelos EUA para o Iraque. Um deles é cultural. Os países do Oriente Médio adotam uma posição de resistência à incorporação de ideias e instituições ocidentais:

The Arab cultural construct of occupation, spurred on by the Israeli-Palestinian conflict, is one of resistance. This notion ensured that the population would hardly be docile recipients of Western knowledge. The construct of a society with its own moral ordering meant that transfers were to be resisted, not celebrated. (ELKINS; GINSBURG; MELTON, 2008, p. 35)

Outro fator de instabilidade constitucional é o pluralismo étnico. Segundo Ray Moore e Donald Robinson “pluralismo étnico não facilita fundações constitucionais”<sup>31</sup> (MOORE, RAY A.; ROBINSON, 2004). Segundo Elkins; Ginsburg; Melton (2008), há uma associação negativa entre fragmentação étnica e durabilidade constitucional. Iraque é um país altamente fragmentado e durante a era Saddam Hussein foi governado por um pequeno grupo, liderado pelo ditador sunita. Após a queda de Hussein diversos grupos étnicos e políticos estavam prontos para disputar a sucessão do poder. Muitos autores consideram que a constituição iraquiana ao invés de promover estabilidade política no país após a queda de Hussein pode ter, pelo contrário, exacerbado seus problemas (ELKINS; GINSBURG; MELTON, 2008; JAWAD, 2013; MORROW, 2005). O fator mais criticado da Constituição são suas características sectárias, as quais ao invés de promover princípios de integração e unidade nacional, institucionalizou a divisão étnica e religiosa, causando conflitos entre facções e minando a possibilidade de estabilização política e social no país. Um dos maiores perdedores do processo constituinte, a comunidade árabe sunita, em geral rejeitou a nova constituição, votando contra a mesma no referendo nacional<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Tradução livre do original em inglês.

<sup>32</sup> Embora a constituição tenha sido aprovada pelo referendo com uma larga margem, a comunidade sunita a rejeitou. Segundo (MORROW, 2005, p. 3), 96,96% e 81,75% dos votos das regiões dominadas por sunitas Anbar e Salahaddin, respectivamente, rejeitaram o documento.

As características sectárias do Iraque estiveram presentes ao longo de toda a transição política. Em maio de 2004 a CPA lançou a “Lei de Transição Administrativa” (*Transitional Administrative Law – TAL*), considerada a constituição provisória do Iraque, a qual regulava as leis e o cronograma da transição entre 2004 e final de 2005. Uma das provisões da TAL foi a instalação de uma comissão de redação para elaborar a nova constituição iraquiana.

Segundo alguns autores, a origem das debilidades constitucionais podem ser encontradas nos procedimentos adotados na formulação da TAL, bem como em seu conteúdo. Segundo Saad Jawad, o documento foi imposto pelos EUA e aprovado pelo *Governing Council* (GC), um corpo composto de 25 constituintes nomeados por Paul Bremer, chefe do CPA. Em tese o GC foi formado com uma base étnica, mas, na prática, de acordo com a lealdade dos membros com os interesses norte americanos. Foi a primeira vez na história do Iraque que nomeações foram feitas por meio de critério étnico (JAWAD, 2013). O GC aprovou a TAL após fazer mudanças pouco significativas, sendo a mais relevante, segundo Jawad (2013), a inclusão do Islamismo como a religião oficial do Estado.

A TAL programou eleições para janeiro de 2005 para compor a Assembleia Nacional, a partir da qual seria formada a Comissão de Redação Constitucional. Os líderes sunitas boicotaram essas eleições, alegando que eram ilegítimas, pois foram realizadas sob ocupação externa. Os sunitas, que haviam comandado o país por meio de governos não democráticos desde 1968, quando o Partido Socialista Árabe Ba’ath assumiu o poder, passava a ser a força mais vulnerável do processo constituinte. Grupo minoritário no Iraque, os sunitas seriam inevitavelmente os grandes perdedores do processo eleitoral, de modo que o boicote e a posição de resistência ao processo eram estratégias políticas. A exclusão dos sunitas no processo foi, e continua sendo até hoje, uma das principais causas para a instabilidade política do país<sup>33</sup>.

Após as eleições de janeiro de 2005, os problemas voltaram-se para o processo constituinte. Segundo o Art. 61 (C) da TAL, a nova constituição seria aprovada apenas caso não recebesse a rejeição de 2/3 ou mais dos eleitores em três ou mais províncias

---

<sup>33</sup> Apenas 17 sunitas foram eleitos para a Assembleia Nacional, composta por 275 constituintes. Este número é significativamente inferior à proporção de sunitas no país (estimada entre 15% e 20%) e foi o resultado do boicote promovido pelos líderes sunitas (MORROW, 2005, p. 6).

iraquianas. Estima-se que ao menos três províncias iraquianas fossem majoritariamente sunitas, assim possivelmente os sunitas poderiam vetar a nova constituição. Com isso, embora a *Shia United Iraqi Alliance* tivesse uma maioria na Assembleia Nacional, não podia ignorar os interesses da minoria sunita.

De modo a minimizar os efeitos desagregadores do boicote sunita às eleições e evitar o veto à constituição, foi feita uma tentativa de incluir os sunitas na Comissão de Redação Constitucional. Inicialmente a Comissão era composta de 55 constituintes, de acordo com a seguinte divisão: 28 membros da lista de coalizão xiita; 15 da lista curda; 8 da lista Iyad Alawi's al-Iraqia, a qual consistia principalmente de xiitas; 1 cristão; 1 turcomano; 1 comunista e um sunita. Um mês após a instalação da Comissão, foram incluídos outros 14 sunitas (JAWAD, 2013, p. 10).

A participação sunita, contudo, foi marginal. Convidados no final de junho eles apenas participaram das primeiras sessões da Comissão em 8 de julho. A situação agravou-se quando, em 19 de julho, um dos constituintes sunitas foi assassinado em Karrada, subúrbio de Bagdá, presumidamente por insurgentes xiitas (MORROW, 2005, p. 9). Por conta deste trágico evento a participação sunita foi adiada em duas semanas. Em 8 de agosto as negociações passaram a ser realizadas pelos partidos políticos xiitas e curdos em reuniões privadas sem a participação sunita. Estas reuniões foram nomeadas “Conselho das Lideranças” e apelidadas de “a cozinha” pela imprensa internacional. Segundo Morrow (2005, p. 9), a proposta dos xiitas e curdos era clara: “os partidos xiitas e curdos chegariam a um acordo sobre um texto constitucional, o qual seria então apresentado como um fato cumprido aos sunitas, aos quais caberia aceitar ou não”<sup>34</sup>.

Embora a TAL previsse a realização de audiências públicas e incorporação de propostas populares<sup>35</sup>, na prática o processo foi objeto de pressão pelo governo norte americano, o qual exigia que o prazo determinado pelo código legal fosse cumprido. Como consequência, a Comissão elaborou a constituição em apenas dois meses, dos quais menos de um contou com a participação sunita. Para Jawad (2013), a aceleração do processo foi uma estratégia norte americana para apressar o processo de desocupação do

---

<sup>34</sup> Tradução livre do original em inglês.

<sup>35</sup> O TAL dispunha em seu Art. 60 por participação pública na Comissão de Redação, tanto por meio de audiências públicas quanto propostas populares: “*This Assembly shall carry out this responsibility in part by encouraging debate on the constitution through regular general public meetings in all parts of Iraq and through the media, and receiving proposals from the citizens of Iraq as it writes the constitution*”.

Iraque, posto que a operação americana no país tornava-se cada vez mais impopular nos EUA devido as mortes de soldados americanos.

*To justify this exit, the US planned a hasty timetable for Iraq to draft and approve a new permanent constitution, so it would be able to claim that democracy had been established in Iraq. (...) This is the main reason for the constitution's many shortcomings and the numerous problems that have arisen afterwards. (JAWAD, 2013, p. 5)*

Segundo Morrow (2005, p. 5), envolver o público no processo de elaboração constitucional era uma demanda com diferentes origens intelectuais dentro da tradição constitucionalista iraquiana. Era também uma demanda popular, como indicou pesquisas realizadas pelo *National Democratic Institute* (NDI). A celeridade imposta ao processo impediu uma adequada discussão dos temas entre os próprios membros da Comissão, bem como colocar em prática os instrumentos de participação pública dispostos pela TAL. Segundo Morrow (2005, p. 4), a curta duração do processo implicou em outros efeitos negativos: acentuou o desbalanço entre as forças iraquianas, enfraquecendo os sunitas; removeu as possibilidade de mediação internacional; aumentou o papel norte americano nas negociações e como consequência diminuiu a soberania iraquiana sobre o processo.

A falta de espaço para participação pública foi particularmente sensível para os grupos minoritários ou vulneráveis da sociedade civil, como as mulheres, as quais acreditavam que os instrumentos de participação pública constituíam-se como uma esperança para defender seus interesses na constituinte. Segundo Morrow (2005, p. 16), havia grupos organizados para pressionar e influenciar a elaboração da constituição, o que faltou foi a implementação das regras dispostas pela TAL, as quais garantiam espaços para a participação pública.

A TAL previa o adiamento em seis meses do prazo para encerramento das atividades da Comissão caso a maioria dos constituintes votassem por esta necessidade. Esta era a demanda da população iraquiana, porém foi esmagada pelos interesses norte americanos.

Ao menos dois importantes fóruns foram criados para encorajar a participação pública e levar as propostas populares para a Comissão de Redação. Contudo, ambas iniciativas falharam em função da falta de tempo para cumprir tais iniciativas

(MORROW, 2005, p. 16). O mesmo ocorreu com o grupos de interesse que representavam as propostas das mulheres, em especial a *Iraqi Women's Network*, a qual buscou estabelecer a coordenação dos interesses das mulheres por meio da criação da *Women Coordination Committee*. Trata-se de uma tentativa de estabelecer um *lobby centralizador*, tal qual definimos no Cap. 2.3. Porém, o projeto também fracassou devido a ausência de tempo estabelecida pelo cronograma da Comissão de Redação.

A falta de implementação das regras de participação pública agravou-se na fase final da Comissão de Redação, as reuniões do “Conselho de Lideranças”, quando o processo passou a ser realizado em sessões secretas. Segundo Morrow, (2005, p. 17), nesta fase as propostas de grupos minoritários foram removidas, diluídas ou modificadas, tornando-se irreconhecíveis aos seus próprios proponentes. Foi também nesta fase que, segundo Morrow, (2005, p. 17-18), os lobistas internacionais participaram ativamente da elaboração da constituição, inclusive intercedendo em favor das propostas de grupos de interesse iraquianos que haviam sido excluídos do processo. Embora não seja clara a extensão da influência deste lobby internacional no conteúdo da constituição, organizações como a ONU e a UNAMI (United Nations Assistance Mission for Iraq) ao menos assumiram um papel simbólico na defesa dos direitos humanos e das garantias dos grupos minoritários, afinal, ao contrario dos grupos civis iraquianos, tinham acesso ao “Conselho das Lideranças”.

O processo constituinte iraquiano contava com avançados mecanismos formais de participação pública, bem como uma sociedade civil relativamente bem organizada para defender seus interesses por meio de propostas populares e lobby nas audiências públicas. A literatura registra uma série de iniciativas sociais voltadas para a participação na Comissão de Redação, porém, todo o processo foi acelerado, ocorrendo sem transparência, diminuindo ou prevenindo qualquer tipo de participação pública. Apesar da exclusão de grupos importantes da sociedade iraquiana, a constituição incluiu uma gama relevante de direitos sociais. É conhecido que os grupos de interesse, ao perceberem que não teriam chance de influenciar diretamente no processo, solicitaram apoio às organizações internacionais, como a ONU, as quais intercederam por meio do “lobby of the human rights”. Acreditamos, portanto, que o lobby pela inclusão de direitos sociais e do trabalho foi mediado pelas referidas organizações internacionais, as quais



dialogaram com os grupos de interesse iraquianos e negociaram com os membros do “Conselho dos Líderes”.

### **A constitucionalização da “felicidade”: instrumentos de participação pública em uma sociedade sem organização política**

#### **Quadro 21: Síntese Butão**

<b>Butão</b>	
<b>Promulgação</b>	2008
<b>Duração Processo</b>	82 meses
<b>Duração Assembleia</b>	82 meses
<b>Audiências Públicas</b>	Sim
<b>Propostas Populares</b>	Sim
<b>Referendo</b>	Não
<b>Constitucional</b>	
<b>Código Saúde</b>	UA (Universal Access)
<b>Código Educação</b>	SL (Secondary Level)

Até os anos 1960 Butão era um país isolado do mundo geograficamente e politicamente. O Reino do Quarto Rei, Sua Majestade Jigme Singye Wangchuck, que aos 17 anos ascendeu ao Trono de Ouro após a morte de seu pai, iniciou um processo de modernização do país, o qual incluiu uma série de políticas, as quais gradualmente diminuiram seu próprio poder, culminando em sua renúncia voluntária em 2006, durante os últimos anos do processo constituinte<sup>36</sup>. A constituição de 2008 foi a primeira oficial da história de Butão. Antes, desde 1953, o país fora governado por um decreto real, o qual garantia poderes absolutos ao rei.

O processo constituinte de Butão foi parte do programa de modernização implementado pelo Quarto Rei. Suas características devem ser entendidas sob o contexto político e social do país. Além do mencionado isolamento, Butão é caracterizado por manter um nível educacional médio muito baixo, o qual é refletido na falta de organização política e no limitado poder de contestação de sua população, governada por uma elite monárquica protegida de pressões internas externas. Mesmo após a abertura internacional nos anos 1960 Butão carecia de identidade ideológica. Suas políticas não

<sup>36</sup> Segundo Mathou (2008, p. 1), foi a primeira vez na história mundial que um monarca, inicialmente vestido de poderes absolutos, reduziu voluntariamente o escopo de seu poder e, eventualmente dele abdicou sem nenhuma outra razão que não fosse sua “dedicação própria às reformas políticas” (tradução livre do original em inglês).

eram classificadas como socialistas, tampouco liberais. A retórica oficial era modernizante em conteúdo devido as influências externas, sobretudo da Índia, e o discursos público era identificado com princípios de igualdade. De modo a superar este vácuo ideológico, o Quarto Rei criou o conceito de “Felicidade Nacional Bruta” (FIB), baseado nos princípios de preservação da herança cultural, bem como de seu meio ambiente, enquanto formulam-se objetivos e políticas baseadas no progresso socioeconômico, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB) e outros fatores menos quantificáveis, como o bem estar espiritual da população. A FIB tornou-se a ideologia modernizante de Butão (MATHOU, 2008, p. 5–6)<sup>37</sup>.

Assim, a reforma modernizante, embora moderada e conservadora para os padrões ocidentais, significou uma mudança decisiva na sociedade butanesa, observável no processo constituinte, o qual contou com constituintes indicados pelo rei, mas também membros do Judiciário e representantes eleitos pelo povo, oriundos das diferentes regiões do país. Foi, portanto, um processo marcado por uma abertura sem precedentes na história de Butão, uma monarquia absolutista até então. O processo também contou com participação pública.

O longo processo constituinte butanês iniciou-se em setembro de 2001, quando o rei ordenou a criação de uma comissão para elaborar uma constituição para o país. Segundo Sonam Tobgye e Trimchi Lyonpo, a Comissão de Redação foi composta por 39 constituintes, com representantes de todos os setores da sociedade: dois *Lopens* indicados por Sua Santidade Je Khenpo, presidente da Assembleia Nacional, vinte constituintes diretamente eleitos pelo povo (um de cada distrito, chamados de *Dzongkhag*) e representantes do Conselho Consultivo Real, do Judiciário e do governo (TOBGYE; LYONPO, 2012).

Oficialmente a Comissão de Redação era autônoma e independente em sua missão de elaborar a constituição, mas deveria seguir os princípios e recomendações do rei, incluindo a obrigação de submeter o projeto para consultas públicas (TOBGYE; LYONPO, 2012). A primeira sessão da Comissão foi realizada em 30 de novembro de

---

<sup>37</sup> Muitos estudos analisaram o conceito de FIB no Butão (ver, por exemplo, (BRASSARD, 2008; RAPTEN, 2006)). A FIB é considerada a doutrina modernizante do Butão, aplicada em um contexto de bem estar social e espiritual, isto é, levando em consideração os índices socioeconômicos da população, bem como o seu estado espiritual, cujo objetivo é basear as relações humanas no princípio da harmonia.

2001 e durou até 14 de dezembro do mesmo ano, sendo sucedida por mais cinco sessões. O primeiro anteprojeto constitucional foi submetido ao Quarto Rei em 9 de dezembro de 2002, após a sexta sessão da Comissão. Mais três sessões foram realizadas em 2003, entre março e maio. O segundo anteprojeto foi submetido ao rei em 11 de junho de 2003. Entre meados de 2003 e agosto de 2005 foram realizadas consultas com especialistas internacionais em direito constitucional (TOBGYE; LYONPO, 2012). Os constituintes e o rei estavam empenhados em ajustar a constituição butanesa aos padrões internacionais, razão pela qual um longo tempo das sessões foram destinados à realização de estudos de constitucionalismo comparado, os quais incluíam a participação de convidados internacionais.

Finalmente, em 18 de agosto de 2005, o anteprojeto foi distribuído para cada família butanesa e para organizações internacionais. Em 26 de março de 2006 o anteprojeto foi publicado na internet, podendo ser consultado online. Entre 2005 até a promulgação da constituição em julho de 2008 foram realizadas consultas populares em todos os distritos de Butão. Para aumentar a participação popular foram publicadas e distribuídas versões da constituição com uma linguagem simplificada, traduzidas em três dialetos de Butão (*Dzongkha*, *Tshangla* e *Lhoyshamkha*), e foram realizadas leituras públicas do documento (TOBGYE; LYONPO, 2012). Segundo Tobgye; Lyonpo (2012), 327 pessoas opinaram sobre o documento e enviaram propostas durante as consultas populares. Algumas delas geraram alterações na versão final do documento.

É difícil mensurar o quanto as propostas populares foram de fato consideradas pela Comissão de Redação, influenciando o conteúdo da constituição. Acreditamos que, considerando a estrutura fechada de Butão, profundamente influenciada pelas práticas políticas tradicionalistas centradas na figura do rei, o processo constituinte não foi significativamente influenciado pela participação popular.

Embora instrumentos de participação pública estivessem presentes, incluindo engenhosas iniciativas de inclusão, a ausência de consciência democrática na população e falta de organização política, sugerem que o processo foi controlado pela elite monárquica de Butão.

O processo constituinte butanês foi o produto da vontade do rei. Foi idealizado e operacionalizado por ele. O rei esteve presente em todos seus estágios, avaliando cada

novo anteprojeto constitucional, apresentando sugestão de emendas e sancionando os documentos. A própria inclusão popular no processo foi iniciativa do rei, não uma demanda da população. A participação, assim, teve um papel mais educacional do que propositivo. Ao incluir o povo nas negociações, o governo buscou legitimar o processo de constitucionalização das instituições que estavam sendo gradualmente implementadas ao longo de duas décadas de reformas modernizantes.

Considerando nossa proposta metodológica de análise da participação pública em três níveis, argumentamos que a presença de participação pública nos dois primeiros níveis é inequívoca. Houve a presença de instrumentos de participação pública, os quais foram, desde o início do processo, sugeridos pelo rei como valores a serem seguidos pela Comissão de Redação. Esses instrumentos foram, de fato, implementados, sobretudo a partir do final de 2005 até a promulgação da constituição em 2008. Contudo, as evidências sugerem que não houve significativa participação pública no terceiro nível, isto é, não houve efetiva influência de sua participação na Comissão de Redação e a consequente capacidade de alterar o conteúdo da constituição. Dado a falta de organização política da população é improvável que ela possa ter tido um papel central nas negociações que resultaram na constituição.

### **Taiwan e a constitucionalização de direitos sociais no pós-guerra**

#### **Quadro 22: Síntese Taiwan**

<b>Taiwan</b>	
<b>Promulgação</b>	1947
<b>Duração Processo</b>	128 meses
<b>Duração Assembleia</b>	1 mês
<b>Audiências Públicas</b>	Não
<b>Propostas Populares</b>	Não
<b>Referendo</b>	Não
<b>Constitucional</b>	
<b>Código Saúde</b>	UA (Universal Access)
<b>Código Educação</b>	PL (Primary Level)

O processo taiwanês é o mais antigo de nossa amostra, sendo o único ocorrido na primeira metade do século XX. A constituição foi elaborada em meio à uma guerra civil entre os Nacionalistas do Kuomintang (KMT) e o Partido Comunista, que saiu vencedor do conflito ocupando o território continental da China, que passou a se chamar República

Popular da China. O processo constituinte foi uma tentativa dos Nacionalistas de impedir o avanço do conflito contra os comunistas por meio de um acordo, mas o fracasso nas negociações e a derrota na guerra significou que a constituição, planejada para ser a regra máxima de todo território chinês, valeria apenas para o território da ilha de Taiwan, que hoje é formalmente conhecida como República da China.

A constituição de Taiwan é surpreendentemente progressiva, sobretudo para um documento elaborado na primeira metade do século XX. Alguns de seus dispositivos são particularmente incomuns mesmo para os padrões constitucionais atuais, como aquele que dispõe pela vinculação de parte do orçamento governamental para a educação (CHANDRA, 2003). Esse assunto foi objeto de debates no processo constituinte brasileiro de 1987-88, conforme analisamos no Cap. 3. Contudo, não encontramos evidências de participação popular ou lobby na área dos direitos sociais. Consideramos a constituição taiwanesa um caso interessante para ser analisado com maior profundidade, por ser a constituição mais antiga do mundo a prover uma série de direitos sociais. Vale lembrar que, embora a constituição tenha sofrido diversas alterações ao longo do tempo, os dispositivos que garantem educação pública gratuita até o primeiro grau de ensino e o sistema público de saúde foram incluídos em sua versão original, promulgada em 1947.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> O Art. 157 da versão original da Constituição taiwanesa de 1947 dispõe, sobre o sistema público de saúde: *“The State, in order to improve national health, shall establish extensive services for sanitation and health protection, and a system of public medical service”*. Em relação à Educação pública dispõe em seu Art. 160: *“All children of school age from six to 12 years shall receive free primary education. Those from poor families shall be supplied with books by the Government. All citizens above school age who have not received primary education shall receive supplementary education free of charge and shall also be supplied with books by the Government”*.

## Palau: constitucionalismo como símbolo de independência

### Quadro 23: Síntese Palau

	Palau
Promulgação	1981
Duração Processo	7 meses
Duração Assembleia	3 meses
Audiências Públicas	Sim
Propostas Populares	Sim
Referendo	Sim- 92% favor
Constitucional	
Código Saúde	UA (Universal Access)
Código Educação	PL (Primary Level)

Palau é uma pequena ilha do Pacífico que foi ocupada por diferentes países ao longo de sua história e apenas tornou-se uma república independente com a Constituição de 1981. Palau foi ocupada pelo Império Espanhol a partir do século XVIII até meados do século XIX. Então foi ocupada pelo Império Alemão em 1889, após a derrota do Império Espanhol na Guerra Hispano-Americana. A ilha foi anexada pelo Império Japonês em 1914, durante a Primeira Guerra Mundial. Em 1944, durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos da América capturaram Palau dos japoneses, após a Batalha de Peleliu, na qual mais de dois mil americanos e dez mil japoneses morreram. Em 1947 Palau foi formalmente transferido para os EUA como parte do “Protetorado das Ilhas do Pacífico” (PIP) (*Trust Territory of the Pacific Islands*), estabelecido pela Resolução 21 do Conselho de Segurança da ONU.

Quatro distritos do Protetorado se juntaram para formar em 1979 os Estados Federados da Micronésia. Em 12 de julho de 1978 Palau realizou um referendo sobre o assunto, no qual 55% dos eleitores rejeitaram a junção com a nova Federação (LEIBOWITZ, 1996). Palau seguiu seu caminho em direção à independência e o próximo passo seria a elaboração de uma constituição para o país. O Legislativo palauano convocou a Convenção Constitucional de Palau (CCP), a qual foi instalada em janeiro de 1979. A CCP, que foi apelidada de ConCon, durou três meses. Foi composta por 38 constituintes eleitos nas 16 municipalidades de Palau. Entre seus membros, um padre católico, um pastor protestante, advogados, médicos, legisladores, diplomatas,

educadores, chefes dos governos executivos, jornalistas e líderes da comunidade (BELAU, 2013).

A constituição foi aprovada por 92% dos eleitores em referendo realizado em 9 de julho de 1980 e entrou em vigência em janeiro de 1981 (HINCKJ-, 1990). O processo constituinte foi marcado pela confrontação contra os interesses norte americanos sobre a ilha. Palau e EUA negociavam o *Compact of Free Association*, o qual dispunha regras pelas quais Palau alcançaria a condição de independente e elaboraria sua constituição. Segundo Arnold Leibowitz, a ConCon desafiou o *Compact* em parte por razões ideológicas, mas também para enfraquecer Tmetuchl, um tradicional líder político local, que liderou a campanha separatista durante o referendo pela formação da Federação da Micronésia. Ele foi criticado por suas negociações com os norte americanos no que diz respeito ao *Compact*. Tmetuchl perdeu sua influência após Haruo Remeliik ser eleito presidente da ConCon (LEIBOWITZ, 1996).

A constituição da ConCon desafiou o *Compact* em três frentes, segundo Leibowitz: (1) a proposta de estender o território de Palau no que se refere à sua extensão oceânica e do arquipélago oceânico; (2) bloqueou uma proposição do *Compact* que exigia a transferência de terras para os EUA para razões militares, caso estes julgassem necessário; (3) incluiu cláusulas anti-nucleares, as quais baniam o armazenamento, teste, ou despejo de armamento ou resíduos nucleares no território de Palau sem a aprovação de três quartos dos eleitores do país. Esta terceira proposta em especial confrontava frontalmente os interesses norte americanos, bem como o *Compact*, o qual dispunha atividade de defesa irrestrita para os EUA. A constituição de Palau tornou-se a primeira Carta anti-nuclear do mundo.

No que diz respeito à participação pública, a ConCon criou comissões que viajaram pelo país realizando audiências públicas e coletando propostas da sociedade civil (BELAU, 2013). Não é claro, contudo, como esta participação pública pode ter interferido no trabalho constituinte. Consideramos o caso de Palau atípico. Inferências sobre o caso palauano, no que diz respeito a nossa hipótese, seriam imprecisas. O processo constituinte do país é uma história de luta pela soberania. É razoável especular que o conteúdo social de sua constituição foi um meio simbólico de Palau mostrar ao mundo a imagem de um país livre e moderno. A constituição é melhor conhecida por ser

a primeira do mundo a vetar atividades nucleares em seu território. Esta forte mensagem, em especial para os EUA, foi seguida de sua agenda social.

## **Paraguai: quando o oportunismo político produz uma constituição progressista**

### **Quadro 24: Síntese Paraguai**

<b>Paraguai</b>	
<b>Promulgação</b>	1992
<b>Duração Processo</b>	12 meses
<b>Duração Assembleia</b>	5 meses
<b>Audiências Públicas</b>	Não
<b>Propostas Populares</b>	Sim
<b>Referendo</b>	Não
<b>Constitucional</b>	
<b>Códigos Saúde</b>	UA (Universal Access)
<b>Códigos Educação</b>	PL (Primary Level)

O processo constituinte do Paraguai marcou uma das etapas de transição do regime autoritário do General Alfredo Stroessner<sup>39</sup>, destituído em 1989 após governar o país por 35 anos, para um regime político de caráter dúbio, caracterizado de um lado pela instalação de instituições democráticas<sup>40</sup>, mas por outro pelo domínio político do Partido Colorado, antigo aliado do governo de Stroessner. Esta predominância dos Colorados se refletiu na composição da Assembleia Constituinte: o Partido Colorado conseguiu 55,1% dos votos nas eleições de dezembro de 1991, conquistando 122 das 198 cadeiras (SUTER; NOHLEN, 2005). Apesar da intensa atuação de grupos de interesse variados<sup>41</sup> durante o processo constituinte e sua composição dominada por um único partido, não creditamos a inclusão de direitos sociais predominantemente à influência da participação pública (primeiro grupo), nem à formação ideológica do grupo político dominante

<sup>39</sup> Segundo Arturo Valenzuela, Stroessner foi um clássico caudilho latino americano, seu governo repressivo e anticomunista foi apoiado por duas importantes forças políticas do Paraguai, as forças armadas e o Partido Colorado, os quais eram habilmente manipulados por ele (VALENZUELA, 1997).

<sup>40</sup> Em 1990 o Paraguai promulgou a lei eleitoral, que organizou os sistemas eleitoral e partidário, permitindo a realização de eleições municipais pela primeira vez na história do país.

<sup>41</sup> Segundo Lezcano Claude (2012), pelo menos nove propostas constitucionais completas foram produzidas por organizações civis e consideradas pela Assembleia Constituinte. Outras propostas foram elaboradas abordando interesses específicos, dos mais variados, totalizando 119 propostas apenas na área de direitos e garantias. Segundo Line Bareiro, grupos tão diversos quanto as Forças Armadas e populações indígenas fizeram lobby antes e durante as sessões da Assembleia Constituinte (BAREIRO, 2011).



(segundo grupo), uma vez que, apesar de ter a maioria na Assembleia, segundo Luis Lezcano Claude, a incoerência partidária era uma prática comum. Os constituintes costumavam votar de acordo com suas próprias convicções ou interesses particulares ao invés de coordenados por uma orientação partidária (LEZCANO CLAUDE, 2012).

Consideramos que a agenda social foi promovida por um casuísmo momentâneo: a natureza do processo constituinte de 1992 foi controversa, pois muitos de seus constituintes haviam apoiado o regime autoritário, incluindo o presidente da Assembleia Constituinte, que fora constituinte pelo mesmo Partido Colorado na assembleia constituinte de 1967. Segundo Lezcano Claude (2012), as conversões para a democracia logo após o golpe de 1989 foram posicionamentos oportunistas, pois os mesmos atores que haviam se beneficiado do antigo regime passaram a assumir posições democráticas. Contudo, foi exatamente esta onda de democracia oportunista que permitiu a elaboração de uma constituição democrática e progressista. De modo a se afastar do regime autoritário derrotado, os constituintes se comprometeram com propostas avançadas do ponto de vista da inclusão de direitos sociais e do trabalho. Ainda que esses posicionamentos tenham sido apenas temporários, consagraram um documento duradouro. Assim, a constituição paraguaia de 1992, ao invés de condensar as barganhas dos principais atores políticos do país, refletiu circunstâncias específicas do período de transição.

### **Resumo**

Consideramos que as evidências apresentadas neste Capítulo não confirmam a hipótese de que “constituições progressistas” são resultado de processos constituintes com um alto nível de participação pública. Apenas quatro dos casos analisados não contam com nenhum instrumento importante de participação pública (audiência pública, propostas populares e adoção constitucional por referendo) e em três deles a constituição foi aprovada por meio de referendo, mas o processo não contou com participação pública nem propostas populares. Isto é, treze dos vinte processos constituintes analisados contaram com audiências públicas ou propostas populares (dez contaram com ambos instrumentos).

Contudo, alguns processos constituintes, embora tenham introduzido instrumentos de participação pública, o conteúdo social de sua constituição foi mais influenciado pela composição da assembleia constituinte. Consideramos que apenas em cinco casos os instrumentos de participação pública tiveram uma influência realmente determinante na inclusão de direitos sociais na constituição. Não é coincidência que sejam todas elas sul-americanas (Brasil, Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia). A literatura em direito constitucional comparado identificou um padrão na elaboração de constituições na região, que seriam caracterizadas por serem processos altamente participativos, um fenômeno que tem sido chamado de Novo Constitucionalismo. Assim, consideramos que nossa hipótese se confirma para esse grupo de constituições, mas não se afirma como uma relação universal, pois em alguns casos claramente há variáveis mais importantes que a participação pública para explicar a inclusão de direitos sociais na constituição.

Neste capítulo analisamos comparativamente constituições e processos constituintes em diferentes regiões e épocas, identificamos a relação entre duas das variáveis que serão examinadas com profundidade no caso brasileiro: as constituições progressistas quanto a presença de direitos na área da Educação e Saúde e a participação pública nos processos constituintes a partir dos quais essas constituições foram elaboradas. O caso brasileiro é um modelo de constituição elaborada sob a pressão externa de grupos de interesses, os quais, conforme argumentamos nos próximos capítulos, potencialmente influenciaram diretamente o conteúdo da Constituição de 1988.

## **2. ESTRATÉGIAS ORGANIZATIVAS DOS GRUPOS DE INTERESSE: UM MODELO PARA OS LOBBIES NA CONSTITUINTE DE 1987-88**

### **2.1 A Constituinte de 1987-88: estrutura, regras do jogo e agenda social**

O processo constituinte de 1987-88, além de ser um marco na transição de uma ditadura para uma democracia, também foi fortemente influenciado pela agenda social. Neste capítulo revisamos a bibliografia sobre a importância da agenda social no período, mostrando como ela influenciou na construção de regras que beneficiaram a atuação de grupos externos à Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Em comparação às constituições brasileiras anteriores, a Constituição de 1988 contou com uma significativa inclusão de novos direitos sociais, além do aprimoramento de direitos já existentes. Sustentamos que esta ampliação de direitos sociais foi influenciada pela intensa participação pública.

A Constituição de 1988, elaborada por meio da ANC, marcou o fim da transição democrática brasileira. Consideramos que a convocação desta Constituinte se explica por características do regime militar e a necessidade de superá-las: a negação do passado militar com o estabelecimento de uma democracia só poderia ser feita a partir de uma nova constituição, pois o regime burocrático-autoritário de 1964 institucionalizou as normas antidemocráticas através dos Atos Institucionais (AIs) e depois constitucionalizou-as<sup>42</sup>. Assim, era necessário um processo de desconstitucionalização a partir de uma nova constituição, o que passaria necessariamente por uma constituinte (NORONHA, 2010, p. 8–9).

O processo constituinte foi ferramenta de superação da estrutura repressiva do regime militar, embora não tenha havido ruptura total com as antigas instituições. É notável a influência dos militares no processo de transição. A participação destes atores na democratização é consequência do que Maria D’Alva Kinzo denominou como caráter

---

<sup>42</sup> No total, foram decretados 17 Atos Institucionais durante o regime militar. Os AIs foram mecanismos para institucionalizar o regime militar tornando-o legalizado. O AI-5, decretado em dezembro de 1968, é considerado o mais importante, pois institucionalizou as práticas mais repressivas da ditadura. Além dos AIs, a Constituição de 1967, promulgada sob o governo militar, também teve papel importante na institucionalização do regime.

híbrido do regime militar, expresso em um arranjo que combinava características típicas de um regime autoritário coexistindo com diversas instituições típicas de uma democracia<sup>43</sup>.

O fato das instituições democráticas existirem, embora controladas e limitadas, determinou um cenário de transição constituído pelos atores que representavam à oposição ao regime, mas também articulada pelos próprios militares, uma vez que não houve um violento rompimento. O regime militar, por exemplo, estabeleceu um sistema bipartidário<sup>44</sup>, com a existência de um partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Embora claramente limitado, sem capacidade de exercer uma real oposição à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido do governo, o MDB criou uma estrutura que foi herdada pelo PMDB a partir da reforma partidária em 1979. Esta experiência durante a ditadura foi importante para que o partido se consolidasse como o principal ator político da transição.

Dividimos a transição brasileira para a democracia em dois momentos:

1974-1985: o processo de democratização iniciou-se em 1974, quando o então presidente da República, general Geisel, anunciou um plano de distensão “gradual e segura”. Este primeiro momento durou até 1985, quando houve a eleição do primeiro presidente civil desde o golpe militar;

1985-1988: este segundo período é marcado pelo processo de institucionalização da democracia a partir de uma nova constituição.

Consideramos que o “processo constituinte brasileiro” não conta com um período de tempo rigorosamente definido, sendo seu recorte temporal variável de acordo com o foco de análise. Ele envolve os dois anos de funcionamento da ANC (1987-88) e o período anterior, quando organizações, incluindo grupos de interesse e partidos políticos,

---

<sup>43</sup> “[...] o Congresso e o Judiciário continuaram em funcionamento, a despeito de terem seus poderes drasticamente reduzidos e de vários de seus membros serem expurgados; manteve-se a alternância na presidência da República; permaneceram as eleições periódicas, embora mantidas sob controles de várias naturezas; e os partidos políticos continuaram em funcionamento, apesar de a atividade partidária ser drasticamente limitada” (KINZO, 2001, p. 4).

<sup>44</sup> O regime militar adotou um sistema político bipartidário que durou até 1979, quando foi aprovado o pluripartidarismo através da Lei Federal nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. No sistema bipartidário a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) foi o partido de apoio ao governo e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) o partido de oposição. Com a volta do pluripartidarismo, o MDB se transformou no PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e a ARENA no PDS (Partido Democrático Social).

se organizaram para defender seus interesses. O ano em que a análise se inicia, contudo, pode variar de acordo com a organização estudada<sup>45</sup>.

A ANC foi convocada em junho de 1985 a partir da emenda constitucional nº26, de 27/11/1985 (EC-26/85), a qual previa o início dos trabalhos constituintes para primeiro de fevereiro de 1987. Em julho de 1985 foi instituída a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que foi presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco e, por isso, ficou conhecida como “Comissão Afonso Arinos”, ou simplesmente “Comissão Arinos”. Desta comissão resultou um anteprojeto constitucional que foi entregue ao presidente Sarney. Este anteprojeto, contudo, não foi oficialmente usado como base dos trabalhos constitucionais. Segundo Pilatti (2008), a Comissão Arinos foi criticada pela esquerda e por entidades civis e religiosas que desempenharam papel importante na resistência ao regime militar a partir dos anos 1970<sup>46</sup>.

A ANC foi formada em uma estrutura unicameral, isto é, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal iguados em uma assembleia única exercendo seus poderes extraordinários sob a regra “um representante, um voto”. A ANC foi composta por 559 membros, sendo 487 deputados e 72 senadores. Destes, todos os deputados e 49 dos senadores haviam sido eleitos nas eleições de novembro de 1986, ou seja, após a convocação da ANC, em 1985. Os outros 23 senadores haviam sido eleitos antes, em 1982, fato que gerou controvérsia sobre a aptidão para atuarem como parlamentares constituintes, polémica resolvida apenas após a instalação da ANC, sendo decidido, por meio da maioria dos votos dos constituintes que estes senadores poderiam participar normalmente (PILATTI, 2008, p. 27).

---

<sup>45</sup> Por exemplo, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), importante ator na defesa dos interesses dos trabalhadores, foi criado em 1983, enquanto o Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980. Outras organizações foram criadas muitas décadas antes, por exemplo, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), fundada em 1931, mas que apenas nos anos 1980 atuou visando a Constituinte. Para esta pesquisa trataremos o processo constituinte como um período iniciado por volta de 1980, quando a democratização atingiu um estágio avançado e surgia a expectativa da convocação de uma nova constituinte.

<sup>46</sup> “[...] a “Comissão Arinos” foi mal recebida pelos progressistas, que viam aí uma tentativa espúria de interferência presidencial na definição da agenda temática da futura Constituinte.[...] alvo de grande polémica na imprensa escrita, sua composição foi adequada ao gosto dos interesses emergentes no processo de transição, seus trabalhos foram intensamente acompanhados, noticiados e criticados e disso resultou a entrega formal de um Anteprojeto de Constituição cujos conteúdos parlamentaristas, democratizantes e “progressistas” não se afeiçoavam às expectativas de Sarney, que dele não fez uso algum, pois jamais o remeteu à Constituinte” (PILATTI, 2008, p. 21).

A ANC se organizou foi dividida em comissões e subcomissões temáticas. Foram criadas oito comissões temáticas, sendo que cada uma delas era dividida em três subcomissões, totalizando 24 subcomissões. Além das oito comissões, havia outra, a Comissão de Sistematização, responsável por sistematizar o produto normativo das demais comissões e elaborar o anteprojeto final que seria votado em Plenário, em dois turnos.

A tabela abaixo demonstra a distribuição das cadeiras da ANC segundo o número de deputados e senadores de cada partido:

**Tabela 4: Número de deputados e senadores por partidos da ANC**

<b>Partidos</b>	<b>Total</b>	<b>Deputados</b>	<b>Senadores/86</b>	<b>Senadores/82</b>
<b>PMDB</b>	306	260	38	8
<b>PFL</b>	132	118	7	7
<b>PDS</b>	38	33	2	3
<b>PDT</b>	26	24	1	1
<b>PTB</b>	18	17	-	1
<b>PT</b>	16	16	-	-
<b>PL</b>	7	6	-	1
<b>PDC</b>	6	5	-	1
<b>PCB</b>	3	3	-	-
<b>PC do B</b>	3	3	-	-
<b>PSB</b>	2	1	-	1
<b>PSC</b>	1	1	-	-
<b>PMB</b>	1	-	1	-
<b>Constituintes</b>	559	487	49	23

Fonte: Construída a partir de dados disponíveis em Pilatti (2008, p. 42)

O quórum de votação da ANC era 280 de modo que os 306 constituintes do PMDB constituíam maioria absoluta. Em tese isso permitiria que o partido aprovasse os temas de seu interesse sem a necessidade de negociar com qualquer outro partido.

Contudo, o PMDB não era um partido coeso, sua divisão interna, refletida na divergência de seus membros em diversos temas negociados durante a constituinte, foi resultado de sua formação como partido único de oposição ao governo militar, enquanto ainda era chamado de MDB. Segundo Pilatti (2008), o PMDB foi, durante a transição, o grande partido da coalizão formada com o governo Sarney, o PFL e a influência dos militares, sendo composto, assim, por membros com diferentes interesses e, portanto, dividido tanto internamente quanto externamente<sup>47</sup>.

Segundo Pilatti, o PMDB era constituído por três blocos principais: uma fração conservadora, que contava com dissidentes do PDS, partido de sustentação do regime; uma fração moderada pró-democrática; e uma fração minoritária de esquerda. O PMDB sofria, portanto, uma crise interna (que durante a Constituinte resultou na formação do PSDB, em junho de 1988), que além do “descompasso com os compromissos programático-eleitorais” (PILATTI, 2008, p. 20), contava com uma controvérsia em relação ao mandato presidencial de José Sarney.

O PFL, que fazia parte da coalizão governista com o PMDB, reunia a maior parte dos dissidentes do PDS e, portanto, constituía o bloco mais conservador da coalizão. Na oposição, à direita, havia o próprio PDS, além do PDC e do PL (e eventualmente o PTB). À esquerda, a oposição do PDT, PT e do PSB, além do PCB e do PCdoB que deixaram de integrar a base governista durante o processo constituinte (PILATTI, 2008, p. 13).

Ulysses Guimarães (PMDB/SP) foi eleito o presidente da ANC com uma extensa margem de apoio (76% do Plenário). A elaboração do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) foi alvo de negociações e conflitos, dos quais os resultados que se destacamos são: o poder dos líderes das bancadas, os quais contavam com a prerrogativa de se manifestar em Plenário de forma igual, independentemente do número de cadeiras do partido; a eleição de Mario Covas (PMDB/SP), identificado com a corrente progressista, como líder do PMDB, fato que se mostrou crucial para enfraquecer

---

<sup>47</sup> “A expansão externa e a divisão interna imprimiram suas marcas na situação do PMDB dentro da coalizão de poder. Mal acomodado no arco dirigente em que se comprimiam também o PFL, o grupo presidencial palaciano e, com poder de veto ainda muito elevado, os comandantes militares, o PMDB tinha pela frente, na ANC, um cenário de exposição e expressão permanentes de suas contradições internas e externas” (PILATTI, 2008, p. 22).

a coalizão entre conservadores do PMDB e a direita, viabilizando a agenda progressista dos atores políticos de esquerda.

Há uma ampla literatura sobre os efeitos da Constituição de 1988. Embora não seja objetivo dessa pesquisa tratar sobre o processo de implementação dos dispositivos constitucionais consagrados pela Carta de 1988, tampouco seu alegado potencial de gerar ingovernabilidade, consideramos relevante examinar resumidamente a leitura pós-constituente, de tom majoritariamente crítico, em especial contra a inclusão de direitos considerados tradicionalmente como matéria de legislação ordinária. Cláudio Couto, por exemplo, criticou a “constitucionalização da agenda governamental” nos anos que se seguiram à Carta de 1988, como reflexo de seus dispositivos que regulavam excessivamente atividades necessárias para a governabilidade, as quais para serem adequadas ao contexto político vigente necessariamente precisariam ser modificadas por meio de emendas à constituição, as quais exigiam uma maioria qualificada, estas um obstáculo mesmo para um governo que gozasse de maioria no Congresso (COUTO, 1997). Por isso, segundo Claudio Couto a constituição já nasceu obsoleta “e inadequada às necessidades do Estado”, sendo necessária sua reforma nos anos que seguiram sua promulgação, razão pela qual concluiu que a Constituinte de 1987-88 não encerrou-se em 1988, metaforicamente chamando todo o processo, somado os anos que se seguiram ao encerramento formal da ANC de a “longa Constituinte” (COUTO, 1998). As críticas de Giovanni Sartori foram mais duras e dramáticas. O autor comparou o tamanho da Constituição de 1988 com uma lista telefônica, repleta de detalhes triviais, “disposições quase suicidas e promessas impagáveis” (SARTORI, 1997).

Na contramão desta corrente mais crítica, Marcus Melo, analisando o primeiro quarto de século da “Constituição Cidadã” enfatizou sua estabilidade, apesar do intenso processo de emendamento subsequente à sua promulgação (MELO, 2013). Nos associamos à tese de Melo, considerando-a não otimista, mas pragmática. Conforme argumentamos no Cap. 1, o fenômeno da constitucionalização de direitos sociais se impõe como uma demanda social à revelia das orientações do constitucionalismo tradicional. Apesar do potencial poder desagregador das constituições elaboradas sob tal modelo, elas refletem novos pactos sociais, nos quais o público tornou-se ator atuante do processo de constitucionalização. Foi este o caso da constituição brasileira, que



refletiu ao mesmo tempo duas das principais reivindicações dos movimentos organizados da sociedade civil: superação da desigualdade social e democratização.

Esta pesquisa está focada em interpretações sobre o processo constituinte de 1987-88, cuja literatura ainda é escassa. Consideramos que há três diferentes abordagens sobre o tema: exógena, endógena e uma combinação das duas. A primeira trata dos eventos externos à Constituinte, por exemplo, o estudo da participação efetiva da sociedade civil que pode ser observada pelas chamadas Emendas Populares<sup>48</sup>. Esta primeira abordagem constitui uma importante agenda de pesquisa, embora ainda conte com poucos trabalhos, especialmente na Ciência Política. São estudos<sup>49</sup> importantes porque descrevem o cenário de mobilização popular que caracterizou os anos 1980. Os trabalhos que partem desta abordagem costumam priorizar a análise dos movimentos sociais, indicando suas reivindicações, no entanto, não analisam como influenciaram na definição de direitos na Constituição, tampouco como negociaram com atores internos na Constituinte.

A literatura enfatizou a segunda abordagem, que consiste em uma análise endógena da Constituinte, privilegiando os eventos ocorridos durante as sessões da ANC, assim como seus atores internos (partidos políticos e constituintes). Nesta abordagem as pressões externas à ANC e o papel das entidades civis representantes de grupos em conflito são negligenciadas.

Nesta pesquisa adotamos a terceira abordagem, que combina a análise endógena do processo com os eventos externos à ANC, partindo da premissa de que atores externos à Constituinte, como entidades sindicais, organizações empresariais e outros grupos de interesse, tiveram forte influência na formação de preferências na ANC. Sustentamos que a compreensão do processo constituinte é incompleta ao menos que considere a influência dos grupos de interesse. Assim, embora a institucionalidade interna da ANC seja uma variável fundamental para descrever os desdobramentos do processo, sobretudo no que diz respeito às opções estratégicas de seus atores internos, apenas somada à interpretação sobre a ação dos grupos externos e seu potencial de influenciar as decisões dos constituintes torna-se um quadro completo. Consideramos igualmente insuficiente a

---

<sup>48</sup> Sobre isso ler, por exemplo: (MICHILES *et al.*, 1989).

<sup>49</sup> Ver, por exemplo: (GONÇALVES, 2005; PINHEIRO, 1989; SANTOS, RITA LUZIA OCCHIUZE DOS, 2004).

abordagem exógena para a compreensão das negociações que resultaram na definição de direitos na Constituição de 1988, pois interpreta o movimento dos grupos sem analisar a interação destes com os atores internos.

Consideramos os trabalhos de Adriano Pilatti e Ricardo Coelho os principais exemplos de análise endógena do processo constituinte (COELHO, 1999; PILATTI, 2008). Apesar de desconsiderarem a ação dos grupos que se mobilizaram externamente à ANC e sobre ela exerceram pressão decisiva, são importantes contribuições a respeito das regras do jogo da ANC, bem como de suas características determinantes sobre as ações de seus atores internos, influenciando o comportamento dos constituintes e dos partidos políticos.

Coelho, ao mostrar a importância dos partidos políticos na tomada de decisões na Constituinte, contraria a tese que os partidos teriam sido organizações amorfas. O autor apresenta várias evidências de disciplina partidária e consistência dos votos. Ou seja, Coelho sustenta que houve coesão partidária nas decisões dos atores políticos, na Constituinte. Além disso, mostra como os interesses particulares de cada constituinte influenciaram na composição das comissões e subcomissões temáticas. Os constituintes, vistos como agentes racionais, tendiam a se organizar de modo a participar dos debates sobre os quais podiam trazer maior proveito para o eleitorado que representavam (interesses regionais e/ou ideológicos) e, assim, manter o poder (reeleição). Assim, por exemplo, representantes de um eleitorado identificado com a área da Educação e Saúde, procuravam participar, respectivamente da Subcomissão 8-a (Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes) e Subcomissão 7-b (Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente). Conforme mostramos nos Cap. 3 (área da saúde) e 4 (área da educação) as áreas de atuação profissional e/ou formação educacional dos constituintes, em geral, correspondem às temáticas debatidas por cada Subcomissão.

A tese de Pilatti enfatiza as regras do jogo dentro do processo constituinte. O autor observou a formação de uma divisão ideológica entre dois blocos – progressistas e conservadores, cuja divisão já comentamos neste capítulo, apenas acrescentamos que o bloco conservador formaria, na fase final da ANC, o Centrão<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> O Centrão foi um bloco suprapartidário formado durante a ANC pelos constituintes conservadores, com o objetivo inicial de modificar o Regimento Interno da ANC e, com isso, facilitar a alteração do anteprojeto

Entre os mecanismos analisados por Pilatti, aquele que talvez mereça maior destaque por sua importância como ferramenta institucional, tendo papel decisivo nas negociações e nos resultados da Constituinte, foi o poder centralizador dos relatores, os quais desfrutaram de uma grande capacidade decisória, visto que eram os responsáveis pela redação dos textos finais de cada subcomissão e comissão, que depois eram encaminhados para a Comissão de Sistematização. Esta também possuía um relator geral, Bernardo Cabral (PMDB/AM), ator político com maior potencial centralizador. Essa característica de progressiva centralização das decisões na Constituinte é o principal fator para explicar porque, em muitos casos, conquistas progressistas nas fases de subcomissão foram perdidas ao longo do processo constituinte. A descentralização das decisões na fase de subcomissões aumentava a capacidade de influência dos grupos de interesse, pois precisavam do apoio de menos constituintes para aprovar suas propostas. Além disso, havia uma tendência de que mais constituintes fossem identificados com as propostas destes grupos na fase das subcomissões do que nas comissões e, principalmente, na fase da Comissão de Sistematização e Plenário.

A análise da interação entre atores internos e externos à ANC, abordagem que adotamos nesta pesquisa, insere novas variáveis explicativas sobre os mecanismos decisórios que resultaram na Constituição de 1988, mas ainda conta com uma literatura reduzida<sup>51</sup>.

Consideramos que além da evidente transição de uma ditadura para uma democracia, por meio da reforma de instituições democráticas, o processo constituinte também foi pautado pela proposição de uma agenda social, baseada na constatação de que a desigualdade social, acentuada pelo regime militar, era obstáculo para a democratização do país<sup>52</sup>. A transição brasileira, marcada pela agenda social, significou a

---

elaborado pela Comissão de Sistematização, o qual seria votado em Plenário. Do ponto de vista dos direitos sociais e, mais especificamente, dos direitos dos trabalhadores, a atuação do Centrão constituiu-se como um importante obstáculo para manter no texto final da Constituição os direitos que haviam sido aprovados até a fase de Sistematização.

<sup>51</sup> Ver, por exemplo: (COSTA, LUCAS N F, 2015, 2016a, b; COSTA, LUCAS NASCIMENTO FERRAZ; TROIANO, 2016; FREITAS, 2012; TROIANO, 2012)

<sup>52</sup> “A questão da desigualdade, por um caminho diverso, também confunde a dimensão dos regimes políticos com a do Estado. A desigualdade no Brasil sempre impediu a democratização – esse era em grande parte o debate (hoje antigo e, naturalmente esquecido) sobre a democracia populista. Mas, nas décadas de 1970 e 1980 o tema da pobreza e principalmente da desigualdade rivalizavam com o tema da democratização como principal demanda popular. De fato, entre o final dos anos 1970 e início do anos

abertura de espaço para que organizações externas tivessem um papel relevante na defesa dos interesses que representavam. Sobretudo a convocação da Constituinte, em 1985, significou a possibilidade de grupos de interesse se organizarem para defender seus interesses no processo legislativo futuro (ARAGÃO, 1992, 1994; MANCUSO, 2004; NORONHA, 2010; OLIVEIRA, ANDRÉA CRISTINA DE JESUS, 2004).

Esta agenda social também se refletiu nas regras do jogo da ANC, as quais favoreceram a participação popular. Duas importantes agendas no período – social e democrática – moldaram uma institucionalidade própria da Constituinte, marcada por um Regimento Interno (RIANC) profundamente inclusivo do ponto de vista democrático. Destacam-se os procedimentos de democracia direta a partir das emendas populares e das audiências públicas nas subcomissões, e eventualmente nas comissões, da ANC. As duas ferramentas de participação foram amplamente exploradas por grupos de interesse, como mostramos nos próximos capítulos.

Outras duas características institucionais incentivaram a participação pública: (1) o fato da Constituinte não ter utilizado formalmente nenhum anteprojeto de constituição, em tese, gerou possibilidades ilimitadas de inserção de direitos e, portanto, criou-se a percepção, entre os grupos de interesse, que suas agendas poderiam ser contempladas. (2) A estrutura descentralizada da ANC, organizada a partir de comissões e subcomissões temáticas, o que permitiu que os *lobbies* atuassem diretamente em suas áreas de interesse, facilitando a inserção de suas propostas.

---

1990 o país tem altíssima porcentagem da população classificada como indigente: cerca de 20% entre 1978 e 1993, tendo como picos os anos de 1983 (20,5%), 1984(23,6) e os anos do final de do pós Constituinte 1988 (22,1), 1989 (20,7), 1990 (21,3 )” (NORONHA, 2010, p. 9–10).

## 2.2 O lobby no Brasil: discussão teórica

A teoria sobre *lobby* no Brasil enfrenta um obstáculo por conta das características da atividade tal como é exercida no país, sobretudo, por não haver uma regulamentação de sua prática, apesar dos esforços pontuais nos anos que seguiram a Constituição de 1988<sup>53</sup>. Neste capítulo trazemos um balanço da literatura sobre *lobby* no país, mostrando em especial sua aplicação no processo constituinte de 1987-88, período que contou com uma intensa atividade de grupos de interesse. Considerando todos os desafios deste campo de pesquisa, propomos um modelo de atuação dos grupos de interesse durante o processo constituinte, baseado nos casos de grupos nas áreas do Trabalho, Educação e Saúde.

A literatura<sup>54</sup> costuma definir *lobby* como uma atividade, um processo por meio do qual representantes de grupos de interesse, agindo como intermediários, levam aos legisladores ou aos *decision-makers* os desejos de seus grupos. Assim, segundo Gianfranco Pasquino, *lobby* é, sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão<sup>55</sup> aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados (PASQUINO, 1998). Esta mensagem é transmitida através de diferentes estratégias que compõem a ação lobista. Segundo Andréa Oliveira, o *lobby* inclui “a coleta de informações, propostas políticas estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados [...] seu último estágio é a pressão” (OLIVEIRA, ANDRÉA CRISTINA DE JESUS, 2004, p. 13).

Wagner Mancuso em seu estudo sobre o *lobby* da indústria brasileira no Congresso Nacional também enfatizou a característica multifacetada da atuação lobista (MANCUSO, 2004). No entanto, o autor mostrou que as estratégias do *lobby* variam de acordo com as regras do jogo. Por exemplo, no caso do *lobby* das indústrias, no período estudado por Mancuso (entre 1995 e 2005), as estratégias variavam de acordo com as regras do regimento interno de cada instituição, sendo que na Câmara dos Deputados e no

---

<sup>53</sup> A mais importante tentativa de regulamentação foi o Projeto de Lei nº 6.132/1990 de autoria do Senador Marco Maciel. O Projeto chegou a ser aprovado no Senado, mas foi vetado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, a qual considerou o Projeto inconstitucional.

<sup>54</sup> Ver, por exemplo, (PASQUINO, 1998), (OLIVEIRA, ANDRÉA CRISTINA DE JESUS, 2004), (MANCUSO, 2004) e (MANCUSO; OLIVEIRA, 2011).

<sup>55</sup> Nessa pesquisa preferimos adotar a expressão “grupos de interesse”, ao invés de “grupos de pressão”. São termos análogos, porém o primeiro é mais adotado pela literatura internacional.

Senado a atuação era concentrada na fase das comissões e, em especial, em um ator específico, o relator, uma vez que parte significativa dos trabalhos legislativos ocorrem nesta fase. Esta mesma diversificação de estratégias do *lobby* de acordo com as regras do jogo é verificada na atuação de grupos de interesse na Constituinte de 1987-88, uma vez que a ANC se caracterizou por disponibilizar diversos mecanismos que privilegiavam à participação pública. Consideramos também que os grupos de interesse adaptam suas estratégias organizativas de acordo com as condições do ambiente em que atuam. Nosso modelo de organização define o limite das estratégias em função das características do processo constituinte brasileiro.

Segundo Murillo de Aragão (ARAGÃO, 1992) e Oliveira (2004, p. 16) “o que singulariza o *lobbying* e lhe confere imensa complexidade é a sua fluidez”. Estes autores enfatizam o caráter muitas vezes transitório dos interesses defendidos. Nossa análise empírica sobre a atuação de grupos de interesse na Constituinte de 1987-88 é compatível com o argumento dos autores. A ANC foi palco da atuação de muitos grupos de interesse criados *ad hoc*, intensificando a fluidez do *lobby*. Este fenômeno distingue o *lobby* durante a Constituinte dos *lobbies* praticados na criação de legislação ordinária. Sustentamos que não apenas a intensidade da fluidez do *lobby* é maior no caso da Constituinte, como a própria natureza da atuação lobista. Uma vez que os atores adaptam suas estratégias de acordo com as regras do jogo, os grupos de interesse exerceram um *lobby* particular na Constituinte, uma vez que se trata de um espaço legislativo com características singulares.

Há poucos trabalhos sobre *lobby* no Brasil e sua grande maioria é da área do Direito, Administração, Jornalismo e Relações Públicas (OLIVEIRA, ANDRÉA CRISTINA DE JESUS, 2004)<sup>56</sup>. Nas Ciências Sociais há ainda menos estudos. O antropólogo político, Marcos Bezerra, mostrou uma forte ligação entre o *lobby* e a corrupção em sua análise sobre o processo de negociação para o orçamento da União (BEZERRA, 1999). Maria Werneck Vianna, atribui à influência do *lobby* o processo de “americanização (perversa)” da seguridade social no Brasil, o qual seria um dos fatores que dificulta a concretização de um modelo universalista de seguridade social, conforme

---

<sup>56</sup> Alguns importantes trabalhos nas áreas mencionadas são: (ARAGÃO, 1992, 1994, 2000; BEZERRA, 1999; BORIN, 1988; FIGUEIRA, 1987; LEMOS, 1986; LODI, 1982, 1986; RODRIGUES, 1996; WERNECK VIANNA, 1994, 1995).

a Constituição de 1988 (WERNECK VIANNA, 1995). Rita Marinello, discutiu as teorias sobre *lobby* no Brasil mostrando os obstáculos em se trabalhar com o conceito no país, e propôs uma definição compatível com a atividade na realidade brasileira (MARINELLO, 2010).

Mancuso (2004), exerceu grande influência no estudo sobre *lobby* no Brasil. Neste trabalho o autor criou um método para avaliar o sucesso do *lobby* da indústria no Brasil, isto é, o quanto o resultado legislativo correspondia aos interesses dos empresários, no período de 1995 a 2005. No entanto, como o próprio autor ressalva, o método adotado não determina a capacidade de influência do *lobby* da indústria, apenas mostra a correspondência entre as decisões legislativas e os interesses desse *lobby*.

é oportuno reconhecer um limite inerente ao método adotado, que pode ser resumido da seguinte forma: verificar a ocorrência de um sucesso não corresponde a dizer que o sucesso ocorreu por causa da influência política da indústria. [...] afirmar que a influência de um ator é a causa de uma decisão observada envolve afirmar que aquela decisão não decorreu de outros fatores e que, portanto, não teria acontecido – ou seria diferente – caso o ator não tivesse exercido sua influência. [...] em nenhuma circunstância as informações produzidas pela aplicação do método autorizam o raciocínio contrafactual de que os sucessos políticos da indústria não teriam ocorrido caso a indústria não tivesse realizado seu *lobby*, seja ele defensivo ou ofensivo. Portanto, as informações geradas pelo método não permitem atribuir o resultado do processo legislativo à influência da indústria. (MANCUSO, 2004, p. 522–523)

Assim, embora relevante, o estudo do autor se diferencia de uma agenda de pesquisa voltada a análises qualitativas que interpretam a atuação de grupos de interesse, buscando entender seu potencial de influência no processo legislativo, caso desta pesquisa.

Além da questão da fluidez, os autores são unânimes ao afirmar que uma das principais razões que explicam a existência de poucos estudos sobre *lobby* no Brasil é o seu caráter de informalidade. Esta característica contribui para que o *lobby* no Brasil esteja “envolto em um forte estigma de marginalidade, pois durante décadas foi confundido com a prática de corrupção e tráfico de influência” (OLIVEIRA, ANDRÉA CRISTINA DE JESUS, 2004, p. 18). Por conta disso, os autores voltados ao estudo do *lobby* no Brasil buscam distinguir *lobby* de corrupção. Luigi Graziano, discutiu a relação

entre *lobby* e o interesse público, alegando que as características do *lobby* lícito no Brasil promovem a democracia ao invés da corrupção (GRAZIANO, 1996). Esta mesma discussão é retomada no artigo de Wagner Mancuso e Andréa Oliveira, que distingue duas categorias, o *lobby* lícito e o ilícito, mostrando que no primeiro caso “pode constituir-se em instrumento democrático de representação de interesses, ao trazer contribuições positivas para os tomadores de decisão, a opinião pública, os interesses representados e o sistema político como um todo” (MANCUSO; OLIVEIRA, 2011, p. 122).

Este equívoco de equiparar *lobby* à corrupção também pôde ser observado ao longo do processo constituinte de 1987-88. A cobertura da imprensa sobre o tema, em geral, foi bastante crítica e imprecisa conceitualmente. Muitos jornalistas e constituintes consideravam que a prática afetava os trabalhos dos constituintes e que os lobistas acabavam decidindo no lugar destes parlamentares. Por exemplo, Luiz Inácio Lula da Silva, líder da bancada do PT na Constituinte, logo em sua primeira fala na ANC, em 4 de fevereiro de 1987, atacou os *lobbies* dos empresários e dos militares, advertindo a respeito do perigo da influência desses grupos de interesse no trabalho dos constituintes. Em outro episódio, Lula propôs em tom irônico que Mário Amato, então presidente da FIESP, fosse nomeado presidente da Constituinte por conta das supostas vitórias obtidas pelo *lobby* do empresariado nas questões sociais (“Indenização agrada mas FIESP não pára”, 1988). José Genoíno, também constituinte do PT, declarou ser “radicalmente contrário ao lobby como vem sendo feito na Constituinte. [...] Se os empresários querem pressionar, que o façam, mas não por baixo do pano como no lobby” (DOMINGOS, 1987). Matéria do *Jornal de Brasília*, publicada em 1987, relatou que uma sessão da Comissão de Sistematização, presidida pelo senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP), foi cancelada por conta das denúncias de deputados sobre a atuação de grupos de interesse (“Fernando Henrique reage a lobby e susta sessão”, 1987). Esta mesma interpretação crítica sobre a atividade lobista foi registrada pelos principais jornais da época, seja a partir de editoriais ou de charges.

Embora diversos autores (DINIZ; BOSCHI, 1978; WERNECK VIANNA, 1994, 1995), conforme Mancuso (2004), tenham argumentado que o padrão de atividade dos grupos de interesse da indústria brasileira se aproxima cada vez mais do *lobby* americano



no que diz respeito ao nível de eficiência e profissionalização, ainda há uma distância considerável entre os dois modelos, pois o caráter informal do *lobby* no Brasil ainda constitui um obstáculo para conceitualizá-lo adequadamente. Murillo de Aragão e Andréa Oliveira tratam o lobby como um fenômeno típico da democracia norte-americana (ARAGÃO, 2000; OLIVEIRA, ANDRÉA CRISTINA DE JESUS, 2004).

Para Graziano (1994), nenhum país foi tão longe quanto os EUA no reconhecimento do lobbying como instituição e profissão. Há uma regulamentação legal e o número de pessoas envolvidas no processo é elevado. Os lobistas são um componente fundamental da classe política, sem a qual a política americana, em sua atual configuração, seria inimaginável.” (OLIVEIRA, ANDRÉA CRISTINA DE JESUS, 2004, p. 15)

É nos Estados Unidos da América onde há a maior produção de estudos sobre o tema e é também onde o termo foi usado pela primeira vez. Existem diferentes versões sobre o surgimento do conceito de *lobby*. Segundo Karl Schrifgiesser, o termo *lobby agent* surgiu pela primeira vez em 1829 “e, reduzido para *lobbyist* em 1830, passou a ser amplamente empregado em matérias e charges jornalísticas” (SCHRIFTGIESSER, 1951 apud ARAGÃO, 1994, p. 17). Outra versão sugere que o termo surgiu em 1819<sup>57</sup>. O termo refere-se, conforme pronunciamento de Marco Maciel no Senado, às áreas de acesso de hotéis, como saguões, onde grupos e empresas costumam marcar encontros com políticos, assim estes grupos de interesse foram designados de *lobby agents*:

A atuação dos grupos de pressão junto aos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e aos Partidos Políticos é conhecida, como se sabe, segundo a expressão inglesa *lobby*, significando as antecâmaras ou ante-salas das repartições ou edifícios utilizados originalmente pelos representantes de tais organizações como locais onde desenvolviam, preferencialmente, o exercício de seus trabalhos. Do vocábulo derivam *lobbyists*, que designa as pessoas que se dedicam àquela atividade, e *lobbying*, que exprime o procedimento dessa atividade. (ARAGÃO, 1994, p. 18)

---

<sup>57</sup> Esta interpretação foi retirada de *The Washington Lobby*, 5ª edição, Washington, Congressional Quarterly, 1987 apud (ARAGÃO, 1994).

Em relação à produção bibliográfica norte americana, a obra de Arthur Bentley é considerada como um marco fundador, na ciência política, dos estudos sobre grupos de interesse e *lobby* (BENTLEY, 1908). Outras importantes obras clássicas sobre o *lobby* nos EUA são: (BERRY, 1977; CRAWFORD, 1939; HERRING, 1929; KEY, 1955; LINDBLOM, 1981; MCFARLAND, 1984; MOE, 1980; SCHRIFTGIESSER, 1951; TRUMAN, 1971; WRIGHT, 1996). Embora haja um volume muito maior de estudos nos EUA, em outros países da Europa também há importantes trabalhos clássicos. Por exemplo, na Inglaterra: (BAGGOT, 1995; BEER, 1957; FINER, 1981; ROBERTS, 1970; STEWART, 1958; WOOTON, 1972). Na França: (REYNAUD, 1963).

Apesar das evidências sobre a importância das organizações externas e seus *lobbies* no processo constituinte, nenhum dos trabalhos mencionados centrou-se na atuação dos grupos de interesse no processo constituinte de 1987-88. A literatura sobre o tema ainda é muito reduzida. Na área das Políticas Públicas, há a tese de Cláudia Gonçalves, que investigou a participação de movimentos populares na Constituinte, além das implicações da Constituição de 1988 na definição do campo das políticas sociais (GONÇALVES, 2005). A tese de Rita Occhiuze dos Santos analisou o papel da mulher na Constituinte, estabelecendo um perfil sociopolítico das parlamentares, além de analisar organizações que atuaram de modo a defender questões relativas aos direitos e garantias da mulher (SANTOS, RITA LUZIA OCCHIUZE DOS, 2004). A tese de M. Pinheiro, a partir de uma abordagem sociológica, analisou o conflito envolvendo associações e movimentos vinculados às redes pública e privada de ensino. A autora definiu o embate como uma disputa entre dois segmentos por um espaço predominante no campo educacional, quanto à execução e ao controle da política na área (PINHEIRO, 1989).

Assim, salvo a tese de Pinheiro (1989), não há nenhuma outra que tenha examinado os mecanismos de atuação de grupos externos na área da educação ou da saúde, na Constituinte de 1987-88, no campo das Ciências Sociais. As teses e obras existentes são de especialistas da saúde pública<sup>58</sup> ou da educação<sup>59</sup>. Os artigos publicados sobre o tema também são da área da saúde e assistência social<sup>60</sup> ou da educação<sup>61</sup>. Tais

---

<sup>58</sup> (MARTINS, 1995; OLIVEIRA, MARIA HELENA BARROS DE, 1996).

<sup>59</sup> (PALHANO, 2008; TAVARES, MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS, 2003).

<sup>60</sup> (CORDEIRO, 2004; OLIVAR, 2010).

<sup>61</sup> (BOLLMAN, 2010).

estudos, em geral, focaram nos resultados normativos, sem considerar a atuação dos atores (externos ou internos) na formulação e aprovação dos dispositivos constitucionais. Uma exceção é o trabalho de Maria das Graças Medeiros Tavares, especialista em Educação, que descreveu a existência de diversos grupos de interesse na área da Educação que atuaram na ANC, classificando-os em diferentes correntes de interesse (TAVARES, MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS, 2003). Embora a obra contribua com um parâmetro geral sobre os interesses em jogo na Constituinte, não há uma análise sobre a negociação dos grupos externos com os atores internos (constituintes), tampouco há uma análise das estratégias de atuação desses grupos.

Organizações lobistas atuam no Legislativo brasileiro desde o século XIX, conforme M. Santos, que analisou a atuação da Associação Comercial da Bahia (SANTOS, M. A., 1991). Essas organizações continuaram desempenhando importante papel no Legislativo até o golpe de 1964 quando, uma vez que o próprio Legislativo perdeu importância frente ao poder autoritário do Executivo controlado pelos militares, as organizações lobistas perderam sua principal arena de atuação, o Congresso. Apenas a partir da redemocratização e a gradual importância reconquistada pelo Congresso que essas organizações lobistas voltaram a ter relevância no cenário nacional.

Na Constituinte, muitas organizações se prepararam para articular o *lobby* dos grupos que representavam. Algumas, inclusive, foram criadas para este fim. Assim, a Constituinte de 1987-88 constitui uma arena privilegiada para a análise do *lobby* no Brasil, pois apresenta características particulares que estimularam a ocorrência desta prática.

### **2.3 O Modelo de organização dos grupos de interesse**

Nosso principal objetivo nesta pesquisa é contribuir com a teoria sobre lobby, em especial, das suas particularidades no Brasil, tomando como objeto de análise o processo constituinte de 1987-88. No capítulo anterior revisamos a bibliografia internacional e nacional sobre lobby, mostrando as diferenças entre o padrão de organização dos grupos de interesse em países onde o lobby é formalizado, como nos EUA, e no Brasil, onde a atividade é informal, em especial durante o período da Constituinte de 1987-88, quando esta atividade passou por um processo de renascimento após o regime militar-autoritário de 1964. Nessa pesquisa apresentamos um modelo de organização dos grupos de interesse durante o referido processo constituinte, argumentando que a relação entre esses atores constituiu um padrão de atuação, observado nas três grandes áreas consideradas: Educação, Saúde e Trabalho.

O nosso modelo é compatível com o que a literatura internacional sobre lobby vem observando há mais de quarenta anos: grupos de interesse formam “coalizões”. Em primeiro lugar porque coalizões servem como meios econômicos e eficientes de se formar um bloco mais poderoso (BOX-STEFFENSMEIER; CHRISTENSON, 2014). Em poucas palavras, coalizões sinalizam aos tomadores de decisão um amplo apoio sobre determinado assunto, por isso estratégias de coalizão tendem a ser mais eficazes do que estratégias individuais (ESTERLING, 2004; MAHONEY, 2004; MAYHEW, 1974). Segundo Box-Steffensmeier (2014) outra vantagem estratégica de se integrar coalizões é que elas servem como canais pelos quais informações e conhecimentos fluem. Nosso modelo também é compatível com estudos mais voltados às teorias sobre redes sociais, isto é sobre o papel relativo dos grupos de interesse dentro de uma coalizão. Neste sentido, a centralidade de um grupo é a característica mais importante a ser considerada, pois os grupos mais centrais tendem a ser mais bem informados e parceiros mais atrativos de rede (BOX-STEFFENSMEIER; CHRISTENSON, 2014). Em geral, a literatura enfatiza a análise sobre como a centralidade afeta o fluxo de informações e, em consequência, as vantagens relativas de se constituir relações com um ou outro grupo (BURT, 2001; CARPENTER; ESTERLING; LAZER, 1998; GRANOVETTER, 1973). Nessa pesquisa propomos uma análise empírica sobre a formação de coalizões de grupos

de interesse no processo constituinte de 1987-88, não para entender o fluxo de informações entre os integrantes da rede, mas para analisar como blocos de interesses, liderados por um grupo centralizador, influenciaram a dinâmica das relações de pressão externa, influenciando o processo decisório.

Propomos um modelo teórico baseado em padrões de atuação dos grupos de interesse nas áreas do Trabalho, Educação e Saúde<sup>62</sup> durante o processo constituinte. Este modelo explica o comportamento destes grupos dentro de cada área de interesse<sup>63</sup> em face das características excepcionais do processo constituinte. Segundo nossa hipótese, para cada área de interesse há dois tipos de atuação lobista:

1) *lobby centralizador*: há uma tendência de ser exercido por apenas um grupo de interesse, o qual denominamos *grupo centralizador*. Este grupo exerce estratégias com o fim de articular as propostas do conjunto de grupos na área de interesse a qual está inserido.

2) *lobby individual*: exercido pelos demais grupos de interesse, os quais denominamos *grupos individuais*. Embora haja interesses em comum entre as demandas defendidas por estes grupos e outros na mesma área de interesse, eles irão atuar de forma individual, por incapacidade de formar um bloco único e coeso, ou por preferirem focar sua atuação em interesses muito específicos, transferindo as demandas consensuais da área de interesse para outro grupo.

A hipótese apresentada implica que, embora houvesse um grande número de grupos de interesse atuando em uma mesma área de interesse, a tendência era que um deles buscasse a centralização das reivindicações e representasse, formalmente ou não, o conjunto dos grupos através de um projeto único para a área de interesse. Afirmamos, ainda, que a capacidade deste grupo centralizador em conciliar as diferentes

---

<sup>62</sup> Nossas pesquisas empíricas examinaram a atuação de grupos nestas áreas, contudo, as evidências encontradas em nossa análise de redes (ver Cap. 5) sugerem que o modelo pode ser aplicado às outras áreas de interesse na Constituinte.

<sup>63</sup> Definimos como área de interesse um espaço no qual seja identificável a intersecção de interesses entre os grupos que o integram. No caso desta pesquisa, identificamos como sendo as principais áreas de interesse: a classe empresarial, a classe trabalhadora, defensores dos interesses da escola pública, defensores dos interesses do ensino privado, movimento sanitário (em defesa de um sistema público de saúde universal), setor privado de saúde e grupo institucional da área da Saúde. Outras áreas de interesse foram detectadas em outros temas específicos e serão identificadas ao longo de nossa análise. Por exemplo, na área da Educação, a questão do ensino religioso gerou duas áreas de interesse, uma em defesa do ensino laico, propondo que fosse vetado o ensino religioso nas escolas públicas e outra em favor da introdução deste ensino nos currículos das escolas públicas.

reivindicações entre os grupos e atores na área de interesse determinou o seu potencial de influência<sup>64</sup>, aumentando a chance do *lobby* atingir seus objetivos.

Nossas evidências indicam que a tendência de predominância de apenas um *grupo centralizador* sobre os demais *grupos individuais* é explicada pela percepção destes sobre a necessidade de atuação em bloco, dada a capacidade de pressão política de um projeto consensual representando os interesses de vários grupos. A análise dos casos mostra que o grupo escolhido como *centralizador* geralmente é aquele percebido pelos atores políticos dentro de cada área de interesse como detentor de características organizacionais de conciliação (sejam elas condições intrínsecas à própria existência do grupo ou conquistadas por meio de sua habilidade política)<sup>65</sup>, além de reconhecida capacidade técnica. Em alguns casos, o *grupo centralizador*, ao invés de um ator com voz, é a expressão do consenso, o qual é defendido por meio de seus membros. Esta relação foi observada nas áreas da educação e saúde.

A relação entre os *grupos centralizadores* e *individuais* é complexa. O fato de um *grupo centralizador* predominar em uma área de interesse, exercendo um *lobby centralizador*, não implica que os *grupos individuais* deixarão de atuar a partir de *lobbies individuais*. As duas atuações lobistas coexistem num mesmo momento. Assim, um *grupo individual* pode, ao mesmo tempo em que se associa ao projeto de um *grupo centralizador*, atuar através de um *lobby individual*. O resultado é uma relação delicada entre os grupos de interesse *centralizador e individual*. A capacidade política do *grupo centralizador* em conciliar esta relação, negociando com os *grupos individuais*, é o que, em grande medida, vai determinar o potencial de influência do *lobby centralizador*.

Nos Capítulos 3 e 4 analisamos o lobby nas áreas da Educação e Saúde, respectivamente, mostrando os blocos de atuação lobista formados em cada uma dessas

---

<sup>64</sup> A escolha pelo conceito “potencial de influência” e não simplesmente “influência” se justifica pela constatação de que é próximo de impossível provar influência do lobby. A correspondência entre interesses defendidos pelos grupos de interesse e resultado legislativo, por exemplo, não provam sua influência, pois é impossível afirmar que o resultado se deu em consequência do lobby.

<sup>65</sup> Algumas entidades foram formalmente criadas por deliberação do conjunto das entidades para exercer um projeto centralizador. Assim, suas “características organizacionais de conciliação” são intrínsecas às suas razões de origem. São os casos do “Fórum da Educação” (ver Cap. 3 e 5.1) e da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS) (ver Cap. 4 e 5.2). As características organizacionais de conciliação de outros grupos centralizadores são relacionados à sua capacidade política de agregação, a partir da qual convencem outras entidades a se associar ao seu *lobby centralizador*. É o caso do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) (ver Cap. 5.3).

áreas, bem como quais foram os *grupos centralizadores e individuais*. No Cap. 5 analisamos graficamente as relações estabelecidas entre estes grupos, mostrando como a formação de redes expressa o modelo proposto, confirmando nossa hipótese para as áreas da educação e da saúde. Complementarmente, embora sem apresentar uma análise de redes, argumentamos que também na área do Trabalho houve a centralização de interesses em torno de um único grupo.

Nosso modelo metodológico foi baseado inicialmente em resultado de pesquisas pregressas (COSTA, LUCAS N F, 2011, 2013a, b, 2014, 2016b), que analisaram a relação de grupos de interesse na área do Trabalho, mostrando que o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) atuou como um modelo eficiente de *lobby centralizador*. No Cap. 5.3 analisamos as redes formadas nessas três áreas, mostrando como se aproximam do modelo proposto em nossa pesquisa.

### **3. OS GRUPOS DE INTERESSE NA ÁREA DA EDUCAÇÃO**

#### **3.1 Introdução**

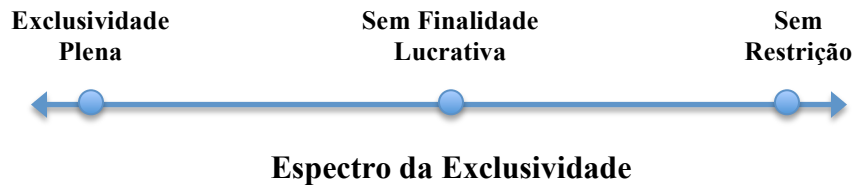
A redação da Seção I (Da Educação) do Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto) do Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição de 1988 consolidou um dos grandes pactos da Constituinte de 1987-88, desenvolvido durante as diferentes fases de seu funcionamento, cada qual com variados graus de consenso. Cada uma dessas fases expressou a relação de forças entre os atores internos e externos ao Congresso Nacional, numa jornada iniciada antes mesmo da instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Neste capítulo mostramos quais foram os temas relacionados à Educação que entraram na agenda da Constituinte, a posição dos grupos de interesse sobre cada um deles e a influência do lobby desses grupos na definição das preferências dos constituintes.

Comparamos os documentos elaborados nas diferentes fases da ANC, a correspondência dos mesmos com os interesses defendidos pelos grupos de interesse, bem como o processo pelo qual cada um foi elaborado. Nossa análise privilegiou a ação dos grupos de interesse sem negligenciar a importância da atuação dos constituintes, mas com o objetivo de mostrar o potencial de influência dos lobbies no processo decisório em cada etapa da Constituinte. O padrão de atuação desses grupos é compatível com o modelo organizativo proposto nessa pesquisa. Em linhas gerais, dividimos a temática da Educação em duas grandes áreas de interesse, a primeira identificada com propostas associadas à educação pública e, a segunda com propostas defendidas pela iniciativa privada. Esta divisão é metodológica, embora sejam observadas correspondências nas posições assumidas pelos grupos em cada um dos temas analisados. Identificamos vinte e quatro temas diferentes, mas privilegiamos a questão da destinação de recursos públicos para a educação, pelo fato de ter sido o maior definidor da divisão entre interesses públicos e privados na área da Educação, além de ter sido o tema de maior relevo em todos os debates desde a instalação da Subcomissão responsável. Por ironia do destino, o mesmo acabaria se transformando em moeda de troca durante as negociações de bastidores entre as lideranças partidárias, já na fase decisiva da Constituinte. Referiremos ao tema como “exclusividade”.



O debate em torno da transferência de recursos públicos para a Educação pode ser expresso por meio de um espectro, o qual chamaremos de “espectro da exclusividade”. O espectro é ocupado por pontos, definidos como posições sobre o tema, conforme representado abaixo.

**Figura 1: Espectro da Exclusividade**



**Fonte:** Elaboração própria.

Na extrema esquerda posicionamos o ponto correspondente à posição que chamamos de “exclusividade plena”. Os defensores desta posição propuseram que os recursos públicos destinados à Educação fossem transferidos exclusivamente para a educação pública, ou seja, para escolas públicas. Como mostraremos, até mesmo o conceito de “público” esteve em disputa. Alegou-se, por exemplo, que escolas particulares poderiam ser entendidas como públicas, posto que prestariam um serviço social de interesse público. Para evitar confusões terminológicas, metodologicamente, quando nos referirmos à “escola pública” dentro do debate sobre a “exclusividade”, estaremos nos referindo à escola criada e mantida pelo Estado.

Na extrema direita posicionamos o ponto correspondente à posição que chamamos de “sem restrição”. Os defensores desta posição propunham que os recursos públicos da Educação fossem transferidos igualmente para o ensino público ou privado, sem qualquer distinção.

No centro posicionamos o ponto correspondente à posição que chamamos de “sem finalidade lucrativa”. Os defensores desta posição propunham que os recursos públicos fossem destinados às escolas públicas, mas também às escolas privadas, desde que estas não exercessem atividades com finalidade lucrativa.

Os posicionamentos ilustrados no espectro não esgotam todas nuances que analisaremos nesta pesquisa em relação à exclusividade, posto que a temática é expressa normativamente por meio de uma série de dispositivos que foram objetos de debates durante a Constituinte. Mas os posicionamentos expressam, de uma forma geral, as principais posições assumidas por grupos de interesse e constituintes.

Por definir concretamente as áreas de interesse que dividiram a temática da Educação em torno dos interesses públicos e privados, a temática da exclusividade serviu de base para nossa análise de redes sobre a relação entre os grupos de interesse e deles com os constituintes, exprimindo graficamente nossa hipótese sobre o modelo organizativo dos grupos de interesse na área da Educação (Capítulo 5.1).

Para a construção da estrutura metodológica proposta, primeiro mapeamos os grupos de interesse que participaram do processo constituinte em temas relacionados à Educação. Os grupos de interesse e as propostas que defendiam foram identificadas por meio da consulta e análise das seguintes fontes: (1) pesquisa bibliográfica; (2) atas e diários da ANC; (3) matérias e artigos de jornais e revistas da época; (4) documentos publicados pelas organizações (com propostas constitucionais, ou atas de eventos realizados); (5) entrevistas concedidas por representantes das entidades.

Consideramos três trabalhos importantes para a etapa inicial desta pesquisa, quando identificamos os grupos de interesse que atuaram na área da educação durante o período da constituinte: Nelson Vasconcelos concentrou sua análise na participação de grupos de interesse no processo legislativo que culminou na promulgação da Lei nº. 4.751 de fevereiro de 2012 (a qual dispõe sobre o Sistema de Ensino e a gestão democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal) (VASCONCELOS, 2013). O autor também apresentou uma descrição histórica sobre a educação brasileira mencionando quais grupos de interesse atuaram nos diferentes períodos analisados, incluindo o processo constituinte de 1987-88. Maria das Graças Tavares e Pinheiro, a partir de diferentes abordagens, também mencionaram diversos grupos de interesse que atuaram no período do processo constituinte (PINHEIRO, 1989; TAVARES, MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS, 2003). Selecionando apenas as organizações que existiam durante a Constituinte de 1987-88 definimos uma lista com 41 entidades.

Estabelecemos, em seguida, um critério preliminar de relevância dessas entidades, por meio da análise do número de menções recebidas por cada uma nas atas e diários da Constituinte. Consideramos a soma do número de vezes que a entidade é mencionada quando buscamos pela sua sigla ou seu nome inteiro. O quadro abaixo sintetiza essas informações<sup>66</sup>.

**Quadro 25: Número de menções das entidades da área da educação**

<b>Siglas</b>	<b>Nome</b>	<b>Menções Subcomissão 8-a</b>	<b>Menções Comissão 8</b>
<b>MEC</b>	Ministérios da Educação	369	7
<b>CFE</b>	Conselho Federal de Educação	91	0
<b>ANDES</b>	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior	82	1
<b>UNE</b>	União Nacional dos Estudantes	78	0
<b>FNDEP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte	76	0
<b>CNBB</b>	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	68	1
<b>CPB</b>	Confederação dos Professores do Brasil	68	3
<b>FASUBRA</b>	Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras	47	0
<b>ANDE</b>	Associação Nacional de Educação	46	1
<b>UBES</b>	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	44	0
<b>SBPC</b>	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	39	8
<b>CRUB</b>	Conselho dos Reitores Universitários do Brasil	37	0
<b>ANPEd</b>	Associação Nacional de Pós-Graduados em Educação	35	0
<b>CEDES/CEES</b>	Centro de Estudos Educação e Sociedade	33	0
<b>SEAF</b>	Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas	28	0
<b>ABESC</b>	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas	27	0
<b>CEAB</b>	Centro de Estudos Afro-Brasileiros	27	0
<b>CNEC</b>	Campanha Nacional de Escolas de Comunidade	26	0
<b>FENEN</b>	Federação Nacional dos Estabelecimentos de	26	0

<sup>66</sup> Quando a sigla e o nome da entidade aparecerem seguidos um do outro foi considerado apenas uma menção. Por exemplo, no caso do texto registrar “ABE (Associação Brasileira de Educação)”, é contado apenas uma menção. No quadro mostramos a sigla, nome completo da entidade, número de menções na Subcomissão 8-a (Subcomissão da Educação, Saúde e Esportes) e na Comissão 8 (Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação). O quadro está ordenado pelo número decrescente de menções na Subcomissão 8-a, nosso principal indicador de relevância durante os debates na constituinte.

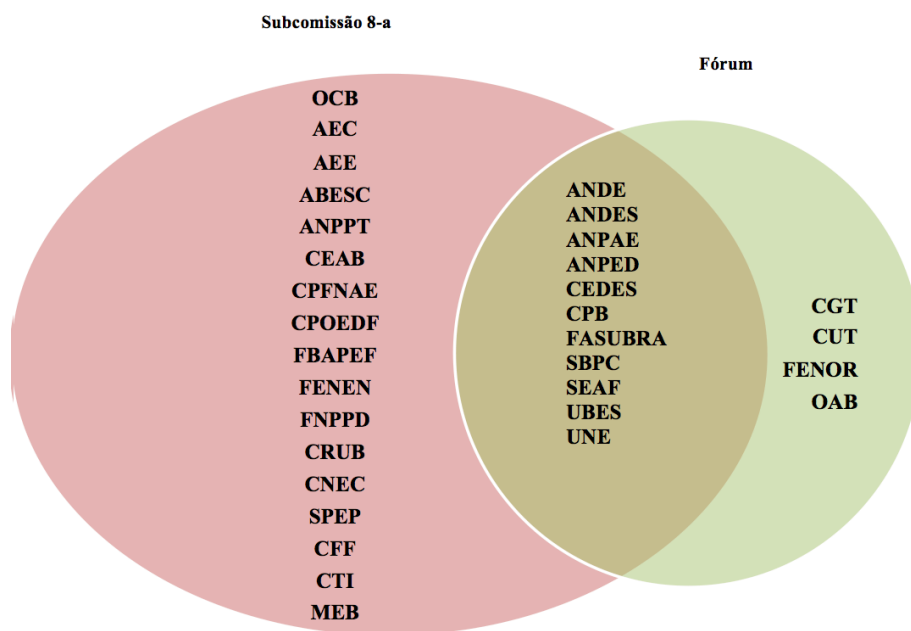
Ensino			
<b>AEC</b>	Associação de Educação Católica do Brasil	24	0
<b>ANPAE</b>	Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação	22	0
<b>CONSE D</b>	Conselho Nacional de Secretários de Educação	22	0
<b>SINPRO</b>	Sindicato dos Professores	21	0
<b>CTI</b>	Centro de Trabalho Indigenista	19	0
<b>FBAPEF</b>	Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física	19	0
<b>CFF</b>	Conselho Federal de Farmácia	18	0
<b>OCB</b>	Organização das Cooperativas Brasileiras	15	0
<b>ANPTT</b>	Associação Nacional dos Professores de Prática de Trabalho	13	0
<b>MEB</b>	Movimento de Educação de Base	7	0
<b>AEE</b>	Associação Educativa Evangélica	4	0
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil	4	0
<b>CGT</b>	Central Geral dos Trabalhadores	3	0
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores	3	0
<b>FNPPD</b>	Fórum Nacional das Pessoas Portadoras de Deficiência	3	0
<b>SPEP</b>	Sindicato dos Professores de Estabelecimentos Particulares	3	0
<b>CPFNAE</b>	Comissão Pró-Federação Nacional de Arte Educadores	2	0
<b>CPOEDF</b>	Comissão Parlamentar da Organização de Entidades de Deficientes Físicos	2	0
<b>ABE</b>	Associação Brasileira de Educação	0	0
<b>FENOR</b>	Federação Nacional de Orientadores Educacionais	0	0
<b>SINEPE</b>	Sindicato das Escolas Particulares	0	0
<b>UNDIM E</b>	União dos Dirigentes Municipais de Educação	0	0

Fonte: Elaboração própria

Consideramos, para os propósitos dessa pesquisa, politicamente irrelevantes às entidades que não foram mencionadas nenhuma vez nas atas da subcomissão temática de sua área de interesse, pois o fato sugere que sua influência foi muito baixa ou nula. Esta prévia análise quantitativa foi importante para mapear os grupos de interesse existentes, bem como indícios de sua relevância, porém esclarecemos que essa pesquisa centrou-se em uma análise qualitativa da atuação dessas entidades, sobretudo em sua participação nas audiências públicas. Em geral, as entidades mais mencionadas foram exatamente aquelas convidadas a participar de audiências públicas da Subcomissão 8-a, ou de

reuniões extraordinárias da mesma subcomissão. A exceção mais notável é o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte (Fórum)<sup>67</sup>, uma das entidades mais mencionadas, embora não tenha contado com representante em audiências públicas da Subcomissão. O Fórum atuou indiretamente nas audiências públicas da Constituinte a partir do lobby direto das entidades que o compunham. Sua proposta centralizadora foi resultado do pacto destas entidades, as quais se posicionaram durante as audiências sempre ressaltando à atuação em bloco. As seguintes organizações compunham o Fórum: ANDE, ANDES, ANPAE, ANPED, CEDES, CGT, CPB, CUT, FASUBRA, FENOR, OAB, SBPC, SEAF, UBES e UNE. Destas quinze entidades, apenas quatro não participaram das audiências públicas da educação (CGT, CUT, FENOR e OAB), embora tenham sido atuantes na Constituinte, participando de outras subcomissões temáticas. O diagrama abaixo mostra A) todas as entidades que se pronunciaram nas audiências públicas da Subcomissão 8-a na área da Educação; B) os membros do Fórum; C) os membros do Fórum que se pronunciaram nas audiências públicas da Subcomissão 8-a.

**Figura 2: Diagrama membros do Fórum**



**Fonte:** Elaboração própria

<sup>67</sup> O grupo que foi criado originalmente como “Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito”, passaria a ser chamado de “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública” a partir de 1989, para dar prosseguimento a defesa da escola pública no Congresso, em especial durante os debates para a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases (BATISTA, 2002, p. 6).

Segundo Pinheiro (1989) e Maria das Graças Medeiros Tavares (2003), na área da educação haviam duas grandes correntes de interesse na Constituinte de 1987-88, uma em defesa dos interesses da educação pública e outra dos interesses da educação privada (sendo este último dividido em dois setores). A corrente em defesa dos interesses da educação pública foi representada pelo Fórum (composto pelas quinze entidades já mencionadas). Os interesses privados estavam divididos em dois setores: 1) Setor privado leigo, representado por proprietários de estabelecimentos de ensino privado que se organizaram em torno da FENEN; 2) Setor privado confessional, representado por duas entidades: (a) ABESC e (b) AEC (TAVARES, MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS, 2003, p. 17).

Além das entidades identificadas por Tavares, outras também se posicionaram em cada uma dessas correntes de interesse. A destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa foi defendida também por outros dois grupos confessionais, a AEE e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), sendo esta última, segundo nossa análise, o *grupo centralizador* entre as entidades católicas. Além das entidades confessionais, a tese também foi defendida por outras entidades, destacando-se o lobby do CRUB, cujo pronunciamento de seu representante, Rodolfo Pinto, em audiência pública, foi responsável por convencer o deputado Bezerra de Melo (PMDB/CE) a substituir sua posição pela da entidade, a qual era oposta a sua (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 53, 120).

Segundo Romualdo Oliveira, a tese defendida pelo setor confessional na questão da exclusividade se escondia atrás do falso véu da atividade não lucrativa. Segundo o autor, a aferição da lucratividade ou não de uma escola vinha sendo objeto “de muita polêmica no Brasil nos últimos anos, e tem se chegado a um relativo consenso de que a burla ou “cumprimento” dessa restrição é muito simples”. O autor argumentou que as escolas confessionais, as mesmas que, representadas pelo conjunto de entidades em torno da CNBB, defenderam com sucesso a transferência de recursos públicos para escolas confessionais sem finalidade lucrativa, são, na verdade, instituições que escondem seus lucros (OLIVEIRA, ROMUALDO PORTELA DE, 1989, p. 24). Um dos meios para esconder os lucros de uma escola é a partir das chamadas mantenedoras, isto é, uma empresa que administra as escolas. As escolas administradas não registram lucro, mas as

mantenedoras sim. Diversos constituintes denunciaram a existência desta prática durante os debates na Subcomissão 8-a, como mostraremos no Cap. 3. Uma segunda alternativa para contornar a restrição seria, segundo Romualdo Oliveira (1989, p. 24), aumentar artificialmente o salário dos diretores, os quais geralmente são também os proprietários, desviando os eventuais lucros para o orçamento de manutenção da escola.

Nos próximos capítulos analisamos a atuação desses grupos, mostrando o que defenderam sobre cada tema relativo à Educação, bem como a estratégia adotada para sustentar suas posições e legitimá-las perante os tomadores de decisão (constituintes).

### 3.2 Análise comparada da “exclusividade” nos projetos constitucionais da ANC

Nesta seção do capítulo apresentamos uma análise comparada dos anteprojetos constitucionais elaborados em cada fase da Constituinte na área da Educação, em relação à temática da “exclusividade”.

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foram divididos em oito comissões temáticas, as quais eram formadas por três subcomissões cada. Cabia a cada uma das 24 subcomissões temáticas elaborar um anteprojeto constitucional para sua área temática, o qual seria apresentado à sua respectiva comissão, esta responsável por elaborar um novo anteprojeto, o qual seria apresentado à Comissão de Sistematização. A Comissão de Sistematização foi o fórum mais importante da Constituinte, pois era responsável por sistematizar os oito anteprojetos das comissões e elaborar um primeiro projeto de Constituição, o qual seria, finalmente, votado em Plenário, em dois turnos. O projeto elaborado após os dois turnos de votação foi apresentado à Comissão de Redação, responsável por elaborar a versão final da constituição.

A área da Educação, bem como as demais componentes da Comissão 8 (Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência de Tecnologia e da Comunicação), contam com uma particularidade em relação aos procedimentos regimentais expostos no último parágrafo: a comissão fracassou em elaborar e votar um anteprojeto, de modo que nenhum documento foi utilizado oficialmente como base para a elaboração do Capítulo da Educação na Comissão de Sistematização. Em seu lugar foram considerados, extraoficialmente, quatro: Anteprojeto da Subcomissão 8-a, Primeiro Substitutivo da Comissão 8, Segundo Substitutivo da Comissão 8 e “Documento da Maioria”, todos descritos na relação abaixo.

Para nossa análise consideramos doze documentos, são eles:

**1) Anteprojeto da Subcomissão 8-a:** foi o projeto elaborado e votado na primeira fase da Constituinte pela Subcomissão 8-a (Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes). O documento continha os dispositivos aprovados para suas três áreas temáticas (educação, cultura e esportes). O relator deste documento foi o constituinte João Calmon (PMDB/ES).



**2) Primeiro Substitutivo Comissão 8:** Este foi o primeiro documento apresentado à Comissão 8 pelo seu Relator, Artur da Távola (PMDB/RJ). Chamado de Primeiro Substitutivo, ele sistematizava os anteprojetos apresentados pelas três subcomissões que formavam a Comissão 8<sup>68</sup>. Para a elaboração deste documento Távola considerou também emendas apresentadas pelos constituintes durante um período pré-determinado. Este anteprojeto foi rejeitado pela comissão, mas, como nenhum outro conseguiu ser aprovado em seu lugar, foi utilizado pela Comissão de Sistematização como um dos auxílios para elaborar seu Título VIII.

**3) Segundo Substitutivo Comissão 8:** Este documento foi elaborado após o Primeiro Substitutivo ser debatido na comissão e receber novas emendas. Foi uma tentativa de seu Relator, Artur da Távola, em buscar consenso nas questões que geravam mais impasse. Foi o primeiro documento a ser colocado em votação, foi rejeitado. Logo em seguida foi colocado em votação o Primeiro Substitutivo da Comissão 8, igualmente rejeitado. Assim como o primeiro, o Segundo Substitutivo também serviu, extraoficialmente, de subsídio para a elaboração dos anteprojetos da Comissão de Sistematização.

**4) Documento da Maioria:** À certa altura, o impasse gerado na Comissão 8, com as rejeições dos dois substitutos de Távola, deixou claro que a comissão seria incapaz de votar qualquer anteprojeto, então os conservadores se anteciparam e, ignorando o regimento interno, elaboraram seu próprio anteprojeto para a Comissão 8, o qual auto-intitularam de “Documento da Maioria”. O apelido do documento correspondia ao fato do mesmo ter recebido assinatura da maioria dos membros da Comissão 8, em tese representando a vontade majoritária (representada, essencialmente, pelos membros do PFL, pouco menos da metade do PMDB e os partidos minoritários de direita). Embora nunca tenha sido votado ou discutido, foi apresentado à Mesa da Comissão 8, presidida pelo constituinte Marcondes Gadelha (PFL/PB), que apoiava os interesses desta maioria conservadora e o acolheu, decidindo que o Relator Artur da Távola, opositor da manobra desta suposta maioria, o anexasse ao Relatório da Comissão, junto aos dois substitutos. O que foi feito.

---

<sup>68</sup> Além da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (Subcomissão 8-a), a Comissão 8 foi formada por outras duas: Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Subcomissão 8-b) e Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (Subcomissão 8-c).

**5) Anteprojeto da Comissão de Sistematização:** Este foi o primeiro documento elaborado pelo Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM) e apresentado à Comissão de Sistematização. O anteprojeto sistematizou os pareceres das oito comissões temáticas, sendo seu principal objetivo inicial dar coerência ao documento, retirando dispositivos que eventualmente se repetissem nos diferentes pareceres, ou que fossem contraditórios entre si. Não houve julgamento de mérito das questões, sendo a única exceção justamente a parte relativa à comissão 8, incluindo a temática da educação, posto que a comissão responsável falhou na missão de elaborar e votar um texto dentro do prazo regimental. Para o texto desta comissão o Relator se valeu dos quatro documentos previamente listados. Este documento é, portanto, em tese, uma tentativa de conciliar as diferentes correntes dentro da comissão 8. Segundo Pilatti (2008, p. 151) a imprensa apelidou este documento de “Frankenstein”, por ser considerado mais um remendo desconexo de projetos do que um projeto de constituição.

**6) Projeto de Constituição Sistematização:** após o Relator Bernardo Cabral apresentar o Anteprojeto da Comissão de Sistematização, os constituintes tiveram cinco dias para apresentar emendas. O Projeto de Constituição foi elaborado por Cabral baseado em seus pareceres sobre as emendas apresentadas ao Anteprojeto. Contudo, em tese, mais uma vez, as emendas não deveriam ser de mérito, limitando-se a compatibilizar os textos e a sanar as eventuais falhas ou lacunas. A exceção foi o texto da comissão 8, ao qual foi permitido emendas de mérito. “Por força das limitações regimentais”, isto é, por não poder receber emendas de mérito, este documento, segundo Pilatti (2008, p. 153), não inovou no conteúdo, mas, quanto à forma, houve esforço de “enxugar” o texto, que passou de 501 artigos para 496. Assim, segundo o autor, o Projeto de Constituição “nasceu morto”, “destinado apenas a cumprir uma exigência regimental que permitiria o verdadeiro início da nova fase do jogo”. Apelidado pela imprensa de “O Bebê de Rosemary”, o Projeto foi aprovado com confortável maioria: 76x15 (PILATTI, 2008, p. 156).

**7) Primeiro Substitutivo Sistematização:** após aprovado o Projeto de Constituição iniciou-se, a partir de 14 de julho de 1987, o verdadeiro jogo dentro da Comissão de Sistematização. O Primeiro Substitutivo foi resultado de uma fase que contou com o recebimento de emendas de mérito pelos constituintes, além das famosas

Emendas Populares. Foi nesta fase também que se formaram importantes grupos suprapartidários, que passariam a protagonizar a maioria das negociações e decisões na ANC. Decidiu-se também nesta fase anterior à apresentação do Primeiro Substitutivo que o Relator Bernardo Cabral não elaboraria um, mas dois substitutivos.

**8) Segundo Substitutivo Sistematização:** após a apresentação do primeiro substitutivo em 26 de agosto de 1987, abriu-se um novo período para apresentação de emendas. O Segundo Substitutivo, apresentado em 18 de setembro de 1987, recebeu o apelido de “Cabral 2”, em referência ao nome de seu Relator, Bernardo Cabral (PILATTI, 2008, p. 164). Poucos dias depois iniciou-se a votação dos destaques ao Segundo Substitutivo, do resultado desta votação seria elaborado o próximo documento, o Projeto A de Plenário, produto final da Comissão de Sistematização.

**9) Projeto A de Plenário:** foi o documento resultante dos trabalhos na Comissão de Sistematização. Assim como naquela comissão, no Plenário o Relator também era Bernardo Cabral, que apresentou o Projeto A para apreciação do Plenário no dia 24/11/1987. Segundo o Regimento Interno este Projeto seria votado em Plenário, em dois turnos, e depois retornaria à Comissão de Sistematização, que faria os ajustes finais, com as eventuais alterações técnicas necessárias e, finalmente, o texto seria votado em Plenário, na sua versão final. Contudo, com a alteração do Regimento Interno, patrocinada pelo Centrão, a Comissão de Sistematização perdeu seu papel de definidor do Projeto final de Constituição, bem como outras atribuições que lhes eram garantidas. Resumindo, a fase de Plenário ganhou maiores poderes para mudar o que já havia sido definido pela Comissão de Sistematização.

**10) Projeto B de Plenário:** após a apresentação do Projeto A (no final de novembro de 1987) os constituintes puderam apresentar uma nova rodada de emendas até 13 de janeiro de 1988, encerrado este prazo, o Relator Bernardo Cabral teve até 20 de janeiro para apresentar seu parecer sobre as emendas. Encerrada esta primeira fase, os constituintes poderiam apresentar destaques às emendas (tanto às rejeitadas pelo relator, quanto às aprovadas) e ao texto do Projeto A, ou do Projeto de Constituição. No dia 27 de janeiro começaram a ser votados estes destaques no chamado “primeiro turno de votações em Plenário”. O Projeto B é resultado desta votação em primeiro turno. O capítulo da Educação foi definido nesta fase, não em acirradas disputas durante as votações, mas em

um grande acordo de bastidores, envolvendo as lideranças partidárias da esquerda e da direita, no que foi um dos grandes consensos da Constituinte de 1987-88. Surpreendente, considerando que a Comissão 8, responsável pela redação sobre esta área, foi a única que, em função da impossibilidade de se alcançar um mínimo consenso, não conseguiu aprovar dentro do prazo regimental qualquer anteprojeto para apresentar à Comissão de Sistematização.

**11) Projeto C de Plenário:** O Projeto C foi o resultado das votações em segundo turno no Plenário dos destaques ao Projeto B de Plenário. O segundo turno de votações teve início em 27 de julho de 1988. Para muitas das áreas, incluindo a Educação, o texto definido no primeiro turno de votação permaneceu praticamente inalterado, com exceção de pequenas adequações. O Projeto C foi submetido à Comissão de Redação, responsável por fazer os ajustes finais e elaborar a versão final de Constituição.

**12) Constituição de 1988:** é a atual Constituição do Brasil, promulgada em sessão solene da Assembleia Nacional Constituinte, realizada em 5 de outubro de 1988. Para efeitos comparativos, posto que nosso interesse é analisar a influência dos grupos de interesse no período constituinte, consideramos a versão original promulgada em 1988 sem as emendas constitucionais, aprovadas nos anos posteriores, as quais alteraram diversos artigos do Capítulo da Educação. Porém, comentamos algumas dessas alterações geradas pelas emendas, sobretudo quando reverteram o fluxo de expectativas consagradas durante o processo constituinte.

No quadro abaixo sintetizamos o conteúdo de cada documento em relação à questão da “exclusividade”<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Na coluna “Exclusividade” tratamos dos artigos presentes neste documento que dispõe especificamente sobre se as verbas públicas para a educação serão transferidas exclusivamente para escolas públicas, o que chamamos de “exclusividade plena” ou se podem ser destinadas também para escolas particulares que atenderem determinados critérios, os quais são listados no quadro. Na coluna “% reservadas para o ensino público” mostramos se o caput do artigo que trata sobre a vinculação de porcentagens mínimas das receitas tributárias da União, estados e municípios para a Educação, especifica que estes recursos devem ser destinados ao ensino público. As possibilidades para esta coluna são “sim”, quando há esta especificação, “não”, quando ela não está presente e “não se aplica”, quando não há um artigo tratando sobre vinculação de recursos para a educação. Na terceira e última coluna, “Exclusividade salário-educação”, mostramos se o artigo que dispõe sobre o salário-educação especifica que os recursos provenientes do mesmo devem ser destinados apenas ao ensino público.

**Quadro 26: "Exclusividade" nos documentos da ANC**

	<b>Exclusividade</b>	<b>% reservadas, segundo caput, destinadas para ensino público</b>	<b>Exclusividade salário-educação</b>
<b>Anteprojeto sub 8-a</b>	Plena (art. 7)	Não (art. 11)	ensino público fundamental (art. 16)
<b>1o substitutivo comissão 8</b>	-Sem finalidade lucrativa (art. 11) -Gratuitas (art. 11) -Cogestão pela comunidade (art. 11) -Repasse no encerramento (art. 11)	Sim (art. 8)	ensino público fundamental, mesmas exceções art. 11 (art. 13)
<b>2o substitutivo comissão 8</b>	-Sem finalidade lucrativa (art. 11) -Insuficiência de ofertas na rede pública (art. 11) -Cogestão pela comunidade (art. 11) -Repasse no encerramento (art. 11)	Sim (art. 8)	ensino público fundamental (art. 13)
<b>Documento da maioria comissão 8</b>	-Sem finalidade lucrativa (art. 8, § 5o e 6o) -Cogestão pela comunidade (art. 8, § 6o) -Repasse no encerramento (art. 8, § 6o)	Não (art. 8)	ensino público, mesmas exceções art. 8 (art. 11)
<b>Anteprojeto Sistematização</b>	-Sem finalidade lucrativa (art. 386) -Repasse no encerramento (art. 386)	Não (art. 384)	Não há restrição para aplicação (art. 388)
<b>Projeto de Constituição Sistematização</b>	-Sem finalidade lucrativa (art. 381) -Repasse no encerramento (art. 381)	Não (art. 379)	Não há restrição para aplicação (art. 383)
<b>1o substitutivo sistematização</b>	-Sem finalidade lucrativa (art. 281) -Repasse no encerramento (art. 281) -Recursos podem ser destinados a entidades autorizadas por lei (art. 281)	Não se aplica (artigo de % retirado)	Não há restrição para aplicação (art. 283)
<b>2o substitutivo sistematização</b>	-Sem finalidade lucrativa (art. 240) -Repasse no encerramento (art. 240)	Não (art. 238)	ensino público fundamental (art. 242)
<b>Projeto A do Plenário</b>	-Sem finalidade lucrativa (art. 247) -Repasse no encerramento (art. 247)	Não (art. 245)	ensino público fundamental (art. 249)

<b>Projeto B do Plenário</b>	-Sem finalidade lucrativa (art. 216) -Repasse no encerramento (art. 216) -Bolsas de estudo para escolas particulares (art. 216, § 1o) -Verbas para pesquisa e extensão universitárias (art. 216, § 2o)	Não (art. 215)	ensino público fundamental (art. 215, §5o)
<b>Projeto C do Plenário</b>	-Sem finalidade lucrativa (art. 212) -Repasse no encerramento (art. 212) -Bolsas de estudo para escolas particulares (art. 212, § 1o) -Verbas para pesquisa e extensão universitárias (art. 212, § 2o)	Não (art. 211)	ensino público fundamental (art. 211, §5o)
<b>Constituição 1988</b>	Sem finalidade lucrativa (art. 213) Repasse no encerramento (art. 213) Bolsas de estudo para escolas particulares (art. 213, § 1o) Verbas para pesquisa e extensão universitárias (art. 213, § 2o)	Não (art. 212)	ensino público fundamental (art. 212, § 5o)

**Fonte:** elaboração própria a partir dos documentos originais publicados pela ANC:(BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, b, l, n, o, q, r, t, 1988l, m; BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988), 2009)

Como esperado, o Anteprojeto da Subcomissão 8-a foi aquele que mais se aproximou da tese da exclusividade, definida em sua plenitude, isto é, sem exceções para quaisquer tipos de entidades educacionais privadas. Esta tese foi defendida pela maioria dos grupos de interesse que participaram das audiências públicas da Subcomissão, bem como pelos constituintes mais progressistas do PMDB e os partidos de esquerda, que constituíam composição proporcionalmente equilibrada com os constituintes opositores da exclusividade.

Os três documentos elaborados durante a realização dos trabalhos na Comissão 8 consagraram o princípio da exclusividade com exceções às escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas sem finalidade lucrativa. Porém, o grau de restrições para que estas entidades recebessem recursos públicos variou entre os três documentos. Os dois Substitutivos do Relator Artur da Távola incluíram restrições rígidas, insatisfatórias para os conservadores, que se organizaram para rejeitá-los e propor documento alternativo, com restrições mais brandas. Chegou-se muito perto de um consenso com um

meio termo entre as expectativas dos dois grupos, mas nenhum texto chegaria a ser aprovado pela Comissão. Contudo, o consenso em torno da área da Educação começou a ser desenhado desde então. O obstáculo que impediu a Comissão cumprir seu papel dentro do prazo regimental foi resultado do impasse em torno de definições na área da Comunicação, outro tema que compunha as competências da Comissão 8.

Os quatro documentos da Comissão de Sistematização, salvo seu Primeiro Substituto, retomaram, na área da Educação, o acordo esboçado nas negociações realizadas durante a Comissão 8. A exclusividade abriria exceção às escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais sem finalidade lucrativa. Não haveria nenhum outro critério rígido somado à estes parâmetros.

Durante a fase de Plenário se desenhou o acordo final para a Educação, durante as negociações para a votação em primeiro turno no Plenário. A exclusividade se tornou moeda de troca dos progressistas, que aceitaram uma definição distante daquela que inicialmente defendiam em troca da aprovação da gratuidade do ensino em todos os níveis. As escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais continuaram aptas a receber recursos públicos, desde que não exercessem atividades com finalidade lucrativa. Porém, o texto permitiu duas novas exceções: os recursos poderiam ser destinados à bolsas de estudo para o ensino privado, desde que a rede pública não oferecesse vagas suficientes na localidade de residência do educando. Também permitiu-se o financiamento público das atividades de pesquisa e extensão em universidades particulares. Porém, a exclusividade só pôde ser uma moeda de troca porque chegou até a fase de Plenário com algum valor, ela havia sido legitimada pela aprovação do Anteprojeto da Subcomissão 8-a, momento em que os grupos de interesse ligados ao ensino público exerceram maior influência.

O segundo turno de votações em Plenário, bem como o texto final da Constituição, revisado pela Comissão de Redação, não alterou em nada o que havia sido aprovado pelo acordo acima referido. Os termos da exclusividade se afastaram progressivamente de sua noção inicial, com o passar das fases da Constituinte, o resultado final dividiu opiniões, porém, o acordo, no final das contas, foi considerado satisfatório pelos mais radicais dos constituintes de cada um dos extremos.

### 3.3 Subcomissão 8-a: composição e preferências

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi formada por meio de comissões e subcomissões temáticas. O Regimento Interno da ANC (RIANC) estabelecia a realização de audiências públicas prioritariamente na fase de subcomissões. Embora o Regimento admitisse a realização de audiências públicas nas fases de comissão temática e comissão de sistematização, estas foram relativamente raras. Foi, segundo nossa análise, durante os trabalhos da Subcomissão, em especial nas sessões reservadas para as audiências públicas, que se definiram os temas e preferências que seriam objeto de disputa nas diferentes etapas da ANC. Por estas duas razões expostas (fórum privilegiado para atuação dos lobbies e definição de temas e preferências), privilegiamos nesta pesquisa a análise da fase de Subcomissão.

Neste capítulo analisamos a composição partidária da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (Subcomissão 8-a), na qual foram realizadas as audiências públicas da área da educação. Esta foi uma das três subcomissões que compunham a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência de Tecnologia e da Comunicação (Comissão 8). Alguns dos principais constituintes, que nas fases posteriores e mais decisivas da constituinte (especialmente nas negociações que antecederam a votação em primeiro turno no Plenário) representariam as lideranças de seus partidos nas negociações em torno do Capítulo da Educação, começaram a se destacar já nesta fase, seja por meio do embate direto com opositores durante as sessões da Subcomissão, ou pela articulação nos bastidores em busca de um consenso que favorecesse os interesses que defendiam.

Antes mesmo da instalação da Subcomissão a imprensa já fazia suas apostas sobre as polêmicas que poderiam emergir. Uma matéria do jornal *Correio Braziliense*, publicada em 27/03/1987, registrava os possíveis conflitos internos no PMDB em torno dos interesses dentro da área da Educação. Hermes Zaneti (PMDB/RS) era apontado pela reportagem como o representante da corrente pela educação pública, pois o constituinte fora presidente da Confederação dos Professores do Brasil (CPB). Bezerra de Melo (PMDB/CE) que, segundo a reportagem, seria ligado à Faculdade de Mogi das Cruzes, era apontado como defensor dos interesses das escolas privadas. A reportagem também fazia referência à uma disputa entre Zaneti e Artur da Távola (PMDB/RJ) pela relatoria da Comissão 8, ponderando que o segundo estaria mais interessado nos temas da



Subcomissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação. A disputa interna, contudo, ressalva a notícia, poderia acabar de forma amigável, como de fato ocorreu. Zaneti e Távola, que acabou se tornando o relator da comissão, mostraram-se alinhados nos temas referentes à Educação (“Educação pode dividir PMDB”, 1987).

O *Correio Braziliense* considerava Bezerra de Melo (PMDB/CE) e Arnold Fioravante (PDS/SP), ambos proprietários de faculdades em São Paulo, os maiores oponentes do ensino público na Subcomissão (VAZ, 1987). O jornal *Folha de São Paulo* também apontou Fioravante, dono das Faculdades Metropolitanas Unidas, como opositor aos interesses da escola pública, os quais teriam como principal defensor Hermes Zaneti. O Relator da Comissão 8, Artur da Távola foi classificado pela publicação como de centro-esquerda (“Centro-esquerda tem maioria dos relatores da Constituinte”, 1987).

O jornal *O Globo* escreveu uma reportagem, publicada em 1 de abril de 1987, sobre o perfil dos constituintes que iriam compor a Subcomissão 8-a. De acordo com a matéria, a Subcomissão contaria com algumas “estrelas”, como Florestan Fernandes (PT/SP), “sociólogo de renome internacional” e Álvaro Valle (PL/RJ), representante do “liberalismo clássico”, mistura de interesses que garantiriam debates intensos. Artur da Távola (PMDB/RJ) foi considerado pela matéria como um moderado da esquerda. Outros dois constituintes “conservadores” também foram destacados: Rita Furtado (PFL/RO) e Eunice Michiles (PFL/AM) (“PT promete brilhar numa área de poucas estrelas”, 1987).

A composição final da subcomissão 8-a contou 25 constituintes, sendo treze do PMDB e sete do PFL. PDS, PDT, PTB, PT e PL contaram com um constituinte cada. A subcomissão também contou com 21 suplentes (doze do PMDB; cinco do PFL; um do PSD; um do PTB, um do PT e um do PL). O quadro abaixo sintetiza essas informações mostrando: 1) se o constituinte era deputado ou senador e por qual estado o mesmo foi eleito; 2) se ocupava alguma das posições da Mesa da Subcomissão (Presidente, Primeiro e Segundo Vice-Presidente e Relator); 3) a profissão e formação de cada constituinte, segundo informações prestadas pela biografia oficial do constituinte no site da Câmara dos Deputados ou em informações coletadas por outras fontes, quando não disponível nesta primeira.

**Quadro 27: Composição final da Subcomissão 8-a**

<b>Subcomissão 8-a</b>			
		<b>Cargo/estado</b>	<b>Profissão/Formação</b>
<b>PMDB</b>	João Calmon (Relator)	Senador/ES	Advogado e Jornalista/Direito
	Louremberg Nunes Rocha	Senador/MT	Advogado e Professor/Direito
	Antônio de Jesus	Deputado/GO	Radialista, Professor, Ministro Evangélico, Psicólogo e líder sindical/Psicologia
	Bezerra de Melo	Deputado/CE	Professor, Psicólogo e Orientador Educacional/Filosofia, pós em Orientação Educacional
	Hermes Zaneti (Presidente)	Deputado/RS	Advogado e Professor/Direito
	Márcia Kubitschek	Deputada/DF	Jornalista/Comunicação, mestrado em Ciência Política
	Octávio Elísio	Deputado/MG	Engenheiro e Professor; Engenharia de Minas e Metalurgia
	Oswaldo Sobrinho	Deputado/MT	Advogado, economista, professor e empresário/Economia, Estudos Sociais, Direito
	Paulo Silva	Deputado/PI	Professor/Estudos Sociais
	Tadeu França	Deputado/PR	Professor/Letras, Filosofia, Direito
	Ubiratan Aguiar	Deputado/CE	Advogado e Professor/Direito
	Flávio Palmier da Veiga	Deputado/RJ	Advogado e Professor/Direito
	França Teixeira	Deputado/BA	Radialista e Advogado/Direito
<b>PFL</b>	Átila Lira	Deputado/PI	Economista e Administrador de Empresas/Administração de Empresas, Economia
	Cláudio Ávila	Deputado/SC	Administrador de Empresas/Administração
	José Moura	Deputado/PE	Advogado, Bancário e Comerciante/Direito
	José Queiroz	Deputado/SE	Empresário, Bancário, Comerciante e Representante Comercial/Ginásial
	Pedro Canedo (2º Vice-Presidente)	Deputado/GO	Médico/Medicina
	Agripino Lima	Deputado/SP	Advogado e Professor/Direito, Pedagogia
	Dionísio Hage	Deputado/PA	Advogado e Professor/Direito
<b>PDS</b>	Aécio de Borba (1º Vice-Presidente)	Deputado/CE	Agropecuário, Industrial, Jornalista, Radialista, Professor e Empresário/Direito, pós em Administração de Empresas
<b>PDT</b>	Chico Humberto	Deputado/MG	Médico e Produtor Rural/Medicina
<b>PTB</b>	Sólton Borges Reis	Deputado/SP	Advogado, Jornalista e Professor/Direito, Pedagogia
<b>PT</b>	Florestan Fernandes	Deputado/SP	Professor e Sociólogo/Ciências

			Sociais, pós em Sociologia e Antropologia
<b>PL</b>	Álvaro Valle	Deputado/RJ	Professor e Diplomata/Direito, Filosofia, Línguas e Letras Anglo-Germânicas, Ciência Política, Doutorado em Ciência Política

**Fonte:** Elaboração própria

O quadro acima apresenta a lista final dos membros titulares da subcomissão 8-a, com 25 constituintes. Sua composição inicial, contudo, contava com apenas 21 membros. Quatro constituintes<sup>70</sup> foram adicionados posteriormente por meio de solicitação do presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB/SP), fato que gerou controvérsia entre os constituintes que questionavam a legalidade da manobra frente as regras do RIANC, contestando o direito de voto destes constituintes na Subcomissão. Decidiu-se, conforme analisamos adiante, que os quatro constituintes não teriam direito a voto. Assim, embora a Subcomissão 8-a fosse composta por 25 membros, apenas 21 deles puderam votar o Anteprojeto da Subcomissão.

Para a aprovação de qualquer matéria constitucional na ANC não era suficiente a aprovação de uma minoria simples (maioria entre os que votaram), sendo necessário a aprovação de uma maioria absoluta dos votos do respectivo fórum. No caso da Subcomissão 8-a, como o número de constituintes votantes era vinte e um, seu quórum para aprovação de matéria constitucional era de onze votos. Deste modo, os doze constituintes do PMDB seriam suficientes para aprovar qualquer matéria, mas também nesta Subcomissão o partido estava dividido. Tal divisão evidenciou-se, por exemplo, na questão da exclusividade. Entre os oito membros que se posicionaram sobre o tema durante os debates na Subcomissão, metade era a favor da exclusividade plena e a outra metade da destinação de verbas públicas para escolas privadas sem finalidade lucrativa. O PFL, que nas demais fases da Constituinte se posicionaria contra a exclusividade de forma quase unânime, nesta Subcomissão contava com três dos seus sete constituintes

<sup>70</sup> Todos os quatro constituintes incluídos foram remanejados das outras duas subcomissões que compunham a comissão 8. Foram incluídos dois membros do PMDB e outros dois do PFL: Agripino Lima (PFL/SP) e Dionísio Hage (PFL/PA) foram incluídos em 4 de maio de 1987, quando se realizava a 18ª sessão da Subcomissão 8-a; Flávio Palmier da Veiga (PMDB/RJ) e França Teixeira (PMDB/BA) foram adicionados apenas em 18 de maio de 1987, quando já se realizava a 29ª sessão da Subcomissão.

(sendo cinco com direito a voto) favoráveis ou propensos a serem favoráveis à proposta<sup>71</sup>. Contudo, apenas Pedro Canedo (PFL/GO) preservaria sua posição, o que custou seu lugar na Comissão 8. A mudança de posicionamento dos outros dois membros, favoráveis a exclusividade, não é surpreendente, pois seguiu o padrão de fidelidade partidária demonstrada pelo PFL nas demais fases da Constituinte, quando o papel das lideranças, que orientavam suas bancadas antes de cada votação, passou a ser fundamental para o processo decisório.

Ao PMDB coube os dois cargos mais importantes, a presidência e a relatoria. Mas sendo o PMDB, não surpreendeu que os colegas de partido não falassem a mesma língua. Hermes Zaneti (PMDB/RS), o presidente, e João Calmon (PMDB/ES), Relator, foram oponentes ideológicos nas questões que mais geraram impasse, incluindo a questão da exclusividade. O primeiro, progressista, foi uma das grandes lideranças do PMDB que se posicionaram em favor dos interesses da escola pública durante a Constituinte. O segundo, conservador, segundo classificação de Pilatti (2008)<sup>72</sup>, foi um dos grandes adversários da exclusividade na Subcomissão 8-a. Segundo Pilatti (2008, p. 115), os relatores exerciam poder de agenda, enquanto os presidentes estavam munidos de poder decisório, sendo que, em geral, a capacidade decisória dos presidentes prevaleceu sobre o poder de agenda. O argumento do autor é compatível com a relação de poderes entre João Calmon e Hermes Zaneti. Esta tendência, contudo, se inverteria na Comissão 8, quando seu Relator, Artur da Távola (PMDB), progressista, conseguiria empatar um jogo perdido, impedindo que fosse aprovado um texto favorável aos interesses da maioria conservadora, patrocinada pelo presidente da Comissão, Marcondes Gadelha (PFL).

A identificação de Hermes Zaneti (PMDB/RS) com os interesses da educação pública tinha uma caráter especial. O Presidente da Subcomissão 8-a fora presidente da

---

<sup>71</sup> Esta temática é tratada com maiores detalhes no Capítulo 3.4.3, porém cabe adiantar que ao dizer “propensos a serem favoráveis” estamos nos referindo ao fato destes constituintes defenderem a proposta de forma condicional. Os três constituintes do PFL que se posicionaram a favor da exclusividade foram Átila Lira (PFL/PI), Cláudio Ávila (PFL/SC) e Pedro Canedo (PFL/GO). Os dois primeiros defenderam a proposta inserida em um “acordo de cavalheiros” definido por constituintes dos dois lados do espectro da exclusividade, segundo o qual, estabeleceu-se um compromisso de transferir verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa por um prazo determinado nas Disposições Transitórias.

<sup>72</sup> Segundo Pilatti (2008, p. 65), na divisão de cargos de presidência e relatoria, o PMDB ficou com 13 das 24 relatorias das subcomissões. Destas treze, dez eram progressistas, um moderado e dois conservadores. Um desses dois era João Calmon, Relator da Subcomissão 8-a.

Confederação dos Professores do Brasil (CPB) entre 1979 e 1985 (GINDIN, 2013). A CPB era membro do Fórum e foi uma das mais atuantes na área da Educação durante a Constituinte (foi a sétima entidade mais mencionada nas atas da Subcomissão 8-a, conforme mostramos no Capítulo 3.1). Hermes Zaneti liderou o núcleo dos constituintes que defendiam os interesses da escola pública, os quais incluíam, os constituintes Florestan Fernandes (PT/SP), Jorge Hage (PMDB/BA) e Octávio Elísio (PMDB/MG), nomes lembrados pelo próprio Zaneti em entrevista que concedeu em 2008 (FAREZZENA, 2008, p. 354).

Na condição de presidente da Subcomissão assumiu prerrogativas decisórias: 1) coordenou a organização do calendário de audiências públicas, sugerindo critérios para adequar o número de entidades ao limite das datas disponíveis. Foi dele, por exemplo, a proposta de alocar todas as entidades indígenas em um único pronunciamento, sendo escolhido um representante para apresentar as propostas consensuais do conjunto destes grupos, os quais poderiam também se manifestar nos debates que seguiam ao pronunciamento, respondendo as perguntas dos constituintes (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 3); 2) decidiu o procedimento de funcionamento das sessões, interpretando o flexível Regimento segundo suas convicções, as quais consolidaram a dinâmica de funcionamento da Subcomissão. Por exemplo, determinou que os constituintes que desejassem apresentar propostas, o fariam, abrindo-se, ato contínuo, a palavra para demais constituintes debaterem a matéria em questão, sendo permitido abordar outra proposta apenas após o encerramento das inscrições para debater a questão em pauta (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 14). 3) definiu os procedimentos de votação, decidindo as questões omissas do Regimento. Talvez esta tenha sido, em termos de resultados, a prerrogativa mais relevante do presidente. Por exemplo, quando presidiu a sessão mais importante da Subcomissão, a de votação dos destaques ao substitutivo do relator João Calmon (desta votação resultaria o “Anteprojeto da Subcomissão 8-a”), coordenou os procedimentos de votação adequando para cada artigo a metodologia que seria utilizada, definindo como os pedidos de destaque seriam votados, quais emendas prejudicavam a outra, etc. Suas escolhas neste momento se tornaram decisivas para a definição do texto votado pela Subcomissão. Não consideramos, contudo, que o presidente assumiu tom autoritário em

suas decisões sobre as questões mais controversas em relação ao procedimento. Em geral, ouviu e acatou as sugestões majoritárias dos constituintes.

Durante sua atuação como presidente da Subcomissão 8-a, Hermes Zaneti mediou os debates, buscando se aproximar mais da imparcialidade em comparação à sua militância nas demais fases da Constituinte, quando não ocupou cargo nas Mesas. Porém, isso não lhe impediu de marcar posições sobre variados temas. Silencioso sobre a questão da exclusividade ao longo da maiorias das sessões, durante as votações se manifestou a favor de emendas que pretendiam garantir sua plenitude e, após aprovado o Anteprojeto da Subcomissão com a proposta que desejava para o tema, entrou em confronto com João Calmon, o Relator, que acusou seu próprio texto de ser incoerente em relação à destinação de verbas públicas para a educação (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 569)<sup>73</sup>.

Seu grande antagonista na Subcomissão 8-a, o senador João Calmon se tornou notório na área da Educação por conta da sua irrestrita e predestinada defesa da vinculação de recursos tributários para a Educação, tema que merece capítulo a parte. João Calmon foi autor em 1983 de emenda constitucional que definiu a vinculação destes recursos para a Educação e que ficou conhecida como “Emenda Calmon”. Na Constituinte sua principal luta foi para ampliar as porcentagens vinculadas em sua emenda de 1983, empreitada da qual obteve grande sucesso, como mostraremos.

O senador foi importante adversário da tese da exclusividade plena. Considerava que sua aprovação firmaria “o estado de óbito de muitas instituições não estatais” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 409). Essa posição foi expressa também nos momentos de votações, nas diferentes fases da Constituinte,

---

<sup>73</sup> Hermes Zaneti é um candente defensor da Constituição de 1988. Em entrevista de 2008, vinte anos após sua promulgação e depois de mais de cinquenta emendas, Zaneti ainda a considerava a “Constituição Cidadã”, pois “ajudou a criar um clima que não se desfez, ela continua sendo uma referência, embora tenha sido agredida ao longo do tempo” (FARENZENA, 2008, p. 357), “Nós estávamos escrevendo uma constituição para ser o “gancho do alpinista”, que pudesse ser um apoio para a sociedade brasileira, para construir-se na direção de uma nova estrutura social”. Segundo Zaneti, o caráter progressista da Constituição se atribui, em grande parte, a “presença significativa” da sociedade civil, cuja atuação ajudou a reverter as expectativas que, em função da maioria conservadora, apontavam para “uma pirâmide invertida: a maioria dos constituintes representando os interesses da minoria do povo, e vice-versa”, mas “o texto da Constituição é inverso a essa pirâmide” (FARENZENA, 2008, p. 355). “Nós éramos uma minoria e construímos um texto com a expressão de maioria”, concluiu Zaneti.

sobretudo quando eram votados destaques ao seu Substitutivo da Subcomissão 8-a (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 535–536).

João Calmon se posicionou numa das questões mais controversas na área da Educação, que seria objeto de impasses, debates calorosos e votações acirradas: a priorização do financiamento do ensino básico. Este mesmo tema dividiu também os grupos de interesse, incluindo alguns membros do Fórum, embora a posição oficial fosse contra a priorização de um grau de ensino sobre o outro. Para Calmon, o ensino fundamental deveria ser priorizado, posição assumida publicamente em três ocasiões durante os trabalhos da Subcomissão 8-a (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 91, 441, 455).

Os outros cargos mais importantes desta Subcomissão ficaram com o PFL e o PDS. Aécio de Borba (PDS/CE) assumiu o cargo de 1º Vice-Presidente, enquanto Pedro Canedo (PFL/GO) foi nomeado 2º Vice-Presidente. Apesar de comporem bancadas conservadoras, assumiram na Subcomissão posições progressistas, defendendo propostas como a exclusividade plena.

Outros atores também merecem destaque pelo protagonismo assumido dentro das questões relativas à Educação. Octávio Elísio (PMDB/MG), que transferir-se-ia para o PSDB no momento da criação do novo partido, em 1988, ainda durante a Constituinte, foi um dos principais nomes associados aos interesses da escola pública na Constituinte de 1987-88. Além de assumir posição enérgica sobre questões chave, como a exclusividade, revelou-se um hábil negociador, estando por trás dos acordos de bastidores que desataram os nós mais difíceis na área da Educação. Octávio Elísio também foi um dos grandes entusiastas da participação popular no processo constituinte, enfatizando, em especial, a importância da realização das audiências públicas. Sempre se preocupava em respaldar suas propostas mencionando serem reivindicações coletivas, defendidas por entidades ligadas à educação. Fez referência direta à proposta apresentada pelo Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) à Subcomissão, considerando “um documento de luta dentro da Constituinte” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 81). Por ter sido ele mesmo um secretário de educação,

consideramos natural esta sua identificação com o CONSED<sup>74</sup>. O constituinte também fez referências repetidas à atuação do Fórum. Enfatizou a legitimidade das propostas da entidade, em função de sua representatividade, lembrando, por exemplo, que a exclusividade plena, pela qual lutava, era uma reivindicação do Fórum e das entidades que o compunha (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 121, 134–135, 491).

Após esta breve descrição dos principais protagonistas da Subcomissão 8-a, voltamos ao Quadro 27, o qual revela que a maioria dos constituintes se ocupavam com profissões diretamente ligadas à área da educação. Dezesseis eram professores, tendo alguns deles ocupado cargos em secretarias de ensino, em conselhos estaduais de ensino, entidades sindicais da área da educação ou outras entidades ligadas à educação<sup>75</sup>.

A tendência dos parlamentares ocuparem as subcomissões temáticas relacionados às suas áreas de atuação profissional é compatível com a análise de Coelho (1999), segundo a qual as subcomissões foram compostas por constituintes cujas preferências se aproximavam de sua temática. Esta tendência tem implicações diretas no que diz respeito às estratégias de lobby, bem como sua probabilidade de sucesso. A Subcomissão 8-a foi campo fértil para a atuação de grupos de interesse associados à área da Educação, posto que a maioria dos constituintes que dela fizeram parte estavam associados a interesses ligados à Educação. Para muitos, a sobrevivência eleitoral dependia da atuação em defesa de demandas educacionais, as quais representavam.

---

<sup>74</sup> Octávio Elísio foi secretário de educação de Minas Gerais de 1983 a 1986, durante as gestões de Tancredo Neves (1983-1984) e Hélio Garcia (1984-1987)

<sup>75</sup> Pelo menos dezoito dos constituintes (72% da subcomissão) ocupavam ou ocuparam cargos profissionais diretamente ligados à Educação. Entre os outros sete, dois representaram cargos políticos importantes ligados ao futebol de seu estado, são eles José Moura (PFL/PE) e Pedro Canedo (PFL/GO). Radialista e jornalista esportivo, França Teixeira (PMDB/BA) também se identificava com a temática do esporte. A Subcomissão tratava de outros dois temas além da Educação: a Cultura e o Esporte. Márcia Kubitschek não ocupou nenhum cargo relacionado à educação, mas foi Diretora da Fundação Cultural do Rio de Janeiro entre 1974 a 1977, o que explica sua afinidade com a temática da Cultura, demonstrada ao longo das reuniões na subcomissão, sendo a mesma correlataria do Anteprojeto nesta área. Chico Humberto (PDT/MG) iniciou sua carreira política ocupando cargos em organizações estudantis, de modo que, mesmo indiretamente, estava próximo à temática educacional. Apenas dois constituintes não tinham qualquer formação ou atividade profissional relacionada a nenhuma das temáticas da subcomissão, são eles José Queiroz (PFL/SE) e Cláudio Ávila (PFL/SC).



### **3.4 Temas, posições e preferências: quem foi quem na área da Educação**

No Capítulo anterior mostramos a composição partidária da Subcomissão 8-a, bem como quais foram os constituintes que protagonizaram o processo. Neste Capítulo analisamos a atuação dos grupos de interesse nesta mesma subcomissão, mostrando quais foram as propostas que defenderam durante as audiências públicas e os debates que travaram com os constituintes. Consideramos esse capítulo como a base empírica por meio da qual estruturamos as relações entre os grupos de interesse na área da educação, expressas por redes sociais, as quais ilustram o modelo organizativo proposto nessa pesquisa.

A Subcomissão 8-a foi instalada em 7 de abril de 1987 e durou 48 dias, se encerrando em 25 de maio, com a apresentação da redação final de seu anteprojeto. Neste período foram realizadas 35 sessões. Nesta pesquisa privilegiamos as sessões nas quais foram realizadas as audiências públicas na área da Educação.

No Capítulo 3.1 apresentamos análise quantitativa sobre o número de vezes que cada entidade foi mencionada nas atas da Subcomissão 8-a, método preliminar para avaliarmos a relevância dessas entidades. De um total de 41 entidades inicialmente listadas, apenas quatro não tiveram nenhuma menção. Em geral, as entidades mais mencionadas foram aquelas convidadas a participar de audiências públicas da Subcomissão 8-a, ou de reuniões extraordinárias da mesma subcomissão. Correspondente à esta lógica, as entidades menos mencionadas (além das que não tiveram nenhuma menção) foram aquelas convidadas, ou cujo convite fora cogitado, mas que, por diferentes razões, não participaram, de fato, das audiências públicas. A exceção mais notável é o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte (Fórum), quinta entidade com mais menções, mesmo não estando no rol das entidades convidadas. O Fórum atuou indiretamente nas audiências públicas da Constituinte a partir do lobby direto das entidades que o compunham. Sua proposta centralizadora foi resultado do pacto destas entidades, as quais se posicionaram durante as audiências sempre ressaltando à atuação em bloco.

Consideramos que o próprio convite para uma entidade se pronunciar em audiência pública é um indicador sobre sua relevância, posto que abrange pelo menos o principal critério considerado na construção da agenda das audiências, a

representatividade nacional. O Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) previa em seu Art. 14 que as subcomissões destinariam entre cinco a oito sessões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade. Além destas sessões, o Regimento também permitia em seu Art. 16 que “Ministros de Estado” e “dirigentes de entidades da Administração Pública” fossem convidados para “prestarem informações acerca de assunto relacionado com a elaboração do Projeto de Constituição” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987p).

As entidades convidadas para as audiências públicas foram definidas por meio da seleção de nomes propostos pelos constituintes. O calendário das audiências públicas foi aprovado durante a 3ª sessão da Subcomissão, mas alterado durante a 7ª sessão, em 14 de abril de 1987. Foram definidos quatro dias para a área da Educação (23, 28, 29 e 30 de abril). Para possibilitar a participação de todas as entidades no limite das quatro datas disponíveis para as audiências públicas, o presidente Hermes Zaneti propôs que as organizações indígenas fossem ouvidas em bloco, de modo que apenas uma se pronunciasse e as outras participassem do debate, quando também poderiam prestar seus depoimentos. A proposta foi aceita e todas as entidades<sup>76</sup> do setor indigenista foram convidadas a participar da audiência do dia 29 de abril de 1987, sendo o CTI (Centro de Trabalho Indigenista) escolhido para fazer o pronunciamento.

Contudo, foram necessárias mais reduções. O Presidente Hermes Zaneti apresentou uma lista com dezenove entidades que solicitaram participação na Subcomissão, as quais precisariam ser acomodadas no último dia de audiência. Este número foi imediatamente reduzido para quatorze, pois cinco delas eram entidades indigenistas que se pronunciariam em bloco após a fala do CTI. Outra entidade que estava na lista, a CNBB, não poderia participar da audiência na data programada, pois seria realizada no mesmo dia da reunião da CNBB, em São Paulo. Em razão disso, o depoimento da entidade foi transferido para o dia 5 de maio, ocupando um dos dias reservados para audiências públicas na área da Cultura. Esta solução foi possível porque a organização atuava nas duas áreas, podendo apresentar suas propostas para a Cultura e também para Educação no mesmo dia. Com isso, de uma lista com dezenove entidades,

---

<sup>76</sup> As entidades inscritas do setor indigenista foram: Comissão Pró-Índio – Acre; Comissão Pró-Índio – São Paulo; Associação Brasileira de Antropologia; Conselho Indigenista Missionário; União das Nações Indígenas.

reduzia-se à treze. Ainda assim, era mais que o dobro do previsto para uma sessão de audiência pública. O critério utilizado para reduzir ainda mais este número foi o de privilegiar entidades nacionais, de modo que a UDEMO (União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial) foi retirada com o entendimento de que se tratava de uma organização oficial, ligada ao Magistério Público Estadual (do Estado de São Paulo), portanto, uma entidade regional. Com base no mesmo critério removeu-se a Associação de Professores e Auxiliares de Administração Escolar, também uma entidade regional. Reduzia-se a lista à onze entidades. Finalmente, como último critério de redução foi aplicado às entidades ligadas ao segmento afrodescendente o mesmo adotado em relação às entidades indigenistas. O CEAB (Centro de Estudos Afro-Brasileiros) foi registrado na lista de entidades convidadas, enquanto o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra participaria a partir das respostas em três minutos.

Foram-se, assim, definidas dez entidades que seriam ouvidas no dia 30 de abril, última audiência pública da área da educação. Embora o calendário oficial contasse com 28 entidades, identificamos que 37 entidades prestaram depoimentos, além do Ministro da Educação, Jorge Bornhausen, convidado para se pronunciar após o encerramento do período destinado às audiências públicas.

No quadro abaixo mostramos as entidades que se pronunciaram e o nome dos seus representantes:

#### Quadro 28: Entidades participantes de audiências públicas na área da educação

Siglas	Entidades	Representantes
<b>ABESC</b>	Associação Brasileiras de Escolas Superiores Católicas	Waldemar Valle Martins (Presidente)
<b>AEC</b>	Associação de Educação Católica do Brasil	Padre Agostinho Castejon
<b>AEE</b>	Associação Educativa Evangélica	Ulysses Panisset
<b>ANDE</b>	Associação Nacional de Educação	Elba Siqueira de Sá Barreto; Jarbas Novelino Barato
<b>ANDES</b>	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior	Newton Lima (Presidente); Miriam Limoeiro Cardoso (Diretora)
<b>ANPAE</b>	Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação	Maria Beatriz Moreira Lucy
<b>ANPED</b>	Associação Nacional de Pós-	Osmar Favero; Jaques Veloso

	Graduandos em Educação	
<b>ANPPT</b>	Associação Nacional dos Professores de Prática de Trabalho	Mary Yclea
<b>CCN</b>	Conselho da Comunidade Negra	Hélio dos Santos
<b>CEAB</b>	Centro de Estudos Afro-Brasileiros	Waldimiro de Souza
<b>CEES</b>	Centro de Estudos, Educação e Sociedade	Elizabeth Pompeu de Camargo (Diretora)
<b>CFE</b>	Conselho Federal de Educação	Fernando Gay da Fonseca (Presidente)
<b>CFF</b>	Conselho Federal de Farmácia	Carlos Couto de Castelo Branco
<b>CNBB</b>	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	Irmão Israel José Neri
<b>CNCC</b>	Comissão Nacional Criança e Constituinte	Vital Didonet
<b>CNEC</b>	Campanha Nacional de Escolas de Comunidade	Filipe Tiago Gomes
<b>CONAM</b>	Confederação Nacional das Associações de Moradores	João Bosco; Firmo Trindade
<b>CONSED</b>	Conselho Nacional dos Secretários de Educação	Gilda Poli Loures
<b>CPB</b>	Confederação dos Professores do Brasil	Tomaz Gilian Deluca Wonghon
<b>CPFNAE</b>	Comissão Pró-Federação Nacional de Arte-Educadores	Laís Aderne
<b>CRUB</b>	Conselho dos Reitores Universitários do Brasil	Rodolfo Joaquim Pinto da Luz
<b>FASUBRA</b>	Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras	Vânia Maria Galvão de Carvalho; José Ferreira de Alencar
<b>FBAPEF</b>	Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física	Cláudio Boschi
<b>FENEN</b>	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino	Roberto Dornas (Presidente)
<b>FETEE-Sul</b>	Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino da Região Sul	José Roberto Torres Machado (Presidente) e Alcides Vitor de Carvalho (Diretor)
<b>FITEE</b>	Federação Interestadual de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino	Wellington Teixeira Gomes
<b>OCB</b>	Organização das Cooperativas Brasileiras	Guntolf Van Kaick (Vice-Presidente)
<b>SBPC</b>	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	Luiz Antônio da Cunha
<b>SEAF</b>	Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas	Henrique Nielsen Neto
<b>SINPRO-MG</b>	Sindicato dos Professores de Minas Gerais	Carlos Magno
<b>UBES</b>	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	Rovilson Robbi Brito (Presidente)

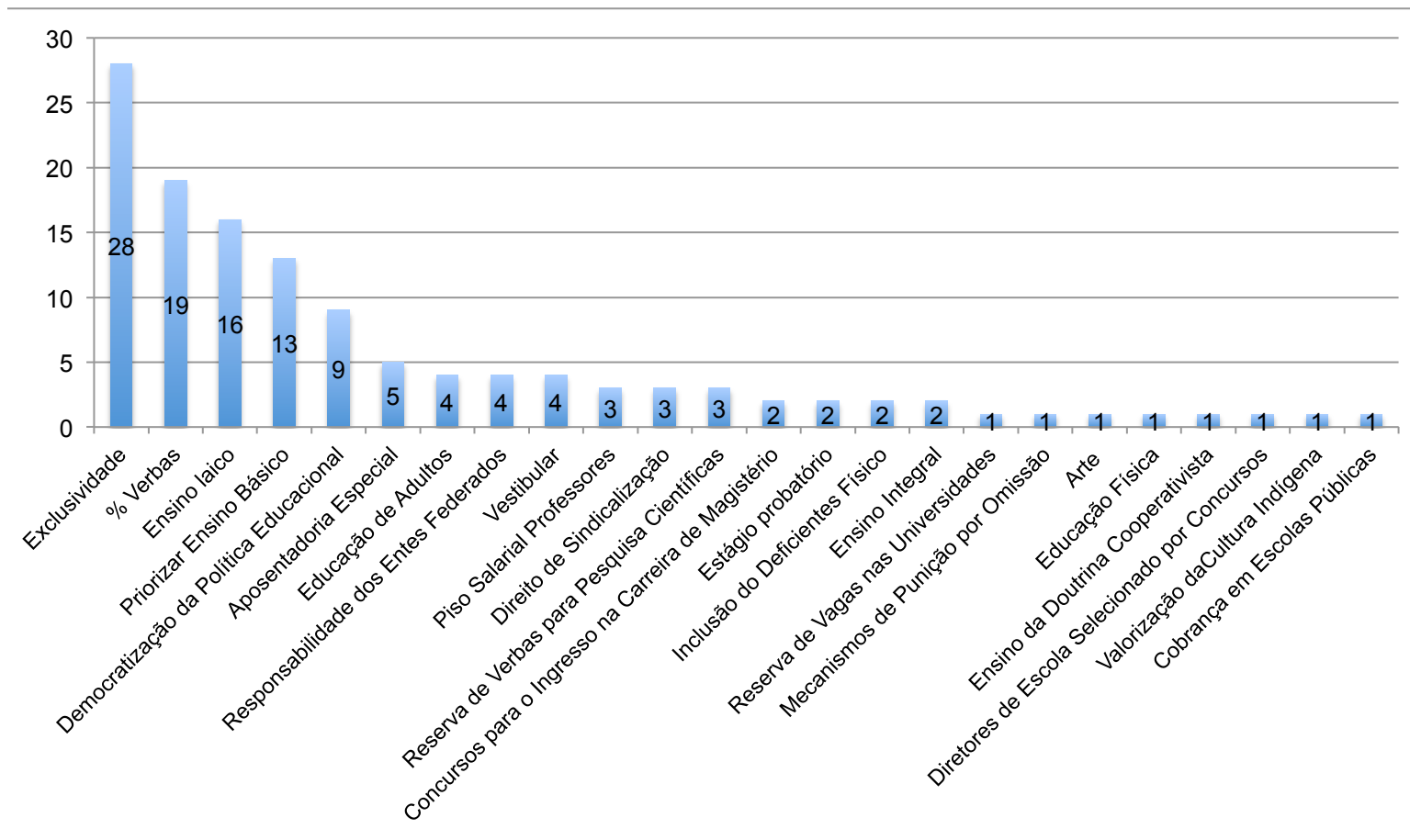
<b>UDEMOM</b>	União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial	Francisco Antônio Poli (Presidente)
<b>UNE</b>	União Nacional dos Estudantes	Gisela Moulin Mendonça
<b>UNI</b>	União das Nações Indígenas	Airton Krenac
<b>FNPPD</b>	Fórum Nacional das Pessoas Portadoras de Deficiência	Paulo Roberto Guimarães Moreira
<b>CPOEDF</b>	Comissão Parlamentar da Organização de Entidades de Deficientes Físicos	Paulo Roberto Guimarães Moreira
<b>MEC-GTEC</b>	Grupo de Trabalho Educação e Constituinte do MEC	Oswaldo Della Giustina

**Fonte:** Elaboração própria

Ao longo das audiências públicas diversos temas relacionados à área da educação foram debatidos, posições dos grupos de interesse foram apresentadas, contestadas ou apoiadas pelos constituintes. Identificamos pelo menos 24 temas discutidos pelas entidades. Muitos destes temas corresponderam aos interesses específicos de grupos que atuavam em uma dada área de interesse, sendo abordados por poucas entidades. Outros temas tiveram um alcance maior, sendo refletidos nas propostas da maioria das entidades. Entre os temas mais proeminentes, destacam-se as questões relacionadas ao financiamento público da educação, as quais contaram com uma maior divisão de interesses entre os constituintes e grupos de interesse. Os lobbies mais influentes também atuaram nas temáticas relacionadas ao financiamento, as quais engendraram uma divisão entre blocos, fragmentados pelos interesses entre os setores público e privado. Nessa pesquisa enfatizamos exatamente estas questões que ocasionaram maior disputa política entre grupos de interesse e constituintes, expressa na votação do Anteprojeto da Subcomissão.

O gráfico abaixo mostra o número de entidades (de um total de 37) que debateram cada um dos 24 temas. São contadas apenas as entidades que, em alguma de suas falas, comentou ou se posicionou sobre o tema e/ou fez referência a proposta da entidade sobre o tema.

**Gráfico 2: Número de entidades (educação) que abordaram cada tema**



**Fonte:** Elaboração própria. Dados coletados por meio de análise das atas da constituinte (BRASIL, ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, 1987g)

O gráfico evidencia quais foram os temas mais debatidos pelos grupos de interesse. Há duas hipóteses para explicar o fato de um tema ser mais abordado, as quais podem ser, e foram na maioria dos casos, complementares: os temas foram objeto de maior interesse dos grupos e/ou dos constituintes. Esta interpretação se baseia na dinâmica de funcionamento das audiências públicas na Subcomissão 8-a. Cada representante de entidade tinha o direito a uma exposição de no máximo dez minutos, encerrado o período a palavra era concedida aos constituintes conforme a ordem de inscrição. Neste momento os constituintes podiam dirigir perguntas a um ou mais representante das entidades que haviam pronunciado. Assim, um representante de entidade podia se posicionar ou comentar sobre um determinado assunto em dois momentos: em sua fala inicial e/ou respondendo ao questionamento de um constituinte. O quadro acima indica quantas entidades abordaram cada assunto sem discriminar se esta

ação se deu por iniciativa dos representantes ou em resposta aos questionamentos dos constituintes. Portanto, os dados revelam a relevância de cada assunto tanto para os grupos de interesse quanto para os constituintes.

Nessa pesquisa analisamos o posicionamento de todas as entidades sobre os três temas que consideramos como definidores de áreas de interesse (“Ensino Laico”, “% Verbas” e “Exclusividade”). Cada um deles foi abordado por pelo menos treze entidades, sendo os dois mais debatidos aqueles relacionados às questões de financiamento público do ensino.

### **3.4.1 Ensino Laico**

A temática do ensino religioso e sua relação com o conceito de ensino laico criou uma cisão ideológica entre os grupos de interesse convidados para audiências públicas na área da educação. Trata-se de uma questão relevante para essa pesquisa por ter moldado as estratégias do lobby do setor confessional, que defendia o ensino religioso nas escolas públicas. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) se concentrou nesta questão, representando outros grupos que compunham seu *lobby centralizador* (ABESC e AEC) e que defenderiam outras propostas de seu projeto, dinâmica essa que revelou uma “divisão do trabalho” sobre questões a serem defendidas pelas entidades católicas nas audiências públicas, conforme comentamos abaixo.

Entre os grupos que defenderam o ensino laico, houve diferentes entendimentos sobre o que, na prática, isso significaria para a questão do ensino religioso. A corrente majoritária defendeu que a adoção do ensino laico significaria a proibição da inclusão do ensino religioso no currículo das escolas públicas, enquanto uma segunda corrente defendeu que o ensino religioso deveria ser permitido, mas de matrícula opcional.

Dezesseis entidades se posicionaram sobre o tema, sendo que a maioria (dez) defendeu que a oferta do ensino religioso deveria ser vetada nas escolas públicas, mas permitida em escolas particulares. Cinco entidades defenderam que o ensino religioso deveria ser ofertado nas escolas públicas de ensino fundamental, mas sua matrícula deveria ser facultativa. Uma entidade defendeu que esta questão deveria ser decidida em cada escola, pela comunidade que a frequenta.

O bloco de entidades alinhadas ao ensino católico foi formado por três grupos de interesse convidados para audiências públicas na Subcomissão 8-a. A Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) e a CNBB. As duas primeiras assumiram compromisso de defender as propostas da CNBB, elaboradas durante a 24<sup>a</sup> Assembleia Geral de entidade, realizada na cidade de Itaiçi, em abril de 1986. As três entidades se organizaram na Constituinte de modo que cada uma atuasse mais especificamente em uma área de interesse das propostas defendidas pelo bloco. A ABESC defendeu questões relacionadas ao ensino superior, a AEC temas ligados aos ensinos de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> grau e a CNBB a questão do ensino religioso. O próprio representante da AEC, Padre Agostinho Castejon, informou sobre esta divisão de atuação das atividades, declarando que a questão do ensino religioso seria discutida pela CNBB, cuja posição era compartilhada pela AEC e ABESC (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 183).

A CNBB foi representada em audiência pública pelo Irmão Israel José Neri. A entidade definiu o ensino religioso como um ensino voltado ao conhecimento do “transcendental” e dos valores superiores de humanidade, lembrando, contudo, que não se tratava de catequese, dado que o mesmo deveria respeitar a pluralidade de confissões religiosas da sociedade brasileira (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 278). Esta posição da CNBB foi oficializada por meio de dois documentos elaborados pela entidade. Um deles, intitulado “O Ensino Religioso na Escola Oficial” defendia como proposta concreta que “respeitada a opção e a confissão dos pais ou alunos, o ensino religioso constituirá componente curricular na educação escolar de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus das escolas estatais” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 292). Um segundo documento, acima mencionado, elaborado em abril de 1986, intitulado “Por Uma Nova Ordem Constitucional”, contava com onze propostas para a área da educação, sendo que duas delas defendiam o ensino religioso nas escolas: “O ensino religioso, entendido como educação religiosa e parte integrante da educação, é direito de todo cidadão e será garantido pelo Estado nas escolas” e

a escola deve tornar possível o ensino religioso escolar de acordo com a confissão religiosa dos alunos. Constitui tal ensino disciplina dos horários normais das escolas oficiais de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> grau dos cursos supletivos. O credenciamento dos professores de



ensino religioso deverá ser feito pela autoridade religiosa respectiva, escolhidos preferencialmente os professores, entre os da rede oficial de ensino. (BRASIL, CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO, 1986, p. 15).

A posição da CNBB gerou reações favoráveis e contrárias dos constituintes. Seu maior aliado foi Antônio de Jesus (PMDB/GO), um dos constituintes mais identificados com os valores religiosos e que se envolveu em várias polêmicas, como quando defendeu a censura (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 282). O constituinte Bezerra de Melo (PMDB/CE) também declarou apoio à proposta da CNBB, afirmando que apresentara proposta à subcomissão defendendo a inclusão da educação religiosa nos currículos das escolas públicas (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 283).

O constituinte Octávio Elísio (PMDB/MG), por outro lado, elogiou a atuação da CNBB voltada à uma opção preferencial pelos pobres, mas criticou a proposta da mesma de inclusão do ensino religioso no currículo escolar, que “retrocede numa tradição constitucional Brasileira em que se admite, facultativamente, o ensino religioso” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 284). Neri afirmou não compreender como o ensino religioso poderia ser entendido como um retrocesso, tendo em vista que o objetivo do mesmo seria incentivar o aluno a questionar questões existencialistas, sua finalidade de existência no mundo e sobre o destino da vida (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 285).

Outras três entidades defenderam a inclusão do ensino religioso no currículo das escolas públicas, mas com matrícula opcional. A Federação Brasileira das Associações dos Professores de Educação Física (FBAPEF), representada pelo Prof. Cláudio Boschi, a Federação Interestadual de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (FITEE) e o Sindicato dos Professores de Minas Gerais (SINPRO-MG), esses dois últimos representados por Wellington Teixeira Gomes, recuaram de suas posições iniciais, contrárias à oferta do ensino religioso nas escolas públicas. Gomes chegou a afirmar que o “ensino religioso na escola pública não se justifica”, para depois, intimidado pela posição da CNBB e do constituinte Antônio de Jesus, admitir que o ensino religioso compusesse o currículo das escolas públicas, desde que sua matrícula fosse opcional. Essas alterações de posições indicam a dimensão do lobby confessional, bem como seu

suporte na ANC por constituintes identificados com os valores religiosos. (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 59, 62, 226, 230).

Entre as dez entidades que se posicionaram contrárias à oferta do ensino religioso nas escolas públicas apenas duas não eram membros do Fórum: o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED)<sup>77</sup> e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), sendo que esta última, embora não fosse membro do Fórum, declarou apoio ao projeto do grupo:

no campo da educação, chegou-se [...] à constituição do Fórum [...] [que] após exaustivos debates e reuniões chegou à elaboração de uma proposta educacional para a Constituição, a qual, por ser justa e consequente, merece nesta oportunidade, perante esta Subcomissão o mais amplo e irrestrito apoio da CONAM (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 389–390).

Ou seja, apenas uma das entidades que defendeu esta posição não declarou apoio explícito ao projeto do Fórum, e das onze entidades do Fórum convidadas para se pronunciar em audiências públicas na Subcomissão 8-a, apenas três não abordaram a questão do ensino laico. Isso sugere que o tema foi uma reivindicação importante desse *lobby centralizador*. Esta divergência se somaria à outro debate ainda mais intenso na área da educação, a questão da destinação das verbas públicas, na qual, mais uma vez, estavam em lados opostos entidades confessionais e os grupos ligados ao Fórum.

A CONAM, a Confederação de Professores do Brasil (CPB) e a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) defenderam<sup>78</sup> o ensino laico, sem, contudo, desenvolver muito o tema, mas as três o fizeram enquanto apoiavam o projeto do Fórum, no qual ensino laico significava o veto à oferta do ensino religioso em escolas públicas.

Newton Lima Neto, um dos representantes da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), considerou o ensino laico um dos quatro princípios fundamentais das propostas da entidade para a educação (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 51), declaração semelhante à de Elizabeth

---

<sup>77</sup> (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 90).

<sup>78</sup> A CONAM defendeu o ensino laico durante a fala inicial de um de seus representantes em audiência pública, João Bosco (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 389). A CPB também defendeu este mesmo princípio durante a fala inicial de seu representante, Prof. Thomaz Gilian Deluca Wonghon. (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 108). A UBES, defendeu o ensino laico em sua fala inicial, propondo “a construção de uma nova escola, que seja democrática, progressista, laica, de boa qualidade, pública e gratuita.” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 131)

Pompeu de Camargo, representante do Centro de Estudos, Educação e Sociedade (CEES), que considerou o ensino laico como um dos princípios mais importantes das propostas educacionais do grupo (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 134). As demais entidades do Fórum que defenderam o ensino laico foram ANPAE, SBPC, ANPED e UNE (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 60–61, 63, 181, 190, 498).

Além das entidades que se posicionaram contra e a favor da oferta de ensino religioso nas escolas públicas, um grupo teve uma posição distinta quando questionada sobre o tema. A Associação Nacional dos Professores de Prática de Trabalho (ANPPT), representada pela sua presidente Mary Yclea, defendeu que a comunidade escolar deveria ter a prerrogativa de decidir sobre a escolha entre ensino religioso ou laico. Tal escolha deveria ser tomada pelos pais, professores e alunos, sendo decidida para cada escola, conforme a escolha da comunidade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 240). Portanto, não deveria ser matéria constitucional.

Prevaleceu no anteprojeto da Subcomissão 8-a e na Constituição de 1988 a tese de que o ensino religioso deveria constituir disciplina de matéria facultativa nas escolas públicas. Este princípio foi definido pelo Art. 6<sup>o</sup><sup>79</sup> do Anteprojeto da Subcomissão 8-a e pelo Art. 210, § 1<sup>o</sup> da Constituição<sup>80</sup>. Significaram uma derrota para a posição majoritária dos grupos de interesse que participaram das audiências públicas.

Consideramos que o lobby da CNBB, somado à atuação das entidades que apoiaram seu projeto (AEC e ABESC), foi importante para legitimar a posição dos constituintes simpáticos a esta proposta, especialmente Antônio de Jesus (PMDB/GO) e Bezerra de Melo (PMDB/CE) os quais tiveram atuação militante em favor do ensino religioso e em defesa dos valores cristãos.

### **3.4.2 % Verbas**

O financiamento da educação foi a questão que mobilizou o maior esforço do lobby dos grupos de interesse e ocupou a maioria dos debates entre constituintes na

---

<sup>79</sup> O Art. 6<sup>o</sup> dispunha que: “Como parte da educação integral, o ensino religioso, sem distinção de credo, constituirá disciplina de matéria facultativa nas escolas oficiais” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 4).

<sup>80</sup> O Art. 210, § 1<sup>o</sup> determinava que “O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental”.

Subcomissão 8-a. Desmembramos esta questão em dois temas, conforme foram abordados pelos atores analisados: 1) Montante de verbas para educação; 2) Distribuição dos recursos da educação para o ensino público e privado.

Nesta seção, intitulada “% de verbas”, analisamos os debates entre grupos de interesse convidados para audiências públicas na Subcomissão 8-a sobre a temática do montante de verbas para educação, mais especificamente sobre a proposta de vinculação das receitas tributárias para esta área.

O constituinte e relator da subcomissão, João Calmon (PMDB/ES), teve papel central nos debates sobre o tema em razão de ter sido autor de emenda à constituição em 1983 (Emenda Constitucional nº 24 de 1983), a qual definiu vinculação de recursos resultantes da receita de impostos e que deveriam ser aplicados na educação. Conhecida como “Emenda Calmon”, ela definira que “Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A emenda foi tomada como referência pelos constituintes e grupos de interesse nos debates sobre a definição do orçamento para a educação. A representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Profa. Gilda Poli Loures, considerou a Emenda Calmon “a Lei Áurea da Educação”. Segundo o próprio Senador João Calmon, a emenda, aprovada no Congresso em novembro de 1983, não fora aplicada pelo então Ministro do Planejamento Delfim Netto, sob a alegação, falsa segundo Calmon, de que a mesma precisaria ser regulamentada para ser cumprida. Segundo Calmon a emenda era auto aplicável, mas passou a ser adotada apenas a partir de 1986, ano que precedeu a instalação da ANC.

João Calmon defendeu durante os debates na Constituinte que a nova Constituição garantisse um aumento da vinculação mínima das receitas tributárias em relação aos patamares estabelecidos pela emenda de sua autoria. O Senador defendia que a contribuição da União deveria passar de 13% para 18% e manifestou também o desejo de que as contribuições dos estados e municípios aumentassem, embora reconhecesse que isso seria difícil (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 50).

Apesar do próprio autor da “Emenda Calmon” propor que a mesma fosse aumentada na Constituição, a grande maioria dos grupos de interesse defendeu a manutenção dos valores por ela estabelecidos, isto é, que a União vinculasse 13% de suas receitas tributárias e os estados e municípios 25%, no mínimo, das receitas de impostos para a educação. Das dezenove entidades que abordaram o tema, quinze defenderam durante sua fala e/ou em documentos apresentados à Subcomissão, que a constituição mantivesse a Emenda Calmon. Quatro entidades apresentaram propostas alternativas, todas elas superiores aos valores estabelecidos pela emenda.

A proposta da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), defendida em audiência pública por meio de seu presidente, Roberto Dornas, era de que, no mínimo, a União aplicasse 25% e os estados e municípios 40% da receita resultantes de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 183).

O Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CEAB) propôs em seu documento escrito, apresentado à Subcomissão, que fossem mantidos os patamares da Emenda Calmon, contudo, em audiência pública, seu representante, Waldimiro Souza, sugeriu que 40% das receitas tributárias da União fossem aplicados para a educação, sem esclarecer quais valores deveriam ser aplicados pelos demais entes federados (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 227). Segundo Souza, entre a proposta escrita do documento (manutenção da Emenda Calmon) e a verbal (União aplicar 40%), prevalecia a segunda, sendo esta uma decisão tomada pela entidade, pois “havia necessidade de um orçamento de 40%. Nós aí alteramos a proposta escrita por uma proposta verbal” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 236).

A proposta da Associação Nacional dos Professores de Prática de Trabalho (ANPPT), lida em audiência pública pela sua representante Mary Yclea, propunha patamares um pouco mais elevados do aqueles desejados por João Calmon. Ao invés da União aplicar 18% de suas receitas tributárias e os estados e municípios 25%, a ANPPT propunha que a porcentagem da União fosse aumentada para 20% e dos estados e municípios para 30% (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 238).

A CONSED foi a única entidade que se comprometeu a destinar os valores desejados por João Calmon. Inicialmente sua representante Gilda Poli Loures defendeu a manutenção da Emenda Calmon, “ou uma conquista ainda maior” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 79). Calmon pediu para que as entidades “não se limitem a defender este percentual”, lembrando que os 13% conquistados pela emenda Calmon foram frutos de muita mobilização, a qual foi capaz de aumentar uma reivindicação que inicialmente era de 10%. Segundo Calmon “se nós dermos o bom exemplo, se as entidades da educação também defenderem com a ênfase e o entusiasmo e o dinamismo que lhes são peculiares, poderemos aumentar para pelo menos 15, 16 ou até para 18%” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 58). Após ouvir o apelo do Senador, Loures propôs

que a União aplicará, para a felicidade do Calmon, do nosso Senador Constituinte – permita-me a intimidade – a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25% dos respectivos orçamentos fiscais, e não exclusivamente de impostos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 80).

Posição que foi elogiada por Calmon:

logo no início da nossa reunião experimentei a maior alegria do dia de hoje, ao tomar conhecimento de que o Conselho Nacional de Secretários de Educação sugere o aumento do percentual mínimo sobre a receita de impostos federais de 13 para 18%. Passei a manhã toda de hoje fazendo um apelo para que as entidades da área de educação não continuassem defendendo a tese apenas da manutenção dos 13%. De maneira que, fico gratíssimo a essa manifestação do Conselho Nacional de Secretários de Educação no momento em que sugerem o aumento para 18% (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 91).

Todas as outras quinze entidades que se pronunciaram sobre o assunto defenderam como posição oficial a manutenção dos patamares definidos pela Emenda Calmon, embora algumas tenham esclarecido que se tratava de uma proposta mínima, de modo que estariam dispostas a apoiar um aumento destes valores. Newton Lima, então presidente da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), por exemplo, afirmou que os associados da entidade não abririam mão e seriam “absolutamente intransigentes quanto ao conjunto dos docentes universitários do País para que no mínimo essa emenda seja mantida”, mas declarou que “obviamente” a

ANDES apoiaria quaisquer percentuais superiores aos definidos pela emenda e, inclusive lutariam para que este percentual fosse ampliado (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 51). Posição semelhante à defendida pela representante da Associação Nacional de Educação (ANDE), Elba Siqueira de Sá Barreto, a qual declarou que os valores talvez fossem insuficientes, devido a gravidade da falta de atendimento em algumas regiões do País (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 48)

Sete das quinze entidades<sup>81</sup> que se posicionaram em favor da manutenção da Emenda Calmon eram membros do Fórum (ANDES, ANDE, ANPAE, ANPED, CPB, UBES e UNE), de modo que todas as entidades do grupo manifestaram a mesma posição e outras quatro participaram das audiências públicas, mas não discutiram o tema (CEDES, FASUBRA, SBPC e SEAF), embora tenham declarado apoio ao projeto do Fórum, o qual também defendia esta posição. A ANDE e ANDES justificaram a defesa da proposta lembrando que a ausência de uma definição legal sobre uma vinculação tributária para a educação gerou historicamente um decréscimo na oferta de vagas na escola pública. “A tal ponto”, acrescentou Elba Barreto da ANDE, “que chegamos a ser o país que menos investiu em educação no mundo” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 48).

Além dos membros do Fórum, oito entidades também defenderam a manutenção dos patamares estabelecidos pela Emenda Calmon (CNN, CFE, CFF, FITEE, SINPRO-MG, CNCC e UDEMO)<sup>82</sup>. Algumas delas repetiriam justificativa quase idêntica às apresentadas pela ANDE e ANDES. Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, representante do Conselho dos Reitores Universitários do Brasil (CRUB), por exemplo, considerou vital que se mantivesse ao menos a vinculação da Emenda Calmon, “pois sempre que essa vinculação deixa de ocorrer [...] a Educação sofre prejuízos fundamentais no seu desenvolvimento” e acrescentou a necessidade de aumentar estas porcentagens, caso possível (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 111). Vital Didonet, da Comissão Nacional Criança e Constituinte (CNCC) argumentou que tratava-

---

<sup>81</sup> A defesa das referidas entidades foram identificadas pelas atas da Subcomissão 8-a (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 48, 51, 60, 107, 131, 133, 181).

<sup>82</sup> Posições registradas pelas atas da Subcomissão 8-a (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 83, 224, 226–227, 247, 391)

se de “uma tentativa de, pelo menos, assegurar o que já é uma conquista da Constituição”, mas admitiu que as comissões estaduais pertencentes à entidade apresentaram propostas para estender esses percentuais a níveis mais elevados” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 391).

Nenhuma entidade convidada, portanto, defendeu que houvesse uma redução em relação às porcentagens garantidas pela Emenda Calmon. A maioria das entidades que propuseram que as porcentagens fossem no mínimo mantidas, admitiram ou desejaram que fossem aumentadas, se possível. O anteprojeto da Subcomissão 8-a contemplou a proposta do Relator João Calmon, elevando em seu Art. 11 os patamares estabelecidos pela Emenda Calmon (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 4). A União passou a vincular 18% de suas receitas tributárias para o desenvolvimento e manutenção do ensino, mantendo-se os 25% que deveriam ser aplicados pelos estados e municípios. A Constituição de 1988 manteve esses mesmos patamares em seu Art. 212 (BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988), 2009, p. 164).

Este artigo permaneceu intocável por quase trinta anos após a promulgação da Constituição, sendo alterado apenas em 2016 pela reforma fiscal proposta pelo presidente Michel Temer, a qual foi implementada por meio de Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241/55). Aprovada no Congresso e no Senado, essa PEC alterou o referido Art. 212 da constituição que, a partir de 2018, passa a responder ao disposto no Art. 102, II, § 3º e 5º do Atos de Disposições Constitucionais Transitórias da PEC, o qual estabelece que os limites de gastos passam a equivaler

nos exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior.

Ou seja, a União não será mais obrigada a aplicar uma porcentagem mínima para educação. Na realidade, os gastos públicos somados, incluindo aqueles com educação, não poderão ultrapassar os valores correspondentes ao IPCA do ano anterior, que em 2016 foi de 6,28%, segundo o IBGE.



### 3.4.3 Exclusividade

A distribuição dos recursos públicos da educação entre o ensino público e privado foi o tema que dividiu de forma mais clara e intensa os interesses das entidades e constituintes na área da educação. Neste tópico apresentamos a análise das posições e relações dos grupos de interesse que constituíram a base empírica por meio da qual analisamos o modelo organizativo dos grupos de interesse na área da educação.

O tema da exclusividade foi abordado por quase todos os grupos de interesse convidados em audiências públicas destinadas à educação na Subcomissão 8-a, sendo que a maioria definiu suas posições em suas falas iniciais, indicando se tratar de tema central e alvo principal da maioria dos lobbies atuantes. Apenas oito das trinta e sete entidades não se posicionaram sobre o tema. Foram entidades que participaram das audiências públicas da Constituinte para defender interesses específicos às suas áreas de atuação, as quais definiram suas participações e suas propostas<sup>83</sup>.

Havia duas grandes correntes sobre a destinação dos recursos públicos para a educação. Uma primeira corrente, majoritária, defendeu que estes recursos deveriam ser destinados exclusivamente para escolas públicas, sendo vetado, portanto, transferências diretas ou indiretas (por exemplo, por meio de bolsas de estudo) para escolas da rede privada de ensino, as escolas particulares. A segunda corrente defendia que as verbas públicas também fossem destinadas às escolas privadas sem finalidade lucrativa, isto é, as escolas confessionais ou comunitárias. Havia uma terceira corrente, esta minoritária, defendida apenas pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), que propunha que os recursos públicos fossem destinados para quaisquer escolas,

---

<sup>83</sup> São elas o Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CEAB), entidade ligada às questões raciais; a Comissão Pró-Federação Nacional de Arte-educadores (CPFNAE), que centrou sua atuação na defesa da inclusão da arte nos currículos escolares; a Comissão Parlamentar da Organização de Entidades de Deficientes Físicos (CPOEDF) e o Fórum Nacional das Pessoas Portadoras de Deficiência (FNPPD), entidades que defenderam os direitos dos deficientes físicos, propondo a adoção de técnicas que promovessem a inclusão dos mesmos nas escolas; a União das Nações Indígenas (UNI), cuja atuação buscou conscientizar os constituintes para incluírem dispositivos na Constituição que garantissem a preservação da tradição e línguas dos povos indígenas do Brasil; a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), cuja única proposta concreta foi a defesa da inclusão do ensino da doutrina cooperativista nas escolas; e o Conselho Federal de Educação (CFE), que por ser um órgão do governo não se posicionou sobre questões muito controversas, mas contribuiu levando à subcomissão relatórios que registraram as diversas posições de entidades sobre estes temas, incluindo a questão da destinação de verbas públicas para o ensino privado.

públicas ou privadas, sem distinção e sem nenhum critério para que as escolas particulares recebessem as verbas.

Vinte e um grupos de interesse se posicionaram a favor da tese da exclusividade<sup>84</sup>, incluindo todas as onze entidades membros do Fórum. Seis grupos de interesse<sup>85</sup> defenderam que as verbas fossem também destinadas para escolas particulares sem finalidade lucrativa, sendo quatro delas confessionais (quatro católicas e uma evangélica) e uma comunitária, exatamente as entidades que seriam diretamente beneficiadas caso a constituição seguisse esta tese. Houve variações entre as propostas desta segunda corrente, por exemplo, o método de transferência de recursos públicos para o ensino privado, o qual poderia ser direto, isto é, as escolas particulares receberem um determinado montante diretamente do governo, ou indireto, sendo os recursos transferidos, por exemplo, por meio de bolsas de estudo financiadas pelo governo para que alunos sem recursos pudessem estudar na escola particular de sua escolha.

Analizamos também a posição dos vinte e cinco constituintes da Subcomissão 8-a sobre o tema. Nove deles não se posicionaram, sendo quatro deles os constituintes que foram incluídos na Subcomissão após o início de seu funcionamento, oriundos de outras subcomissões e que, portanto, não tiveram direito a votar as emendas ao anteprojeto da Subcomissão<sup>86</sup>.

Entre os vinte um constituintes com direito a voto da Subcomissão, dezesseis assumiram posições públicas sobre a temática da destinação das verbas públicas para educação. O quadro abaixo resume a posição dos membros titulares da Subcomissão sobre esta temática entre as três correntes que descrevemos acima<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> ANDE, ANDES, ANPAE, ANPED, ANPPT, CEDES, CEES, CFF, CNCC, CONAM, CONSED, CPB, FASUBRA, FBAPEF, FETEE-Sul, FITEE, SBPC, SINPRO, UBES, UDEMO e UNE

<sup>85</sup> AEE, ABESC, AEC, CNBB, CNEC e CRUB.

<sup>86</sup> Sobre a inclusão destes quatro constituintes ver Cap. 3.3.

<sup>87</sup> O posicionamento dos constituintes foi identificado por meio de análise das atas da Subcomissão 8-a. Estas atas não registraram o voto de cada constituinte durante a votação dos destaques ao Substitutivo de João Calmon (PMDB/ES), sendo possível identificar apenas o voto dos constituintes que decidiram declarar e/ou justificar como votaram. Nas demais fases da Constituinte as atas registraram estes votos, sendo possível identificar como estes constituintes votaram. Especialmente nas votações da fase de Plenário, quando todos os constituintes podiam votar<sup>87</sup>. Não é possível inferir, contudo, que o voto de um constituinte em Plenário equivale ao seu voto durante a Subcomissão. Muitos constituintes, comprovadamente, votaram a favor da exclusividade durante a Subcomissão, mas contra ela nas votações em Plenário. Não se trata, contudo, de um amplo processo de alteração de posições, mas sim de comprometimento com um acordo maior, estabelecido em negociações envolvendo lideranças de todos os partidos políticos. A uma certa altura das negociações, abriu-se mão da exclusividade plena, conforme

**Quadro 29: Posição dos membros da Subcomissão 8-a quanto à "exclusividade"**

<b>Exclusividade (11)</b>	PMDB (4)	Hermes Zaneti (Presidente)
		Octávio Elísio
		Tadeu França
		Ubiratan Aguiar
	PFL (3)	Átila Lira
		Cláudio Ávila
		Pedro Canedo (2º Vice-Presidente)
	PDS (1)	Aécio de Borba (1º Vice-Presidente)
PDT (1)	Chico Humberto	
PTB (1)	Sólon Borges Reis	
PT (1)	Florestan Fernandes	
<b>Sem Fins Lucrativos</b>	PMDB (4)	João Calmon (Relator)
		Louremberg Nunes Rocha
		Antônio de Jesus
		Bezerra de Melo
<b>Sem Distinção</b>	PL (1)	Álvaro Valle

Fonte: elaboração própria

Apenas os onze constituintes favoráveis à exclusividade seriam suficientes para aprovar a questão, porém acordos de bastidores e pressões das lideranças partidárias influenciariam na modificação dessas posições no momento da votação. Apesar desta ressalva, este quadro revela um amplo favorecimento da tese da exclusividade na Subcomissão.

As posições das onze entidades membros do Fórum convidadas às audiências públicas foram muito semelhantes, alternado apenas a intensidade com a qual defenderam a exclusividade e criticaram o ensino privado.

A Associação Nacional de Educação (ANDE), representada por Elba Siqueira de Sá Barreto, manifestou sua posição em favor da exclusividade logo no início de seu

---

analisaremos. Isso não impediu que destaques sobre o tema fossem votados durante o segundo turno de votações. Como argumentamos, o fato de um constituinte ter votado contra a exclusividade em Plenário, não significa que também votou contra durante a Subcomissão, mas caso um constituinte tenha votado a favor da exclusividade em Plenário, assumimos que também o fez durante as votações na Subcomissão. Porém, apenas quatro dos onze constituintes que haviam se posicionado a favor da exclusividade plena durante a Subcomissão, votaram a favor desta mesma proposta quando oferecida por uma emenda de Florestan Fernandes (PT/SP) durante o segundo turno de votações em Plenário: Hermes Zaneti (PMDB/RS), Tadeu França (PMDB/PR), Sólon Borges dos Reis (PTB/SP) e Florestan Fernandes (PT/SP).

depoimento, informando que a ANDE fazia parte do Fórum, “que congrega uma série de entidades nacionais, e está defendendo a proposta de verbas exclusivamente para a escola pública” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 45). Este é apenas um exemplo de muitos nos quais a legitimidade do Fórum seria invocada para justificar a posição pró-exclusividade. Cinco entidades o fizeram de forma explícita durante depoimento nas audiências públicas da Subcomissão (ANDE, ANDES, CPB, SBPC, SINPRO-MG)<sup>88</sup>. Outras fizeram referência ao projeto do Fórum, no qual a exclusividade incluía-se como sua principal proposta.

Seguindo sua defesa da exclusividade, a ANDE combateu a tese segundo a qual a escola privada poderia ser entendida também como uma escola pública, posto que por educar, prestaria um serviço social, “na verdade”, argumentou Barreto,

a escola privada, em termos de atendimento básico, é dirigida à classe média e alta, que tem poder e recursos para pagar o seu ensino. E a grande maioria não tem este horizonte, esta oportunidade. A escola privada não é uma alternativa para a grande maioria da população. Não existe escola privada que esteja sendo oferecida, em termos representativos, em uma magnitude que dê conta das exigências da população em relação ao ensino fundamental. É por isso que a gente defende as verbas públicas para as escolas públicas (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 48).

Elizabeth Pompeu de Camargo, representante do Centro de Estudos, Educação e Sociedade (CEES), também contestou a tese. Segundo ela, as entidades defensoras da tese pela exclusividade estariam empenhados em uma luta de vinte anos pela escola pública e “contra os lobbies privatistas” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 133). Para Camargo a única e verdadeira escola pública era aquela mantida pelo estado e, dado que esta não era garantida nem mesmo para todos no estado de São Paulo, o mais rico da federação, era inadmissível que recursos públicos fossem desviados para o ensino privado. “Como podemos pensar em aceitar a aplicação de recursos públicos para as escolas privadas? Não podemos aceitar e a questão central é a seguinte: ela não é pública” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 134). Camargo considerou, portanto, falsa a tese de que as escolas privadas

---

<sup>88</sup> Todas essas declarações foram feitas durante as audiências públicas da Subcomissão 8-a, em quase todos os casos durante o pronunciamento inicial das entidades (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 51, 61, 226).

também poderiam ser consideradas públicas por prestarem serviços importantes à sociedade, pois

a escola privada, seja ela uma escola que faz um trabalho sério, ou não, é uma instituição privada. Dizer que a escola é pública mas não é estatal é falso [...] o eixo central é conseguirmos avançar por mobilização, fazer um trabalho de convencimento no sentido de não entrar nessa discussão marota de que a escola particular também é pública, não é! Temos que definir o que é público neste País. Para mim, é o poder público oficial, federal, estadual e municipal. (Palmas.) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 134).

O cerne do debate sobre a transferência de recursos públicos para a escola privada embasava-se em visões contrárias sobre a evolução dessa prática ao longo da história educacional brasileira. Segundo Osmar Favero, da ANPED, o Ministério da Educação vinha privilegiando o ensino privado há anos, sendo o “paladino da defesa do ensino privado” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 131). O representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Prof. Luiz Antônio da Cunha, justificou a tese pela exclusividade por meio de argumentos históricos, bem como sua determinação na situação da educação da época, expressa por indicadores precários. Segundo ele, a taxa de analfabetismo no Brasil era de 25%, contra 6% na Argentina e ordem semelhante no Chile e Uruguai. A mediana de tempo na escola dos brasileiros era de dois anos, enquanto o ensino obrigatório no país era de oito. Este número chegaria, segundo ele, próximo de zero nas zonas rurais. Cunha considerou a exclusividade uma das propostas concretas mais importantes para solucionar os flagelos do ensino brasileiro.

Esta indignação [em relação a baixa qualidade da educação brasileira] da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência fez com que reconhecesse a procedência das reivindicações do movimento de educadores, que se desenvolve por alguns anos em nosso País, no sentido da defesa da destinação exclusiva de recursos públicos para o ensino público [...] (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 60).

Segundo Cunha, a exclusividade era necessária para converter o processo de privatização colocado em prática pelos milhares, dado que

vivemos, nos últimos vinte anos, o resultado de uma política de deliberada privatização. Foram os interessados na privatização do ensino que fizeram o golpe de 1964, é possível nomeá-los e, se for instado a isso, o farei. Nesses últimos tempos

assistimos, nos Conselhos Federais e na maioria dos Conselhos Estaduais de Educação, à presença majoritária, senão exclusiva, dos agentes, dos proprietários de estabelecimento de ensino, senão eles próprios, com assento lá, e o resultado qual foi? Uma política deliberada, quase se poderia dizer orquestrada, de destruição sistemática e geral do ensino público (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 61).

O constituinte Paulo Silva (PMDB/PI) indagou-o sobre quem seriam os “interessados na privatização”. Cunha não se acanhou, afirmou que referia-se à Associação das Escolas Católicas (AEC), a qual teria sido instrumentalizada na época da votação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nos anos 1950 e 60) para apoiar o projeto privatista, o qual acabou prevalecendo. Contudo, segundo Cunha, a AEC modificou e não havia mais nela, durante a Constituinte, a mesma posição privatista dos anos 1950 e 1960 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 65). A AEC foi uma das entidades confessionais associadas ao *lobby centralizador* da CNBB que defendeu na Constituinte à destinação de verbas para escolas particulares sem finalidades lucrativas, como mostraremos adiante.

A União Nacional dos Estudantes (UNE), Representada pela sua presidente, Gisela Moulin Mendonça, denunciou a política de privatização do ensino público superior durante o regime militar, a qual teria revertido a proporção de matrículas entre escolas superiores privadas e públicas, que era maioria nas escolas públicas em 1964 e passou a ser maioria nas privadas após as políticas promovidas pelo regime militar. Segundo ela, esta política foi a principal responsável pela crise das universidades brasileiras, “sem precedente em sua história”, a qual originou as paralizações das universidades federais no momento em que ocorriam os trabalhos na Subcomissão. A política mencionada teria causado um corte progressivo nas verbas destinadas às universidades públicas além de uma redução “drástica” dos salários reais de professores e funcionários da universidade, fatores estes que contribuíram para uma “queda vertiginosa da qualidade do ensino e o esvaziamento da universidade.” Ao passo que diminuiu a transferência de verbas para as universidades públicas, o governo teria se comprometido com o repasse dessas verbas para universidades particulares por meio do “projeto de novas Universidades, do Ministério da Educação” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 180–181).

Além do argumento histórico, estava em jogo a estrutura do financiamento da educação privada então vigente e, claro, qual seria o papel da nova constituição na manutenção ou reforma das relações entre Estado e setor privado na área da educação. O constituinte Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT) questionou Elba Siqueira de Sá Barreto, representante da ANDE, sobre o meio pelo qual os recursos públicos estariam sendo transferidos para a escola particular. Barreto respondeu que os recursos eram carreados de diferentes maneiras, sendo que “no 1º grau os recursos são carreados, sobretudo, via salário educação.” Segundo ela

o serviço público está oferecendo uma contribuição, em termos financeiros, à escola privada, que é muito substantiva e isso não quer dizer que, efetivamente, tenhamos tantos alunos com bolsas: essas bolsas estão sendo entregues diretamente à escola e não ao aluno (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 48).

Essa divergência sobre o montante de recursos públicos que estaria sendo transferido para o ensino privado foi objeto de diversos debates entre os representantes de entidades convidadas para audiências públicas. Os defensores da exclusividade, em geral, seguiram tese semelhante à apresentada por Barreto, argumentando que estes recursos eram transferidos em uma quantidade considerável, sobretudo por meio de distribuições indiretas.

Newton Lima, representante da ANDES, afirmou os recursos públicos eram manipuladas “para serem destinadas para as mantenedoras, para as escolas particulares, de uma maneira geral” e, embora as “dotações diretas” para o ensino privado fossem pequenas, não ultrapassando os 2%, o ensino privado recebia verbas públicas por outros meios, como subsídios fiscais. O MEC, segundo ele, vinha adotando política de transferir recursos públicos para as escolas privadas “através de programas específicos de apoio indireto, de compra de equipamentos, de computadores, de montagem de laboratórios nas escolas particulares”. Esta política, segundo Newton Lima, “drena os recursos das escolas públicas [...] para passar indireta ou diretamente para a escola particular” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 51).

Foi Jaques Veloso, representante da ANPED, que apresentou os dados mais reveladores sobre a política de financiamento público do ensino privado. Segundo Veloso, ao longo da história, o salário-educação se converteu em ferramenta de

transferência de recursos públicos para o ensino privado. O salário-educação, segundo ele, fora criado após o golpe militar de 1964, que, diante da opção de recolher o salário-educação para a manutenção do ensino de 1º grau, ou usá-lo para comprar vagas nas escolas privadas, optou pela segunda alternativa. Esta compra seria feita “sem qualquer controle do Estado a respeito das escolas que receberiam essas vagas”. Assim, as escolas privadas de 1º grau desempenhavam um caráter subsidiário ao ensino público. Segundo Veloso, o Ministério da Educação havia reconhecido, em estudos então recentes, que prevalecia nessas compras de vagas, as empresas intermediárias, “que chegavam a receber 40% de comissão sobre os recursos que arrecadavam das empresas para aplicação nas escolas”. Ao longo do tempo o mecanismo se aperfeiçoou. O Ministério da Educação passou a ter maior controle sobre a transferência dos recursos e cresceu o volume de recursos destinados às escolas privadas, ao invés das escolas oficiais, o que Veloso classificou como uma “política deliberada do Estado” de “descompromisso cada vez mais patente” com o ensino público. A transferência de recursos para o ensino privado ocorreu através “de um mecanismo chamado Sistema de Manutenção do Ensino, um eufemismo ao qual seus inventores esqueceram de acrescentar o nome "Privado". De fato, tratava-se de um sistema de manutenção do ensino privado”. Segundo Veloso, os recursos arrecadados pelo salário-educação passaram, ao longo do tempo, a financiar bolsas de estudo, as quais financiavam o ensino privado. Em 1984, por volta de 57% dos recursos do salário-educação eram destinados para este fim. Considerando que em 1986 os recursos do salário-educação equivaliam a 35% das despesas realizada pelo Ministério da Educação e que metade desses 35% eram destinados à bolsa de estudos é possível afirmar que o ensino privado recebia um montante de recursos públicos equivalente à aproximadamente 18% dos recursos totais do Ministério da Educação, “isso, sem considerar outras bolsas que são concedidas às escolas privadas pelos governos estaduais, pelos governos municipais, e por outros órgãos da esfera federal, como a Fundação de Assistência ao Estudante e outros órgãos mais” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 135–136). Os dados apresentados por Jaques Veloso contrariam profundamente a tese dos defensores da transferência de recursos públicos para as escolas privadas, os quais alegavam que esses eram insignificantes, na ordem de 2% do orçamento do Ministério da Educação, como argumentamos adiante.



Outra tese defendida pelo setor privado e contestado pelos defensores da exclusividade dizia respeito a suposta ineficiência do ensino público comparado com o privado. Segundo esta tese o ensino público seria mais caro que o privado e, portanto, as verbas públicas deveriam subsidiá-lo. Isto é, o Estado garantiria a universalização do ensino básico gratuito não por meio do investimento em uma rede pública de ensino, mas financiando as mensalidades dos alunos nas escolas particulares. Miriam Limoeiro Cardoso, representante da ANDES, defendeu o investimento na educação pública, alegando que ainda que este fosse mais caro, deveria ser garantido, por ser uma “questão de soberania”, apenas assegurada por meio da escola pública (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 53). Mendonça, da UNE, refutou a tese afirmando que as universidades particulares eram, em geral, de baixa qualidade e guiadas para a obtenção de lucro, de modo que eram mais baratas na medida em que ofereciam um ensino de pior qualidade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 186).

O constituinte Octávio Elísio (PMDB/MG) solicitou a opinião da SBPC sobre a questão. Primeiro Cunha, representante da entidade, lembrou que estes custos variavam muito entre as escolas particulares, havendo aquelas com custos inferiores e superiores às escolas públicas. Segundo, observou que os custos das escolas públicas levavam em consideração o custeio de atividades que não eram diretamente ligadas à educação, como o serviço médico oferecido por hospitais mantidos por universidades, o qual substituíra o Inamps (órgão do Ministério da Previdência responsável na época pela saúde pública). Assim, segundo Cunha, a tese de que as escolas privadas eram mais eficientes por seus custos médios serem mais baixos era falsa. Ignorava-se, pois, gastos que não eram diretamente ligados à educação, além do papel da educação pública de promover pesquisa e cultura, os quais não eram observados na média das escolas privadas, as quais, por isso mesmo, contavam com custos médios muito mais baixos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 73).

Além de posições ponderadas, baseadas em argumentos técnicos, a Subcomissão também testemunhou o engajamento do ativismo político público associado à uma forte rejeição contra o ensino privado. A ANDES, por exemplo, embora tenha admitido, durante pronunciamento em audiência pública, a livre atuação do setor privado na área

educacional, desde que não recebesse recursos públicos, apresentou documento de teor muito mais radical, no qual propunha uma série de restrições para que essas escolas pudessem funcionar. A mais extrema impunha a condição que fossem admitidas apenas escolas sem finalidade lucrativa, o que conseqüentemente sentenciava a morte de todas as escolas lucrativas<sup>89</sup>.

Rovilson Robbi Brito, presidente da União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) criticou duramente as escolas particulares, cujo único objetivo seria a obtenção de lucros, não sendo cabível

o Estados transferir recursos para instituições privadas, [...] devemos deixar claro que os recursos públicos deverão se destinar exclusivamente às escolas públicas criadas e mantidas pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal e do Distrito Federal. Deve-se excluir também desses recursos às escolas e centros de treinamento destinados a fins específicos e subordinados a outros ministérios, secretarias e empresas públicas, como é o caso das escolas militares (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 131).

Brito apelou aos constituintes para que não se deixassem seduzir pelos interesses dos setores privatistas “da educação gordos de lucros, mas sim, procurassem ouvir os estudantes, os professores, os pesquisadores e todos aqueles que têm a vontade sincera e o compromisso com o ensino em nosso País” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 132).

Todas essas posições críticas ao ensino privado foram moderadas comparadas ao espetáculo de hostilidade destilado por José Ferreira de Alencar representante da Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA). Sua participação foi, provavelmente a mais polêmica nas audiências públicas da área da educação. Declarou guerra ao ensino privado, assumindo uma cruzada marxista contra o Estado capitalista. Defendeu o ensino público e gratuito, argumentando que deveria ser proibida “toda e qualquer forma de lucro com a educação”, o que significa que escolas particulares de ensino com finalidade lucrativa não poderiam existir, posição semelhante ao documento da ANDE mencionado acima, ambas contrárias a posição oficial do Fórum, do qual as duas entidades eram membros (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL

---

<sup>89</sup> “É permitida a existência de escolas particulares desde que [...] não tenham fins lucrativos [...]” (item 1.2.4, proposta constitucional da ANDES) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 71).

CONSTITUINTE, 1987g, p. 109). O Relator da Comissão 8, Artur da Távola (PMDB/RJ), no momento em que fazia um balanço dos debates realizados durante as audiências públicas da educação, mencionou a posição isolada da FASUBRA que “negou à iniciativa privada o direito de atuar no ensino que deveria ser estatizado nos três níveis” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 411). Alencar, em sua declaração mais controversa, comparou o serviço prestado pelas escolas particulares com o serviço prestado pela escravidão, segundo a lógica de que ambas atividades foram relevantes no passado, mas eram exploratórias e não deveriam fazer parte do futuro do país<sup>90</sup>. Este posicionamento foi criticado pelo constituinte Bezerra de Melo (PMDB/CE), o qual considerou a comparação “absolutamente imprópria” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 170). No entanto, o depoimento de Alencar também contou com apoios, como do Prof. Tomaz Gilian Deluca Wonghon, representante da Confederação dos Professores do Brasil (CPB), que declarou se sentir “completamente contemplada com o depoimento da Fasubra, dado anteriormente” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 121).

Além de radicalismos, as audiências públicas da educação também foram palco de um fenômeno inerente ao modelo organizativo proposto por essa pesquisa: o movimento dissociativo. Jaques Veloso, um dos representantes da ANPED, sugeriu uma alternativa para a questão da destinação de recursos públicos para a educação, a qual, como ele mesmo ressaltou, era dele e não da ANPED, tampouco do Fórum. Veloso propôs que as escolas privadas fossem divididas em duas categorias, as sem finalidade lucrativa (comunitárias ou confessionais) e as empresas privadas do ensino, sendo que às primeiras poderiam receber doações de empresas, às quais seria concedido dedução de seus impostos de renda. Esta proposta, segundo Veloso, seria a aplicação de uma política semelhante à conhecida como “Lei Sarney”<sup>91</sup>, que prestava incentivos às atividades

---

<sup>90</sup> Transcrevemos o inacreditável trecho da fala de Alencar, quando o mesmo compara o ensino privado à escravidão: “o relevante serviço [...] da escola privada, dentro da educação brasileira, [...] poderá ser registrado historicamente, [...] porque, se nós fossemos partir (Palmas) da premissa, [...] por exemplo, ver os relevantes serviços prestados pelo regime escravo, houve um momento em que a escravidão representou um avanço, mas nós não vamos restabelecer a escravidão por causa disso” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 121).

<sup>91</sup> Segundo matéria do site do Senado Federal a atual “Lei Rouanet” é uma evolução da “Lei Sarney” (Lei 7.505/86), a qual durou até 1990 e permitia abater do Imposto de Renda doações (100%), patrocínios (80%) e investimentos (50%) em cultura. José Sarney, quando senador, tentara aprovar a lei repetidas

culturais por meio de dedução de impostos às empresas que financiam eventos e projetos culturais. Esta tese de dividir as escolas privadas em duas categorias foi inspirada em proposta da constituinte Márcia Kubitscheck (PMDB/DF). Ressaltamos que a própria ANPED, a qual Veloso representava, elaborou documento cujo conteúdo reprovava o segundo substitutivo do Relator João Calmon, exatamente por não ter incluído a proposta de exclusividade plena (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 498). Assim, por ser a posição de uma pessoa e não de uma entidade, a atuação dissociativa de Veloso, embora potencialmente constrangedora aos interesses da ANPED, não logrou impacto significativo na coesão do *lobby centralizador*, representado pelo Fórum.

As entidades membros do Fórum expressaram com rigor o posicionamento pela vedação da transferência de recursos públicos para o ensino privado lucrativo e continuariam o fazendo também em relação ao setor privado sem finalidade lucrativa. Após o constituinte Bezerra de Melo (PMDB/CE) criticar a dicotomia entre escola pública e privada, argumentando que neste embate entre setores o aluno era o único prejudicado, Cardoso, representante da ANDES, afirmou que a separação era fundamental, posto que a escola privada era “elitizante”, “um ensino que serve àqueles que são os dominadores”, de modo que, embora admitisse a existência da escola particular, esta deveria se manter por conta própria, sem nenhum auxílio financeiro de verbas públicas (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 53). Questionado pelo constituinte Antônio de Jesus (PMDB/GO) se a posição da entidade mantinha-se em relação às escolas filantrópicas, sem finalidade lucrativa, Cardoso defendeu que a transferência de recursos públicos para tais instituições significava admitir o privilégio de uma determinada orientação ideológica ou confessional, a qual receberia verbas que são “da coletividade”. Assim, concluiu, a exclusividade é “a única questão sobre a qual a gente não pode abrir mão” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 55). Ao responder a mesma pergunta do constituinte Antônio de Jesus, o Prof. Tomaz Wonghon, representante da CPB, reforçou o princípio segundo o qual apenas a escola pública poderia promover uma

---

vezes, mas sem sucesso. Apenas como presidente logrou a aprovação da proposta por meio de decreto. A “Lei Sarney” foi suprimida pelo governo de Collor em 1990, mas um ano depois foi criada a “Lei Rouanet”, a qual reestabelecia os princípios da “Lei Sarney” (MATURANA, 2011).

“educação democrática, baseada na liberdade de expressão, na soberania nacional, no respeito aos direitos humanos” não sendo, portanto, “justo que se gaste verba pública em empresa privada. A verba pública tem que ser gasta na escola pública” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 120). Mendonça, da UNE, também enfatizou que o Estado, ao transferir verbas públicas para uma escola confessional, ainda que sem finalidade lucrativa, privilegiava uma linha ideológica<sup>92</sup>. Além disso, para Mendonça muitas escolas particulares alegavam não ter lucros, mas na realidade escondiam seu “lucro através das sociedades mantenedoras [...] o que faz com que os lucros fiquem diluídos [...]” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 184–185). Argumento também defendido por José Roberto Torres Machado, o qual acrescentou que a crise financeira dessas escolas era resultado do desvio dos recursos, não da falta dos mesmos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 232).

Os progressistas atuaram para fechar o cerco contra as sedutoras teses liberais, que se vestiam do luxuoso ensino privado. O ensino privado de qualidade, aliás, segundo Cunha, representante da SBPC, poderia se manter por meio das mensalidades de seus alunos. Assim, a reivindicação por recursos públicos seria das más escolas particulares, “aquela que vive às custas de bolsas de estudos [...] para que mantenham a possibilidade que eles conquistaram há algum tempo, e reforçaram sobre o manto da ditadura, da transferência de recursos públicos para o setor privado” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 66). A exclusividade foi tratada pelos membros do Fórum como o artifício pelo meio do qual se reverteria a política de privilegiar o ensino privado, enquanto o ensino público tornava-se menos acessível e mais precário. A proposta era tão importante que quaisquer perspectivas de reversão foram enfaticamente combatidas. Por exemplo, a ANPED (conforme comentamos acima) e a UNE elaboraram documentos criticando o segundo Substitutivo da Subcomissão 8-a, pelo não atendimento da reivindicação pela exclusividade. O documento da UNE, que

---

<sup>92</sup> “O estado, por não poder, justamente, determinar uma linha ideológica apenas, não pode simplesmente beneficiar um desses grupos, senão teríamos que ver o estado também funcionando e sustentado uma escola, que poderia ser gratuita, dos sociais-democratas, dos ateus, por que não? Uma escola pública e gratuita dos comunistas, dos socialistas. Esta não é a forma correta, pois temos que garantir não os grupos, mas a maioria da população que, infelizmente, não se preocupa em ter ensino religioso, mas antes ter o acesso à educação básica” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 190).

chegou a ser lido pelo constituinte Aldo Arantes (PMDB/GO), expressava preocupação com

o descaso com que o relatório desta subcomissão tratou o ensino superior brasileiro. Além de não garantir como direito do cidadão o acesso ao ensino público e gratuito para todos em todos os níveis, abre o sério precedente de continuar o incentivo à privatização do ensino superior com a destinação de verbas públicas às instituições privadas, em detrimento do fortalecimento e ampliação da rede pública (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 507).

Além das onze entidades membro do Fórum, outras dez entidades se posicionaram a favor da exclusividade (ANPPT, CFF, CNCC, CONAM, CONSED, FBAPEF, FETEE-Sul, FITEE e UDEMO)<sup>93</sup>. Em geral, repetiram-se às críticas ao ensino privado por conta de ser voltado à obtenção de lucros. O Prof. Carlos Couto de Castelo Branco, representante do Conselho Federal de Farmácia (CFF), por exemplo, classificou algumas escolas privadas superiores (sem mencionar nomes) como “fábrica de diplomas” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 229).

Destacamos também o documento apresentado pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), o qual retomava o argumento histórico apresentado por entidades do Fórum. A CONAM criticava a política privatista que teria marcado a política educacional nas últimas décadas e

deram como resultado a erosão dos recursos da educação. As verbas públicas, já escassas pelo desperdício e má aplicação, se reduziram extremamente, principalmente devido ao desvio para as escolas privadas, verdadeiros negócios empresariais de lucro fácil e exorbitante (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 389).

Apesar desta declaração, uma das propostas do documento defendia a exclusividade, ao mesmo tempo que permitia a interpretação de que escolas sem finalidade lucrativa também poderiam receber recursos públicos, pois dispunha que os recursos deveriam ser aplicados exclusivamente nas “escolas públicas, comunitárias e gratuitas” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 390). Consideramos esta brecha interpretativa como uma imperfeição na redação da proposta da entidade, o que evidencia as potenciais falhas técnicas da atuação de um *grupo*

---

<sup>93</sup> Posições declaradas durante audiências públicas da Subcomissão 8-a (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 79, 224, 238, 240, 248, 391).

*individual*, sem o respaldo de um projeto mais consolidado, representado por um *grupo centralizador*. Outra entidade que denunciou a expansão do ensino privado como resultado de incentivos do Estado que custaram o enfraquecimento do ensino público e das condições de trabalho dos professores da rede pública foi a Federação Interestadual de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (FITEE) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 225–226)

A Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física (FBAPEF), embora não fosse membro do Fórum, defendeu as principais propostas das entidades que o compunham e, formalmente, apresentou documento no qual subscrevia as propostas da ANPAE, além de mencionar apoio à Carta de Goiânia, documento que foi base para a elaboração da proposta do Fórum (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 72).

Machado, representante da FETEE-Sul, considerou que desviar recursos públicos para o ensino privado significa onerar “aqueles já pagam imposto a pagarem duas vezes. Ou seja, a bitributação” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 228).

Francisco Antônio Poli, representante da União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial (UDEMOM), denunciou matérias difamatórias de jornais, as quais apontavam problemas do sistema público educacional com o objetivo de promover o ensino privado, isto é, de fazer lobby para as escolas particulares, as quais, segundo Poli, eram, em muitos casos, de propriedade dos próprios donos de jornal (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 234).

O segundo importante bloco na área da educação defendia a distribuição de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa e foi o composto pelas entidades confessionais, sendo três delas católicas e uma evangélica. As três entidades católicas subscreveram o projeto da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e organizaram uma divisão de trabalho na Subcomissão 8-a, na qual cada uma enfatizou uma das áreas de interesse defendidas pelo projeto. A CNBB enfatizou sua participação em audiência pública na defesa do ensino religioso nas escolas públicas, a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) tratou sobre as propostas das entidades católicas para o ensino superior, enquanto a Associação das Escolas Católicas

(AEC) as propostas para o ensino de primeiro e segundo graus. Apesar desta divisão, as três abordaram a questão da destinação de verbas públicas para o ensino privado, o que demonstra que este era um tema de alta relevância para as entidades.

A ABESC se posicionou de maneira ambígua em relação à destinação de verbas públicas para o ensino privado no campo do ensino superior. Embora a proposta da entidade admitisse a oferta de recursos públicos para entidades privadas lucrativas, desde que “pela sua atividade, contribuam relevantemente para a cultura, o ensino ou a pesquisa no País”, em seu discurso demonstrava estar, na verdade defendendo a destinação das verbas apenas para as escolas comunitárias, as quais por definição<sup>94</sup>, seriam instituições sem finalidade lucrativa (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 168).

Sua definição titubeante, ambígua e imprecisa sobre escolas comunitárias não satisfez o constituinte Octávio Elísio (PMDB/MG), que questionou sobre a diferença entre estas escolas e as particulares. Martins esclareceu que adotava “comunitárias” como sinônimo de filantrópicas ou entidades sem finalidade lucrativa (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 170–171). O esclarecimento não persuadiu o Relator João Calmon (PMDB/ES), que criticou as fundações oficialmente sem finalidade lucrativa, mas existentes por meio de mantenedoras, as quais “apesar de não terem finalidade lucrativa, são fontes de lucro, e lucro muito elevado”. Martins defendeu-se, afirmando que cabia ao Ministério da Educação (MEC) fiscalizar as mantenedoras que obtinham lucros de forma irregular (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 177–178).

Apesar da falta de clareza na defesa das propostas quanto à destinação de recursos públicos, a ABESC estava alinhada com as propostas da CNBB e, como esta, defendeu as teses que justificavam o financiamento público de entidades privadas sem finalidade lucrativa. Por exemplo, alegou que as verbas destinadas ao ensino privado eram insignificantes e insuficientes, tese combatida pelas entidades favoráveis à exclusividade,

---

<sup>94</sup> Segundo definição de Martins, universidades comunitárias seriam “instituições sob a responsabilidade de uma associação ou fundação sem fins lucrativos, confessionais ou não, dentro do pluralismo democrático, reconhecidas como idôneas para a prestação de serviços educacionais de interesse público, e que aplicam seus recursos e resultados financeiros nas suas finalidades universitárias, buscando realizar, assim, efetivamente, sua função social” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 168).



em especial pelos membros do Fórum. Segundo Martins, ao contrário do que “se alardeia”, as verbas destinadas pelo MEC nos últimos anos às instituições particulares de ensino “são pequenas e inexpressivas no confronto com as Universidades Federais”. Segundo ele, em 1986 as universidades particulares teriam recebido apenas 0,58% das verbas totais destinadas ao ensino superior pelo MEC. Embora tecnicamente Martins estivesse correto, ignorou o fato de que estas universidades particulares foram logradas com montantes consideráveis de recursos públicos destinados por meio de outros mecanismos, em especial, através de bolsas de estudo, financiadas, em grande parte, pelo salário-educação.

A posição da AEC sobre a destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa contou com características singulares. Seu representante, Padre Agostinho Castejon, defendeu que as verbas públicas fossem destinadas exclusivamente para escolas públicas, mas cunhou uma definição de “público” que incluía também as escolas particulares sem finalidade lucrativa, além das escolas estatais. A AEC se posicionou contra o “monopólio estatal” do ensino e contra a “mercantilização da educação [...] no qual o lucro é colocado em primeiro lugar e com o objetivo maior”. Ou seja, defendeu que as verbas públicas fossem destinadas ao ensino público, sem distinção entre escolas estatais e privadas, cabendo ao Estado criar critérios para definir quais seriam as escolas privadas de caráter público (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 182). No modelo proposto pela AEC existiriam escolas privadas gratuitas, financiadas com recursos públicos. Segundo Castejon, este modelo estaria presente na Nicarágua, Chile, Argentina, Espanha, Bélgica, Alemanha e França (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 182)<sup>95</sup>.

A CNBB não abordou o tema da exclusividade por meio de seu representante em audiência, delegando esta função à ABESC e à AEC. Contudo, a CNBB elaborou em 1986 um documento com propostas constitucionais, intitulado “Por Uma Nova Ordem Constitucional”. Este documento contava com onze propostas para a educação, incluindo três em defesa da destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade

---

<sup>95</sup> A defesa deste modelo foi registrada na proposta enviada pela entidade à subcomissão: “Defendemos para o ensino fundamental uma escola pública – estatal – gratuita e de qualidade; bem como uma escola pública – não estatal – gratuita e de qualidade, sustentada com recursos públicos” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 218).

lucrativa. A CNBB defendia a tese de que fosse respeitado o direito dos pais à orientação da educação de seus filhos, o que implicaria na liberdade dos pais escolherem a escola “que mais se coaduna com seus princípios religiosos e valores de vida”. Tal direito, segundo o documento, deveria ser garantido pelo Estado, o qual seria responsável por possibilitar acesso às escolas particulares, por meio de “recursos públicos destinados à sustentação destas escolas”. O documento esclarecia que as escolas, para terem acesso aos direitos estatais, “precisam apresentar níveis suficientes de qualidade de ensino verificáveis pela comunidade e pelo Estado”, sendo ainda “imprescindível erradicar a comercialização do ensino para fins meramente lucrativos com prejuízo dos objetivos educacionais” (BRASIL, CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO, 1986, p. 15).

Embora ABESC, AEC e CNBB tenham se organizado para atuar em conjunto na defesa de seus interesses, apresentaram propostas com algumas variações no que diz respeito à destinação de recursos públicos para a educação. Embora tenham concordado que estes recursos fossem destinados para escolas privadas sem finalidade lucrativa, suas propostas foram distintas sobre o modelo pelo qual esta transferência de recursos deveria ocorrer. Uma terceira entidade confessional também defendeu a tese de que os recursos públicos deveriam ser destinados para escolas particulares sem finalidade lucrativa. A Associação de Educativa Evangélica (AEE) declarou, por meio de seu representante Ulysses Panisset, estar prestando depoimento “em nome da escola particular”. Criticou a “guerra (...) travada entre escola pública e escola particular” a qual estaria gerando “discussões estéreis” e propôs que se juntassem os esforços “para darmos solução ao problema educacional no País”. Considerou que a escola particular era perseguida e, embora existissem falhas em estabelecimentos da rede privada, a generalização seria errada, pois estas falhas não eram comuns à todas as instituições de ensino privadas. Na realidade, segundo Panisset, as escolas privadas contribuíam para a oferta de ensino, especialmente no ensino secundário e terciário, “nos quais o Estado nunca conseguiu garantir a universalização” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 239). Sua posição em relação à destinação de verbas, contudo, foi ambígua. Por um lado concordou com o constituinte Pedro Canedo (PFL/GO) em relação a tese de que a escola particular deveria se autogerir, mas defendeu que os alunos carentes tivessem direito de escolher pela educação em uma instituição particular, de modo que a solução

seria o Estado garantir esta demanda, financiando o ingresso do aluno necessitado na escola de sua escolha, “de maneira que se assim o desejasse, um aluno católico pudesse optar por estudar numa escola católica, e um aluno presbiteriano numa escola presbiteriana ainda que não tivesse recursos” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 240). Na prática, esta tese defendida por Panisset implicava na transferência de recursos públicos para o ensino privado, contrariando sua defesa de que as escolas particulares deveriam se autogerir, uma vez que estariam recebendo indiretamente recursos públicos.

Além das entidades confessionais, o CRUB foi outro grupo que também defendeu a destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa. Foi a primeira entidade a se manifestar contrária à exclusividade durante as audiências públicas na Subcomissão 8-a, fato este mencionado no relatório de João Calmon (PMDB/ES), que, por esta razão, perguntou ao Prof. Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, representante da entidade, “se essa foi uma conclusão, como parece óbvia, a que o Crub chegou, depois de amplo debate com todos os segmentos do ensino superior, do setor público e segmentos do setor privado”. Rodolfo afirmou que esta questão vinha sendo debatida nas universidades e que em seminário realizado no dia anterior, o CRUB manteve esta decisão sobre a destinação das verbas públicas, as quais deveriam ser, excepcionalmente, aplicadas “àquelas entidades [privadas] que tenham o interesse comunitário”, sendo as condições para o recebimento dessas verbas definidos por meio de lei complementar (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 126–127). O CRUB definiu melhor sua posição defendendo que as verbas públicas fossem destinadas exclusivamente para entidades públicas e, excepcionalmente, às instituições que promovam o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 111).

O constituinte Cláudio Ávila (PFL/SC) questionou a razão do CRUB defender a destinação de verbas também para entidades privadas que “pela sua atividade contribuem relevantemente para a cultura, o ensino e a pesquisa no País, na forma regulamentada por lei”, considerando que “as entidades que têm passado por esta Subcomissão têm tido quase que posicionamento unânime da aplicação exclusiva de recursos públicos no ensino público” (a audiência pública do CRUB fora precedida por depoimentos de duas

entidades membros do Fórum, ANDE e ANDES). Rodolfo respondeu que havia entidades que prestavam um serviço sério para a educação, mesmo sendo privadas, exemplificou o caso da Pontífice Universidade Católica do Rio (PUC-Rio), que contava com um forte setor de pesquisa, o qual, segundo ele, apenas poderia manter-se por meio de auxílio de verbas públicas, via o Finep<sup>96</sup>. Esclareceu que apenas “instituições que não tenham finalidade lucrativa”, deveriam receber recursos públicos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 118–119).

O lobby do CRUB foi responsável por alterar a posição do constituinte Bezerra de Melo (PMDB/CE) sobre a questão da destinação de verbas públicas para entidades privadas, influenciando diretamente no processo de tomadas de decisão em todas as fases da Constituinte, pois o mencionado constituinte teve direito à voto nas fases de Subcomissão e Comissão temática, além da fase de Plenário, sempre se posicionando a favor da tese proposta pelo CRUB.

Bezerra de Melo, embora proprietário e reitor de universidade particular, declarou-se inicialmente a favor da exclusividade, argumentando que a manutenção da escola privada deveria ser de “exclusiva responsabilidade da escola privada, e aí estou de acordo até com a exclusividade de verbas para o ensino público”, inclusive mencionando apoio à todas as propostas da ANDES, com exceção do ensino laico nas escolas públicas (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 53). Em um segundo momento, porém, alterou radicalmente sua posição, passando a defender a transferência de verbas para o ensino privado, em razão da proposta e do depoimento do CRUB:

não é nem a primeira e possivelmente não será a última vez que nós assistimos a depoimentos das entidades ligadas ao ensino público, defendendo com muita intransigência o carreamento de verbas públicas exclusivamente para o ensino público. De certa feita, até me coloquei favorável a esta proposta, entretanto, ouço com muito prazer do magnífico Reitor Rodolfo Pinto da Luz, e leio na proposta do Conselho de Reitores que deverá haver exceções na distribuição dessas verbas, porque a universidade particular, sinceramente, aquela que se propõe a um bom ensino,

---

<sup>96</sup> Finep é a sigla para Financiadora de Estudos e Projetos, agência criada em 1967 que, desde 1985, passou a ser vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia. A Finep apoiava financeiramente projetos de inovação tecnológica e pesquisas científica, incluindo aqueles desenvolvidos por instituições privadas.

indissociado da pesquisa e da extensão, não poderá transferir para o alunado as despesas desta natureza.

Considerou, ainda, um “absurdo” que a maioria das entidades convidadas para as audiências públicas se posicionassem favoráveis a dar “todos os direitos à escola pública” e, “por outro lado, a escola privada (...) seja apenas permitida [sua existência]”, sendo a “escola particular somente penalizada” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 120). Trata-se de um raro momento em que um constituinte declarou publicamente mudar sua posição por conta dos argumentos apresentados por um grupo de interesse, isto é, que um parlamentar admitiu ter sido influenciado pelo lobby a ponto de optar por uma proposta oposta aquela que inicialmente defendia.

Embora a Campanha Nacional de Escolas de Comunidade (CNEC) não tenha abordado o tema da destinação de verbas públicas para escolas privadas em sua participação em audiência pública, o documento apresentado pela entidade à subcomissão solicitava mais verbas do Governo para financiar as escolas comunitárias. Além disso, a entidade foi mencionada em dois momentos pelo constituinte Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT) para justificar sua posição em favor da destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa. Ao se posicionar contrário à emenda que propunha à exclusividade de verbas públicas para escolas públicas, Louremberg, o qual declarara que “este debate tem sido o mais importante, para mim, nesta Subcomissão”, argumentou que a aprovação da emenda levaria a uma situação na qual “entidades assistenciais, as entidades comunitárias, as escolas mantidas pela Maçonaria, gratuitas todas, a CNEC no Brasil inteiro” deixariam de ter condições de se manter (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 537). Segundo Louremberg escolas comunitárias, como as representadas pela CNEC, prestavam um serviço social importante em regiões brasileiras onde a população era desassistida de seu direito à educação básica, de modo que “se não houver (...) a mínima ajuda, esses milhares de brasileiros ficarão sem nenhum tipo de assistência escolar, ficarão sem nenhuma oportunidade escolar” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 538).

Além das duas principais teses concorrentes acerca da destinação de verbas públicas para o ensino privado, houve uma terceira, defendida apenas pela Federação

Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN). A entidade, por meio de seu representante Roberto Dornas, apresentou a proposta mais próxima aos interesses privados. Além de defender que as verbas públicas deveriam ser destinadas ao ensino, sem distinção entre instituições públicas ou privadas e sem qualquer ressalva ou critério, posição única entre todas as entidades que se pronunciaram sobre o assunto, também defendeu a isenção total de impostos sobre os estabelecimentos privados de ensino, com a justificativa de que promoviam serviço social. Entendemos a atuação da FENEN como estratégica, defendendo propostas muito radicais (no extremo direito do espectro da exclusividade), as quais, embora não tenham sido aprovadas como tais, serviram de subsídio para que avançassem propostas mais moderadas, mas alinhadas aos seus interesses, como as que admitiam a destinação de verbas para entidades privadas sem finalidade lucrativa. A entidade se portou como um porta voz dos interesses privados, apresentando argumentos que legitimavam a atividade das escolas privadas, caracterizadas por um grande número de entidades e constituintes como a principal causadora dos problemas da educação pública. Recorreu à teses recorrentes no debate entre público e privado no campo de educação, defendendo, por exemplo, que o ensino nas escolas privadas era mais barato e eficiente que nas escolas públicas, de modo que, do ponto de vista econômico, o Estado deveria investir nas escolas privadas, subsidiando o acesso de alunos sem capacidades financeiras para frequentar estas escolas. Segundo Dornas, em média, um aluno de escola pública custava cinco vezes mais caro que um aluno na escola privada. Esta tese foi diretamente refutada pelo constituinte Octávio Elísio (PMDB/MG), argumentando que a educação não podia operar segundo a lógica do que é mais barato, pois, assim, “certamente teremos a pior escola neste País”. A escola barata, defendida por Dornas, completou o constituinte, é a escola “que paga pior seus professores”, que não respeita seus direitos trabalhistas, portanto,

vamos defender aqui, abertamente, independentemente de ser escola pública ou particular, uma escola cara e boa. Vamos defender aqui, abertamente e claramente, que a escola tem que ser boa. (Palmas.) Nenhuma escola boa pode ser barata, e será tão mais barata a escola que encher as suas salas de alunos e pagar mal os seus professores. Não vamos discutir a questão da educação pelos custos, não vamos discutir a questão da educação simplesmente discutindo recursos para a educação. (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 185–186)

A FENEN também argumentou que os recursos públicos eram mal administrados em comparação à administração privada. Do ponto de vista teórico, defendeu que a escola privada promovia o pluralismo democrático ao fornecer alternativas de princípios pedagógicos com bases ideológicas e religiosas distintas da imposta pela educação pública, praticada nas escolas estatais. Para Dornas, o Estado deveria garantir o acesso às escolas privadas e às alternativas de ensino por elas disponibilizadas, pois a imposição do ensino público aos alunos carentes incorreria em não atender o princípio democrático da escolha do tipo de ensino que a família queria para o seu filho.

A disputa em torno da destinação de verbas públicas foi levada para a fase de votação de destaques ao Segundo Substitutivo do Relator João Calmon, assunto que analisamos no próximo capítulo. O lobby majoritário em favor da exclusividade, bem como a composição da Subcomissão, cuja maioria dos constituintes também defendiam à exclusividade, foram determinantes para que esta tese prevalecesse em seu Anteprojeto, embora a votação tenha sido apertada e apenas decidida por meio de um acordo entre as partes concorrentes. O Art. 7º do Anteprojeto determinou que “o ensino é livre à iniciativa privada, observadas as disposições legais, sendo proibido o repasse de verbas públicas para criação e manutenção de entidades de ensino particular” e o Art. 16 vetou que as receitas provenientes do salário-educação fossem destinadas ao ensino privado, dispondo que estes recursos “destinam-se à expansão da oferta do ensino público fundamental” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 4). O Anteprojeto da Subcomissão foi uma grande vitória para os grupos de interesse que fizeram lobby em favor da exclusividade. Porém, a tese da exclusividade foi revertida nas demais fases da Constituinte, se tornando moeda de troca para a garantia de gratuidade do ensino público em todos os níveis. Prevaleceu na Constituição de 1988 os interesses defendidos pelas escolas comunitárias e confessionais, aquelas sem finalidade lucrativa, as quais garantiram o direito de receber verbas públicas, conforme Art. 213, que definiu “Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”, que “comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988), 2009, p. 165).





### 3.5 Votação do anteprojeto na Subcomissão 8-a – área da educação

Nos Capítulos anteriores analisamos a composição partidária da Subcomissão 8-a, bem como as preferências dos atores (constituintes e grupos de interesse) envolvidos nas temáticas relacionadas à Educação. Privilegiamos as sessões dedicadas à realização de audiências públicas, nas quais podem ser observadas as interações entre grupos de interesse e constituintes. Neste Capítulo analisamos como essas temáticas foram decididas no momento em que se votavam os destaques ao segundo substitutivo do Relator João Calmon (PMDB/ES), do qual se resultaria o Anteprojeto da Subcomissão 8-a. Tudo o que estava em jogo, os discursos inflamados, a intransigência radical da esquerda até a direita, foram condensados nesta votação que prenunciava a vitória dos progressistas nos temas mais agudos, incluindo a exclusividade. A votação desenhou o esboço dos caminhos possíveis para se alcançar um consenso para o Capítulo da Educação na Constituição. Embora ainda não fosse hora de concessões maiores por parte dos progressistas, estes se viram, já nesta fase, obrigados a negociar, contemporizar, sem perder de vistas as vitórias que, de fato, confirmaram-se com a redação do Anteprojeto da Subcomissão 8-a.

Após apresentar o primeiro substitutivo da Subcomissão 8-a, João Calmon discutiu os principais temas que compuseram seu relatório, bem como justificou as decisões que tomou para incluir uma proposta ou outra. Em relação à destinação de verbas públicas, recomendou que estas receitas também fossem aplicadas em entidades privadas sem finalidade lucrativa, posto que a total exclusividade significaria “o atestado de óbito de muitas instituições não estatais de ensino” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 409). Esta decisão foi criticada por diversos grupos de interesse, motivando a ANPED e a UNE a elaborarem documentos solicitando que o relator revisse sua posição, e passasse a rejeitar a destinação de verbas para escolas particulares.

O relatório também foi criticado por constituintes. Florestan Fernandes (PT/SP), por exemplo, o classificou como “extremamente pobre e pouco significante para nossa Subcomissão”, acrescentando que ficou “extremamente decepcionado com o conjunto da realização”, declarações pelas quais se desculpou posteriormente, considerando que havia cometido um excesso de linguagem “que magoou o nosso companheiro Constituinte

[João Calmon]”. Contudo, voltou a criticar o relatório pelo mesmo não ter resguardado “os recursos públicos dos chamados mercados do ensino”, recursos estes que deveriam ser destinados exclusivamente “à criação do sistema público de ensino, aberto a todos, indiscriminado” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 460; 469-470).

Após a apresentação formal do primeiro substitutivo, abriu-se período no qual os constituintes poderiam apresentar propostas de emendas. O relator as apreciou e elaborou um segundo substitutivo<sup>97</sup>, ao qual anexou um relatório justificando a inclusão ou rejeição das emendas apresentadas. Este substitutivo, lido por Calmon no plenário da subcomissão, novamente permitia a destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 512–513). Mais uma vez o anteprojeto foi amplamente criticado por constituintes, como Florestan Fernandes (PT/SP) e Octávio Elísio (PMDB/MG), em razão da rejeição das emendas que propunham a exclusividade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 517).

Apresentado o segundo substitutivo, iniciava-se o processo de encaminhamento de destaques, os quais, assim como as emendas, poderiam ser de autoria de qualquer constituinte da ANC. O pedido de destaque de uma emenda implicava que a mesma seria debatida e então votada. Pedidos de destaques também podiam se referir a trechos do texto de um dos substitutivos, solicitando, por exemplo, supressão de um artigo ou parte dele. Os pedidos de destaque poderiam ser feitos até o momento de início da sessão de votação (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 519)<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> A Subcomissão 8-a contou com um total de três documentos. O primeiro, que chamamos de primeiro substitutivo, o segundo, que chamamos de segundo substitutivo e o terceiro que chamamos de Anteprojeto da Subcomissão 8-a. Para evitar confusão manteremos esta nomenclatura, mas ressalvamos que durante os debates, os constituintes também se referiam ao primeiro substitutivo como “anteprojeto” e ao segundo substitutivo como “primeiro substitutivo”.

<sup>98</sup> Conforme nossa análise dos debates entre os constituintes, adotou-se uma metodologia de votação que seguiu, na ordem, os seguintes procedimentos: 1) leitura de todos os pedidos de destaque apresentados a um artigo do segundo substitutivo; 2) os destaques são debatidos e votados na ordem em que foram apresentados para a Subcomissão; 3) antes da votação de cada destaque, um constituinte poderia usar a palavra a favor da matéria votada e outro contra, ambos por 3 minutos. O relator, ou algum constituinte nomeado por ele, tem o direito de defender o texto do segundo substitutivo, também por 3 minutos; 4) se um destaque for aprovado em votação, o texto original do segundo substitutivo é considerado prejudicado e substituído pela emenda referente ao pedido de destaque. Os demais pedidos de destaque também são considerados prejudicados e não são votados, salvo quando são pedidos de destaque à emendas que propõe acrescentar algo ao artigo sem prejudicar o destaque vencedor, caso no qual estes destaques também são

Um destaque apenas era considerado aprovado quando recebia maioria absoluta dos votos dos membros da Subcomissão. No caso da Subcomissão 8-a, que contava com 21 membros com direito a voto, para um pedido de destaque ser aprovado eram necessários 11 votos. Portanto, não era suficiente a maioria entre os votantes. Os membros da Subcomissão 8-a tomaram consciência desta regra apenas após a votação já ter iniciado, durante a decisão sobre o pedido de destaque ao Art. 1º do substitutivo, fato que gerou discussões acaloradas<sup>99</sup>.

Em 23 de maio de 1987, durante a 34ª sessão da Subcomissão 8-a, iniciou-se o processo de votação. A primeira etapa do processo consistia na votação do segundo substitutivo, o qual foi aprovado com 18 votos favoráveis, sem nenhuma abstenção ou voto em branco. O substitutivo foi aprovado ressaltando os destaques, isto é, estes ainda seriam votados podendo modificar o substitutivo aprovado se alcançassem maioria absoluta. Antes do início da votação dos destaques, porém, reemergiu a polêmica dos constituintes que haviam sido adicionados tardiamente na Subcomissão e que exigiam naquele momento o direito de voto. Decidiu-se, apesar dos protestos, que os mesmos não poderiam votar (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 523).

---

votados; 5) se um destaque for rejeitado, é debatido e votado o próximo destaque apresentado, seguindo a mesma metodologia; 6) se todos os destaques forem rejeitados, mantém-se o texto do substitutivo, o qual, portanto, não precisa ser votado.

<sup>99</sup> A votação do pedido de destaque à uma emenda de Florestan Fernandes (PT/SP) terminou empatada em 9 a 9, razão pela qual o Presidente Hermes Zaneti (PMDB/RS) declarou que utilizaria seu voto de minerva, desempatando a votação em favor da aprovação. Contudo, foi imediatamente alertado da necessidade de maioria absoluta, isto é, onze votos. Considerando que mesmo com o seu voto a matéria atingiria no máximo dez votos, declarou a emenda rejeitada (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 527). Diante da decisão do presidente, Octávio Elísio (PMDB/MG) solicitou que a votação fosse refeita, desta vez com os constituintes cientes do quórum necessário para aprovação da matéria. Zaneti negou o pedido, alegando que “a ninguém é lícito deixar de cumprir a lei alegando que não a conhece”. Octávio Elísio insistiu em sua solicitação, argumentando que até mesmo o presidente desconhecia o procedimento correto, de modo que repetir a votação era indispensável. Zaneti se mostrou renitente e ameaçou “esta Presidência não quer ser indelicada com V. Exa.”, respondido pelo igualmente inflexível, Octávio Elísio, “e nem eu quero ser indelicado com V. Exa.”. Após Zaneti insistir no “princípio do Direito Universal” (segundo o qual não se pode cometer crime alegando desconhecer a lei), Octávio Elísio declarou: “Recorro ao Plenário”. Zaneti admitiu que o mesmo tinha este direito e concedeu o recurso. Foi então votado o pedido de se refazer a votação do destaque, sendo aprovado por 9 a 8 (por não ser matéria constitucional bastava maioria simples e não absoluta neste caso). A votação do destaque foi refeita, mas o resultado foi idêntico: 9x9, emenda rejeitada (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 528).

A votação dos destaques seguiu a ordem dos dezenove artigos do segundo substitutivo (na área da Educação), isto é, do art. 1º até o 19º. Apenas à três artigos não foram oferecidos destaques (art. 4º, 12º, 16º e 17º). Dos dezesseis artigos destacados, treze sofreram alterações. Destacamos as alterações referentes à preservação de dispositivo garantindo a gratuidade do ensino público em todos os níveis, a definição do ensino religioso nas escolas públicas, da “exclusividade” e do sistema de financiamento da educação. Essas matérias seriam objeto de intensa disputa entre as correntes progressistas e conservadoras ao longo da constituinte.

O princípio da “gratuidade do ensino público em todos os níveis”, que integrava o segundo substitutivo de Calmon (IV, Art. 2º) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 512), fora suprimido por força da aprovação de emenda destacada pelo constituinte Sólton Borges Reis (PTB/SP) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 530). O que sugeria um grave revés para os interesses da escola pública foi contornado momentos depois. Após o encerramento da votação do Art. 5º, o presidente Hermes Zaneti (PMDB/RS) solicitou, e foi atendido, que fosse votado destaque ao Art. 2º, propondo o reestabelecimento da gratuidade do ensino público. A emenda foi aprovada por 14x0, expressando um consenso, salvo pelas duas abstenções, uma delas justificada por Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT), que declarou-se contra a gratuidade do ensino superior, a qual deveria ser garantida apenas para pessoas “sem condições financeiras” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 534).

O ensino religioso foi um dos temas que mais mobilizou os grupos de interesse e constituintes. Orientada pela CNBB, a estratégia do setor confessional já estava traçada. Pretendiam aprovar emenda que dispusesse o ensino religioso como disciplina nas escolas oficiais, mas com matrícula facultativa e sem distinção de credo. O argumento principal sustentava que não estava se privilegiando nenhuma religião, tampouco obrigando o aluno a se matricular na disciplina. Havia ainda um setor religioso mais radical, o qual pretendia impor o ensino dos dogmas católicos nas escolas, este foi representado por meio da proposta de emenda do constituinte João de Deus Antunes (PDT/RS), cuja redação dispunha que “O ensino das Escrituras Sagradas, como parte da educação integral, constituirá disciplina de matrícula facultativa nas escolas oficiais e

particulares de grau fundamental e médio”. Argumentou que sua proposta justificava-se pelo fato do Brasil ser uma nação Cristã, sendo “nada mais válido do que os alunos terem o privilégio de estudarem a palavra de Deus contida nas páginas aurifulgentes da Bíblia Sagrada”. Criticou o pluralismo religioso, considerando as outras religiões como “doutrinas pouco recomendáveis que nada tem de espiritual mas sim são usadas como proselitismo e matéria de ataques à Nação, à família e às autoridades constituídas, pervertendo o sentimento dos jovens”. Concluiu seu pensamento defendendo que “nada melhor do que continuar aprendendo diretamente do maior “Best Seller” (sic) de todos os tempos: a Bíblia Sagrada”. O setor religioso mais moderado prevaleceu sobre esta proposta e também impôs derrota às teses que consideravam o ensino religioso uma agressão à laicidade do Estado.

O dispositivo que estabelecia a destinação dos recursos públicos exclusivamente para escolas públicas foi aprovado por meio de emenda da constituinte Abigail Feitosa (PMDB/BA). Antes, porém, fora rejeitada uma outra emenda com semelhante conteúdo (9x9), proposta pelo constituinte Pedro Canedo (PFL/GO). Não fora suficiente a defesa enfática do constituinte Ubiratan Aguiar (PMDB/CE), combatida pelo Relator João Calmon (PMDB/ES). Na declaração de voto, o constituinte Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT) decidiu pela rejeição, alegando que a exclusividade seria uma ameaça à existência de escolas particulares que forneciam serviços importantes para a sociedade, como aquelas representadas pela CNEC (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 537). Curiosamente, segundo reportagem do *Jornal do Brasil*, Pedro Canedo votou contra a emenda da qual era autor. O constituinte teria mudado de posição momentos antes votação, “após um ‘puxão de orelhas’ do líder do PFL na Constituinte, deputado José Lourenço” (PFL/BA) (“Verba só deve ir para rede oficial”, 1987).

A aprovação da proposta de Feitosa apenas seria alcançada em razão de um acordo informal viabilizado por negociações lideradas por Octávio Elísio (PMDB/MG) e Louremberg Nunes Rocha. O acordo estabelecia a aprovação da emenda na Subcomissão 8-a e, em troca, os defensores da exclusividade comprometer-se-iam a apoiar a inclusão, nas demais fases da ANC, de dispositivo que garantisse, em caráter temporário, apoio financeiro às escolas sem finalidade lucrativa. Para o acordo foi também decisivo o aceno

favorável do constituinte Artur da Távola (PMDB/RJ), Relator da Comissão 8 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 535).

Por conta da aprovação do dispositivo que definia a exclusividade, o Art. 15º do segundo substitutivo, que regulamentava a transferência de recursos públicos para escolas privadas, foi considerado prejudicado. Apesar de sequer ser votado, este artigo continha o germe do que seria a definição de “exclusividade com exceções”, conforme estabelecido pelos demais documentos aprovados nas fases seguintes da ANC. Sua redação previa critérios semelhantes aos que iriam pautar o debate sobre a exclusividade a partir da Comissão 8.

O financiamento do setor de educação permaneceu inalterado. Manteve-se a proposta do Relator João Calmon (PMDB/ES), que vinculava porcentagens das receitas tributárias da União (25%), estados e municípios (18%) para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Esse dispositivo aperfeiçoava emenda constitucional de 1983, conhecida como “Emenda Calmon”, por ser de autoria do agora Relator da subcomissão da educação. Pesou sobre a emenda destaques do Presidente Hermes Zaneti (PMDB/RS) e dos constituintes Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) e Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT). Apenas a emenda deste último foi aprovada. Ela não modificava o princípio disposto pela redação original, mas definia prioridade ao ensino público ao dispor que “a repartição dos recursos públicos garantirá ao atendimento do ensino obrigatório nunca menos de cinquenta por cento do seu montante, conforme lei complementar determine plurianualmente” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 543–545).

Após o encerramento das votações, a polêmica sobre a inclusão tardia de quatro constituintes na Subcomissão foi retomada. Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT) propôs que estes constituintes retomassem suas prerrogativas, de modo que pudessem votar na Comissão 8, a qual absorveria as três subcomissões que a compunha, incluindo a 8-a. Uma longa discussão se desenrolou a respeito da proposta. As manifestações contrárias questionavam a questão da proporcionalidade partidária na comissão temática caso os constituintes fossem incluídos com direito a voto (dois eram do PMDB e dois do PFL). O presidente Hermes Zaneti (PMDB/RS) manifestou-se favorável à proposta de Louremberg, argumentando que os constituintes haviam sido transferidos de uma outra

subcomissão da mesma comissão temática, portanto não haveria alteração na proporção partidária inicial da Comissão. Decidiu-se que eles seriam incluídos: 10x4 (por não ser matéria constitucional bastou maioria simples, sem a necessidade do quórum de 11) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 560–561).

A votação do Anteprojeto da Subcomissão 8-a modificou treze dos dezenove artigos do segundo substitutivo de João Calmon, relativos à Educação, revelando um descompasso entre as preferências do Relator, representante dos interesses conservadores, e dos progressistas da Subcomissão, liderados pelo presidente Hermes Zaneti. Esta mesma tendência se manteria na Comissão 8, mas com consequências inversas. A maioria conservadora rejeitaria os substitutivos progressistas do Relator Artur da Távola (PMDB/MG). A vitória dos progressistas na Subcomissão 8-a não se deu somente por uma questão numérica, mas, sobretudo, pelo maior preparo e organização por eles demonstrados, em comparação com os conservadores. Respaldados pelas posições da ampla maioria das entidades convidadas às audiências públicas, os constituintes associados aos interesses da escola pública conseguiram legitimar a aprovar teses que se posicionavam em extremos do espectro ideológico.

O maior símbolo da oposição de interesses entre progressistas e conservadores foi a questão da exclusividade, cujo resultado favoreceu os interesses progressistas, embora tenha sido a custo de um compromisso com os conservadores que depois sairia caro. O acordo que definiu a exclusividade plena envolveu a admissão de exceções às escolas privadas sem finalidade lucrativa, as quais deveriam ser definidas nas disposições transitórias da constituição e, por isso mesmo, serem temporárias. A contragosto dos progressistas, passariam a ser definitivas. Uma leitura descuidada dos resultados finais da Constituinte podem gerar conclusões precipitadas sobre quem saiu vencedor na definição do dispositivo sobre a transferência de recursos públicos. Comparado ao Anteprojeto da Subcomissão 8-a, o texto da Constituição é evidentemente desfavorável aos interesses da escola pública, mas defrontado com os interesses da composição majoritária da ANC esta mesma redação se aproxima das propostas mais progressistas para a Educação.

À parte das controvérsias sobre quais interesses teriam sido melhor contemplados pela Constituição, sustentamos que o resultado final só pode ser compreendido quando lemos a história partindo do seu início. No caso da Educação, na Constituinte de 1987-88,

este início é a Subcomissão 8-a e sua expressão normativa é seu Anteprojeto. Para além dele estabeleceram-se nesta etapa inicial as forças que concorreriam na definição dos variados interesses em jogo. Ao jogo partidário, interno, somaram-se o jogo dos lobbies dos grupos de interesse, os quais também deixaram suas marcas eternas no Anteprojeto desta Subcomissão, documento base para as batalhas que seriam travadas ao longo de um ano, até sua definição derradeira no primeiro turno de votações em Plenário. Este texto da Subcomissão definiu a vitória dos interesses majoritários entre os grupos de interesses, representados pelo bloco centralizado no Fórum, suas quinze entidades membros, além dos demais grupos que incorporaram suas propostas. Aos grupos representando outros interesses sobrou a promessa de revanche nas fases posteriores da ANC, embora o Anteprojeto já cedesse aos interesses do setor confessional, no que diz respeito à definição do ensino religioso nas escolas públicas. Uma prova de que o Anteprojeto atendia aos interesses dos mais progressistas foi a reação da imprensa mais conservadora. Um editorial do *O Globo*, por exemplo, fez duras críticas ao Anteprojeto, o qual classificou como “estatizante, não socializante”. Uma de suas principais críticas era justamente contra o princípio da exclusividade, o qual considerava contraditório, pois permitia liberdade de atuação à iniciativa privada, mas não lhe dava condições de subsistência (que seria o recebimento de recursos públicos). Além disso, o jornal considerava que isso seria uma estratégia do Estado para se impor sobre a sociedade por meio de uma educação única e estatal (“Estatização na educação”, 1987).

A alteração de forças a partir da Comissão 8 preparava um terreno de guerra, onde os interesses até então majoritários em favor da escola pública seriam inevitavelmente contrariados. Consideramos a fase de comissão temática a expressão de um jogo de soma zero, cujo resultado foi o inconciliável. Lição aprendida, estabeleceu-se as bases para um acordo, enfim alcançado na Comissão de Sistematização e aperfeiçoado na fase de Plenário.



### 3.6 Comissão 8

A Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência de Tecnologia e da Comunicação (Comissão 8), centralizou o trabalho das três subcomissões que a compuseram na fase anterior<sup>100</sup>. Os três anteprojetos elaborados pelas subcomissões foram sistematizados pelo Relator da Comissão 8, Artur da Távola (PMDB/RJ), que elaborou dois substitutivos, os quais seriam votados pela Comissão. Caso seguisse o procedimento planejado pelo Regimento Interno, o segundo Substitutivo seria aprovado pelos membros da Comissão, os quais passariam a votar os destaques ao texto base do Relator. Contudo, ambos Substitutivos foram rejeitados, gerando um vácuo decisório, posto que o Regimento Interno era omissivo sobre os procedimentos que deveriam reger tal situação, invocando interpretações variadas, debatidas por horas seguidas, se estendendo, sem resolução, até o final do prazo regimental para o funcionamento da Comissão. Por trás da controvérsia procedimental estava em jogo a divisão ideológica dos constituintes em torno de temas-chaves. Os conservadores, agora com uma maioria confortável, rejeitavam os documentos elaborados por Artur da Távola, os quais satisfaziam os interesses da minoria progressista. A estratégia dos conservadores era rejeitar tudo e elaborar um projeto do zero, compatível com seus interesses. Havia maioria para isso, mas também havia um regimento lacunoso e a vontade incansável dos progressistas em preenche-lo com interpretações compatíveis com seus interesses, estratégia considerada como obstrucionista pelos seus oponentes. A Comissão 8 mostrou que não se alcançaria sucesso a força, que a maioria não seria suficiente, seria necessário negociar.

Oficialmente a Comissão 8 foi instalada no primeiro dia de abril, de 1987, em sessão na qual foram eleitos os cargos da Mesa. Marcondes Gadelha (PFL/PB) foi eleito Presidente, José Elias Moreira (PTB/MS) e Osvaldo Sobrinho (PMDB/RJ), Primeiro e Segundo Vice-presidentes, respectivamente. Artur da Távola (PMDB/RJ) foi eleito Relator. Nenhum desses constituintes foram membro da Subcomissão 8-a.

A Comissão 8 foi composta por 62 membros, sendo 23 de partidos de direita (15 do PFL; 4 do PDS; 3 do PTB; 1 do PL) e 5 de partidos de esquerda (3 do PDT; 2 do PT). Dos 34 titulares do PMDB, 17 eram conservadores, 12 progressistas e 5 moderados.

---

<sup>100</sup> Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (Subcomissão 8-a), Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Subcomissão 8-b) e Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (Subcomissão 8-c).

Entre os suplentes, 12 conservadores, 10 progressistas e 11 moderados. O saldo final, contando o PMDB, era de 40x17 em favor dos conservadores. Maioria garantida mesmo na hipótese dos moderados se alinharem aos progressistas (PILATTI, 2008, p. 62). Essa composição desfavorável aos interesses progressistas seria determinante para a objeção da Comissão contra os Substitutivos do Relator Artur da Távola, os quais, em geral, acompanharam as teses progressistas definidas por meio do Anteprojeto da Subcomissão 8-a<sup>101</sup>.

O Anteprojeto da Subcomissão 8-a foi apresentado e comentado por Artur da Távola em 28/5/1987. Em relação à Educação, o Relator enfatizou a questão da exclusividade, defendendo que as escolas privadas recebessem verbas públicas apenas em casos excepcionais, os quais seriam definidos em seus dois substitutivos. Ainda relativo à questão da exclusividade, João Calmon (PMDB/RS), que havia sido relator da Subcomissão 8-a, lembrou de um acordo de cavalheiros, estabelecido por membros da Subcomissão 8-a, cujas negociações, lideradas por Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT) e Octávio Elísio (PMDB/MG), definiram os termos segundo os quais, Rocha apoiou a aprovação de emenda dispendo sobre a exclusividade plena no anteprojeto da subcomissão em troca do apoio de Elísio pela inclusão de artigo nas disposições transitórias que garantiria ajuda financeira para escola privadas sem finalidade lucrativa, por um período limitado. Octávio Elísio defendeu a exclusividade, mas também o direito das escolas privadas funcionarem e se referiu ao acordo mencionado por Calmon, lembrando que o compromisso assumido não deveria interferir no princípio da exclusividade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 44–47).

Analisamos todos os debates referentes à área da educação nessa Comissão. Como esperado, a questão da exclusividade foi a mais comentada. Em geral, os constituintes repetiram as argumentações já defendidas pelos grupos de interesse durante as audiências públicas da Subcomissão 8-a. Nelson Seixas (PDT/SP) criticou a exclusividade, argumentando que caso aprovada vetaria o repasse de recursos às

---

<sup>101</sup> Matéria do *Jornal do Brasil* classificava o relator Artur da Távola como expoente da esquerda, enquanto o presidente Marcondes Gadelha era definido como conservador (“Grupos disputam voto indeciso na Ciência”, 1987).

APAE<sup>102</sup>. Ângelo Magalhães (PFL/BA) alegou que o Estado não tinha capacidade de atender a demanda, sendo necessária a transferência de recursos públicos para a garantia de bolsas de estudo nas escolas particulares. Caso contrário, concluiu, “vamos criar o caos no ensino” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 76). Vários outros constituintes também criticariam o dispositivo<sup>103</sup>.

Durante a décima sessão, realizada em 9/6/1987, foi apresentado e debatido o Primeiro Substitutivo, elaborado por Artur da Távola. Nesta sessão estabeleceu-se também o calendário que seria adotado pela Comissão até seu encerramento, com um detalhe preocupante<sup>104</sup>: o prazo para se votar o substitutivo, o qual, caso não aprovado, como não foi, se tornaria muito curto para definir um novo anteprojeto por meio da votação apenas de destaques. Arolde de Oliveira (PFL/RJ) mostrou-se preocupado com a situação, alegando que na eventualidade da comissão falhar em votar o mesmo, prevaleceria o Substitutivo do Relator Távola. Emergia a primeira controvérsia quanto aos procedimentos regimentais a serem seguidos no caso da rejeição do substitutivo. Segundo Oliveira, o relator “é o ditador, é o todo-poderoso. Há uma ditadura dos Relatores dentro da Assembléia Nacional Constituinte”. Os oitos relatores das comissões temáticas teriam sido “cuidadosamente escolhidos” para refletir de forma autoritária aos seus interesses, garantidos pela aprovação unilateral de seus documentos. Estes relatores, prosseguiu Oliveira, “poderiam fazer logo sua boneca de Constituição, o seu draft, o seu rascunho, e entregar à Sistematização”. Embora o discurso inflamado de Arolde de

---

<sup>102</sup> APAE (Associação de Pais e Amigos de Excepcionais) é uma sociedade civil, filantrópica, de caráter cultural, assistencial e educacional com duração indeterminada, que foi fundada em 1954, no Rio de Janeiro. Pela sua própria natureza, uma entidade educacional privada sem finalidade lucrativa, posicionava-se no centro do debate sobre a exclusividade. Segundo o constituinte, 80% do atendimento feito aos deficientes mentais se dava por meio da iniciativa privada, a qual necessitava do auxílio das verbas do Estado para seu funcionamento (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 75).

<sup>103</sup> O presidente da Comissão 8, Marcondes Gadelha (PFL/PB), o constituinte Nelson Aguiar (PMDB/ES), José Mendonça de Moraes (PMDB/MG) e, surpreendentemente o constituinte petista Olívio Dutra (PT/SP), posicionando-se em flagrante descompasso com a orientação ideológica da bancada de seu partido (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 76, 78, 79, 82) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 78) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 79) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 82)

<sup>104</sup> Estabeleceu-se que os constituintes teriam até o meio dia do dia 10 de junho para apresentar emendas ao Primeiro Substitutivo. O Relator então teria 48h (dias 11 e 12 de junho) para dar seu parecer às emendas e elaborar um Segundo Substitutivo. A votação deveria ser iniciada no dia 12 a tarde, imediatamente após a entrega do Segundo Substitutivo. Pelo prazo regimental o Anteprojeto da Comissão 8 teria que ser apresentado até o final do dia 14 de junho de 1987 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 160).

Oliveira expressasse preocupações procedentes, sua interpretação sobre as consequências da não aprovação de um anteprojeto pela Comissão estava equivocada, ou pelo menos exagerada. O presidente Marcondes Gadelha esclareceu corretamente que no caso de tal eventualidade caberia ao Relator da Comissão de Sistematização elaborar o Anteprojeto da Comissão 8 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 159).

Ao apresentar o Primeiro Substitutivo, Artur da Távola apelou pela busca do consenso, de um ponto comum, pela incorporação da pluralidade das ideias, uma vez que a predominância de uma corrente ideológica sobre a outra inviabilizaria a elaboração de uma constituição para o povo brasileiro (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 160). Sua preocupação justificava-se pelo alto número de assuntos controversos que aquela Comissão teria que decidir, como a exclusividade na área da educação e a criação de um conselho com participação da sociedade para se analisar concessões de rádios e canais de televisão<sup>105</sup>.

Antecipando o recebimento de seu controverso Primeiro Substitutivo, Távola se empenhou em negociar com as lideranças da oposição um acordo, o qual seria expresso em seu próximo Substitutivo. Távola manteve encontro com as principais lideranças partidárias da ANC e de sua comissão. Encontrou-se com o presidente do PFL, Senador Marco Maciel (PFL/PE), “para acabar com os ‘antagonismos aparentes’”, com o presidente do PMDB, Ulysses Guimarães (PMDB/SP) e com o líder do PMDB na ANC, Mário Covas (PMDB/SP). Segundo Távola a possibilidade de acordo dependia dos pefelistas deixarem de definir os membros do PMDB como “esquerdistas estatizantes” e os peemedebistas “deixarem de lado a convicção de que os pefelistas são ‘representantes da direita’” (“Nos direitos sociais grupos lutam pelo voto dos indecisos”, 1987).

No que diz respeito à questão da exclusividade, consideramos que o Primeiro Substitutivo não sofreu alterações significativas. Enfatizamos a engenhosidade do Art.

---

<sup>105</sup> Segundo matéria do *Correio Braziliense*, Távola, considerado pela publicação como de centro-esquerda, expressou, em seu Primeiro Substitutivo, sua posição ideológica em questões polêmicas, como, na área da comunicação, a criação de um conselho com a participação da sociedade para determinar concessões. Na área da educação, determinou o princípio da exclusividade, com exceção apenas para escolas comunitárias sem finalidade lucrativa e gratuitas, dispositivo que desagradou o grupo representante das entidades confessionais, escolas particulares em grande parte sem finalidade lucrativa, mas que cobram mensalidades (“Artur da Távola faz apelo contra a radicalização”, 1987).

10, o qual definia que “O ensino é livre à iniciativa privada, que o ministrará, sem ingerência do poder público, salvo para fins de supervisão e qualidade”. Esta redação tinha um duplo objetivo, de um lado conceder maiores liberdades para que as escolas funcionassem como uma empresa, sem estar amarradas às normas do Estado, por outro lado, sem receber verbas públicas, por isso mesmo como uma empresa privada. Segundo o relator a escola privada se tornou no Brasil a única atividade particular com um tratamento diferente das demais e o seu Substitutivo tinha como objetivo acabar com isso (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 164). O documento também adicionou exceções à exclusividade, mas essas eram tão rígidas que agradaram muito mais aos defensores da exclusividade plena do que os setores associados aos interesses privados, mesmo aqueles que se posicionavam por uma exceção às escolas privadas sem finalidade lucrativa, em especial o setor confessional.

O presidente da Comissão, Marcondes Gadelha (PFL/PB) voltaria a criticar o trabalho de Távola (“Evangélico pede censura classificatória”, 1987). Mas foi o constituinte Álvaro Valle (PL/RJ) o autor das críticas mais contundentes, manifestadas publicamente em entrevista. Em relação à questão da Educação, Valle considerou, se referindo ao Substitutivo, que “a coisa é muito grave, porque não se trata de discussão ideológica, que seria aceitável, mas de erros básicos” (“Estatização, convite para confronto”, 1987). A maioria das críticas foram fundamentadas em interpretações equivocadas do documento e seriam duramente condenadas por Hermes Zaneti (PMDB/RS) em sessão futura da Comissão<sup>106</sup>. Além dos constituintes, grupos de interesse associados ao setor privado, como o CRUB, também se sentiram desagradados com o Substitutivo de Távola (“Presidente do Conselho de Reitores condena proposta”, 1987).

---

<sup>106</sup> Na manhã do dia 12 de junho de 1987, quando foi realizada a 4ª sessão extraordinária da Comissão 8, Hermes Zaneti (que fora presidente da Subcomissão 8-a) fez duras (e pertinentes) críticas ao constituinte Álvaro Valle Zaneti lembrou que Valle não comparecera a quase nenhuma sessão da Subcomissão 8-a, da qual era membro, e tampouco participara da votação do Anteprojeto (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 207). Valle pediu a palavra para se defender. Admitiu não ter participado das sessões da Subcomissão 8-a, da qual era membro titular, mas alegou que se ausentou “porque, com a educação e com essas instituições, convivo há mais de 20 anos. Sei exatamente o que diriam, o que pensam”. Reafirmou o que havia declarado na entrevista e afirmou que os constituintes apenas se ressentiam naquele momento pelo fato de suas críticas serem verdadeiras. Não eram. (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 208).

Durante a 13<sup>a</sup> sessão da Comissão 8, realizada no dia 11/6/1987, véspera do início da sessão de votação, foram definidas e explicadas as normas que regeriam o processo de votação no dia seguinte. Foi informado que o Segundo Substitutivo de Távola seria votado pelo Plenário, com ressalva aos destaques. Isto é, o Substitutivo seria votado e, mesmo que aprovado, os destaques também seriam votados em seguida, necessitando de maioria absoluta para serem aprovados, eventualidade na qual substituiriam o texto do relator. Se todos os destaques fossem rejeitados, prevalecia o texto do Substitutivo (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 203). Contudo, não foram antecipados os reais obstáculos que impossibilitariam a votação de qualquer destaque. Não foi estabelecido com clareza as regras procedimentais no caso da rejeição do Segundo Substitutivo.

Sobre as alterações do Primeiro para o Segundo Substitutivo, o Relator explicou que, no que dizia respeito à educação, o mais difícil fora conciliar as diferentes teses sobre a exclusividade. Em especial, garantir a qualidade da escola pública, por esta ser a escola universal, essencialmente republicana, mas também não cometer o erro de colocar na mesma condição o ensino privado de boa qualidade e o ensino puramente mercantil. Távola afirmou que o Segundo Substitutivo conciliava as diferentes posições e voltou a apelar pelo consenso (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 211).

Já ecoavam nos bastidores a derrota de seus dois Substitutivos. Segundo matéria do *Correio Braziliense*, Artur da Távola previa uma votação difícil de seu parecer e estava ciente da existência de um movimento para derrubá-lo, o que, de fato, ocorreria. (“Távola prevê votação difícil do seu parecer”, 1987). Na questão da Educação um dos pontos que permanecia controverso era o da exclusividade. O Segundo Substitutivo de Távola alterou a questão da exclusividade, mas sua nova redação não agradava integralmente a ninguém, embora os progressistas fossem, oportunamente, abraça-la<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Segundo reportagem do *O Estado de São Paulo*, o constituinte Hermes Zaneti apoiava o Substituto de Távola, mas com ressalvas e pediria a inclusão de um dispositivo para que o repasse de recursos públicos para escolas particulares fosse transitório, até o ano 2000. Já Álvaro Valle (PL/RJ), um dos grandes defensores da transferência de verbas públicas para escolas privadas, criticou o texto do relator, por entender que “o critério para que a escola receba recursos financeiros do poder público deve ser o da eficiência”. Segundo o jornal, João Calmon (PMDB/ES), que havia sido relator da Subcomissão 8-a, oportunidade que elaborou relatório atendendo aos interesses do setor confessional, depois derrubado pela votação de destaques, tinha opinião semelhante a de Valle e queria a supressão da palavra público no artigo

Os progressistas se organizavam para evitar que da rejeição do documento de Távola prevalecesse, como alternativa, um anteprojeto elaborado ao sabor dos interesses conservadores. A sessão de votação que passaremos a analisar narra uma sucessão de manobras regimentais, pedidos de ordem sobre pedidos de ordem, desavenças e impasses. Ambos lados se julgavam respaldados pelo regimento. Os progressistas se viam em posição privilegiada por terem os Substitutivos de seu lado, os conservadores apostavam na maioria dos votos.

A quinta sessão extraordinária, iniciada na tarde do dia 12 de junho de 1987, inaugurou os três longos e exaustivos dias de votação da Comissão 8. Trata-se de uma história com muitos enredos entrelaçados.

**Indicação de um membro progressista à Comissão 8, uma peça em dois atos.  
Ato I – Pedro Canedo; Ato II – Gumercindo Milhomem.**

A votação da Comissão 8 começou com uma polêmica sobre sua própria composição. Por determinação do Presidente da ANC, a liderança do PFL afastou o constituinte Pedro Canedo (PFL/GO), um de seus membros, da Comissão 8. Oficialmente, o afastamento se justificava pela adequação à proporção partidária. Antes do afastamento, o PFL contava com 16 membros, mas só tinha direito a 15. O constituinte Pedro Canedo fora membro da Subcomissão 8-a. Hermes Zaneti (PMDB/RS), que fora o presidente daquela Subcomissão, manifestou-se contrário ao seu afastamento, acusando de se tratar de uma manobra para destituir do constituinte de sua livre expressão, posto que o mesmo se posicionava em favor da escola pública, portanto, contrário aos interesses do PFL. Segundo Zaneti, as manobras do líder do PFL (José Lourenço (PFL/BA)) “destinam-se a impedir que tenhamos aqui maioria para ter aprovado o que maioria do povo brasileiro e que os interesses do povo brasileiro exigem”, críticas acompanhadas por Cristina Tavares (PMDB/PE). O constituinte Arolde de Oliveira (PFL/RJ), Vice-Líder da bancada de seu partido, defendeu o afastamento alegando que a questão era intrapartidária e havia sido negociada pela liderança do

---

que tratava sobre a vinculação de receitas tributárias para a educação (“Relator revê exclusividade das verbas públicas”, 1987).

partido, não cabendo manifestações como a de Hermes Zaneti (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 221–222).

Pedro Canedo declarou-se surpreso sobre seu afastamento, lembrou de sua trajetória enquanto Vice-Presidente na Subcomissão 8-a, quando tivera participação ativa propondo emendas e defendendo os ideais pelos quais fora eleito deputado constituinte. Declarou que não aceitava e nem concordava com sua saída da Comissão, além de desconhecer os motivos reais que levaram o Líder do PFL à cassar sua voz na Comissão (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 222).

O presidente da Comissão, Marcondes Gadelha (PFL/PB), tentou amenizar a controvérsia, lembrando que a determinação para que o PFL retirasse um membro, estabelecendo o número de 15 do qual tinha direito, partira da presidência da ANC, embasada no regimento interno. Lamentou a necessidade de Pedro Canedo ser o escolhido para o afastamento, mas ponderou que qualquer outro que fosse escolhido também se sentiria injustiçado e, dada a situação, deveria ser respeitada a escolha da liderança do PFL, posto que a escolha dos membros era sua prerrogativa (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 223).

Considerando as proporções que a polêmica alcançava, o líder do PFL na ANC, José Lourenço, decidiu se manifestar. Justificou o afastamento do Pedro Canedo alegando que escolhera um membro que não se encontrava no Brasil no momento que o partido se viu obrigado a tomar aquela decisão (Pedro Canedo participava de um congresso na Argentina). Reforçou que a determinação de afastar um dos membros da comissão fora da presidência da ANC e que se esforçara para buscar uma alternativa que não implicasse no afastamento de um de seus membros (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 225).

O assunto continuou sendo debatido, totalizando mais de uma hora de discussões. Hermes Zaneti seguiu sendo o maior defensor da permanência de Pedro Canedo, enquanto outros constituintes do PFL apoiavam a decisão da liderança do partido (por exemplo, Dionísio Hage (PFL/PA)). O presidente Marcondes Gadelha declarou que se posicionava em favor do regimento, mas na prática em favor do PFL, ao argumentar que não cabia questão de ordem contra uma decisão tomada pelo presidente da ANC. Sugeriu que Zaneti recorresse pelos caminhos tecnicamente legais, isto é, pela Comissão de



Sistematização ou pelo Plenário da ANC (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 228).

O impasse prosseguiu sem muitos avanços até o líder do PC do B, Aldo Arantes (PCdoB/GO), sugerir a indicação de Pedro Canedo para ocupar a vaga do seu partido, a qual havia ficado desocupada porque o partido não tinha constituintes suficientes para ocupar todas as comissões das quais tinha direito. Arantes lembrou que procedimento semelhante havia sido adotado na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, quando um membro do PL substituiu outro do PMDB no momento da votação. Gadelha se opôs, alegando ser impossível atender a solicitação de Arantes, ao menos que Pedro Canedo se filiasse ao PC do B (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 230). Arantes então declarou que pediria essa substituição ao presidente da ANC e trouxe o aceite de Ulysses Guimarães (PMDB/SP) quando a votação já havia iniciado.

O problema, porém, estava longe ser resolvido. Como já havia lamentado o próprio Canedo, a liderança do PFL não aceitava essa negociação com o PC do B, informação confirmada por Arolde de Oliveira (PFL/RJ), Vice-Presidente do PFL, que declarou rejeitar a nomeação do PC do B, alegando que se tratava de questão interna do partido e que, portanto, a negociação deveria ser feita diretamente entre as lideranças dos dois partidos. Associado a isso, o constituinte Pedro Canedo já havia sido incluído em outra comissão, de modo que caso nomeado à Constituição 8 passaria a ser membro simultaneamente de duas comissões, o que não era permitido pelo regimento. Deste modo, necessariamente, uma eventual nomeação de Pedro Canedo à Comissão 8 deveria passar por uma aprovação da liderança do PFL, que teria que retirá-lo da outra comissão. Diante da situação, o presidente da Comissão 8, Marcondes Gadelha, resolveu suspender a sessão por meia hora para que membros daquela comissão fossem conversar com o presidente da ANC, Ulysses Guimarães. O constituinte Sólon Borges Reis foi designado para informar a consulta feita por uma série de constituintes, de diferentes partidos, ao presidente da ANC sobre a questão e declarou que o documento trazido pelo presidente do PC do B, de fato, implicava que o presidente havia deferido a nomeação de Pedro Canedo (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 232–234).

Diante de uma nova série de questionamentos, Gadelha resolveu encerrar a sessão por uma hora e se encontrar pessoalmente com Ulysses Guimarães em sua residência. Contudo, ao reabrir a sessão o presidente informou que não conseguira se comunicar com Guimarães e o impasse sobre Pedro Canedo permanecia, de modo que decidiu suspender a reunião até o próximo dia, aguardando por um despacho de Ulysses Guimarães sobre a questão (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 235).

Já no dia 13 de junho, com o despacho em mãos, Gadelha reabriu a sessão. O despacho, assinado por Ulysses Guimarães, determinava que a nomeação de Pedro Canedo dependia de aceitação da liderança do PFL, de modo que Gadelha declarou a questão “dirimida”. Pedro Canedo não poderia integrar a comissão 8 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 236). O *Jornal do Brasil*, classificou como “obstrução” a tentativa do bloco progressista em manter Pedro Canedo (“Esquerda faz obstrução mas nada consegue”, 1987). A definição de obstrução expressa a estratégia de tentar atrasar os trabalhos de forma proposital por meio de ferramentas processuais, como questões de ordem. Não consideramos o esforço dos progressistas em manter Canedo como uma estratégia obstrucionista, embora ela tenha sido empregada em outros momentos nessa Comissão<sup>108</sup>. Entendemos que há uma diferença entre resolução de um impasse sobre uma questão importante com consequências potencialmente decisivas e o uso de questões de ordem com o propósito deliberado de impedir o prosseguimento da votação.

Após os encaminhamentos a favor e contra o Segundo Substitutivo e a defesa de Távola sobre seu documento, portanto no imediato momento que antecedia sua votação, a peça sobre a inclusão de um constituinte progressista inauguraria seu segundo ato. O constituinte do PC do B, Haroldo Lima (PCdoB/BA), que falava em nome da liderança do partido levantou questão de ordem sobre o afastamento de Pedro Canedo. Marcondes Gadelha, alegou que uma questão de ordem já decidida não podia ser retomada na mesma sessão. Lima respondeu que não se tratava da mesma questão de ordem e declarou que, diante do impedimento de Pedro Canedo, o partido solicitava a indicação do constituinte Gumercindo Milhomem, do PT, e que esta questão havia sido acordada entre a liderança

---

<sup>108</sup> Segundo matéria do *Jornal do Brasil* a estratégia teria sido assumida pela constituinte Cristina Tavares (PMDB/PE), a qual teria declarado “vamos obstruir até segunda-feira”, quando encerraria o prazo regimental para a votação de um anteprojeto pela Comissão (“Evangélico arrasa relatório Távola”, 1987).

dos dois partidos. O presidente Gadelha informou que não se opunha a esta indicação, mas pediu que ela fosse feita pelos caminhos formais, isto é, com aprovação de Ulysses Guimarães (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 240–241).

O PC do B e constituintes do PT alegaram que não encontravam o presidente da ANC para que este formalizasse a indicação de Milhomem e solicitaram que a reunião fosse suspensa até que Ulysses Guimarães fosse encontrado, alegando que o mesmo procedimento havia sido adotado no dia anterior a respeito de Pedro Canedo. O pedido encontrou resistência de Gadelha, ponderando que o PC do B tivera bastante tempo para fazer esta indicação e que a reunião não podia ser suspensa após o encaminhamento da votação. Iniciou-se um tumulto no Plenário, o líder do PC do B se defendeu da acusação de displicência feita por Gadelha e sugeriu que o voto de Milhomem fosse tomado em separado enquanto não se encontrava Ulysses, o que foi acolhido por Gadelha (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 242–243).

Apenas depois da votação do Segundo Substitutivo, e após a reunião ter sido suspensa e reiniciada, o presidente Marcondes Gadelha anunciou expediente assinado pelo presidente da ANC formalizando a indicação de Gumercindo Milhomem (PT/SP) à Comissão 8 e as respectivas substituições em outras comissões para adequar regimentalmente esta inclusão (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 248).

### **Procedimentos de votação, encaminhamentos e rejeição do Segundo Substitutivo**

Em meio à controvérsia referente ao afastamento do constituinte Pedro Canedo, desenrolava-se o processo de votação do Segundo Substitutivo de Távola. Apesar dos procedimentos de votação terem sido discutidos na sessão do dia anterior, pedidos de ordem, sobretudo dos progressistas, questionavam o acordado, a metodologia de votação ainda estava em jogo.

Os dois primeiros constituintes à contestarem o sistema de votação foram Cristina Tavares (PMDB/PE) e o presidente da Comissão, Marcondes Gadelha (PFL/PB). Sua críticas embasavam-se no fato de que o Substituto era votado em bloco, ou seja,

reprovado ou aprovado em sua totalidade, tornando-se no segundo caso o texto base, sobre o qual emendas poderiam modificar apenas caso alcançassem maioria absoluta dos votos<sup>109</sup>. A insatisfação ganhava corpo. Começavam a surgir questionamentos sobre os procedimentos na eventualidade do Segundo Substituto ser rejeitado. O Presidente Marcondes Gadelha tomou um tempo da sessão para tentar esclarecer todas as hipóteses procedimentais<sup>110</sup>. Se estes procedimentos parecem confusos é porque, de fato, são. A tentativa do presidente de explicá-los não impediria que questionamentos fossem feitos a cada etapa do processo. Sua interpretação do Regimento também seria contestada.

Esclarecidas, pelo menos temporariamente, as questões de ordem sobre os procedimentos, o Presidente Marcondes Gadelha abriu a votação em bloco do Segundo Substitutivo, esclarecendo que dois constituintes poderiam se inscrever para encaminhar contra o mesmo (pela sua rejeição) e dois encaminhar a favor, todos por cinco minutos. Depois disso o relator teria direito de defender seu substitutivo por dez minutos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 231).

Quando faltavam questões de ordem sobre os procedimentos de votação, sobrava criatividade para elaborar questões sobre outros variados assuntos. A constituinte Cristina Tavares, por exemplo, pediu questão de ordem para denunciar a presença de membros da

---

<sup>109</sup> Tavares comparou o Segundo Substituto de Távola com a “autoritária” figura do decreto-lei, sugerindo que em ambos casos não cabiam apresentação de emendas, apenas de pedidos de destaque. Cabe observar, não obstante, que emendas apresentadas anteriormente ao Primeiro Substitutivo poderiam ser destacadas, podendo substituir trechos do Segundo Substitutivo, caso aprovadas por maioria absoluta. Além disso, destaques poderiam suprimir trechos e artigos do Segundo Substitutivo, bem como adicionar termos aos seus artigos. Gadelha concordou que o tratamento dado ao Substitutivo era autoritário e semelhante ao decreto-lei, mas alertou que as regras haviam sido decididas pelo regimento interno da ANC, o qual fora votado pela maioria de seus membros (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 220).

<sup>110</sup> Segundo Gadelha, o Segundo Substitutivo seria votado em bloco, podendo ser (A) aprovado ou (B) rejeitado. (A): o Segundo Substitutivo é adotado, sendo prejudicado o Primeiro. 1) Votam-se os artigos destacados do Primeiro Substitutivo, se for rejeitado determinado artigo, ficam prejudicadas as emendas supressivas, modificativas, e a aditivas a ele referentes; 2) emenda substitutiva ao mesmo artigo do Segundo Substitutivo é votado “na fase própria”; 3) leitura dos requerimentos de destaque para votação em separado das emendas; 4) votação em globo das emendas que receberam parecer contrário, ressalvados os destaques; 5) votação das emendas destacadas, votadas uma a uma, obedecendo a ordem dos artigos do substitutivo; 6) votação das emendas destacadas que contenham a expressão “onde couber”, que são de lugar incerto.(B): é colocado em votação o Primeiro Substitutivo do relator. Se aprovado, adotam-se os procedimentos de 2 a 6 da hipótese (A), mas tendo como referência o Primeiro Substitutivo. Se o mesmo também for rejeitado em bloco, passa-se à votação das emendas que passarão à constituir as partes componentes de um novo e futuro substitutivo, cuja redação estará ao encargo do relator Artur da Távola ou outro relator designado pela Mesa, caso este recusasse a tarefa (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 221).

União Democrática Ruralista (UDR), os quais estariam “se manifestando além do que deveria[m]”, “falando [...] em vender a educação”, “explorar a educação”. Por final, gentilmente pediu: “por favor, calem-se” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 233). A constituinte foi uma das que se inscreveu para encaminhar a favor do Segundo Substituto de Távola, o mesmo que havia criticado, momentos antes, acusando de ser análogo ao “autoritário” decreto-lei. Apesar disso, o Substitutivo satisfazia aos interesses que defendia. Considerou que seriam traidores os membros do PMDB que votassem contra o Substitutivo, acusando-os de terem se filiado ao partido apenas para desvincular seus nomes dos partidos que pertenceram na época da ditadura. Seu prazo regimental para defender o Substitutivo encerrou-se antes que ela fizesse qualquer referência direta ao documento. Também defendeu o Segundo Substitutivo Octávio Elísio (PMDB/MG) e encaminharam contra o documento Mendes Ribeiro (PMDB/RS) e Rita Furtado (PFL/RO) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 237–239).

Articulações foram feitas nos bastidores visando a rejeição dos Substitutivos. Os conservadores formaram um bloco estabelecido por meio de um acordo. O chamado “grupo do rádio”, formado por oito constituintes, “todos com interesses nas concessões dos canais de rádio e TV” e o “grupo dos evangélicos”, formado por quatorze constituintes. O “grupo do rádio” pediu apoio dos evangélicos nas questões referentes às concessões, em troca apoiariam a censura, questão de maior relevância para os evangélicos. Apesar da formação destes grupos, as questões referidas sequer chegariam a ser votadas. O acordo apenas reforçou o compromisso pela rejeição dos substitutivos de Távola, que aconteceria de qualquer forma, pois desagradavam ambos os grupos (“Em clima tenso, ‘conservadores’ derrubam relatório”, 1987). O referido acordo também foi reportado pelo *Jornal do Brasil*. Segundo a matéria, a articulação entre conservadores e evangélicos pretendia rejeitar os substitutivos de Távola. A estratégia teria sido traçada no dia anterior (ao da votação que rejeitou os textos) no Hotel Nikkey, “em que estavam presentes as suas mais expressivas lideranças [da direita]: a deputada Rita Furtado (PFL-RO) e o deputado Mendes Ribeiro (PMDB-RS)”. Segundo a publicação, a estratégia da direita era, após rejeitar os substitutivos, aprovar quinze pedidos de destaque selecionados durante a reunião no dia anterior, enquanto a esquerda “simplesmente

pretendia obstruir a votação até o último prazo” (“Evangélico arrasa relatório Távola”, 1987).

O Segundo Substitutivo foi rejeitado por 26x37. A tabela abaixo mostra a distribuição de votos por partidos, bem como a porcentagem de constituintes de cada partido que votou pela aprovação do Substitutivo.

**Tabela 5: Distribuição de votos por partidos (Segundo Substitutivo da Comissão 8)**

	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>%SIM</b>
<b>PMDB</b>	20	14	59%
<b>PFL</b>	0	15	0%
<b>PT</b>	3	0	100%
<b>PDT</b>	2	1	67%
<b>PTB</b>	1	2	33%
<b>PDS</b>	0	4	0%
<b>PL</b>	0	1	0%
<b>Total</b>	26	37	41%

Fonte: elaboração própria a partir do registro dos votos em (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 244)

A votação escancarou a divisão entre os interesses da escola pública e privada no seio da composição parlamentar da comissão. O debate sobre a concessão pública dos meios de comunicação, portanto relacionada com a divisão entre interesses públicos e privados, também influenciou o resultado. Em geral, os constituintes que se posicionaram ao longo dos debates na Subcomissão 8-a e na Comissão 8 em favor da escola pública, em particular pela exclusividade plena, votaram pela aprovação do Segundo Substitutivo, enquanto aqueles com posições mais próximas aos interesses privados votaram pela sua rejeição.

A divisão dos interesses mencionados marcou também a cisão interna do PMDB, no qual vinte (59%) votaram a favor do substitutivo e quatorze contra (41%). Dos 25 membros que haviam participado da Subcomissão 8-a, 22 votaram o Segundo Substitutivo, sendo que metade optou pela aprovação e metade pela rejeição. Nove dos votos pela aprovação vieram do PMDB, apenas quatro membros do partido rejeitaram o Substitutivo. Ou seja, o partido estava muito menos dividido na Subcomissão 8-a, do que

na Comissão 8. Especificamente, como temos argumentando, a Subcomissão 8-a era mais progressista do que a Comissão 8. Os peemedebistas da Comissão 8 aprovaram o Segundo Substitutivo em uma proporção de 59% a 41%, enquanto, se considerados apenas os membros da Subcomissão 8-a, esta proporção aumenta para 69% a 31%.

A bancada do PFL, segunda maior na comissão (quinze membros), posicionou-se inteira contra o Segundo Substitutivo, mostrando coesão interna sobre a defesa dos interesses privados, manifestando-se como a grande força liberal dentro da comissão. O único constituinte que manifestou apoio ao texto do relator Artur da Távola, Pedro Canedo, fora afastado por escolha da liderança do partido, quando se viu obrigada a diminuir o número de seus membros de 16 para 15, de modo a satisfazer o princípio da proporcionalidade. A escolha deste constituinte em particular, único com posição divergente, reforça o argumento de que a decisão fora política e serviu para silenciar os defensores da escola pública.

Todo o PDS, que contava quatro constituintes na comissão, votou pela rejeição, emergindo como segunda principal força coesa pelos princípios liberais, com apenas menos votos que o PFL e a parcela conservadora do PMDB. O PT, com três membros, também votou de forma unânime, mas aprovando o Segundo Substitutivo.

PDT e PTB, ambos partidos com três membros na comissão, votaram divididos, dando vitória por 2 a 1 à aprovação e à rejeição, respectivamente. O único constituinte do PL, partido conservador, votou pela rejeição, reforçando a identificação do Segundo Substitutivo com os interesses progressistas.

O anúncio do resultado causou “tumulto generalizado no Plenário”. As galerias se manifestaram tempestuosamente. Após o resultado da votação, os populares na galeria insultaram constituintes dos dois grupos. O constituinte Nelson Aguiar (PMDB/ES) foi insultado pelo presidente do Sindicato das Escolas Particulares de Goiás, Maurilio José Carvalho (“Dois textos de Távola são rejeitados”, 1987). Os populares acusavam os constituintes que votaram contra o Substitutivo de “vendidos” e jogavam cédulas de cruzados sobre eles (MAROJA, 1987).

O presidente Marcondes Gadelha decidiu que não havia “clima para o prosseguimento dos trabalhos” e declarou a suspensão da sessão, que seria reaberta às 16h05, naquele mesmo dia. Reaberta a sessão, criou-se uma nova polêmica. O presidente

Marcondes Gadelha que havia manifestado preocupação com as manifestações dos convidados na galeria do Plenário, razão que o levou a suspender a sessão, indicou que os mesmos não poderiam presenciar a votação devido ao comportamento mostrado. Em resposta, diversos constituintes escreveram e assinaram uma carta na qual declaravam se responsabilizar pelo comportamento dos convidados presentes nas galerias (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 244–245). Esta seria apenas mais uma das muitas novelas dessa sessão de votação, a qual também seria objeto de diversas questões de ordem. A ordem era, como acusariam os conservadores, obstruir.

### **Votação do Primeiro Substitutivo: polêmica das galerias, rejeição, incerteza procedimental e impasse – a Comissão falhava em decidir**

Iniciado o processo de votação do Primeiro Substitutivo uma nova controvérsia se colocaria em jogo. O constituintes Fausto Rocha (PFL/SP) pediu encaminhamento de votação, solicitação rejeitada por Marcondes Gadelha (PFL/PB), alegando que a votação era correlata à votação anterior, de modo que o encaminhamento deveria ter sido feito naquela oportunidade. A decisão acirrou os ânimos e o Presidente foi acusado por Fausto Rocha de cometer violência e tomar decisões arbitrárias. O Relator, Artur da Távola (PMDB/RJ), contrariou a interpretação de Gadelha, considerando importante o encaminhamento para a nova votação, posto as significativas diferenças entre os dois substitutivos (o Segundo, que havia sido rejeitado e o Primeiro, que seria agora votado) e a necessidade do relator em explicá-las. O Presidente finalmente cedeu e permitiu um encaminhamento contra e outro a favor, além de dez minutos para o relator. Encaminhou a favor Nelson Aguiar (PMDB/ES) e contra Fausto Rocha (PFL/SP), o qual considerou que a exclusividade aprovada no substitutivo impediria a continuidade das PUCs<sup>111</sup> e das APAEs. Defendeu também as escolas mantidas pela AEB (Associação Evangélica Beneficente) da qual era dirigente. Antes da votação, Artur da Távola mais uma vez defendeu seu Substitutivo. (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 251–252).

---

<sup>111</sup> PUC é a Pontifícia Universidade Católica, universidade católica com unidades em várias cidades e estados do Brasil.



O Primeiro Substitutivo foi rejeitado com votação idêntica à primeira: 26x37. Após proclamado o resultado a reunião foi suspensa por 3 horas, sendo retomada às 21h43 do mesmo dia 13 de julho de 1987. Reaberta a sessão, antes mesmo de começar a se discutir o caminho que a Comissão tomaria após a rejeição dos dois Substitutivos, renasceu a polêmica sobre a presença de convidados nas galerias do plenário. O objeto de controvérsia foi a transferência daquela sessão para um outro auditório menor, supostamente porque o auditório Nereu Ramos, onde a reunião ocorrera até então, apresentava problemas em seu sistema de som. O constituinte Arolde de Oliveira (PFL/RJ) propôs que os convidados se retirassem para que os constituintes garantissem lugar para sentar, ou que a reunião fosse suspensa e reaberta no dia seguinte. Octávio Elísio (PMDB/MG) sugeriu que a transferência de auditórios havia sido oportuna para que os convidados não tivessem garantido o direito de assistir a reunião. Segundo ele, alguns constituintes tinham medo da manifestação popular, o que estaria sendo expresso no que chamou de uma “crise de “galeritite aguda””. Gadelha alegou ser a favor da presença dos populares, mas a garantiria apenas até o momento em que ela não colocasse em risco o direito de manifestação de qualquer constituinte (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 253).

Depois da reunião ser suspensa duas vezes, sendo reaberta às 15h do dia 14 de junho, o presidente Marcondes Gadelha informou que recebera e acatava carta assinada pela maioria dos constituintes da comissão solicitando evacuação da galeria do plenário da comissão. Alegou que os constituintes haviam se responsabilizado pelo comportamento dos populares, se comprometendo a aceitar sua evacuação no caso da maioria da comissão se sentir afetada pela presença dos mesmos. Vários constituintes se manifestaram contra a decisão de Gadelha, entre eles Mário Covas (PMDB/SP), líder do PMDB na ANC (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 265–266).

Ao mesmo tempo em que a Comissão tentava resolver o problema da presença de populares nas galerias, aumentavam as dúvidas em relação aos procedimentos que guiariam o processo de votação após a rejeição dos substitutivos. O Presidente Marcondes Gadelha já havia alertado, antes mesmo do início da primeira votação, que, caso ambos substitutos fossem rejeitados, a Comissão passaria a votar os destaques e,

encerrada esta etapa, o Relator teria um prazo para elaborar um novo substituto, o qual deveria ser baseado nas decisões da votação dos destaques. Artur da Távola, contudo, defendia uma tese alternativa. Para o Relator, dever-se-ia passar, imediatamente, a fase na qual o Relator, no caso ele mesmo, elaboraria um novo substitutivo e apenas depois seriam votados destaques. Segundo Távola sua interpretação estava respaldada pelo Regimento da Comissão 8 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 254).

A interpretação de Artur da Távola, defendida por outros constituintes, como Hermes Zaneti (PMDB/RS), implicava que os destaques estariam todos prejudicados. Na prática prevaleceria o novo substitutivo do relator, o qual apenas poderia ser aprovado ou rejeitado em bloco. Este jogo de interpretações sobre o regimento se estenderia até o prazo final, sem se decidir nada. Longe de se chegar a um acordo e deixando várias questões de ordem sem resposta, o Presidente decidiu suspender a sessão às 23h53 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 262).

O *Jornal do Brasil* ironizou a estratégia dos conservadores, que consistia em derrubar os substitutivos para depois tentar votar as emendas. Em matéria intitulada “Minoria acua conservadores com regimento” a publicação afirmava que os conservadores, liderados por Rita Furtado (PFL/RO), Arolde de Oliveira (PFL/RJ) e Mendes Ribeiro (PMDB/RS),

acabaram se enrolando no regimento da Constituinte: derrubaram o substitutivo e queriam aprova um rol de 15 artigos que pretendiam caracterizar como o anteprojeto da comissão à Comissão de Sistematização. Apenas se esqueceram de que os pedidos de destaque eram feitos aos artigos do substitutivo que rejeitaram, em suas duas versões, por duas vezes consecutivas (“Minoria acua conservadores com regimento”, 1987).

A sessão foi reaberta no início da tarde do dia 14 de junho de 1987, último dia para apresentação do Anteprojeto da Comissão. As perspectivas não poderiam ser menos otimistas, em menos de doze horas os trabalhos da Comissão se encerrariam. Àquela altura apenas um acordo de bastidores poderia selar uma conclusão menos melancólica para a Comissão. O Presidente Marcondes Gadelha reabriu a sessão fazendo um longo apelo para que os constituintes buscassem uma conciliação negociada e pediu para o Relator elaborar um novo substitutivo contemplando a vontade da maioria, posto que

seus substitutivos anteriores haviam sido rejeitados. Suspendeu seu discurso para anunciar o falecimento do Senador Fábio Lucena (PMDB/AM) e decidiu suspender a reunião por uma hora, para homenagear o falecido. A sessão foi reaberta às 15h, carregando os mesmos problemas. Gadelha tentou fazer de conta que a controvérsia regimental estava resolvida e anunciou o início da votação das emendas oferecidas. (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 266).

Como esperado, a reação ao anúncio de Gadelha foi uma enxurrada de pedidos de ordem contrariando sua interpretação. O constituinte Tadeu França (PMDB/PR), em meio a polêmica sobre a restrição de acesso dos populares às galerias, insistiu novamente, desta vez de forma incisiva, que as emendas não deveriam ser votadas: “Cumpra o Regimento e terá o respeito de todos os Constituintes! A maioria pode ganhar no voto, mas não ganha na marra!”. A declaração causou tumulto no Plenário e o presidente suspendeu os trabalhos. Reaberta a sessão, foi colocado em votação no Plenário recurso de Arolde Oliveira<sup>112</sup>. Artur da Távola argumentou que, em meio aquele tumulto, a votação não poderia ser feita e alegou que sequer sabia o que estava sendo votado. Já no meio da votação, mais uma vez a sessão foi suspensa, desta vez para atender pedido dos constituintes Mendes Ribeiro (PMDB/RS) e Hermes Zaneti, os quais declararam estarem se aproximando de um acordo, negociado com as diferentes forças dentro da Comissão (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 269–270).

Participaram da negociação os constituintes Carlos Alberto Caó (PDT/RJ), Florestan Fernandes (PT/SP), Hermes Zaneti (PMDB/RS), João Calmon (PMDB/ES), Eraldo Tinoco (PFL/BA) e Mendes Ribeiro (PMDB/RS). Reaberta a sessão, os constituintes Hermes Zaneti e Mendes Ribeiro comunicaram à Comissão sobre os resultados da negociação. Ambos reconheceram que não chegaram ao consenso em alguns pontos importantes, embora tenha havido avanços. Zaneti alegou que a negociação partiu dos Substitutivos, dos quais, segundo sua interpretação, ambos grupos tinham discordância (embora o grupo de Zaneti tenha votado pela sua aprovação), mas apenas

---

<sup>112</sup> Arolde Oliveira defendia, contrariando Gadelha, que além das emendas, também fossem votados os pedidos de destaque e solicitou que o Plenário da Comissão decidisse a questão. Por um lado a interpretação desviava daquela do Presidente, por outro, se aprovada, garantiria que fossem votadas as emendas antes de Távola ter a oportunidade de elaborar um novo substitutivo que contrariasse os interesses que defendia.

seu grupo esteve disposto a fazer concessões, o que impossibilitou que se chegasse a um acordo dentro do curto prazo oferecido. Marcondes Gadelha sugeriu que as partes continuassem negociando em busca de um consenso, enquanto se votava a matéria processual (recurso pedido por Arolde Oliveira). Matéria que, aliás, foi aprovada com o apoio de 33 constituintes, admitindo-se que também fossem votados os destaques ao corpo do substitutivo (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 270–271). Não faria diferença. Nem destaques, nem emendas, nada seria votado, embora novas tentativas de acordo tenham sido ensaiadas.

Às 22 horas, portanto há duas horas do encerramento do prazo regimental, o relator Artur da Távola sugeriu que fossem aprovadas as partes do projeto sobre as quais havia concordância, o que, segundo ele, deixaria garantido entre 85% e 90% do relatório da Comissão. O tempo restante poderia ser usado para negociar um acordo sobre as partes em que ainda havia uma divisão muito grande de interesses. Seu apelo, contudo, não foi atendido (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 271).

O constituinte Álvaro Valle (PL/RJ) solicitou a suspensão da sessão para uma última tentativa de negociar um consenso, pedido acatado pelo presidente (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 273). Reiniciada a sessão Álvaro Valle anunciou que não se chegara a um consenso e ofereceu como alternativa o símbolo máximo do dissenso nesta Comissão: o “documento da maioria”. Este documento consistia em um anteprojeto para a Comissão 8, elaborado essencialmente pelo grupo majoritário de constituintes insatisfeitos com os Substitutivos de Távola. O documento foi assinado por 38 membros da Comissão, basicamente os mesmos membros que haviam rejeitado os Substitutivos. Por ser expressão majoritária, ficou conhecido como “documento da maioria”. Ele jogou pá de cal sobre a possibilidade de negociar um acordo. Admitia-se a partir daquele momento que a Comissão optava por nada decidir. Adia-se a luta para os próximos rounds a serem decididos na Comissão de Sistematização e na fase de Plenário.

Álvaro Valle defendeu o “documento da maioria”, mesmo admitindo que o mesmo não poderia ser votado: “o importante é que a Nação saiba que desta Comissão saiu uma decisão e ela está aqui assinada por 38 membros desta Comissão que

representam claramente a sua vontade com uma maioria tão expressiva”. O documento também foi defendido pelo líder do PFL na ANC, José Lourenço (PFL/BA), o qual declarou que o projeto recebera assinaturas de membros de diversos partidos (PFL, PMDB, PDT, PL, PTB, PDS), representando 2/3 da Comissão. Aproveitou para criticar o fato de Artur da Távola ser o representante da Comissão 8 na Comissão de Sistematização, posto que seus substitutivos foram vencidos pela maioria (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 274).

Os progressistas reagiram. Hermes Zaneti, em nome da liderança do PMDB, considerou o anteprojeto entregue pelo PFL como a prática de um estelionato político, “um cheque falso entregue pelo Líder do PFL à Mesa desta Comissão”. “Não houve nenhuma decisão [...], por isto V. Ex<sup>a</sup> não pode dizer que entregava ao Presidente da Comissão decisão da Comissão: não houve nenhuma decisão desta Comissão”. Defendeu que o documento “que vale” era o Substitutivo redigido pelo relator Artur da Távola (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 275). A disputa passava a ser sobre a legitimidade de documentos sem valor formal, pois um não fora votado, e os outros dois que foram a Comissão rejeitou.

O líder do PDT, Brandão Monteiro (PDT/RJ), criticou as palavras indelicadas de José Lourenço, líder do PFL, ao relator Artur da Távola e afirmou que não assinara o documento elaborado pelo PFL, nem permitia que José Lourenço falasse em nome do PDT. Monteiro atribuiu o impasse que resultou na não conclusão de um anteprojeto pela Comissão, às interferências da ABERT<sup>113</sup> e do Ministério da Comunicação, isto é, a disputa de interesses em torno das concessões nos meios de comunicação (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 275).

Sólon Borges dos Reis (PTB/SP) falou em nome do PTB, na condição de vice-líder do partido. Homenageou o trabalho do relator Artur da Távola, enquanto criticou aqueles que “o derrubaram” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 276).

Florestan Fernandes (PT/SP) falou em nome do PT. Declarou que durante os trabalhos na comissão houve um esforço para modificar o sistema educacional brasileiro,

---

<sup>113</sup> ABERT é a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, entidade que tinha interesses sobre os dispositivos constitucionais que regulariam as concessões aos meios de comunicação.

missão sem êxito porque “esta Casa bafeja os interesses dos poderosos”. Defendeu o relatório de Artur da Távola, o qual expressou “de forma magnífica” o trabalho sério das subcomissões, mas que foi destruído “por uma maioria que não veio aqui para defender o ensino; veio aqui para defender os seus interesses, econômicos ou confessionais”. Lembrou que os poderosos que jogavam pelos interesses do mercado não saíram vencedores, pois não aprovaram seu anteprojeto, que a batalha continuava em suspenso (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 276–277).

Aécio de Borba (PDS/CE), líder do PDS, homenageou ironicamente Hermes Zaneti pelo seu êxito alcançado em “obstruir, de não deixar que a maioria proclamasse a sua vontade” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 277).

Artur da Távola (PMDB/RJ) concedeu um discurso emocionado, lamentando o triste fim daquela Comissão. “Não posso negar que assisto ao enterro de um sonho”, declarou o relator sobre a frustração de a comissão não ter aprovado um anteprojeto. Fez críticas diretas à José Lourenço, líder do PFL, “que começou [esta sessão] cassando um de seus companheiros [em referência ao afastamento de Pedro Canedo], e hoje termina tentando cassar o Relator desta Comissão”. Lamentou também a falta de unidade do PMDB, lembrando que seus substitutivos foram derrotados com treze votos de membros do partido (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 277–278).

José Lourenço atribuiu à “incompetência” de Távola a falta de unidade do PMDB, cuja metade de seus membros “não aceitaram se juntar as teses radicais dos partidos de esquerda, PT e PC do B”. Criticou também Hermes Zaneti, “com ideias do PC do B” e que apenas não ia “para o partido porque não seria eleito”. Encerrou sua fala com um mantra liberal, atribuído à Felipe González: “quem perseguir o caminho da estatização está na contramão da História” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 278).

Marcondes Gadelha encerrou os trabalhos da Comissão 8 defendendo seu papel como Presidente da Comissão, bem como suas interpretações sobre o regimento, sobretudo na questão de se votar as emendas após a rejeição dos dois Substitutos, decisão que causou maior controvérsia. Lamentou o fato da comissão não ter conseguido votar um anteprojeto, mas desejou que aquilo fosse tomado como uma lição de que a

radicalização não permitiria a elaboração de um texto constitucional. A reunião se encerrou já no dia 15 de junho, à 1h07 da manhã.

Em entrevista para a imprensa Gadelha concedeu sua interpretação sobre a condução dos trabalhos. Segundo ele, “houve erro de condução das duas partes”, “o grupo que chamou de liberal aceitava pelo menos 70 por cento do texto do relator, mas ficou assustado com a hipótese de, aprovado o substituto, o outro lado iniciar a obstrução, impedindo que nada mais fosse alterado” (“Dois textos de Távola são rejeitados”, 1987). Consideramos esta avaliação correta. Os conservadores temiam que prevalecesse o Substitutivo de Távola, sem a votação dos destaques. O receio da adoção de uma estratégia obstrucionista impediu que fossem concluídas negociações avançadas. Segundo matéria da *Folha de São Paulo*, Távola teria se aproximado de um acordo, tentando cooptar votos dos evangélicos, enquanto Cristina Tavares (PMDB/PE) negociou o apoio dos “liberais” do PFL. Távola lamentou a derrota dos seus textos, afirmando que “a direita só tem capacidade de articular nos espaços pequenos em que o povo não esteja presente” (“Em clima tenso, ‘conservadores’ derrubam relatório”, 1987).

Atribuímos o retumbante fracasso da Comissão 8, única comissão da ANC que não entregou um anteprojeto à Comissão de Sistematização, à polarização ideológica e falta de capacidade de negociação dos seus principais líderes partidários. Mas outras variáveis institucionais não podem ser ignoradas. As falhas e omissões do Regimento Interno, que permitiam interpretações diversas sobre uma série de matérias de alta relevância, bem como o curto prazo previsto para a realização do complexo processo de votação alimentaram o impasse. Mesmo que aprovado o Substitutivo proposto por Távola, o tempo para se votar as centenas de destaques seria curto.

Pedidos de ordem, de fato foram feitos em abundância, contudo muitos deles com propósito e justiça. Se houve abusos nesses pedidos, os quais foram acusados de estratégia obstrucionista pelo grupo majoritário, também houve abusos nas interpretações do regimento em favor dos interesses que se opunham aos Substitutivos de Távola. A radicalidade foi a regra, para ambos os lados.

Consideramos que o consenso político, embora difícil, não seria impossível caso os atores negociassem um procedimento de votação compatível com a exiguidade de tempo disposto pelo regimento. Os conservadores não rejeitaram os substitutivos de

Távola porque se distanciavam muito de seus interesses, mas porque temiam que, caso aprovados, os progressistas passassem a adotar estratégia obstrucionista até o encerramento do prazo regimental, impedindo que os destaques fossem votados, o que garantiria que esses substitutivos fossem apresentado à Comissão de Sistematização sem nenhuma alteração. Isso poderia ser impedido caso um pacto fosse estabelecido com o comprometimento pela votação dos destaques. Acordos como este se tornariam regra em todas as votações da Comissão de Sistematização a da fase de Plenário.

Apesar de todo o aspecto negativo que historicamente esta Comissão carregará, ela também foi responsável por apresentar ares de esperança para o futuro. Foram nos momentos de corrida desesperada contra o relógio, quando poucas horas sobravam para o encerramento do prazo regimental, que mais próximo se chegou de um consenso. A expectativa, confirmada nas demais fases da ANC, era que com mais tempo para negociação o acordo seria possível. A lição foi aprendida.



### 3.7 Comissão de Sistematização

A Comissão de Sistematização começou com a missão de seu Relator elaborar um documento coeso a partir dos anteprojetos apresentados pelas oito comissões temáticas. As primeiras etapas dessa Comissão seriam, portanto, triviais, com um trabalho mais técnico do que político. Não fosse a bomba transmitida pela Comissão 8, a única que falhou em apresentar um Anteprojeto. A Comissão de Sistematização precisaria deliberar sobre questões polêmicas já desde o início de seu trabalho. Os próprios procedimentos a serem adotados eram objetos de controvérsia. Quais documentos deveriam ser considerados? O regimento não previa nessa etapa inicial emendas de mérito, mas a regra também valia para um documento que deveria ser elaborado sem uma base formal? Apesar de toda desconfiança em torno dos trâmites procedimentais a Comissão de Sistematização estabeleceu as bases para o consenso, o qual seria ameaçado na fase de Plenário pela reação conservadora, patrocinada pelo Centrão.

A Comissão de Sistematização foi composta por 93 membros. Sendo, segundo classificação de Pilatti (2008), 47 progressistas e 35 conservadores, enquanto os moderados somavam dez membros<sup>114</sup>. Segundo Pilatti (2008, p. 64), a vantagem conservadora era bem mais larga nas comissões temáticas (exceto na Comissão 7, como mostramos no próximo capítulo). O estreitamento da vantagem conservadora é um fator importante para a compreensão do avanço das teses progressistas na área da Educação. Mostramos nos Capítulos anteriores que a Subcomissão 8-a foi responsável por elaborar um documento amplamente favorável aos interesses progressistas, cujas principais características foram mantidas pelos substitutivos do Relator da Comissão 8, Artur da Távola (PMDB/RJ). Embora os documentos tenham sido rejeitados pela Comissão, nenhum outro foi aprovado, ou seja, as teses progressistas foram carregadas até a Comissão de Sistematização e, dado sua composição ideológica mais equilibrada, permaneceram resistentes, sendo levadas até o Plenário, fase final e decisiva da

---

<sup>114</sup> Segundo Pilatti (2008, p. 63), dos 53 membros originários, 19 pertenciam aos partidos de direita (12 do PFL, 3 do PDS, 2 do PTB, 1 do PL e 1 do PDC), 6 aos partidos de esquerda (2 do PDT e dos demais do PT, do PC do B, do PCB e do PSB) e um do PMB, situado no centro. Os outros 27 eram membros do PMDB, sendo que 11 eram conservadores, 11 progressistas e 7 moderados. Então, desses 53, o bloco conservador contava com 28 membros contra 17 do bloco progressista, os outros oito eram moderados.

Constituinte, permitindo que os progressistas não sentassem na mesa de negociações de mãos vazias.

Afonso Arinos (PFL/RJ) foi eleito presidente da Comissão e Bernardo Cabral (PMDB/AM) relator. Aluizio Campos (PMDB/PB) e Brandão Monteiro (PDT/RJ) foram escolhidos primeiro e segundo vice-presidentes, respectivamente (PILATTI, 2008, p. 73–74). Dado o nomes aos principais atores nos voltamos para as questões que enfatizamos nesse Capítulo. A primeira pergunta que precisava ser respondida era como e a partir do que seria elaborado o, então inexistente, anteprojeto oriundo da Comissão 8. A imprensa na época revelou incertezas sobre o caminho que as questões relacionadas à Comissão 8 traçariam na Comissão de Sistematização. Duas matérias do *Jornal do Brasil* do mesmo dia (16/07/1987) apresentavam informações contraditórias sobre os procedimentos que seriam adotados. A primeira informava que oficialmente seriam considerados pela Comissão de Sistematização somente os anteprojetos das subcomissões, no caso da Educação o Anteprojeto da Subcomissão 8-a, embora “como meros subsídios ao relator” (“Ciência e Tecnologia perde prazo e fica sem projeto”, 1987). Outra reportagem do mesmo jornal, contudo, afirmava que o Relator Bernardo Cabral pretendia se basear em todos os documentos elaborados nas fases anteriores: os anteprojetos das subcomissões, ou substitutivos rejeitados de Távola e o “documento da maioria”. Ainda segundo a reportagem, Cabral iria também promover reuniões com os relatores de cada uma das três subcomissões da Comissão 8, entre os quais, João Calmon (PMDB/ES), Relator da Subcomissão 8-a, e com o relator da Comissão 8, Artur da Távola (PMDB/RJ) (“Cabral define Ciência e Tecnologia”, 1987).

Bernardo Cabral optou por designar relatores-auxiliares para a tarefa de elaboração do Anteprojeto da Comissão de Sistematização. No caso do relatório pendente da Comissão 8 foi indicada Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), deputada ultra conservadora, defensora dos interesses religiosos (católicos) e das escolas privadas (crítica da exclusividade), que havia sido membro titular da Subcomissão 8-c (“Família terá hoje primeiro relatório”, 1987). Sendo a Comissão 8 a única que não apresentara anteprojeto para sistematização, na prática Cavalcanti investia-se de poderes exclusivos, podendo elaborar um texto que refletisse seus interesses. No entanto, a pressão foi maior do que podia suportar. A constituinte encaminhou documento à Comissão de Sistematização

explicando que não fora possível elaborar nenhum parecer ou relatório para a Comissão 8. Cavalcanti alegou que não tinha condições regimentais “para dar um parecer sobre o mérito das matérias”, posto que nenhum documento havia sido aprovado pela Comissão. Assim, ao invés de enviar um relatório, a constituinte apenas anexou os documentos previamente conhecidos – o Segundo Substitutivo de Távola e o “documento da maioria” – incluindo marcações nos trechos em que um diferia do outro (“Sandra desiste do relatório”, 1987).

O impasse era servido novamente ao Relator Bernardo Cabral, o qual também se mostrava resistente a tomar para si a decisão sobre uma agenda tão delicada. Cabral queria se distanciar o quanto possível dos radicalismos, motivo pelo qual decidiu realizar uma série de reuniões com a cúpula do PMDB para dirimir os pontos mais controversos que geravam impasse dentro do partido majoritário na Constituinte. Cabral se reuniu com nomes importantes, incluindo o relator da Comissão 8, Artur da Távola (PMDB/RJ). As negociações chegaram a acordos em várias áreas polêmicas. Ficou acordado, em relação a exclusividade, que as verbas públicas seriam destinadas apenas à rede pública, com exceção das escolas privadas sem finalidade lucrativa. Em relação ao Segundo Substitutivo de Távola, rejeitado na Comissão 8, acertou-se a retirada do dispositivo que determinava destinação de recursos públicos para escolas sem finalidade lucrativa apenas se faltassem vagas na rede pública de ensino (“O que o PMDB acertou”, 1987).

Os grupos de interesse também estavam atentos ao momento de impasse que antecedeu à entrega do Anteprojeto da Comissão de Sistematização. Representantes do CONSED e da UNDIME foram recebidos pelo presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB/SP) e pelo líder do PMDB na Constituinte, Mário Covas (PMDB/SP), na tarde do dia 25 de junho de 1987 (três dias antes da apresentação oficial do documento). Esses representantes se encontraram com os líderes peemedebistas com a intenção de apresentar propostas para a educação na nova constituição. Foram informados que o relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, não contemplaria em seu Anteprojeto a exclusividade plena, proposta por eles defendida. O texto de Cabral aceitaria transferência de recursos públicos para escolas privadas sem finalidade lucrativa. Ulysses considerou “a solução boa para as escolas públicas”, mas os representantes do CONSED, que haviam tomado conhecimento do conteúdo do

Anteprojeto de Cabral por intermédio de Covas, não concordavam com a opinião do presidente da ANC. O presidente do CONSED, Fábio Bruno, temia que a nova redação permitisse “que outras escolas particulares [...] [recebessem] verbas públicas, mesmo tendo fins lucrativos”. Fábio Bruno concluiu atacando o lobby do setor confessional: “Sabemos do poder da CNBB, mas vamos lutar por esta proposta” (“Escola pública faz pressão por verbas”, 1987).

Sob toda a pressão do radicalismo oriundo da Comissão 8, mas respaldado por negociações nos bastidores, Bernardo Cabral elaborou o Anteprojeto da Comissão de Sistematização, apresentado durante a 4ª sessão extraordinária, realizada no dia 28/06/1987. O documento sistematizou os pareceres das oito comissões temáticas, sendo seu principal objetivo inicial dar coerência ao documento, retirando dispositivos que eventualmente se repetissem nos diferentes pareceres, ou que fossem contraditórios entre si. Não houve julgamento de mérito das questões, sendo a única exceção justamente a parte relativa à Comissão 8.

Após apresentado o Anteprojeto, os constituintes teriam cinco dias para oferecer emendas, a partir das quais o relator elaboraria o “Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização”. O constituinte Adolfo Oliveira (PL/RJ) informou que as emendas apresentadas ao Anteprojeto no referido período deveriam “limitar-se a compatibilizar os textos e a sanar as eventuais falhas ou lacunas”. Contudo, opinou que esta regra não valeria para a oitava comissão, a qual por não ter votado nenhum documento, poderia ser objeto de “emendas sobre o mérito”. Ofício do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, confirmou sua interpretação (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 157, 160)<sup>115</sup>.

O Anteprojeto adotou, em comparação aos Substitutos de Távola, um tom mais permissivo no que diz respeito às exceções à exclusividade, pois, ao contrário dele, não exigia que as escolas privadas fossem administradas em regime de cogestão com a comunidade educacional, além de ter ignorado restrições para a transferência dos

---

<sup>115</sup> A constituinte Sandra Cavalcanti esclareceu que, em relação aos temas abordados pela Comissão 8, o Relator teria utilizado como base de seu trabalho o Segundo Substitutivo, rejeitado por aquela Comissão. Segundo Cavalcanti, isso poderia, à primeira vista, “dar a impressão de ter sido uma atitude extremamente peemedebista e facciosa, de vez que o relatório tinha sido obra de correligionário seu”. Ponderou, contudo, que a área da Educação havia sido uma exceção, pois nela o relator “adotou e aceitou algumas das posições que, naquela oportunidade, nós havíamos defendido e o grupo majoritário havia consagrado”.

recursos oriundos do salário-educação. Sandra Cavalcanti entendeu que a redação do Anteprojeto conciliou “as duas grandes correntes que aqui se defrontaram nas batalhas prévias da Subcomissão” na questão da exclusividade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 173).

Na área da Educação o Anteprojeto agradou mais aos conservadores. Contrariando a interpretação de Cavalcanti, Octávio Elísio (PMDB/MG), que havia sido um dos maiores defensores dos interesses da escola pública durante os trabalhos da Subcomissão 8-a e Comissão 8, considerou que o Anteprojeto se aproximava muito mais dos interesses privados, dispostos no “documento da maioria”, do que dos substitutivos de Artur da Távola (Relator da Comissão 8), em especial na questão da exclusividade. Avaliação semelhante à de Távola (PMDB/RJ), que defendeu-se das acusações de que seria “estatizante”, alegando que se posicionava em favor do princípio republicano da garantia de recursos para o ensino público, ao mesmo tempo que seu projeto concedia liberdade para a atuação das escolas privadas, sem interferência do Estado, assim como reivindicavam os empresários. Lembrou que seu Segundo Substitutivo fazia concessões aos interesses do setor privado, ao admitir exceções à exclusividade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 176–178).

Entre os dias que precederam a apresentação do “Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização”, em 9 de julho de 1987, até o início de 1988, desenvolveu-se um movimento dentro da ANC que mudaria o seu padrão de negociações. Começaram a surgir no início de julho de 1987 as “primeiras notícias de mobilização da bancada conservadora do PMDB, autodenominada Centro Democrático e embrião do que seria o futuro Centrão” (PILATTI, 2008, p. 153). O Centrão, antes mesmo de ser Centrão, já antecipava um novo modelo decisório na ANC. As lideranças partidárias nunca deixariam de ostentar suas prerrogativas, porém às negociações adicionavam-se os atores suprapartidários, grupos compostos por constituintes de diferentes partidos políticos, mas com interesses comuns que se uniam para votar em bloco nas matérias de interesse ou tentar alterar os rumos do processo, quando considerado necessário, o que se daria, de forma mais clara, com a mudança do Regimento Interno no início de 1988<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Dois grupos suprapartidários se destacaram no período referido: 1) o chamado “Grupo dos 32” que reunia os “autodefinidos moderados do PMDB e modernos dos partidos conservadores com o propósito

Outro fenômeno relevante entre a apresentação do “Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização”, em 9 de julho de 1987, e o início da fase de votações em 14 de setembro foi o esvaziamento das sessões da Comissão. O jogo foi transferido para os bastidores, as articulações se formavam fora do palco da Comissão. Segundo Pilatti (2008, p. 157-158), a Comissão se transformou “em muro de lamentações dos outsiders, abandonada desde logo pelo próprio relator”. O Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM) compareceu a apenas treze das trinta sessões realizadas no período.

A dinâmica final do processo decisório da Comissão de Sistematização também foi decidida durante este período de esvaziamento. Em 23 de julho, a pedido do constituinte José Lins (PFL/CE), Ulysses Guimarães (PMDB/SP), com a chancela dos líderes partidários e do Relator, retirou as restrições às emendas que poderiam ser apresentadas a um eventual substitutivo de Cabral<sup>117</sup>. Guimarães também anunciou no dia 29 de junho a decisão de que o Relator elaboraria não um, mas dois substitutos. Ao primeiro, os constituintes poderiam apresentar emendas pelo período de seis dias, o triplo do previsto inicialmente pelo Regimento. Recebidas as emendas, o relator elaboraria um segundo substitutivo que seria então votado. Mais uma vez, por decisões de bastidores o Regimento era contornado, segundo Pilatti (2008, p. 159) “quem expressasse o desejo da maioria, tudo poderia contra as normas regimentais”.

A Comissão de Sistematização, assim como nas subcomissões, também contou com audiências públicas. No dia 2 de setembro, antes da apresentação do Segundo Substitutivo, que ocorreria em 18 de setembro, o tema de uma dessas audiências foi a Educação. Foram ouvidos representantes da CNCC, CNBB, CPB, FENEN, Associação Interconfessional de Educação de Curitiba (ASSINTEC) e OCB. Todas estas entidades, exceto a ASSINTEC, já haviam sido ouvidas em audiências públicas da Subcomissão 8-

---

expresso de encontrar soluções de consenso para os temas polêmicos, além da óbvia intenção de partilhar influência com os líderes partidários, o relator e seus auxiliares”. Destacavam-se neste grupo José Richa (PMDB), Virgílio Távora (PDS), Adolfo Oliveira (PL/RJ) e Sandra Cavalcanti (PFL). Embora se definissem como moderados ou modernos, eram, na verdade, os conservadores que depois formariam o Centrão. 2) a “Comissão Interpartidária”, ou “Grupo do Consenso”, formada pelos progressistas do PMDB, “modernos” do PFL e membros dos partidos de esquerda, sendo o porta-voz mais frequente do grupo o progressista Euclides Scalco (PMDB/PR), secundado por Lucio Alcântara (PFL/CE) (PILATTI, 2008, p. 157).

<sup>117</sup> O Regimento Interno já previa a possibilidade do Relator elaborar um substitutivo ao Projeto de Constituição, mas se tratava de um direito do Relator, não de uma obrigação. O Regimento, contudo, previa restrições ao emendamento deste substitutivo: só poderiam ser apresentadas emendas aos dispositivos que o substitutivo trouxesse inovações, e essas emendas deveriam ser apresentadas no exíguo prazo de 48 horas.

a. Em geral, foram convidadas nas audiências públicas da Comissão de Sistematização entidades representando emendas populares que haviam sido deferidas e, portanto, seriam apreciadas pela Comissão. Isso explica a inclusão da ASSINTEC que defendeu emenda popular sobre a inclusão do ensino religioso nas escolas.

Dom Cândido Padin, pronunciou-se na condição de Coordenador da Comissão da CNBB de acompanhamento da Constituinte, e Bispo de Bauru. Padin defendeu a Emenda Popular nº 10. Esta emenda fora subscrita por 749 mil e 856 eleitores e tratava sobre uma série de artigos para a área da Educação, entre os quais a admissibilidade da transferência de recursos públicos apenas para escolas privadas sem finalidade lucrativa<sup>118</sup> e o ensino religioso obrigatório nas escolas públicas<sup>119</sup>. A emenda foi de responsabilidade de três entidades, além da própria CNBB, a AEC e a ABESC (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988k, p. 12–13). Estas três entidades atuaram em conjunto e foram responsáveis por um dos lobbies mais influentes na área da Educação, formando o núcleo duro do chamado “setor confessional”, cuja organização examinamos no Cap. 5.

O presidente da CPB, Prof. Tomaz Wonghon, pronunciou-se em defesa da Emenda Popular nº 49 (“Ensino Público e Gratuito”), oficialmente patrocinada pela CPB, ANDES e UNE, mas subscrita por todos os membros do Fórum, como declarado por Wonghon no início de sua fala. A emenda, assinada por 258 mil 984 eleitores, apresentava um projeto constitucional completo para a área da Educação, incluindo a defesa da exclusividade plena. Foi apoiada pelo constituinte Artur da Távola (PMDB/RJ), que havia sido Relator da Comissão 8, por Gumercindo Milhomem (PT/SP), Hermes Zaneti (PMDB/RS) e por Abigail Feitosa (PMDB/BA), que lembrou ter sido autora de emenda sobre a exclusividade, aprovada durante as votações na Subcomissão 8-a (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 471–474).

Em seguida pronunciou-se o presidente da FENEN, Prof. Roberto Geraldo Piava Dornas, o qual defendeu a Emenda Popular nº 083 (EP-83), patrocinada pela própria

---

<sup>118</sup> “Parágrafo único - O amparo técnico e financeiro dos poderes públicos somente poderá ser concedido a entidades educacionais de natureza não lucrativa desde que estas comprovem a reaplicação dos excedentes do recebimento na melhoria da qualidade do ensino e prestem contas da gestão contábil à comunidade e aos órgãos públicos competentes” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988k, p. 13).

<sup>119</sup> “Respeitadas a opção e a confissão dos pais ou alunos, o ensino religioso constituirá componente curricular na educação de 1º e 2º graus das escolas estatais” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988k, p. 13).

FENEN e outras três entidades<sup>120</sup>. A emenda propunha a gratuidade do ensino em todos os níveis, mas apenas para aqueles que demonstrarem aproveitamento e insuficiência de recursos. Na sessão de justificativa, a emenda também defendia o financiamento pelo Poder Público dos alunos que quisessem estudar em escolas particulares<sup>121</sup>. A argumentação de Dornas baseou-se na tese de que alunos carentes seriam obrigados a estudar na escola única, a escola estatal, caso o Estado não concedesse a oportunidade para que suas famílias escolhessem a escola que desejavam matricular seus filhos. A imposição da escola estatal seria, segundo esta concepção, antidemocrática. A proposta de Dornas foi contrariada por diversos constituintes. Hermes Zaneti, por exemplo, considerou que a FENEN estaria “levantando um falso dilema”, posto que a possibilidade de escolha entre escola pública e privada só seria possível no momento em que o sistema público de ensino tivesse recursos para garantir vaga para todos os alunos, universalidade esta que apenas poderia ser viabilizada por meio da exclusividade. Lembrou que a grande discussão na área da educação, na ANC, era a possibilidade de se abrir exceções à exclusividade, mas apenas para as escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem finalidade lucrativa. A posição da FENEN seria, por outro lado, indefensável, posto que dizia respeito aos interesses particulares da “empresa-escola”, cujo único objetivo seria o lucro. Dornas alegou que sua proposta não pedia recursos públicos para as escolas privadas, pois fundamentava-se no financiamento público da opção do aluno carente sobre a escola que desejava estudar. Zaneti respondeu alegando o óbvio: a emenda da FENEN pretendia transferir verbas para as escolas privadas de forma indireta, tendo como intermediário o aluno. A proposta recebeu apoio de outros constituintes, como José Mendonça de Moraes (PMDB/MG), que acusou “as esquerdas” da ANC de “quererem implantar uma ditadura pela escola pública “gratuita”” e Álvaro Valle (PFL/RJ), cuja posição já era conhecida desde a época dos trabalhos da

---

<sup>120</sup> Sindicato de Estabelecimentos de Ensino no Estado de Minas Gerais, pelo Sindicato de Estabelecimentos de Duque de Caxias e pela Associação de Escola Particulares de Minas Gerais. A emenda foi assinada por 40 mil e 929 eleitores.

<sup>121</sup> “Não basta garantir a gratuidade de ensino, mas é preciso assegurá-la juntamente com o direito de escolher o curso, a escola e o tipo de educação de interesse do aluno e da família, segundo suas convicções. Garantir apenas a gratuidade de ensino público discrimina o pobre que, sendo qual for sua crença ou convicção, não terá meios de escolher uma escola particular, até mesmo nos locais onde não houver escola pública” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988k, p. 79).



Subcomissão 8-a, quando foi um solitário defensor desta tese (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 475–477).

### **Votação dos destaques: aprovação do rascunho do consenso na Educação**

O Segundo Substitutivo, apelidado de “Cabral 2”, seria apresentado à Comissão no dia 18 de setembro de 1987, seis dias depois, no dia 24 de setembro teria início a longa sessão de votação, a qual se deu em meio a controvérsias sobre interpretação do regimento, além de alterações informais e formais do mesmo. Também foi marcada por problemas técnicos, como os problemas no painel eletrônico de votação, o que obrigava processar as votações por chamadas nominais, arrastando o processo por horas. Todos estes fatores fizeram com que o prazo dos trabalhos da comissão fossem prolongados por duas vezes e fossem impostas medidas para acelerar o processo<sup>122</sup>.

Na área da Educação foram votadas sete emendas, sendo três delas referentes à exclusividade, tema que privilegiamos nessa pesquisa. Cabe mencionar que nas votações nessa comissão foi aprovada a aposentadoria especial para professores da rede pública e privada<sup>123</sup>. Apesar da divisão inerente ao tema da exclusividade as votações foram serenas, demonstrou-se um esforço patente para adequar os dispositivos votados à alternativa mais consensual o que se explica pelo fato dos acordos já terem sido negociados nos bastidores, sobrando pouco para ser decidido no momento das votações.

Nenhuma das emendas lograram sucesso na tentativa de modificar os termos definidos por Cabral no que seria a definição da exclusividade na Constituição. Uma emenda de Florestan Fernandes (PT/SP) propunha que fosse retomada a definição de exclusividade plena, tal qual fora aprovada pela Subcomissão da Educação (Subcomissão 8-a). O constituinte defendeu sua proposta, mencionando, como havia feito em outras

---

<sup>122</sup> Para contornar estes atrasos foram determinadas limitações no número de encaminhamentos contra e a favor de cada destaque e quotas partidárias para pedidos de destaques, proporcional ao tamanho das bancadas. Estas manobras aumentaram o coro pela alteração do Regimento Interno, o que finalmente aconteceria após a atuação do Centrão (PILATTI, 2008, p. 170–171).

<sup>123</sup> No caso dos professores da rede pública foi aprovada emenda do constituinte Geraldo Alckmin (PMDB/SP), que definia aposentadoria dos magistrados aos 25 anos de trabalho para mulheres e 30 anos para homens, com salário integral (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 806). O mesmo princípio foi aprovado para os professores das escolas particulares, por meio de emenda proposta pelo constituinte Hermes Zaneti (PMDB/RS) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 327–328).

oportunidades, o processo histórico a partir do qual passou a se privilegiar o ensino privado em detrimento do público, situação que apenas poderia começar a ser modificada a partir da concentração de recursos na educação pública, a qual exigia a exclusividade dos recursos nas escolas públicas. A proposta foi contrariada por Eraldo Tinoco (PFL/BA), alegando que, caso aprovada, dificultaria a garantia de oferta de educação para todas as regiões do Brasil, pois a rede pública era deficitária e dependia do suporte das escolas privadas, como as ofertadas pela CNEC. Além de Tinoco, João Calmon (PMDB/ES) e Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT) já haviam legitimado suas posições sobre a exclusividade a partir do trabalho da CNEC. A emenda foi rejeitada por 27x57, gerando revolta dos professores presentes nas galerias do plenário, os quais se manifestaram com vaias, causando reação do presidente Brandão Monteiro (PDT/RJ), que responsabilizou os constituintes Hermes Zaneti (PMDB/RS) e Gumercindo Milhomem (PT/SP) pela confusão, lembrando que estes “prometeram que não haveria nenhuma manifestação que pudesse prejudicar os trabalhos da Constituinte”. Prometeu tomar providências caso isso se repetisse (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 355–357).

A emenda do constituinte Mozarildo Cavalcanti (PFL/RR) apresentou-se como a antítese da proposta de Florestan. Pretendia flexibilizar as condições impostas às escolas privadas que desejassem receber recursos públicos, admitindo que qualquer escola sem finalidade lucrativa lograsse das verbas, enquanto o texto de Cabral permitia que fossem beneficiadas apenas escolas privadas confessionais, filantrópicas ou comunitárias. Segundo o constituinte, a redação original engessava a possibilidade de atendimento às escolas que não se enquadrassem na definição pré-determinada. A proposta foi criticada tanto pelo progressista José Genoíno (PT/SP), quanto pela conservadora Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), que representando a relatoria defendeu o texto do Substitutivo, alegando que a proposta de Mozarildo Cavalcanti ocupava um dos extremos do radicalismo que tomou o debate sobre a exclusividade, sendo a emenda de Florestan, já rejeitada, o outro extremo. Segundo a constituinte o texto do relator defendia uma visão moderna da educação no Brasil, definindo as verbas públicas como recursos do povo, para serem aplicados em escolas públicas e privadas. Considerou, contudo, inadmissível que o “dinheiro do povo” financiasse escolas com finalidade exclusivamente lucrativa. O

destaque foi rejeitado por uma ampla margem: 71x3 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 358–359). Esta votação demonstrou que, se por um lado a exclusividade plena não parecia ter mais força para se impor diante de fóruns majoritariamente conservadores, estes já tinham optado por uma definição mais moderada, rejeitando a transferências de recursos públicos para o ensino privado que visava a obtenção de lucros.

Além da exclusividade outro tema assumiu caráter decisivo nas negociações que definiram o Capítulo da Educação. A gratuidade do ensino público em todos os níveis voltaria a ser atacada nas votações da Comissão de Sistematização. Emenda de Cunha Bueno (PDS/SP) propunha que a gratuidade no ensino superior público fosse garantida apenas aos alunos carentes. A gratuidade era uma proposta consensual entre todos os grupos de interesse que participaram da Subcomissão 8-a. Os grupos alinhados ao projeto do Fórum, por exemplo, expressavam este princípio como um emblema. A matéria, até então, não fora ameaçada. Alguns constituintes haviam sugerido, mas timidamente, propostas alternativas, contudo nenhuma emenda fora apresentada na Subcomissão 8-a com a intenção de modificar o dispositivo. A emenda de Bueno renunciava o avanço conservador contra a proposta. A gratuidade em todos os níveis seria seriamente ameaçada nas negociações para a definição do texto final da Educação, já no primeiro turno de votação em Plenário, como analisamos no próximo capítulo.

A emenda de Bueno, porém, seria apenas um arranhão na convicção dos progressistas de que a gratuidade estava consolidada. O constituinte aceitou retirar sua emenda após conversar com o Presidente da ANDES, Newton Lima, que o convencera sobre o perigo de tal emenda, que caso aprovada incentivaria o Governo a diminuir o investimento no ensino superior, “alegando que um grande percentual pagaria seus estudos”. “Diante deste e de outros argumentos apresentados pela Associação dos Docentes do Ensino Superior, entendi [...] que poderia se abrir um precedente indesejável”, disse Bueno. O constituinte encerrou enfatizando a legitimidade e capacidade técnica da ANDES<sup>124</sup>. Consideramos que a ANDES foi um dos grupos de

---

<sup>124</sup> “Não sou técnico em ensino universitário no País. Muito mais abalizada que a minha opinião, do que o meu desejo e do que o meu entendimento é a opinião da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior [ANDES], a qual respeitamos. São homens que tem dedicado a vida ao ensino público no País. A par de defendermos mais verbas para a universidade e para o ensino de forma geral, [...] curvo-me aos

interesse mais atuantes dentro do bloco centralizado pelo Fórum. Independentemente se a emenda seria ou não aprovada caso colocada em votação, o fato da entidade ter convencido Cunha Bueno a retirar uma emenda a qual contrariava os interesses por ela representados é uma clara demonstração da força de seu lobby. Como argumentamos nessa pesquisa, são raros os momentos em que um político admite publicamente mudar sua posição em função da atuação de um grupo de interesse. Em geral, um tomador de decisão apenas invoca publicamente a atuação de um grupo de interesse, seja por sua representatividade, ou pelo seu trabalho técnico, para legitimar uma posição que já tinha, mas quase nunca para admitir que o lobby influenciou na alteração de sua posição inicial.

Encerrada a votação do Capítulo da Educação o constituinte João Calmon (PMDB/ES), que fora relator da Subcomissão 8-a e o famoso autor da “Emenda Calmon” fez um pronunciamento entusiasmado, exaltando o “magnífico Capítulo da Educação, da Cultura e do Desporto”, no qual estava inserido o Art. 238 (Segundo Substitutivo), “que nem sequer chegou a ser votado, porque conseguiu unanimidade nesta Casa, numa esplêndida demonstração suprapartidária”. Trata-se do artigo que dispunha a vinculação das receitas tributárias (18% pela União e 25% pelos estados e municípios). Calmon foi exaltado pelo presidente Afonso Arinos (PFL/RJ), o qual lembrou que “o autor dessa disposição constitucional chama-se João Calmon. Então, peço também uma salva de palmas para o eminente Constituinte brasileiro (Palmas)” e pelo relator, Bernardo Cabral (PMDB/AM), afirmando que “a partir desta data, a educação no Brasil é sinônimo de João Calmon” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 368).

O “Projeto A”, elaborado por Bernardo Cabral tendo como base as votações dos destaques na Comissão de Sistematização, foi entregue ao Plenário da ANC em 24 de novembro de 1987. Consideramos que a Comissão de Sistematização, que começou com a espinhosa tarefa de decidir o que a Comissão 8 não decidira, apostou com sucesso na negociação. O texto da Educação foi aprovado sem maiores resistências, pois chegou à sessão de votação já amarrado por um consenso. Apenas sete destaques foram votados ao texto da Educação, sendo aprovados apenas aqueles que se apresentaram como uma pauta consensual, recebendo o aval da própria relatoria.

---

argumentos da ANDES e retiro a emenda que apresentei” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 342).

Sobre a questão da exclusividade, ponto que mais dividiu os constituintes nas duas fases anteriores da ANC, foram votadas três emendas, todas rejeitadas. Começava-se a definir a tese que prevaleceria no texto final da Constituição. A principal bandeira progressista na área da Educação não encontraria o sucesso desejado, mas um acordo por uma definição moderada, limitando a transferência de recursos públicos apenas para as escolas privadas sem finalidade lucrativa, se tornava satisfatória aos progressistas. Sobretudo para aqueles progressistas mais pragmáticos, os quais viram nesta disputa uma oportunidade para barganhar em outras questões que também lhes interessavam.

Na Comissão de Sistematização os grupos de interesse continuaram com o seu jogo, os membros do Fórum não abririam mão da exclusividade plena, fato que faria os líderes progressistas do consenso serem crucificados como traidores ao cederem para uma definição mais moderada. Seriam, ao mesmo tempo, coroados quando, oportunamente, negociariam com sucesso a manutenção da gratuidade em escolas públicas de todos os níveis. Assunto, que ganhou força nessa Comissão, na medida em que cresciam os discursos defendendo a tese sobre cobrança no ensino superior público. A atuação da ANDES, membro do Fórum, foi determinante para convencer Cunha Bueno a retirar sua emenda sobre o assunto, como o próprio constituinte admitiu.

O radicalismo da Subcomissão 8-a e, sobretudo da Comissão 8, abria espaço para a negociação. A criação do Centrão, que se consolidaria durante a fase de Plenário, colocava em risco o Projeto A, elaborado pela Sistematização, o qual diante dessa ameaça passou a ser defendido pelos progressistas como se fosse a síntese de seus interesses.

### **3.8 Plenário**

A fase de Plenário teve início em 24 de novembro de 1987, quando o Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM) apresentou o “Projeto A do Plenário” à Mesa da ANC. Entre o final de novembro de 1987 e o início do primeiro turno de votação no Plenário, em 27 de janeiro de 1988, a contraofensiva conservadora “impôs nova desaceleração do tempo” (Pilatti, 2008, p. 195), com a proposta de reforma do Regimento pelo grupo denominado Centrão. Neste Capítulo analisamos essas mudanças e suas consequências para o processo decisório; as negociações em torno do acordo que definiu o Capítulo da Educação nas vésperas de sua votação no primeiro turno; a confirmação do acordo nas votações de destaques em segundo turno; a reação de progressistas e conservadores sobre os resultados.

Após recebido o Projeto A pela Mesa do Plenário, abriu-se um período para o recebimento de emendas e destaques, os quais começariam a ser votados no Primeiro Turno de Votação, em 27 de janeiro. O Capítulo da Educação foi um dos últimos a ser votado, apenas no dia 19 de maio de 1988, quase quatro meses após o início do Primeiro Turno. Como resultado desta votação, o Relator Bernardo Cabral elaboraria o Projeto B de Plenário.

O Segundo Turno de votação teve início em 27 de julho de 1988, e nele foram votados os destaques ao Projeto B. O Capítulo da Educação foi votado em segundo turno no dia 30 de agosto de 1988. Nota-se que a duração do Segundo Turno foi muito menor que a do Primeiro, pois as principais questões já haviam sido resolvidas e nesta segunda fase foram feitas apenas pequenas alterações pontuais. Dos resultados da votação foi elaborado o Projeto C, submetido à Comissão de Redação, que criou o texto final da Constituição, finalmente votado em Plenário.

#### **Centrão muda as regras do jogo – consenso na Educação ameaçado**

A reforma regimental proposta pelo Centrão pretendia minimizar o documento constitucional aprovado pela Comissão de Sistematização ao permitir a apresentação de substitutos constitucionais completos. Segundo a argumentação das lideranças do Centrão, a soberania do Plenário estava ameaçada frente a “tirania dos líderes” e da Comissão de Sistematização. Suas alegações refletiam o ressentimento pelo sucesso da

estratégia dos progressistas, liderados por Mário Covas (PMDB/SP), que por meio de manobras regimentais conseguiram reverter a proporção ideológica amplamente favorável aos conservadores, conduzindo os trabalhos da Sistematização com uma composição, se não favorável aos progressistas, ao menos muito menos desfavorável. Sendo a Comissão de Sistematização aquela que, segundo o Regimento, de fato definiria o texto constitucional, cabendo ao Plenário apenas pequenas e improváveis possibilidades de alterações substanciais, a maioria conservadora se viu prejudicada e, articulada por meio do Centrão, reagiu alterando o regimento (PILATTI, 2008, p. 195–198).

Após meses de negociação, apresentação de propostas de reforma e emendas às propostas o novo regimento foi finalmente aprovado em 5 de janeiro de 1988 (PILATTI, 2008, p. 241). A consolidação das novas regras garantiu as principais mudanças desejadas pelo Centrão. Porém, houve alguns revezes importantes. Por exemplo, embora tenha sido aprovada a preferência automática para a votação das emendas do Centrão (por terem assinaturas da maioria absoluta do Plenário), essas seriam feitas por Capítulos, não por Títulos, como o grupo desejava. Com isso o Centrão não poderia aprovar todo um título em apenas uma votação, o que, na prática, implicou em mais momentos de negociação. Caso fossem rejeitados o texto do Projeto A e também a proposta do Centrão, situação chamada de “buraco negro”, o Regimento permitia apresentação de uma nova proposta. Em resumo, o poder de agenda passou a se concentrar em quem tivesse maior número de assinaturas e, com isso, crescia o papel dos líderes e do Centrão, bem como a importância das negociações de bastidores, pois, na prática, tudo se decidiria por quem apresentasse uma emenda, ou fusão de emendas, com a assinatura da maioria dos constituintes da ANC. No caso da Educação isso apenas seria possível se estabelecendo um consenso, pois nenhuma das posições mais radicais dispunha de maioria absoluta.

Outra novidade institucional da fase de Plenário em comparação as fases anteriores foi a centralização do poder decisório, que passou a ser integralmente conduzida pelo Presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB/SP). Nas fases anteriores, ao contrário, a condução decisória dos trabalhos fora descentralizada, se diluindo nas mãos de diversos presidentes (24 durante as subcomissões e oito durante a fase de comissões), inclusive na comissão de sistematização, fase na qual a presidência

fora constantemente dividida entre cinco nomes, embora oficialmente o presidente fosse Afonso Arinos (PFL/RJ).

### **Educação em debate**

Argumentamos que a maior parte do jogo se deu nos bastidores, mas foi expressa publicamente em Plenário. Ao longo das sessões que antecederam a votação em primeiro turno no Plenário, diversos constituintes assumiram a tribuna para defender suas posições a respeito do Capítulo da Educação. Era a última tentativa de influenciar na definição do texto que seria aprovado para a Constituição. Os grupos de interesse também se movimentavam, mobilizando os constituintes alinhados com suas propostas e tentando cooptar os indecisos.

O líder do PC do B, Aldo Arantes (PCdoB/GO), por exemplo, criticou a atuação do Centrão e suas nocivas pretensões para o texto constitucional, em especial no que diz respeito à supressão do dispositivo que garantia à exclusividade<sup>125</sup>. Muitos constituintes aproveitaram as sessões também para antecipar emendas que apresentariam para serem votadas. Constituintes conservadores, como Victor Faccioni (PDS/RS), expressaram descontentamento com o dispositivo da exclusividade e anunciaram que tentariam flexibilizar seus critérios limitantes (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988i, p. 224–225)<sup>126</sup>, enquanto os progressistas reagiram contra a ameaça de retrocesso simbolizada pelo Centrão. Eduardo Jorge (PT/SP), por exemplo, considerou que o projeto do Centrão para as áreas da Saúde e Educação, “praticamente [...] [quebrariam] a espinha dorsal das sugestões que foram aprovadas a partir das Subcomissões, Comissões e Comissão de Sistematização” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988i, p. 280)<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> Para o constituinte a tese estaria moralmente prejudicada, posto que proprietários de ensino de Goiás estariam demitindo professores em várias escolas particulares para intimidar o movimento grevista que reivindicava aumento de salários. Entre essas escolas estariam seis escolas “ditas comunitárias”, mas cujas práticas “em nada difere do Colégio Objetivo, reconhecido como uma empresa na área da educação” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988i, p. 180).

<sup>126</sup> Além de Faccioni assumiu posição semelhante o constituinte Fábio Raunheitti (PTB/RJ) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988i, p. 231)

<sup>127</sup> A proposta do Centrão para a educação também foi publicamente criticada por Hermes Zaneti (PMDB/RS), que a considerou “uma ameaça contra o presente e contra o futuro da educação e da Nação brasileira como um todo” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988i, p. 359). Zaneti voltaria a criticá-lo em mais duas oportunidades, em especial no que diz respeito a supressão da



A proposta do Centrão para a exclusividade estendia substancialmente as possibilidades do ensino privado receber recursos públicos. As escolas beneficiárias desses recursos não precisariam mais ser filantrópicas, confessionais ou comunitárias, como disposto pelo Projeto A do Plenário; criava uma nova possibilidade de transferência de recursos por meio de bolsas de estudos, sendo o único critério para o uso das bolsas a “insuficiência de vagas na rede pública”; determinava que, além das bolsas de ensino, a transferência de verbas poderia ser feita por meio de contrato ou convênio.

Embora exceção, a proposta do Centrão para a educação também recebeu apoio. Para Gastone Righi (PTB/SP) o projeto corrigia “contradições flagrantes” do Projeto da Comissão de Sistematização (Projeto A do Plenário), o qual garantia respeito à propriedade privada de um lado e “estatizava setores amplos e fundamentais como o da educação e da saúde” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988i, p. 406–407).

Outra temática proeminente na área da educação foi uma das teses cuja atenção mais crescia nos corredores do Congresso: a cobrança em universidades públicas. A proposta foi criticada pelo líder do PC do B, Adolfo Arantes (PCdoB/GO), que condenou o anúncio do Ministro da Educação, que realizaria “estudos para acabar com a gratuidade do ensino nas universidades públicas”. Arantes alegou que a privatização do ensino “leva a uma elitização do conhecimento” e que, na condição de líder do PC do B, manifestava repúdio à “política privativa” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988i, p. 348). A proposta também foi combatida por Hermes Zaneti (PMDB/RS) e Sólon Borges Reis (PTB/SP) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988j, p. 250).

Hermes Zaneti, um dos mais intensos defensores da escola pública, recorreria à legitimidade da ANDES, FASUBRA e CUT para combater a “campanha da imprensa contra o ensino público”, atacando a proposta pela gratuidade. Informou que as entidades haviam elaborado um documento defendendo o ensino público, cujo nome era “Em

---

gratuidade em universidades públicas: “se mantivermos a exclusão [...] será melhor extinguir a Constituinte, porque estaremos fechando as portas ao futuro do Brasil como Nação” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988i, p. 457). César Maia (PDT/RJ) classificou o projeto como “feudal” e avaliou que seu objetivo expresso era a “privatização do ensino superior”, eliminar o dispositivo “que orienta o salário-educação para o ensino público” e “reintroduz o distorcido sistema atual de bolsas de estudo” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988i, p. 359–360).

defesa da Universidade pública e gratuita”, o qual solicitou que fosse anexado nos anais da ANC<sup>128</sup>. Zaneti voltaria a exaltar a participação do lobby associado aos interesses da escola pública. Nas vésperas da votação do Capítulo da Educação comunicou que encontravam-se em Brasília “número expressivo de professores e estudantes, coordenados pela” CPB, ANDES, FASUBRA, UBES e outras entidades, as quais traziam reivindicações ao Ministério da Educação e criticavam a destinação de verbas públicas para estabelecimentos de ensino particulares, “drenando as verbas que deveriam ser endereçadas à ampliação e manutenção do sistema educacional público”, e solicitavam que se incluísse na Constituição um dispositivo garantindo a exclusividade plena (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988d, p. 286–287).

Outra demonstração de sincronia entre grupos de interesse e constituintes foi observada quando Eraldo Trindade (PFL/AP) fez referência à presença de integrantes da CPB “nos corredores do Congresso” e solicitou apoio dos constituintes em relação às suas propostas<sup>129</sup>. Em outra sessão Carlos Alberto Caó (PDT/RJ) solicitou que fosse anexado aos anais da ANC um documento com propostas para a educação elaborado pela UFRJ e assinado pelo seu reitor, Horácio Macedo<sup>130</sup>. Esses exemplos ilustram um argumento de nossa tese: constituintes (ou até mesmo partidos políticos) legitimam suas próprias posições por meio da posição de grupos de interesse.

Nos dias que antecediam à votação do Capítulo da Educação os constituintes sintonizaram seus pronunciamentos na intensificação do embate entre a escola pública e a escola privada. Nada de novo seria trazido. Voltaria, de um lado, a ser criticada a política do Estado brasileiro que teria beneficiado o ensino privado, sendo necessário a garantia

---

<sup>128</sup> Datado de 4 de fevereiro de 1988, o documento respondia às críticas contra o ensino público, em especial o ensino superior. Argumentava que o ensino privado era “essencialmente mercantil” e não se preocupava com a qualidade do ensino. O texto também denunciava a intenção de aumentar a transferência de verbas para o ensino particular (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988j, p. 377–378).

<sup>129</sup> Entre as propostas incluíam-se: ensino público e gratuito, percentuais de verbas para educação, exclusividade, gestão democráticas das instituições de ensino em todos os níveis e aposentadoria aos 25 anos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988b, p. 407)

<sup>130</sup> O documento, intitulado “A Universidade Pública e a Constituinte” listava oito princípios fundamentais para a educação e, segundo Caó, “corresponde às posições assumidas pelo PDT”. Incluíam-se nos princípios o ensino público gratuito, a vinculação de receitas tributárias para a educação (15% pela União e 25% pelos estados e municípios), a exclusividade plena e a democratização da administração escolar (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 373).

da exclusividade para reverter o processo de precarização da educação pública<sup>131</sup>. De outro lado, os interesses da escola privada, representados pelos partidos conservadores, combateriam o dispositivo da exclusividade<sup>132</sup>.

Além dos temas recorrentes tratados até aqui um outro se destacou nos debates sobre Educação no Plenário. Trata-se de um decreto emitido pelo presidente José Sarney autorizando que as escolas particulares elevassem suas mensalidades (Decreto nº 95720 de 11/02/1988). A medida causou alvoroço nos debates sobre a área da Educação, concentrando a atenção dos constituintes que, em geral, subiram às tribunas para reagir contra a medida. Os críticos alegaram que a medida ocasionara aumentos abusivos. Vários constituintes solicitaram a revogação do decreto e a convocação do Ministro da Educação para prestar depoimento sobre a crise<sup>133</sup>. Alguns raros constituintes defenderam o decreto do governo, alegando que as escolas privadas não poderiam ser penalizadas pela ineficiência do Estado em cumprir seu papel de garantir vagas no ensino básico<sup>134</sup>.

Este debate ilustra a influência das questões ordinárias nos trabalhos da Constituinte. Embora seu objetivo fosse elaborar, de forma soberana, uma constituição para o futuro do país, medidas tomadas pelo governo Sarney refletiam diretamente em suas decisões. As consequências do decreto emitido pelo governo tornavam ainda mais sensível uma das principais argumentações dos defensores da exclusividade, os quais alegavam que a transferência de recursos públicos para escolas privadas poderia acarretar no financiamento público de escolas-empresas, preocupadas com o lucro. Os aumentos

---

<sup>131</sup> Criticaram a escola privada e defenderam a exclusividade: Paulo Delgado (PT/MG), segundo o qual o povo reivindicava “uma nova forma de organização do modelo educacional brasileiro”, que acabe “com o paternalismo do Estado no controle da proteção da educação privada”, Gabriel Guerreiro (PMDB/PA), Paulo Ramos (PMDB/RJ), Mauro Miranda (PMDB/GO) e Valter Pereira (PMDB/MS) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 298–299, 377–379).

<sup>132</sup> A posição de Victor Faccioni (PDS/RS) sintetizava as principais posições assumidas pelo setor privado: financiamento público de alunos carentes em escolas particulares e destinação do salário-educação também para o ensino privado. Propostas semelhantes às de Faccioni foram defendidas por Osmar Leitão (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 256–267, 373–374).

<sup>133</sup> Segundo o constituinte Maurício Fruet (PMDB/PR), alguns superiores a 1500%, em um ano cuja a inflação fora de 400% (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988a, p. 447). Também criticaram o decreto Octávio Elísio (PMDB/MG), Gonzaga Patriota (PMDB/PE), Valter Pereira (PMDB/MS), Vitor Buaiz (PT/ES), Vladimir Palmeira (PT/RJ) e Beth Azize (PSB/AM).

<sup>134</sup> Por exemplo Bezerra de Melo (PMDB/CE) e Paes Landim (PFL/PI), o qual argumentou (245ª sessão, 12 abril de 1988) que a escola privada foi obrigada a aumentar suas mensalidades para garantir a qualidade do ensino e os salários condizentes de seus professores (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988b, p. 405).

abusivos gerados após o decreto de Sarney reforçavam a impressão de que seria imoral destinar verbas para este tipo de escola e também enfraquecia o argumento dos defensores dos interesses privados, segundo os quais a escola particular exerceria um serviço público, honesto, e o auxílio financeiro do Estado seria necessário para que tais entidades seguissem prestando esta função digna e necessária, que atenderia aos alunos sem vagas na rede pública. A associação da incoerência entre o recebimento de verbas públicas e aumento abusivo de mensalidades foi mencionado na fala de todos os constituintes aqui mencionados. Além dos fatos mencionados, este decreto do governo contribuiu para o “ressurgimento” do movimento estudantil, dando força para entidades como a UNE<sup>135</sup>.

### **Primeiro Turno de Votação – o consenso do “emendão”**

19 de maio de 1988 foi um dia histórico para a educação brasileira. Neste dia foi definido o tratamento dado pela Constituição Cidadã à Educação brasileira. Oficialmente, durante a 269ª sessão, definir-se-ia o Capítulo da Educação, o qual seria disposto no Projeto B do Plenário. Este documento ainda teria que ser votado em segundo turno e depois apreciado pela Comissão de Redação. Na prática, nada mudaria. Pelo menos nada de substancial. A votação em primeiro turno do Capítulo da Educação expressou o grande acordo estabelecido entre progressistas e conservadores, representados pelas lideranças de todos os partidos.

Obviamente, como argumentamos ao longo desta pesquisa, as negociações que se concretizaram no referido acordo têm suas raízes desde, pelo menos, a instalação da Subcomissão 8-a. Na verdade remete à um processo ainda mais longo, já que

---

<sup>135</sup> Em fala na tribuna do Plenário durante sessão que votaria o Capítulo da Educação no Primeiro Turno de Votações, o constituinte Virgílio Guimarães (PT/MG) fez referência a este ressurgimento do movimento estudantil: “hoje é um dia histórico para o movimento estudantil brasileiro, que era apresentado como um movimento em recesso, acabado, alguma coisa do passado. Mas quando da imposição aos estudantes e às suas famílias dos aumentos absurdos de mensalidades, foi o movimento estudantil que ganhou as ruas; quando essa Nova República traiu todos os compromissos com a democratização do ensino e do País, foi o movimento estudantil, a nossa gloriosa UNE, que ressurgiu na cena política, [...] os estudantes, juntamente com os funcionários, trabalhadores do ensino e professores, estão aqui em Brasília, fazendo com que esta Assembléia Nacional Constituinte seja obrigada a ouvir seus clamores e reivindicações, que representam nada mais nada menos do que as de todo o povo brasileiro” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 435).

constituintes e grupos de interesse chegaram naquela subcomissão com uma bagagem que carregaram por anos. O jogo da ANC na área da Educação teve início mais de um ano antes desta votação do dia 19 de maio de 1988 e todo o processo desde lá produziu elementos, materiais ou simbólicos que foram colocados sobre a grande mesa de negociações.

Como de costume nas sessões de Plenário, esta sessão também começou com o pronunciamento das lideranças, bem como dos constituintes inscritos. Neste momento, como não poderia deixar de ser, a Educação estava sob os holofotes. A decisão já havia sido tomadas nas várias horas de negociação que antecederam este momento, mas isso não impediu que constituintes se manifestassem publicamente, seja exaltando o que fora concretizado, ou relembrando o processo que levou até aquele momento. O constituinte Adylson Motta (PDS/RS) foi o primeiro a fazer referência pública ao acordo. Informou, exaltando o trabalho das lideranças partidárias, que havia, enfim, se chegado a um consenso. Considerou que alguns pontos ainda teriam que ser emendados, mas reconheceu que, no geral, o texto que seria votado era resultado de um consenso (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 432).

O acordo, porém, não fechou a porta para reações progressistas e conservadoras. Embora o Partido dos Trabalhadores tenha participado das negociações que resultaram no acordo que seria votado em instantes pelo Plenário, o constituinte petista José Genoíno (PT/SP) lamentou o fato da exclusividade plena ter sido derrotada e criticou dispositivo que permitia ensino religioso nas escolas, com matrícula facultativa. Na frente oposta Victor Faccioni (PDS/RS) anunciou que reagiria ao texto do acordo, apresentando três emendas que propunham flexibilizar o conceito de exclusividade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 434, 437).

O anúncio do Presidente Ulysses Guimarães (PMDB/SP) de que o Plenário já contava com 348 constituintes presentes, satisfazendo o quórum regimental (280), podia ser interpretado como motivo de preocupação pelos constituintes que desejassem modificar o texto base, no caso o projeto do Centrão, posto que o mesmo havia recolhido assinaturas da maioria absoluta dos membros do ANC, passando a ter preferência. Para modificar o texto base eram necessários 280 votos, os quais representavam naquele

momento 80% dos votantes (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 445).

A votação constituiu em três etapas principais. Na primeira foi votado o Projeto do Centrão (o qual obtivera preferência sobre o Projeto A), com ressalva aos destaques, que seriam votados ato contínuo. Na segunda etapa foi votado um desses destaques, uma fusão de emendas, resultado de um acordo, cujas negociações envolveram lideranças de todos os partidos, o chamado “emendão”. Aprovada fusão foram votados os demais destaques. O acordo estabelecia que o Projeto do Centrão seria aprovado apenas formalmente para depois passar à votação do “emendão”, o qual também deveria ser aprovado. Os demais destaques deveriam dizer respeito apenas às questões omissas no acordo, ou seja, em tese, não poderiam contrariá-lo.

Sem surpresas o Projeto do Centrão foi aprovado por 399x3, com uma abstenção. Imediatamente Ulysses Guimarães anunciou a proposta de fusão de emendas<sup>136</sup>, a qual propunha modificar todos os artigos referentes à área da Educação e também foi aprovada por 443x2 e três abstenções (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 445–449, 452–455).

Antes de ser votada, a fusão foi comentada por uma série de líderes partidários, os quais exaltaram o acordo alcançado. Mesmo as bancadas partidárias com posições mais radicais declararam apoio ao acordo. Destacamos pronunciamento de Lídice da Mata (PCdoB/BA), que explicou a participação do PC do B no acordo. Segundo a constituinte o partido sempre se posicionou em favor da exclusividade plena, mas abria “mão desta tese para viabilizar um acordo que garante a gratuidade do ensino”, que se via ameaçada no ensino superior pelo projeto do Centrão. Pela primeira vez um constituinte publicamente anunciava que a exclusividade plena fora usada como moeda de troca para garantir a gratuidade do ensino público em todos os níveis. Os partidos conservadores também abraçaram o acordo, embora alguns tenham manifestado resistência contra as definições mais “estatizantes”. Gastone Righi (PTB/SP), por exemplo, declarou se opor à

---

<sup>136</sup> A fusão foi subscrita pelos constituintes Ubiratan Aguiar (PMDB/CE), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Florestan Fernandes (PT/SP), Octávio Elísio (PMDB/MG), Hermes Zaneti (PMDB/RS), Jorge Hage (PMDB/BA), Bezerra de Melo (PMDB/CE), Bonifácio de Andrada (PDS/MG), Sólon Borges Reis (PTB/SP), Lídice da Mata (PCdoB/BA), Vivaldo Barbosa (PDT/RJ), José Maria Eymael (PDC/SP), Roberto Freire (PCB/PE), Artur da Távola (PMDB/RJ), Álvaro Valle (PL/RJ), “entre outros” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 452–455).

proibição de concessão de bolsas para o curso universitário e que votaria a favor de qualquer emenda que revertesse este ponto, mesma posição assumida por José Maria Eymael (PDC/SP). (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 451–452).

O acordo expresso na fusão de emendas definiu um texto para Educação que pouco seria modificado, seja pelos demais destaques ainda no primeiro turno de votação ou pelas emendas votadas em segundo turno. Os comentários das lideranças progressistas mostram que estes não se mostravam satisfeitos com as derrotas sofridas em relação à exclusividade, mas estavam resignados com o acordo possível. Dividido, o bloco conservador ainda tentaria no segundo turno reverter os pontos do projeto considerados insatisfatórios. Os progressistas também reagiriam em direção oposta. Mas o acordo prevaleceria, sendo defendido e respeitado inclusive pelas lideranças até então mais identificadas com os interesses da escola pública, como Octávio Elísio (PMDB/MG), que, em nome do acordo, rechaçaria a tentativa de resgatar avanços conquistados na fase de Subcomissão.

O acordo foi resultado de uma negociação de bastidores que envolveu lideranças partidárias tão ideologicamente distantes quanto Florestan Fernandes (PT/SP) e Álvaro Valle (PL/RJ). As duas questões mais críticas foram a disputa em torno da gratuidade do ensino público em todos os níveis e o conflito entre dispositivos da área da Educação e da Seguridade, este último o derradeiro obstáculo para o acordo, o qual seria negociado até a manhã do dia da votação.

Em matéria publicada no dia 16 de maio, três dias antes da votação do “emendão”, *O Globo* relatou os bastidores das negociações entre as lideranças partidárias para se chegar a um acordo na área da educação. Um dos pontos então pendentes era a gratuidade do ensino superior. O PMDB, liderado por Artur da Távola nas negociações em torno da educação, defendia que a gratuidade em todos os graus de ensino deveria ser “um dos princípios que regem a educação”. O Centrão defendia que o ensino superior fosse pago. Por outro lado, a questão da exclusividade, que fora um dos pontos mais controversos desde o início da ANC, já estava bem resolvida. A tendência era a manutenção da linha aprovada pela comissão de sistematização: exclusividade para escolas públicas com exceção das escolas privadas confessionais, filantrópicas ou

comunitárias sem finalidade lucrativa (“Távola prevê acordo com o Centrão no capítulo da Educação”, 1988). Os progressistas cederam na questão da exclusividade, em troca negociaram a manutenção da gratuidade do ensino em todos os níveis, questão que parecia um ponto de irreparável intransigência até poucos dias antes. Segundo reportagem da *Folha de São Paulo*, Hermes Zaneti teria declarado que os progressistas não abriam mão da gratuidade, enquanto Eraldo Tinoco (PFL/BA), representante do Centrão, afirmara que “o aluno oriundo de uma família rica não deve ter escola gratuita” (“Grupos divergem sobre o ensino gratuito”, 1988). Segundo esta mesma matéria, a questão da bolsa de estudos para financiar alunos em escolas particulares também era, até aquele momento, motivo de impasse. Nesta questão venceu parcialmente os conservadores, que conseguiram aprová-las para o ensino fundamental e médio, mas não para o ensino superior.

Resolvidos estes dois pontos espinhosos (gratuidade e exclusividade), restava apenas um objeto de impasse. As negociações emperraram na definição de artigo relativo aos programas sociais que sustentariam os programas suplementares ao estudante do ensino fundamental (material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde). Inicialmente havia sido fechado um acordo entre os representantes da área da educação, incluindo as diferentes lideranças progressistas e conservadoras, definindo que estes programas seriam financiados com recursos da Seguridade Social, e não da verba destinada à educação. Mas o grupo de constituintes que negociava o capítulo da Seguridade não autorizou o acordo, alegando que estes programas deveriam ser financiados com os recursos da própria Educação. O constituinte Euclides Scalco (PMDB/PR) declarou não aceitar “que o orçamento da Seguridade também sirva para isso”, posto que a educação fora a única área com vinculação das receitas tributárias. Os negociadores da composição da Seguridade aceitaram abrir mão de lutar pela vinculação desde que o Finsocial<sup>137</sup> lhes fosse assegurado. Na constituição então vigente os recursos para programas sociais ligados à educação eram mantidos pela destinação de um terço

---

<sup>137</sup> Trata-se do Fundo de Investimento Social, instituído por decreto em 1982 (Decreto-lei nº 1940/82). Definia contribuições sociais destinadas à custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, e amparo ao pequeno agricultor (Art. 1º).



dos recursos do Finsocial (“Centrão e PMDB não chegam a acordo sobre a Educação”, 1988)<sup>138</sup>.

O entrave foi resolvido a partir da fórmula proposta por Eraldo Tinoco (PFL/BA): “os programas serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e por outros recursos orçamentários”, ou seja, seriam pagos “pelos orçamentos do Ministério da Educação e secretarias de educação estaduais e municipais ou com contribuições como o salário-educação, nada impedindo que sejam usados recursos do Finsocial”. O acordo, baseado na proposta de Eraldo Tinoco, apenas foi alcançado na manhã do dia da votação. A proposta agradou os negociadores da área da educação e da seguridade, pois não oneraria de forma rígida nem as porcentagens vinculadas à educação, nem os recursos da saúde e previdência, deixando uma definição mais vaga da origem destes recursos.

Os grupos de interesse não estiveram alheios às negociações. Matéria do *O Estado de São Paulo* descreveu as diferentes estratégias adotadas pelos *lobbies* privatistas e os associados aos interesses da escola pública. De um lado estavam os “professores” e do outro representantes da FENEN. A categoria genericamente expressa como “professores” pelo *Estado* estava associada às entidades que representavam os interesses do magistério, bem como dos alunos e demais atores ligado a escola pública, como os membros do Fórum. Segundo o jornal, os professores apostavam na quantidade, e dispuseram centenas de estudantes e professores na rampa de acesso ao plenário, por onde todos os constituintes tinham que passar. Reivindicavam ensino gratuito e a exclusividade plena.

Representantes da FENEN, defensores dos interesses do setor privado da educação, se instalaram em Brasília e mantinham contatos diários com os constituintes

---

<sup>138</sup> O impasse teve início com posição adotada pelo constituinte Vivaldo Barbosa (PDT/RJ), para quem “Educação englobava não só ensino, mas também alimentação e assistência médica ao alunos, entre outros itens”. A ideia fora combatida pelos “seus companheiros de negociação, liderados pelo senador João Calmon (PMDB/ES)”, o idealizador da já conhecida como “Emenda Calmon”. Para ele, a adoção da proposta de Barbosa “seria fraudar o ensino” (“Na hora do acordo, a esquerda divide-se”, 1988). Segundo esta mesma matéria do *O Estado de São Paulo*, a questão dividiu a esquerda. Em defesa dos recursos da Seguridade estavam os constituintes Euclides Scalco (PMDB/PR), Eduardo Jorge (PT/SP), Abigail Feitosa (PSB/BA) e Almir Gabriel (PMDB/PA). Do outro lado, Hermes Zaneti (PMDB/RS), Gumercindo Milhomem (PT/SP), Octávio Elísio (PMDB/MG – mas no momento sem partido, iria para o futuramente criado PSDB) e Florestan Fernandes (PT/SP).

em seus gabinetes. “O lobby dos proprietários de escolas fez do Palácio do Comércio uma espécie de QG de suas deliberações”. “O presidente da FENEN, Roberto Dornas, reuniu os empresários presentes e tentou uma ação conjunta”, mas “ninguém parecia saber ao certo o que deveria fazer”. Segundo a reportagem, os esforços de ambos os lados foi “inútil. O texto [do acordo] estava aprovado” (“Professores levam até repentista”, 1988). De fato, no dia da votação não restava muito aos grupos de interesse além de expressarem publicamente suas posições, pois o acordo já havia sido definido.

A *Folha de São Paulo* também cobriu a movimentação dos lobbies na área da Educação. Segundo o jornal, a votação do Capítulo da Educação reuniu cerca de 3500 pessoas, principalmente estudantes e professores, os quais “pregava[m] os princípios tirados pelo Fórum Nacional de Educação”. O jornal considerou a presença deste “grupo de lobistas” representando os interesses do Fórum apenas comparável aos representantes da União Democrática Ruralista (UDR) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura, na ocasião da votação do Capítulo da Reforma Agrária. Segundo a publicação, a presidenta da FASUBRA, Vânia Galvão, reclamou do fato de fecharem o acesso aos populares, que tiveram que protestar do lado de fora do Congresso, “porque o Ulysses não deixou todo mundo entrar”.

A matéria comparou as estratégias de lobby do Fórum com as adotadas pela FENEN, que teria feito um trabalho “bem diferente”. Segundo o jornal, a FENEN levou ao Congresso um grupo de cerca de 300 donos de escolas, que apenas assistiam as votações. As articulações eram feitas pelo presidente e secretário-executivo da entidade, respectivamente, Roberto Dornas e Bazzilli Anastassakis. A articulação se dava “principalmente com o senador Áureo Mello” (PMDB/AM) (“Educação: o acordo, desfeito”, 1988).

Um terceiro jornal, *Correio Braziliense*, registrou as atividades dos grupos de interesse em torno da definição do Capítulo da Educação, mostrando o descontentamento das entidades membro do Fórum com o acordo estabelecido pelos progressistas, que incluiu desistir da exclusividade plena. Lideranças da ANDES, CPB, UNE e UBES (todas membro do Fórum) organizaram palanques no gramado em frente ao Congresso no dia 18 de maio, data inicialmente marcada para a votação do capítulo da educação, adiada para o dia 19 em função do impasse em torno da origem dos recursos para financiamento

dos auxílios aos estudantes. No meio da tarde do dia 18, os constituintes Hermes Zaneti (PMDB/RS) e Gumercindo Milhomem (PT/SP)

falaram aos lobistas, explicando os termos do acordo firmado com o Centrão. Entre palmas e vaias, eles disseram que consideravam o texto “satisfatório”, mas não “ideal”. E a cada comunicado de exceção permitida, durante a negociação, as vaias eram incontroladas (“Estudantes fazem lobby na rua”, 1988).

A avaliação do acordo, em geral, foi que todos saíram satisfeitos. Segundo matéria do *O Estado de São Paulo*, publicada no dia posterior à votação “ninguém ganhou tudo, ninguém perdeu tudo”. A principal vitória dos progressistas foi a manutenção do ensino gratuito em todos os níveis nas escolas públicas, enquanto os conservadores comemoraram as exceções à exclusividade e a liberdade de atuação das escolas particulares. O jornal também considerou como uma importante vitória dos progressistas a “gestão democrática do ensino na forma da lei”. A proposta, aceita pelos setores mais conservadores, em nome do acordo, foi criticada pelo constituinte Bezerra de Melo (PMDB/CE) (ele mesmo um subscritor do acordo), alegando que “isto conduzirá à inviabilidade do ensino público”. Já o constituinte Geraldo Alckmin (PMDB/SP) enfatizou o consenso alcançado, a partir do qual elaborou-se um texto coerente, que provou que “se as partes sentarem-se à mesa, podemos sempre chegar a um denominador comum” (“Todos estão satisfeitos: ganharam pela metade”, 1988)<sup>139</sup>.

Aprovado o “emendão” passou-se à terceira etapa do processo de votação em primeiro turno no Plenário. A votação dos demais destaques revelaria a força do acordo, cujo texto não seria atingido pelas tentativas minoritárias de resgate dos interesses que não foram contemplados pela fusão de emendas. Das treze emendas votadas destacamos aquelas que propunham alterações no dispositivo que regulava a exclusividade ou a gratuidade do ensino público.

---

<sup>139</sup> Uma matéria do *Jornal do Brasil*, assinada por Etevaldo Dias, foi mais crítica à condução das negociações pelo Centrão, o qual teria cedido mais do que o necessário. Segundo o jornalista, o Centrão cedeu sem resistência às principais reivindicações da esquerda, estabelecendo um acordo que aproximava o texto da educação muito mais ao texto aprovado na Comissão de Sistematização do que aquele da proposta do próprio Centrão. Segundo a matéria, “as linhas básicas do acordo” foram acertadas “num dos salões do Hotel Carlton, um dos mais luxuosos de Brasília”. Até um item polêmico foi facilmente introduzido no acordo, segundo Dias: a democratização da administração das escolas, que fora criticada por alguns membros do Centrão, como o constituinte Paes Landim (PFL/PI), e por outros quando o texto era votado no segundo turno e mesmo depois de sua aprovação (DIAS, 1988).

A primeira emenda atacou o texto do acordo nessas duas frentes. Primeiro ao ampliar as possibilidades pelas quais o ensino privado poderia receber recursos públicos, ou seja, feria o consenso em torno da exclusividade e, segundo, ao rejeitar o princípio da gratuidade universal do ensino público. Apresentada pelo constituinte Gil César (PMDB/MG), definia “gratuidade do ensino para aqueles que comprovem insuficiência de recursos financeiros na escola pública e sob a forma de bolsas de estudo no ensino privado conforme legislação complementar”. A emenda foi defendida pelo constituinte Amaral Netto (PDS/RJ), momento em que foi vaiado pelas galerias ocupadas por estudantes, professores e demais representantes de entidades ligadas à educação. Diante das vaias, Netto argumentou que estas pessoas agiam contra seus próprios interesses, pois a proposta estaria “defendendo o socialismo”, ao permitir que alunos carentes frequentassem escolas particulares e ao fazer com que os ricos pagassem pela educação, enquanto garantia a gratuidade aos mais pobres.

O líder do PMDB na ANC, Mário Covas (PMDB/SP), pediu palavra de ordem para questionar a procedência daquele pedido de destaque, posto que seu autor, Néelson Carneiro (PMDB/RJ), havia assinado a fusão de emendas e agora destacava uma outra emenda que contrariava o acordo com o qual se comprometera. Era o primeiro avanço contra o acordo. Até então não se tinha claro a solidez daquele consenso. Mas a questão foi resolvida rapidamente pelo próprio autor do destaque, o constituinte Nelson Carneiro (PMDB/RJ), que decidiu retirar o pedido em nome da preservação desta “arquitetura de muitos dias e meses”, em referência ao “emendão”. Sua decisão foi recebida com aplausos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 455–456).

Outras duas emendas contrariavam o acordo no que diz respeito à definição da exclusividade. Proposta do constituinte Sérgio Brito (PFL/BA) defendia ser competência da União a concessão de bolsas para “o desenvolvimento de todo o ensino superior, podendo delegar as Faculdades privadas concedendo bolsas a todos os estudantes carentes”. As lideranças do PDT, PT, PSB, PMDB, PCB, PFL, PCdoB e PDS recomendaram suas bancadas a rejeitar a emenda. Apenas José Maria Eymael (PDC/SP) deixou a questão aberta para a bancada de seu partido. A emenda foi rejeitada por ampla maioria: 63x325, com 18 abstenções (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 463–464).

Os termos do acordo, no que toca a questão da exclusividade, foram frontalmente contrariados por emenda apresentada pelo constituinte Saulo Queiroz (PFL/MS), a qual propunha que

o estudante de nível superior, comprovadamente carente, demonstrando efetivo aproveitamento, terá direito à gratuidade de ensino, quando matriculado em escola particular, ressarcindo o Estado os valores correspondentes, nos termos que a lei dispuser (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 485–486).

A emenda foi defendida pelo seu próprio autor, alegando que sua proposta se diferenciava da bolsa de estudo, embora não tenha esclarecido as diferenças entre os dois mecanismos. O autor lembrou que o texto do acordo já previa bolsas de estudo para alunos carentes no primeiro e segundo graus, sendo que sua emenda apenas estendia este direito para alunos carentes no ensino superior.

O constituinte Jorge Hage (PMDB/BA) encaminhou contra, alegando que a emenda estava prejudicada em função da aprovação da fusão, a qual determinava claramente os termos da exclusividade, não sendo cabível emendas que os alterassem. Seu encaminhamento foi aplaudido pelas galerias. A emenda foi derrotada por uma larga margem: 87x221, com 10 abstenções (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 485–486). Reforçava-se mais uma vez a consistência do acordo.

Nenhum dos treze destaques votados após o “emendão” foi aprovado. Duas emendas foram retiradas e duas atingiram a maioria simples dos votos, mas não alcançaram a maioria absoluta de 280 votos. Uma terceira emenda foi a que chegou mais próxima deste número com 209 votos, embora tenha recebido mais votos pela rejeição (218). As demais votações receberam aprovações muito baixas, em especial aquelas que confrontavam pontos mais fundamentais do acordo, como as que tratavam sobre a exclusividade. A consistência do acordo foi comprovada, nenhuma tentativa de violá-lo foi tolerada. No encaminhamento das votações a maioria das lideranças recomendaram a rejeição das emendas se baseando no cumprimento do acordo. Em alguns casos, nos quais esteve sob disputa se a proposta descumpria o acordo, prevaleceu a tese de mantê-lo.

### **A reação ao primeiro turno de votações – satisfeitos, mas nem tanto**

O primeiro turno de votação foi encerrado no dia 7 de julho de 1988, durante a 300ª sessão de Plenário. Aprovado o texto do Projeto B de Plenário a Constituinte esperaria até 27 de julho para o início do Segundo Turno de votações. Neste período constituintes ocuparam a tribuna para manifestar suas avaliações sobre o acordo que fora firmado nas negociações do primeiro turno. Em geral, elogiou-se o esforço político para se encontrar o consenso, avaliado como satisfatório, mas objeto de alterações para melhor adequá-lo. No momento em que se votava os destaques às Disposições Transitórias, por exemplo, o constituinte José Serra (PMDB/SP) enfatizou a proibição da vinculação de receitas tributárias, “com ressalva para os fundos de participação, às prestações de garantia às operações de crédito por antecipação de receita e à Educação”. Serra atribuiu a “vinculação rígida” para a Educação à “extraordinária força e penetração do setor que representa essa área na Constituinte”, além do fato da constituição então vigente (de 1967) também conter tal vinculação (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988d, p. 340). Serra lamentava, mas resignava-se com a vinculação permitida à Educação.

Uma indicação da solidez do projeto aprovado pela Educação foi um documento publicado pelo Centrão, no qual listava 43 dispositivos que pretendia modificar no segundo turno de votações, sendo nenhum deles referente à área da Educação, sugerindo que o acordo havia sido satisfatório também para o grupo (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988e, p. 132–134)<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> Alguns constituintes, porém, insistiriam na tentativa de desviar do texto aprovado pelo acordo. Lídice da Mata (PCdoB/BA), por exemplo, considerou que o capítulo da educação ficara aquém das necessidades da área e defendeu como solução a adoção da exclusividade plena. A constituinte informou que o PC do B apresentaria emenda supressiva, propondo retirar o direito das escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas receberem receitas públicas (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988f, p. 27). O constituinte Dionísio Hage (PFL/PA) posicionou-se do lado oposto, lamentando as conquistas progressistas do acordo. Homenageou a CNEC pelos seus 45 anos de fundação, enfatizando seu importante papel na oferta de ensino em regiões do país onde a educação pública era incapaz de prestar atendimento (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988g, p. 22). As escolas da CNEC foram, desde a fase de Subcomissão, adotadas como um exemplo e alternativa às escolas públicas, fundamentando as teses pela destinação de recursos públicos para o ensino privado sem finalidade lucrativa.

### **Segundo turno de votação – os insatisfeitos contra-atacam**

O Segundo Turno de votação ofereceu-se como a oportunidade dos insatisfeitos reagirem ao Projeto B, aprovado no Primeiro Turno. Há seis dias de seu início ainda havia desconfiança sobre a consistência do acordo consagrado nas votações do primeiro turno<sup>141</sup>. Porém, pouco seria modificado. O momento de maior mobilização ocorreu durante a votação de emenda do constituinte Florestan Fernandes (PT/SP), que pretendia reestabelecer a exclusividade plena. O Plenário se reencontrava com uma das maiores controvérsias da ANC, na área da Educação.

Foram votadas cinco propostas, sendo aprovada apenas uma, produto de uma fusão de emendas. As duas emendas que se situaram em lados opostos da disputa em torno da exclusividade foram rejeitadas. A primeira delas, de Florestan Fernandes (PT/SP), seria a última tentativa de definir a exclusividade plena. Os progressistas chegaram neste momento divididos sobre a questão. Muitos dos que haviam se posicionado consistentemente em favor da exclusividade plena ao longo de quase toda a duração da ANC agora se viam divididos entre garantir o cumprimento do acordo firmado no primeiro turno de votação ou arriscar tudo na tentativa de modificá-lo em favor dos interesses que defendiam. O acordo era satisfatório também aos progressistas, pois havia garantido propostas importantes como a gratuidade nas escolas públicas em todos os níveis. O acordo parecia ainda mais satisfatório se considerado a composição do Plenário que votava as emendas, majoritariamente conservador. Consideramos correta a estratégia adotada pelos progressistas que votariam contra a emenda de Florestan Fernandes, permitindo resguardar os inegáveis avanços já consolidados. Esta votação separou, entre os progressistas, aqueles que estavam na Constituinte para marcar posições e os que estavam jogando o jogo parlamentar e pretendiam vencer, ainda que pela metade.

---

<sup>141</sup> O constituinte César Maia (PDT/RJ), por exemplo, denunciou a existência de uma Frente Parlamentar dos Contribuintes, conforme teria sido divulgado por órgãos de imprensa. Segundo ele esta Frente estaria propondo a isenção completa dos gastos com educação no Imposto de Renda, o que significaria, “na prática, desfazer o que a Constituinte já fez, isto é, evitar que as verbas públicas possam subsidiar a escola privada. Deduzir do Imposto de Renda as despesas com educação é o mesmo que transferir verbas públicas para as escolas privadas” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988g, p. 116).

Florestan Fernandes destacou duas emendas com conteúdos idênticos. Ambas propunham definir a exclusividade plena<sup>142</sup>. O próprio Florestan defendeu a proposta, recorrendo, como de costume, a argumentos históricos, alegando que a Igreja Católica deu início nos anos 1930, em conjunto com as escolas privadas, a uma “campanha tenebrosa” contra os pioneiros da Escola Nova, a qual propunha um substitutivo ao Projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, “que era, verdadeiramente, inovador e necessário”. Segundo, Florestan, o projeto que se desejava aprovar na Constituinte era arcaico, retomava teses do início do século XX e propunha o financiamento do ensino confessional, lesando a única possibilidade de escola democrática, que era a escola pública. Seu discurso foi aplaudido.

O constituinte Eraldo Tinoco (PFL/BA) encaminhou contra as emendas, lembrando que Florestan Fernandes sempre esteve presente em todas as mesas de negociação, desde a fase de Subcomissão, negociações das quais resultaram o acordo estabelecido no primeiro turno de votação. Tinoco enfatizou o trabalho educacional das escolas comunitárias e confessionais, criticadas no discurso de Florestan, mencionando “o magnífico trabalho” da CNEC. Mais uma vez a CNEC era mencionada como exemplo para contrariar a tese da exclusividade plena. Argumentou que a exclusividade plena implicaria no fracasso do Estado em atender todos os alunos, como a própria constituição estabelecia, posto que a rede pública de ensino era deficitária e necessitava ser auxiliada pela oferta de ensino das escolas privadas.

Os partidos se dividiram entre aprovação e rejeição da proposta<sup>143</sup>. O constituinte Gumercindo Milhomem (PT/SP) reconheceu que a bancada do PT fez parte do acordo

---

<sup>142</sup> O conteúdo original deste dispositivo no Projeto B de Plenário dispunha a exclusividade com exceção das escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais sem finalidade lucrativa, as quais destinassem seus recursos para outras escolas de mesma natureza, ou ao Poder Público, no caso do encerramento de suas atividades. Além disso, o § 1º deste artigo previa a destinação dos recursos públicos para bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, para alunos carentes, quando houvesse insuficiência de vagas e cursos fornecidos pela rede pública na localidade de residência do aluno. O § 2º estendia a transferência destes recursos para o ensino superior privado, mas apenas para atividades “universitárias de pesquisa e extensão”.

<sup>143</sup> Segundo Ulysses, o Relator se manifestara contrário às emendas. Inocêncio Oliveira (PFL/PE) recomendou que a bancada do PFL votasse “não”. Nelson Jobim (PMDB/RS), alegando cumprimento do acordo firmado no primeiro turno de votações, anunciou que o “PMDB não pode, de forma alguma, votar favoravelmente”. Posição idêntica à do PTB, liderado pelo constituinte Gastone Righi (PTB/SP). Artur da Távola (PSDB/RJ) reconheceu sua posição pessoal favorável à proposição de Florestan, mas em nome do “penoso e sofrido” acordo firmado no primeiro turno, que envolvera abrir mão de algumas posições, como a própria exclusividade plena, pediu para que a bancada do PSDB votasse não. Tadeu França (PDT/PR)



aludido por Artur da Távola, porém mantinha o apoio a emenda porque “o outro lado está insistindo em manter uma emenda que é contra o acordo firmado”. A alegação de Milhomem procedia. Após esta emenda, foi votada uma segunda sobre o tema da exclusividade, mas que buscava tornar seu conceito mais flexível e próximo aos interesses dos setores privados. Surpreendente foi posição da liderança do PDS (favorável à emenda), partido conservador, a qual atribuímos a um provável erro de registro das atas, pois o próprio constituinte Bonifácio de Andrada (PDS/MG), que teria orientado sua bancada a aprovar a proposta, votou “não”. A liderança dos progressistas do PSDB assumiu posição pragmática ao votar pelo acordo, e contra suas próprias convicções, simbolizadas pela “traição” de Octávio Elísio (PSDB/MG) e Hermes Zaneti (PSDB/RS), os quais haviam se mobilizado ao longo de toda a Constituinte pela exclusividade plena, mas se resignaram na fase decisiva com o meio termo aprovado pelo consensual “emendão”<sup>144</sup>.

Morria a exclusividade plena. Entre mortos e feridos em uma batalha travada essencialmente nos bastidores, resistiram apenas 88 soldados, distribuídos entre os partidos de esquerda, parte dos progressistas do PMDB e PSDB, rebeldes à orientação de suas lideranças. Por volta de 22% da bancada do PSDB votou “sim”, bem como uma parcela minoritária do PMDB (35 constituintes). O PDT, partido de esquerda, deixou a questão em aberto e contou com a adesão de exatamente metade de sua bancada pela aprovação da medida. Entre os partidos conservadores o PFL contou com apenas dois rebeldes em seu quadro (Eraldo Tinoco e Raquel Cândido), PDS votou todo pela rejeição, com exceção do constituinte Davi Alves e o PTB contou com o dissidente de sempre,

---

reconheceu que “o texto é fruto de gordo”, razão pela qual deixava a questão em aberto, embora tenha anunciado que a “Liderança vota “sim””. O PL proclamou que votaria não. Roberto Freire (PCB/PE) anunciou que seu partido votaria pela aprovação do destaque, bem como Eduardo Jorge (PT/SP), se manifestando em nome do PT. Lídice da Mata (PCdoB/BA) declarou voto favorável de sua bancada ao destaque, alegando que votava “contra as empresas particulares de ensino e a favor do ensino público e gratuito”. Ademir de Andrade (PSB/PA) também anunciou o voto favorável de sua bancada. José Maria Eymael (PDC/SP) informou que o PDC votava contra, “em nome da liberdade do ensino, direito fundamental da família” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988h, p. 296–298).

<sup>144</sup> Octávio Elísio fez declaração de seu voto, afirmando que era, como sempre fora, a favor da emenda, porém “neste momento, esta questão não se coloca mais como prioridade nossa, mas é absolutamente o meu pensamento”. Somou-se aos 340 constituintes que votaram pela rejeição da proposta. Apenas 88 constituintes votaram “sim”, houve 5 abstenções, no total votaram 433 constituintes (20% votaram sim) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988h, p. 296–298).

Sólton Borges Reis (PTB/SP), cuja posição era conhecida desde sua ativa participação na Subcomissão 8-a.

Parte dos progressistas do PMDB, mas em especial a parcela majoritária do PSDB abandonaram a luta pela exclusividade plena, avaliada como uma batalha perdida, em nome de uma guerra que julgavam maior, ou mais possível (sobretudo pela aprovação da gratuidade do ensino público em todos os níveis). O texto aprovado em primeiro turno para o capítulo da educação era satisfatório, mantê-lo nas votações do segundo turno era a prioridade.

O quadro abaixo mostra a distribuição dos votos “sim” por partidos, como a liderança de cada partido orientou sua bancada nesta votação, bem como a orientação ideológica de cada um dos partidos nas questões referentes à Educação.

**Quadro 30: Distribuição partidária dos votos "sim", emenda Florestan Fernandes**

Orientação ideológica	Partidos	Votos SIM	Total/Bancada	Posição bancada
Dividida	PMDB	35	240	NÃO
Progressista	PT	16	16	SIM
Progressista	PDT	14	28	ABERTO
Progressista	PSDB	11	48	NÃO
Progressista	PCB	3	3	SIM
Progressista	PCdoB	3	5	SIM
Conservadora	PFL	2	124	NÃO
Progressista	PSB	2	6	SIM
Conservadora	PDS	1	36	SIM
Conservadora	PTB	1	25	/
	Total	88	531	

Fonte: elaboração própria

A reação conservadora à proposta de Florestan Fernandes (PT/SP) foi apresentada pelo constituinte Victor Faccioni (PDS/RS), por meio de emenda que propunha suprimir trecho do dispositivo que dispunha sobre bolsas de estudo. Originalmente o artigo regulava a concessão de bolsas para o ensino fundamental e médio, definindo que poderiam se beneficiar das mesmas os alunos que mostrassem insuficiência de recursos, mas apenas no caso de falta de vagas oferecidas pela rede pública. A emenda pretendia

retirar a expressão “para o ensino fundamental e médio”, estendendo estas bolsas também para a pré-escola e ensino superior. A emenda foi defendida pelo autor, recorrendo ao famigerado argumento falacioso segundo o qual “no caso da bolsa de estudo, o recurso é para o aluno e não para a escola”. O constituinte Gumercindo Milhomem (PT/SP) encaminhou contra a emenda, lembrando que ela se referia a um ponto cujo acordo fora muito difícil de ser alcançado. “Inumeráveis e quase intermináveis reuniões foram consumidas com este objetivo”. Informou ainda que foi a manutenção desta emenda que motivou a sustentação da emenda anterior (de Florestan Fernandes). Jorge Hage (PSDB/BA) também encaminhou contra, alegando que a emenda seria “um rompimento do acordo celebrado na matéria dos recursos para a educação” e que votou pela emenda de Florestan exatamente por tomar conhecimento de que o “PFL manteria esta emenda, rompendo, portanto, o acordo”. Inocêncio Oliveira (PFL/PE) defendeu a posição do PFL, argumentando que não houvera acordo em torno da emenda ora debatida. Então Ulysses Guimarães pronunciou mais uma de suas descontraídas frases, “com acordo ou sem acordo, vamos votar”.<sup>145</sup>

A emenda foi rejeitada, mas por uma margem muito mais apertada que a de Florestan: 192x230 e 3 abstenções. Total de 425 votos (45% votaram sim) (BRASIL,

---

<sup>145</sup> Gerson Peres (PDS/PA) anunciou que o PDS votaria sim “em defesa dos dotados pobres do Brasil”. O Relator Bernardo Cabral se posicionou contra a emenda, afirmando que Faccioni “não trouxe nenhuma argumentação capaz de derrubar o texto que foi motivo de ampla discussão e de acordo durante os trabalhos do primeiro turno”. Também recorreu a exemplo pessoal, dizendo que nasceu pobre, mas conseguiu se formar em Direito, argumento este que seria depois contrariado. Octávio Elísio (PSDB/MG) que havia rejeitado emenda de seu próprio interesse em nome do acordo voltou a invocá-lo, afirmando que o PSDB “não aceita que se descumpra o acordo à extensão de bolsas de estudo. Desde o primeiro momento este item foi negociado sem a aceitação de extensão ao ensino superior”. Gastone Righi (PTB/SP) anunciou que a liderança do PTB votaria a favor da emenda e afirmou que Cabral não teria se formado caso vivesse na Baixada Santista, “porque lá não há universidade pública”. Lídice da Mata (PCdoB/BA) anunciou que o PC do B votaria “não”. José Maria Eymael (PDC) afirmou que a bancada do partido votaria a favor, pois o texto do Projeto B “é elitista”. Tadeu França (PDT/PR) pronunciou a orientação da bancada do PDT pela rejeição da emenda, dizendo que o partido reafirmava seu compromisso com a escola pública gratuita e de boa qualidade. Ademir Andrade (PSB/PA) anunciou o voto pela rejeição do PSB criticando a postura do PFL e PSD: “é interessante que só o PMDB e o PSB respeitam o acordo, o PFL e o PDS não”. O líder do PCB, Roberto Freire (PCB/PE), proclamou o voto contrário de sua bancada. Inocêncio Oliveira (PFL/PE) orientou sua bancada a votar pela aprovação, por considerar a emenda justa, por permitir que o aluno pobre trabalhe durante o dia e estude à noite nas universidades. O PDS seguiu a posição do PFL, anunciando por meio de Gerson Peres (PDS/PA) o voto favorável à emenda e afirmando ter “compromisso com os alunos e não com a escola”. Nelson Jobim (PMDB/RS), líder do PMDB após a saída de Mário Covas, alegando cumprimento ao “grande acordo no primeiro turno”, do qual “não se afasta”, pronunciou o voto pela rejeição de sua bancada. Gumercindo Milhomem (PT/SP) anunciou em seguida o voto “não” do PT.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988h, p. 301–303). A superioridade de votos da emenda conservadora era esperada, dada a composição do Plenário, (também majoritariamente conservadora). Na verdade, se considerássemos somente os interesses pessoais de cada constituinte ou programáticos de cada partido, esta emenda seria aprovada com facilidade. Somente não foi por conta do acordo, o qual blindou a posição moderada impressa no texto do consenso, protegendo-a do ataque dos constituintes mais radicais, os quais pretendiam fugir do acordo e marcar posições.

### 3.9 Balanço (Educação)

Quando a Subcomissão 8-a foi instalada em março de 1987 já pesava sobre ela pressões de todos os lados da sociedade, seja em termos gerais sobre a temática da Educação, ou por questões mais específicas. Uma preocupação e crítica recorrente, de caráter mais teórico, a qual poderia ser estendida para todo o texto constitucional, dizia respeito ao seu nível de detalhamento. Dois anos antes da instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) um editorial do *Estado de São Paulo* já demonstrava sua preocupação com a hipótese da futura Constituinte elaborar um texto constitucional detalhista na área da educação. A preocupação se derivava do trabalho “prolixo” realizado pela Comissão de Estudos Constitucionais (a Comissão Arinos). O jornal alegava que uma constituição deveria conter “apenas linhas mestras, muito gerais, formulações de princípios que não dizem respeito à organização do sistema de ensino”, o qual caberia à lei de diretrizes e bases da educação nacional (“Ensino e Constituição”, 1986).

Conforme argumentamos no Cap. 1, embora o fenômeno da constitucionalização de direitos sociais não tenha sido inaugurado pela ANC brasileira, no final dos anos 1980 esta era uma ideia que encontrava uma profunda resistência, por sua prática ser rara e porque rompia com uma tradição de estudos constitucionais, que defendia a elaboração de constituições sintéticas. A Constituição de 1988 foi e continua sendo muito criticada pelo seu alto nível de detalhamento, sendo a própria concepção da Constituinte a partir da qual foi criada, associada com práticas classificadas como “ruins” para a elaboração de uma “boa” constituição. Em muitos aspectos a Constituinte de 1987-88 foi a antítese da “boa constituinte”, imaginada por Jon Elster (ELSTER, 1995): não foi exclusiva, teve “excessiva” publicidade, não ocorreu distante da capital ou de um centro de grande pressão, não respeitou seus próprios prazos regimentais e entrou em vigor imediatamente após sua promulgação.

Durante a Constituinte, o detalhamento da Constituição também foi objeto de debates. Em geral, os constituintes mais progressistas viam em uma constituição mais detalhada a oportunidade de constitucionalizar direitos sociais atendendo, na janela única representada pela Constituinte, aos interesses que representavam. O próprio conceito de “boa constituição” esteve em disputa. Além da preocupação quanto ao formato da nova

constituição, a Constituinte teria que lidar com as questões de mérito que se expressariam na divisão ideológica dos partidos políticos e dos constituintes, influenciados e pressionados pela expectativa dos atores externos. Na área da Educação um tema se destacou mais que os outros: a transferência de recursos públicos. A controvérsia era definida pela disputa sobre quais escolas poderiam receber estas verbas.

Prevaleceu, no início dos trabalhos constituintes, a tese de que recursos públicos deveriam ser destinados exclusivamente às escolas públicas, motivo pelo qual chamamos este tema de “exclusividade”. A luta em torno da exclusividade ofereceu várias nuances à sua definição, expressas nos documentos elaborados nas diferentes fases da ANC. Em um extremo posicionava-se a tese que chamamos de “exclusividade plena”, pois não permitia quaisquer exceções à definição referida acima. Em outro extremo estava a ideia de que os recursos públicos deveriam ser destinados ao ensino, sem distinção entre escolas públicas e privadas. Entre estes dois extremos encontrava-se uma terceira definição, a qual defendia que os recursos públicos deveriam ser destinados exclusivamente para as escolas públicas, com exceção das escolas filantrópicas, confessionais e comunitárias que fossem sem finalidade lucrativa. A engenharia institucional adotada para a construção normativa de cada uma dessas teses empregou variados dispositivos e, como consequência, embora o confronto se dividisse entre três teses, houve um amplo leque de alternativas sobre o modo de defini-las.

Nessa pesquisa privilegiamos os trabalhos na Subcomissão 8-a, a qual tratava, além da Educação, da Cultura e do Desporto. Foi nesta Subcomissão que foram definidos os temas que seriam objeto de disputa ao longo de todas as demais fases da ANC. No Cap. 3.4 analisamos 24 dos temas que entraram na agenda desta Subcomissão, seja por iniciativa de constituintes ou de grupos de interesse. Enfatizamos, aliás, a ação desses grupos, mostrando como suas posições e atuações moldaram o campo de ação dos constituintes nesta subcomissão. No Cap. 5.1 mostraremos, por meio da análise de redes, como esses grupos se relacionaram entre si e com os constituintes, definindo blocos de atuação conjunta, conduzidos pelos *grupos centralizadores*.

A Subcomissão 8-a, marcada pela oposição ideológica entre seu Presidente Hermes Zaneti (progressista) e seu Relator João Calmon (conservador), foi responsável por elaborar um Anteprojeto, cujo conteúdo privilegiou os interesses da escola pública

como nenhum outro faria. Por exemplo, foi aprovada a exclusividade plena. Os resultados desta subcomissão se deram em consequência da influência de uma dupla de variáveis: potencial de influência dos grupos de interesse e composição partidária. O potencial de influência dos grupos de interesse foi maior nesta Subcomissão pela possibilidade de fazerem lobby direto e formal, por meio das audiências públicas. O potencial de influência relativa dos grupos de interesse revelava uma posição privilegiada do lobby associado aos interesses da escola pública, pois este, além da vantagem numérica, vendia seus interesses em um ambiente mais receptivo. Isto é, a composição da Subcomissão 8-a era equilibrada entre progressistas e conservadores, o que já era uma vantagem em relação a qualquer outra fase da ANC, quando os conservadores passariam a ser maioria com folga, e contava com constituintes dispostos a carregar as bandeiras destes grupos de interesse, tornado suas mensagens mais ressonantes.

Nem o progressista mais otimista acreditava que o Anteprojeto da Subcomissão poderia ser o retrato do futuro da Educação na ANC. A reação conservadora era esperada, mas suas consequências incertas. A Constituinte viveria sob constante ameaça de reversão dos seus avanços, o que, de fato ocorreria, mas nunca como os prognósticos mais pessimistas, ou realistas, imaginaram. Sustentamos que estabeleceu-se, a partir da aprovação do Anteprojeto da Subcomissão 8-a, uma espécie de *path-dependency*, o preço político para modificar as teses legitimadas pelos grupos de interesse e expressos neste documento era muito alto. Em suma, embora o Anteprojeto da Subcomissão fosse ser modificado nas demais fases, seus efeitos nunca deixariam de influenciar nas negociações futuras. Negociações que faltaram na segunda fase da ANC.

A Comissão 8 ficou marcada por ser a única das oito comissões temáticas que falhou em sua missão de apresentar um projeto para a Comissão de Sistematização. Argumentamos que a razão deste fracasso foi a polarização política somada às características do Regimento Interno. Omissos e prolixos, o regimento foi dobrado pelas forças políticas ao sabor de seus interesses. Uma série de questões procedimentais obstruíram o andamento da votação e impediram que fosse encontrada uma solução após os dois documentos elaborados pelo Relator desta Comissão, Artur da Távola, serem rejeitados. O progressista peemedebista, o qual posteriormente ingressaria como figura importante do PSDB, bateu de frente com o Presidente desta Comissão, o conservador

pefelista Marcondes Gadelha. Repetia-se o jogo da Subcomissão 8-a, com papéis invertidos entre progressistas e conservadores.

Não eram apenas as figuras de presidente e relator que se invertiam, a vantagem conservadora, que era mínima ou inexistente na Subcomissão 8-a, passava a ser avassaladora. Os conservadores julgavam que tudo podiam, enquanto os progressistas sabiam que tinham ao seu lado o Relator e seus substitutivos. A estratégia dos conservadores era rejeitar todos os relatórios elaborados por Artur da Távola e depois aprovar suas próprias emendas. Quando perceberam que isso seria impossível, pois os progressistas obstruiriam a votação com aval do Regimento, já era tarde. O sabor foi amargo, pois sabia-se que o acordo era possível, tivessem as negociações assumido outros rumos. A Comissão encerrou sem elaborar nenhum projeto, mas o consenso, pelo menos na área da Educação, estava muito próximo e seria retomando na próxima fase.

A Comissão de Sistematização, além da normal complexidade de seu trabalho, pois era responsável por sistematizar oito anteprojetos tratando dos mais variados temas, ainda teria que lidar com os problemas herdados da Comissão 8. Como não havia um Anteprojeto a partir do qual se basear, a Comissão de Sistematização iniciou sob a polêmica dos procedimentos para elaborar um texto para a Educação. O Relator Bernardo Cabral decidiu não decidir, primeiro delegou a função para a constituinte Sandra Cavalcanti, na figura de relatora-auxiliar. Após esta recusar o trabalho, alegando que estava procedimentalmente impedida, pois não tinha nenhum projeto para se basear, Cabral optou pela negociação. Buscou o consenso sobretudo dentro do PMDB, reunindo-se com suas principais lideranças. A bem da verdade, os dois primeiros documentos que seriam elaborados pela Sistematização teriam pouco valor na disputa política, pois eram apenas requisitos formais para que se entrasse na fase de apresentação de emendas de mérito. Não a toa, foram apelidados pela imprensa de “Frankenstein” e “Bebê de Rosemary”.

O texto da Educação, componente dos Substitutivos de Cabral, elaborados com consideração às emendas apresentadas pelos constituintes, inclusive de mérito, seria votado e aprovado sem maiores resistências, pois chegara à sessão de votação já amarrado por um consenso. Apenas sete destaques foram votados ao texto da Educação, sendo aprovados apenas aqueles que foram fruto de um consenso. Também na fase de



Sistematização definiu-se o conceito base da exclusividade, o qual prevaleceria até o final: os recursos públicos seriam transferidos exclusivamente às escolas públicas, com exceção das escolas filantrópicas, confessionais e comunitárias sem finalidade lucrativa. Os grupos de interesse, por outro lado, não se resignariam com as soluções negociadas nos bastidores pelas lideranças partidárias. O lobby promovido pelo Fórum, principal grupo centralizador da área da educação, investiria até o final pela tese da exclusividade plena, questão que estaria em jogo até a última votação na fase de Plenário. A FENEN, solitária na defesa da destinação de recursos para escolas privadas com finalidade lucrativa, também investiria em estratégias lobistas até o final. Por outro lado, o lobby confessional, centralizado pela CNBB, o qual desejava apenas à exceção da destinação de recursos para as escolas sem finalidade lucrativa, já atingira seu objetivo e o tom moderado de suas propostas jogavam a seu favor.

O dispositivo assegurando gratuidade em escolas públicas de todos os níveis, que parecia questão consolidada nas fases anteriores passou a ser ameaçado pela crescente tendência dos conservadores em questionar a gratuidade no ensino superior. Ainda na votação da Comissão de Sistematização fora destacada emenda propondo que em universidades deixassem de pagar apenas os alunos que comprovassem não terem condições financeiras. A ANDES, membro do Fórum, interveio e convenceu o autor da emenda, o constituinte Cunha Bueno, a retirar aquele pedido. A participação dos grupos de interesse apresentando aos constituintes os efeitos potencialmente negativos da aprovação de determinadas propostas mostrou-se estratégia bem sucedida. É impossível especular quantas emendas nem chegaram a entrar na agenda de votações por intermédio da intervenção desses lobbies.

Outro fato importante para a análise, ocorrido durante os trabalhos da Comissão de Sistematização, foi a formação de grupos suprapartidários, entre os quais o “Grupo dos 32”, que depois cresceria e formaria o Centrão, o qual, já na fase de Plenário, seria responsável por alterar o Regimento Interno e instalar a incerteza sobre o processo constituinte. Temia-se que com as alterações partir-se-ia do zero. Todos os avanços estavam ameaçados.

As ameaças não se concretizariam. O Plenário foi o palco do consenso. A emergência do Centrão e seu projeto reformista não afetou radicalmente o Capítulo da

Educação. Líderes de todos os partidos, do PT ao PFL, do PC do B ao PL, sentaram-se sobre a mesa e negociaram o consenso. A sessão de votação do Capítulo da Educação foi adiado em um dia para que as negociações se concretizassem. O final feliz seria apenas selado na manhã da votação. Foi aprovada a fusão de emendas, mais conhecida como “emendão”. A questão da exclusividade que fora o maior objeto de divisão política nas demais fases da ANC, seria utilizado pelos progressistas como moeda de troca para aprovação de um outro dispositivo que ameaçava fugir de suas mãos – a gratuidade nas escolas públicas em todos os níveis. Os progressistas abririam mão da exclusividade plena, em troca os conservadores cederiam à proposta de instituir cobrança no ensino superior.

Os grupos de interesse ligados aos interesses da escola pública, reunidos nas galerias do Plenário e nas áreas externas do Congresso iriam chiar a cada concessão dos progressistas. Mas era o acordo possível. O poderoso lobby confessional dormiria feliz: aprovaram suas duas principais demandas, transferência de recursos públicos para escolas confessionais sem finalidade lucrativa e obrigatoriedade de oferta do ensino religioso nas escolas públicas. As propostas deste setor, aliás, seriam aquelas que transitarium com maior consistência ao longo dos documentos elaborados na ANC. Salvo o Anteprojeto da Subcomissão 8-a e os dois Substitutivos de Távola, na Comissão 8, esta dupla reivindicação do lobby confessional estaria presente em todos os documentos.

O “emendão” ainda teve que mostrar resistência contra os demais destaques que incidiram sobre ele. O acordo prevaleceu em todos os momentos. O segundo turno de votações em Plenário apenas selaria a solidez do consenso. O acordo ainda seria confrontado por uma emenda de Florestan Fernandes (PT/SP) e outra de Victor Faccioni (PDS/RS), cada uma buscando reafirmar um dos extremos da exclusividade. Em nome do acordo, lideranças históricas pela exclusividade, como Octávio Elísio (PSDB/MG) e Hermes Zaneti (PMDB/RS), votariam contra seus próprios interesses.

A Constituição brasileira de 1988 definiu um Capítulo da Educação que expressou um surpreendente consenso, construído mediante negociações que envolveram lideranças de todos os partidos. Partindo do radicalismo romântico dos progressistas, expresso no Anteprojeto de sua fase inicial, a ANC levaria a Educação até um dos maiores consensos desta Constituinte, mas não sem antes atravessar o terreno acidentado

da fase de comissões, que talvez em razão mesmo de sua polarização radicalizada, tenha assustado aos progressistas e conservadores que decidiram sentar para conversar.

Nossa hipótese sobre o modelo de organização dos grupos de interesse é analisado no Cap. 5.1, no qual mostramos as redes de relações que constituíram blocos de influência, a partir dos quais irradiaram os lobbies que influenciariam o processo decisório na área da Educação.

## 4. OS GRUPOS DE INTERESE NA ÁREA DA SAÚDE

### 4.1 Introdução

Há uma ampla literatura que analisa o Capítulo da Seguridade Social na Constituição de 1988, assim como suas consequências para a área da Saúde, que integra este capítulo na Seção II – Da Saúde. Embora o debate pós-constituinte não seja prioridade para esta pesquisa, consideramos relevantes alguns de seus elementos que trazem subsídios para a compreensão do que estava em jogo na Constituinte, bem como a auto-avaliação dos vencedores e dos perdedores. Rosa Maria Marques e Áquilas Mendes (2005), por exemplo, entendem que a Constituição de 1988 significou uma verdadeira inflexão no tratamento até então concedido pelo Estado à questão dos direitos sociais, em especial na área da Saúde. Para os autores isso só foi possível porque os constituintes, principalmente os progressistas, tinham clareza sobre a necessidade de resgatar

[...] a imensa dívida social brasileira herdada do regime militar e de se avançar em termos de proteção social, procuraram introduzir na Constituição direitos básicos e universais de cidadania, assegurando o direito à saúde pública, definindo o campo da assistência social, regulamentando o seguro-desemprego e avançando na cobertura da previdência social. (MARQUES; MENDES, 2005, p. 40)

A universalização do acesso a Saúde é considerada pela literatura como uma das principais evoluções da Constituição de 1988. Para Marques e Mendes o direito à Saúde foi incorporado como um direito do cidadão, superando a vinculação do serviço público aos trabalhadores contribuintes do mercado formal, mesmo argumento que desenvolvemos em análise comparativa das constituições brasileiras (NORONHA; COSTA; TROIANO, 2014).

Apesar da Constituição de 1988 ter promovido um significativo avanço no que diz respeito a área da Saúde, a literatura costuma ser crítica em relação à questão do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), considerando-o o maior obstáculo para sua eficiência. Embora a Carta de 1988 tenha definido diversas fontes para garantir o financiamento da Seguridade Social (incluindo o SUS), muitas não foram colocadas em prática, ou só foram colocadas anos após a Constituição através de emendas. Um

exemplo são os recursos previstos na Constituição a partir de impostos da União, dos estados e municípios:

A Constituição de 1988 não definia, entretanto, como seria a participação dos entes federados no financiamento da Seguridade Social. Em 1997, foi criada a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), cujos recursos se somariam àqueles definidos na Constituição. Somente em 13 de setembro de 2000 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29, estipulando a forma da inserção da União, dos estados e dos municípios no financiamento do Sistema Único de Saúde. (MARQUES; MENDES, 2005, p. 41)

Para Ocké-Reis, outro problema importante (e este é o foco de seu livro) é a existência de um setor privado paralelo ao sistema público:

[...] o governo federal patrocina o consumo de planos privados de saúde pelas famílias, pelos empregadores e por seus próprios funcionários – por meio da renúncia da arrecadação fiscal [...]. Esses subsídios do governo, que patrocina o consumo dos planos de saúde, privou o SUS de recursos financeiros, os quais poderiam ser utilizados para ampliar a cobertura e incrementar a qualidade [...]. A presença desses incentivos governamentais permite que se aceite como plausível a ideia de que os mecanismos privados de financiamento tendem a minar o financiamento público da assistência à saúde [...]. (OCKÉ-REIS, 2012, p. 26–27).

Segundo o autor, o funcionamento do sistema de financiamento da área de Saúde exigiria mudanças em leis e também na Constituição. O Art. 199 da Constituição é o mais criticado pelo autor, pois estabelece que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

Outra crítica recorrente da literatura se refere à incapacidade do texto constitucional em garantir a aplicabilidade dos princípios nele definidos. A questão regulatória, por exemplo, é considerada por Ocké-Reis um grande problema para definir o padrão legal de interação entre os sistemas públicos e privados. O autor sustenta, portanto, que a concorrência dos planos de saúde no mercado cria barreiras para permitir uma aproximação do ideal de universalização do sistema público de saúde, o SUS. Este debate sobre a relação entre os setores público e privado balizou as principais disputas na definição da política de Saúde durante a Constituinte. Conforme mostramos no Capítulo anterior, os debates em torno da área da Educação também foram pautados pelo conflito sobre o financiamento do sistema educacional e, em especial, sobre qual seria o papel da iniciativa privada.

Apesar de haver uma extensa literatura interpretando os efeitos da Constituição de 1988 para a área da Saúde, poucos trabalhos analisaram as negociações entre os atores políticos durante a Constituinte. Em relação especificamente à atuação dos grupos de interesse na definição constitucional do Capítulo da Educação na ANC, destacamos os seguintes trabalhos, a partir dos quais nos baseamos para estabelecer um mapeamento inicial das entidades que participaram do processo: (GONÇALVES, 2005), (GERSCHMAN; SANTOS, 2006), (MARQUES; MENDES, 2005) e (PIRES; DEMO, 2006). De forma mais ou menos direta todos eles abordaram em algum momento a atuação de grupos de interesse da área da Saúde na ANC.

O contexto abarcado pelo conflito entre público e privado no momento da instalação a ANC em fevereiro de 1987 foi produto de desdobramentos históricos importantes na evolução do sistema de saúde brasileiro. Por esse motivo, fazemos uma breve análise retrospectiva dos eventos antecedentes ao processo constituinte de 1987-88, mostrando os principais momentos de inflexão da história da Saúde no Brasil.

Não é possível pensar em políticas públicas de Saúde antes dos anos 1930, aliás, a Constituição Republicana Federativa de 1891 não fazia qualquer menção a direitos sociais, coletivos ou individuais do trabalho – as palavras “social”, “trabalho”, “saúde”, “educação” não eram nem mesmo mencionadas texto de 1891. Assim, a Constituição de 1934 não mudou propriamente a história do Brasil, mas sim o paradigma constitucional dos direitos sociais e do trabalho (NORONHA; COSTA; TROIANO, 2014).

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) em 1930 foi um marco da medicina previdenciária no Brasil. Os IAPs, organizados por categorias profissionais, substituíram as antigas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), que eram restritas aos trabalhadores de empresas ferroviárias, marítimas e bancárias. Em 1931 foi criado o Ministério da Educação e Saúde e o Departamento Nacional de Saúde e Assistência Médica Social que guiavam campanhas sanitárias.

O sistema de saúde no período de Vargas (1930-1945) fundava um Estado corporativo de saúde mantido por empregados, empregadores e Estado. Os direitos sociais eram voltados para a classe trabalhadora afastando a Saúde de um princípio de universalização, o qual fundamentaria o movimento para a criação de um sistema único de saúde.

A criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) em 1942 também foi um importante marco na política de saúde brasileira<sup>146</sup>. O SESP nasceu a partir de um acordo bilateral com os Estados Unidos, o qual estabelecia como suas atribuições o saneamento do Vale do Amazonas, o preparo de profissionais para o trabalho de saúde pública e a colaboração com o então Serviço Nacional de Lepra (RENOVATO; BAGNATO, 2008). O SESP organizava grandes campanhas no interior do país, voltadas para as regiões norte e nordeste, como educação sanitária, saneamento e assistência médica às populações carentes para evitar a disseminação das endemias rurais como a febre amarela, malária, mal de Chagas e esquistossomose.

Em 1953 o Ministério da Saúde separou-se do Ministério da Educação e se expandiu com o SESP. Segundo Maria Aureliano e Sônia Draibe, nos anos 1960 a qualidade da saúde pública decaiu drasticamente por falta de investimento do governo (AURELIANO; DRAIBE, 1989). Santos Gerschman e Maria dos Santos mostraram que em 1960 a maioria dos hospitais no Brasil (62,1%) eram privados e com fins lucrativos (GERSCHMAN; SANTOS, 2006). Em 1967 os IAPs foram unificados, acabando com os privilégios de categorias profissionais e limitando o poder dos sindicatos. A partir de 1970, no governo Geisel, houve um processo de extensão da área de cobertura do acesso à saúde através da compra de serviços privados de saúde e do Programa Nacional de Imunização, Programas de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (PIASS).

Em face de um sistema público de saúde falido, marcado por uma distorção na política de saúde com um claro favorecimento do setor privado, ocorreu em 1979 o I Simpósio Nacional de Política de Saúde, realizado pela Comissão de Saúde da Câmara

---

<sup>146</sup> O SESP, Serviço Especial de Saúde Pública, foi criado em 1942 para sanear a Amazônia e a região do Vale do Rio Doce, onde se produzia borracha e minérios de ferro, matérias-primas estratégicas para o exército americano, aliado brasileiro na Segunda Guerra Mundial. Depois atuou em conjunto com o Ministério do Trabalho, Indústria e Trabalho e o Departamento Nacional de Imigração, prestando serviços de saúde aos trabalhadores nordestinos enviados aos seringais através do Programa de Migração, nas hospedarias de Fortaleza, Belém e Manaus. Também se empenhou na formação de profissionais de saúde, implementando escolas de enfermagem no RJ, BA, RS e AM. Passou, nos anos 1950, a concentrar sua atuação no Programa do Vale do Rio São Francisco, prestando serviços de saúde para aquela região (AL, PE, BA, SE, MG), e expandiu sua atuação além das atividades sanitárias básicas, para assistência médica, educação sanitária, realização de pesquisas em medicina tropical (por intermédio do Instituto Evandro Chagas, criado para dar suporte científico à SESP), etc. Em resumo, a SESP sempre concentrou sua atuação nas regiões mais desassistidas do Brasil. Em 1960, por meio da lei nº 3750, o SESP se transformou em Fundação SESP, se vinculando ao Ministério da Saúde e adquirindo caráter permanente. Nos governos militares a Fundação foi perdendo seu prestígio e suas prerrogativas de prestação de assistência sanitária sendo extinta nos anos 1990 (PISQUILA, 2011).

dos Deputados, um movimento representado pelo CEBES (Centro Brasileiro de Estudos de Saúde) que apresentou e discutiu publicamente, pela primeira vez, sua proposta de reorientação do sistema de saúde, que já se chamava na época Sistema Único de Saúde (SUS).

Com o processo de democratização intensificado no início dos anos 1980, a expectativa de uma constituinte e o agravamento da crise da saúde pública, diferentes setores da sociedade se organizaram a fim de estabelecer projetos de reajuste para a área de Saúde. O próprio governo elaborou a proposta de criação de uma rede de serviços básicos de saúde integrada aos Ministérios da Previdência e da Saúde, o PREV-SAÚDE, o qual, no entanto, nunca foi colocado em prática.

A literatura analisada identificou três grandes áreas de interesse atuando durante a Constituinte:

1) Movimento Sanitarista: representado pelas entidades que buscavam a Reforma Sanitária através de uma proposta de universalização e fortalecimento do setor público de saúde.

2) Setor privado: objetivo era privilegiar a iniciativa privada na área da saúde e foi representado por entidades vinculadas às formas corporativas de comercialização dos serviços de saúde.

3) Grupo institucional: representado pelo Ministério da Saúde e, sobretudo pelo Ministério da Previdência Social, o qual buscava manter seu papel central de administrador da saúde brasileira por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps).

A literatura<sup>147</sup> salientou a força do lobby do movimento sanitário, o qual contou com uma organização bastante sólida, a ponto do então Presidente José Sarney declarar que o movimento constituiu uma “verdadeira pré-constituinte”. Eleutério Rodriguez Neto, José Gomes Temporão e Scorel Sarah afirmam que a área da Saúde “foi o setor que conseguiu chegar à Assembléia Nacional Constituinte com a proposta mais discutida, legitimada e completa e que continha o ideário do movimento sanitário” (RODRIGUEZ NETO; TEMPORÃO; SARAH, 2003, p. 51).

---

<sup>147</sup> Além das obras citadas, ver (RODRIGUEZ NETO, 1994).



A pré-constituente foi atribuída pela imprensa e por constituintes, sobretudo, à VIII Conferência Nacional da Saúde (VIII CNS), evento realizado entre os dias 17 a 21 de março de 1986, que reuniu mais de 4 mil pessoas dos mais diversos segmentos sociais. Nesta Conferência foi produzido um relatório com diversas propostas, entre as quais, a criação do SUS, conforme analisamos adiante. Segundo Mariana Oliveira, este documento tornou-se a base do lobby dos sanitaristas para a Constituinte (OLIVEIRA, MARIANA SIQUEIRA DE CARVALHO, 2005).

Além do CEBES, já mencionado, outras entidades se destacaram em torno do movimento sanitarista, por exemplo, a ABRASCO (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva) e o CFM (Conselho Federal de Medicina). Consideramos, porém, que foi a Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS) a responsável pela centralização do projeto do Movimento Sanitarista, traduzido na elaboração de um documento com propostas constitucionais, que acomodou interesses antagônicos dos extremos entre os setores público e privado. A polarização dentro da Comissão seria responsável pela sua instabilidade. Seu documento foi a mais bem preparada tradução normativa das expectativas expressas pela VIII Conferência Nacional de Saúde, mas simultaneamente rivalizava com suas propostas mais estatizantes. A proposta defendida pelos sanitaristas na Assembleia Nacional Constituinte adaptou o documento da CNRS aos interesses originais da VIII CNS, os quais seriam amplamente atacados pelos conservadores, incluindo membros da própria Comissão, como a Federação Brasileira de Hospitais (FBH).

O relatório elaborado pela VIII Conferência Nacional de Saúde recomendava a estatização progressiva do sistema único de saúde, admitindo a participação do setor privado em caráter complementar, mas apenas mediante contrato de direito público. Defendia a estatização da indústria farmacêutica, embora sua comissão de redação admitisse que esta proposição “aprovada na Assembleia Final, conflita com esse posicionamento geral [de participação do setor privado], por não ter sido objeto de uma discussão mais aprofundada” (SAÚDE, 1986, p. 2–3).

A CNRS foi instalada por sugestão da própria VIII CNS, que propunha “a criação do Grupo Executivo da Reforma Sanitária composto por órgãos governamentais e pela sociedade civil organizada”, cabendo “ao Ministério da Saúde a convocação e

constituição do referido grupo” (SAÚDE, 1986, p. 18). Seguindo tais recomendações, por meio de uma portaria interministerial dos Ministérios da Previdência e Assistência Social, da Saúde e da Educação, foi estabelecida a criação da CNRS, composta por 26 membros. O objetivo da CNRS era institucionalizar as resoluções da VIII CNS, porém, como argumentamos, ela se afastou das teses mais estatizantes, propondo um documento mais moderado e palatável aos interesses do setor privado. Por este motivo a CNRS recebeu críticas de importantes aliados, como a ABRASCO, que recuou de seu apoio anunciado durante o I Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, realizado ainda em 1986. A ABRASCO preferia que se desdobrasse da VIII CNS um Grupo Executivo da Reforma Sanitária, “de conotação mais objetiva, mais ágil, mais ligado à execução, para viabilizar a Reforma”. O Conselho Federal de Medicina (CFM), outro importante aliado, lamentou os resultados da CNRS, da qual se esperava a expressão de um braço normatizador da VIII CNS, mas “o que se viu, no entanto, foi umas coisas atrapalhadas desde sua composição, onde não houve transparência de critérios para a escolha”, a Comissão funcionou “no vácuo, sem nenhuma comunicação com a sociedade” (PAIM, 2008, p. 132–133). Apesar das críticas, em geral o documento da CNRS, bem como seu *lobby centralizador*, foi apoiado pelas entidades associadas à reforma sanitária. As convergências entre o programa moderado da CNRS e as ambições estatizantes, sobretudo dos *grupos individuais* mais radicais à esquerda, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), gerariam rompimentos pontuais, porém muitos dispositivos da seção da saúde na Constituição foram inegavelmente inspirados no documento da CNRS.

O setor privado, segundo Rodriguez Neto; Temporão; Sarah (2003), foi representado diretamente pelos principais dirigentes de empresas de planos de saúde privado, isto é, não teria contado com um *lobby centralizador*. Segundo os autores, ao contrário dos sanitaristas, os representantes do setor privado não apresentaram nenhuma proposta conjunta de texto constitucional. Seis entidades defenderam os interesses dos estabelecimentos privados de saúde durante as audiências públicas da mencionada Subcomissão 7-b (Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente): Unimed, Federação Brasileira de Hospitais (FBH), Associação Brasileira de Medicina de Grupo (ABRAMGE), a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde

(FENAESS), a Associação Brasileira de Hospitais (ABH) e o Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade (IPCC).

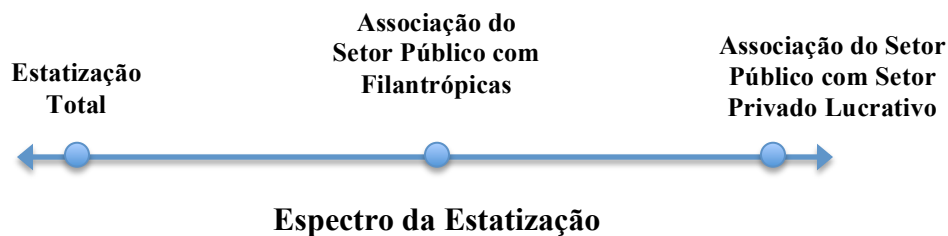
Em relação ao grupo institucional, a literatura enfatizou as divergências entre o Ministério da Saúde e da Previdência Social, os quais atuaram na Constituinte buscando a preservação e/ou fortalecimento de suas pastas. De fato, os Ministérios da Saúde e da Previdência, este também por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), apresentaram posições diversas sobre a proposta de reforma sanitária, sobretudo, em relação à estrutura administrativa que o sistema nacional de saúde deveria assumir. Em 1987, quando foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, os dois ministérios dividiam a administração da saúde nacional, mas o Ministério da Saúde, com muito menos recursos, assumia um papel secundário. Esta divisão de prerrogativas entre ministérios e órgãos a eles associados era diagnosticada pelo movimento sanitarista como um dos principais responsáveis pelos graves problemas do sistema de saúde brasileiro. A proposta de unificação era apresentada como uma solução quase unânime, porém expressa em diferentes nuances, sobretudo, em relação ao papel que os Ministérios deveriam assumir neste modelo unificado, bem como o processo de transição de um modelo para o outro.

Propomos uma abordagem complementar à esta apresentada pela literatura analisada. Consideramos que as três áreas de interesses identificadas (movimento sanitarista, setor privado e grupo institucional) se organizaram em torno de três grandes debates na área da saúde: 1) a questão da saúde como direito do cidadão e dever do Estado (lema da VIII Conferência Nacional da Saúde, da qual se desdobrou a CNRS), rompendo com o modelo de medicina previdenciária e voltando o sistema nacional de saúde para o princípio da universalidade; 2) questão do arcabouço institucional, isto é, como seria organizado administrativamente o sistema nacional de saúde; e 3) questão do financiamento. Esses três grandes temas constituíram o “tripé do debate sobre saúde”, nas palavras de José Rocha Carvalheiro, representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em audiência pública na Subcomissão 7-a (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 182).

Comparamos todos os documentos elaborados nas diferentes fases da ANC, a correspondência dos mesmos com os interesses defendidos pelos grupos de interesse,

bem como o processo pelo qual cada um foi elaborado. Nossa análise privilegiou a ação dos grupos de interesse, considerando a influência dos lobbies uma peça complementar do quebra-cabeça que constituiu o jogo de interesses, cujos principais atores foram os constituintes e os partidos políticos. Consideramos o padrão de atuação desses grupos compatível com o modelo organizativo proposto na pesquisa. Em linhas gerais, consideramos que o “tripé do debate” na área da saúde dividiu os grupos de interesse em duas grandes áreas de interesse, a primeira identificada com propostas associadas à estatização do sistema nacional de saúde e a segunda com propostas defendidas pelo setor privado. Esta divisão é, rigorosamente, metodológica, embora sejam observadas correspondências nas posições assumidas pelos grupos em cada um dos temas analisados. Consideramos dezenove temas diferentes, mas privilegiamos à questão da relação entre os setores público e privado, isto é, o papel de cada um desses setores no sistema nacional de saúde. Trata-se de um tema amplo, que envolveu diversos subtemas, mas que tem como sua coluna vertebral o que chamamos de “espectro da estatização”. Trata-se de uma expressão gráfica sobre os variados posicionamentos em torno do tamanho do papel do Estado no sistema de saúde nacional, conforme representado abaixo.

**Figura 3: Espectro da Estatização**



**Fonte:** Elaboração própria.

Na extrema esquerda posicionamos o ponto correspondente à posição que chamamos de “Estatização total”. Os defensores desta posição propunham que o sistema nacional de saúde fosse totalmente administrado pelo Estado, sendo abolido qualquer convênio com hospitais da rede privada, podendo ser admitida a liberdade de atuação do

setor privado, desde que independente dos recursos públicos. Esta posição apresentava um problema de caráter prático, admitido até mesmo pelos seus defensores. O modelo de saúde brasileiro então vigente privilegiava a constituição de convênios com o setor privado, sendo ainda muito incipiente a rede estatal de hospitais. Assim, seria inevitável que o processo de estatização se desenvolvesse gradualmente, mantendo-se em algum grau associação com o setor privado enquanto se promovia o aumento da rede de hospitais do Estado.

Ao problema prático do processo de estatização apresentavam-se alternativas, temporárias ou definitivas, traduzidas na possibilidade de relação entre o setor público e o setor privado. No centro do espectro posicionamos o ponto correspondente à posição que chamamos de “Associação do Setor Público com Filantrópicas”. Os defensores desta posição propunham que o setor público se associasse ao setor privado, mas apenas com os hospitais filantrópicos, sem finalidade lucrativa. Em uma posição intermediária entre o ponto à esquerda e o centro do espectro, classificamos as entidades que defendiam esta associação apenas em caráter temporário, enquanto reforçava-se a rede estatal de hospitais.

Na extrema direita posicionamos o ponto correspondente à posição que chamamos de “Associação do Setor Público com o Setor Privado Lucrativo”. Os defensores desta posição propunham que o Estado, ao invés de investir na construção de uma rede própria de assistência médica, garantisse o direito à saúde por meio de convênios com o setor privado, inclusive com o setor privado lucrativo. Ocupando posições intermediárias entre o centro e o ponto à direita do espectro, classificamos as entidades que propunham que tais associações fossem estabelecidas em caráter transitório, defendendo um fortalecimento da rede pública de assistência à saúde.

Os posicionamentos ilustrados no espectro não esgotam todas nuances que analisaremos nesta pesquisa sobre a relação entre o setor público e privado, posto que a temática é expressa normativamente por meio de uma série de dispositivos que foram objetos de debates durante a Constituinte. Mas os posicionamentos expressam, de uma forma geral, as grandes posições assumidas por grupos de interesse e constituintes.

Por definir concretamente as áreas de interesse que dividiram a temática da Saúde em torno dos interesses públicos e privados, esta temática nos serviu de base para a

análise de redes sobre a relação entre os grupos de interesse e deles com os constituintes, exprimindo graficamente nossa hipótese sobre o modelo organizativo dos grupos de interesse na área da Saúde (Capítulo 5.2).

Abaixo listamos as 43 entidades que, segundo a literatura analisada, exerceram alguma influência durante o processo constituinte, ou que foram citadas nas atas da constituinte como convidadas a participar das audiências públicas. Mostramos também o número de menções recebidas por cada uma delas nas atas da Subcomissão 7-b.

### Quadro 31: Entidades da área da Saúde

<b>Sigla</b>	<b>Nome</b>	<b>Menções</b>
<b>Inamps</b>	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social	180
<b>MS</b>	Ministério da Saúde	132
<b>CEME</b>	Central de Medicamentos	68
<b>MPS</b>	Ministério da Previdência Social	66
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores	52
<b>CNCC</b>	Comissão Nacional Criança e Constituinte	43
<b>CNRS</b>	Comissão Nacional da Reforma Sanitária	43
<b>SBPC</b>	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	30
<b>CFM</b>	Conselho Federal de Medicina	29
<b>AMB</b>	Associação Médica Brasileira	22
<b>ABRASCO</b>	Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva	18
<b>CONASS</b>	Conselho Nacional de Secretarias de Saúde	16
<b>ABH</b>	Associação Brasileira de Hospitais	15
<b>Unimed</b>	União dos Médicos	14
<b>CNDM</b>	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	13
<b>Fiocruz</b>	Fundação Oswaldo Cruz	13
<b>MT</b>	Ministério do Trabalho	13
<b>ABRAMGE</b>	Associação Brasileira de Medicina de Grupo	12
<b>CONESPE</b>	Coordenação Nacional de Secretárias de Saúde	12
<b>FENAM</b>	Federação Nacional dos Médicos	12
<b>FENAESS</b>	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde	11
<b>MEC</b>	Ministério da Educação	11
<b>CONAM</b>	Coordenação Nacional de Associações de Moradores	10
<b>CEBES</b>	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde	9
<b>CMB</b>	Confederação das Santas Casas de Misericórdia do Brasil	9
<b>FBH</b>	Federação Brasileira de Hospitais	9
<b>CFF</b>	Conselho Federal de Farmácia	8

<b>ABEn</b>	Associação Brasileira de Enfermagem	7
<b>ABTO</b>	Associação Brasileira de Transplantes de Órgãos	7
<b>CONASEMS</b>	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde	6
<b>SBN</b>	Sociedade Brasileira de Nefrologia	6
<b>ALANAC</b>	Associação de Laboratórios Farmacêuticos Nacionais	5
<b>APSP</b>	Associação Paulista de Saúde Pública	5
<b>ITA-DF</b>	Instituto de Tecnologia Alternativa do Distrito Federal	5
<b>Sindicato</b>	Sindicatos dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Brasília	5
<b>CNI</b>	Confederação Nacional das Indústrias	4
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil	3
<b>CRO-DF</b>	Conselho Regional de Odontologia do Distrito Federal	2
<b>ABF</b>	Associação Brasileira de Farmacêuticos	2
<b>APCD</b>	Associação Paulista de Cirurgiões-dentistas	2
<b>NESP</b>	Núcleo de Estudos em Saúde Pública	1
<b>SSMT-MT</b>	Secretaria de Segurança e Medicina do Trabalho de Mato Grosso	1
<b>CEAC</b>	Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte	0

Fonte: Elaboração própria

Das 43 entidades, apenas três (OAB, NESP e CEAC) não foram convidadas para se pronunciar em audiências públicas. Outras duas foram convidadas, mas seus representantes não compareceram nas audiências (CNI e ABF). No total, 38 entidades se pronunciaram durante as audiências públicas destinadas à Saúde na Subcomissão, algumas delas mais de uma vez.

O número de menções, contudo, não pode ser tomado como um único e seguro indicador de relevância. Entidades como a CUT e a SBPC, por exemplo, não se pronunciaram apenas em audiências destinadas à questão da Saúde. A CUT contou com representantes em todas as três áreas temáticas da Subcomissão (Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente), enquanto, a SBPC se pronunciou sobre Saúde e Meio Ambiente. As duas entidades mais mencionadas, Inamps e Ministério da Saúde (ambas contaram com mais que o dobro de menções do que o terceiro colocado) fizeram parte dos debates não apenas pelas suas capacidades de influência, mas por serem instituições centrais na estrutura então vigente dos sistemas Previdenciário e de Saúde brasileiros. O mesmo argumento explica as menções ao Ministério da Previdência Social. Este mesmo

fenômeno foi observado na área da Educação, com o Ministério da Educação e o Conselho Federal de Educação.

O alto número de menções à CNRS é compatível com nossas expectativas, posto que foi responsável pelo projeto mais organizado entre todas as entidades na área da Saúde

Nos próximos Capítulos analisamos como se posicionaram esses grupos sobre as principais temáticas abordadas na área da Saúde, mostrando a estratégia adotada por cada grupo para sustentar suas propostas, seja por meio das audiências públicas da Subcomissão 7-b , pelos documentos que elaboraram, ou pela pressão direta sobre os constituintes em todas as fases da ANC.



## **4.2 Análise comparada da relação entre setores público e privados nos projetos constitucionais da ANC**

Nesta seção do capítulo analisamos comparativamente a expressão normativa da relação entre os setores público e privado na área da saúde em todos os anteprojetos constitucionais elaborados em cada fase da Constituinte, bem como dois outros documentos que influenciaram no projeto. Para nossa análise consideramos quatorze documentos apresentados abaixo em ordem cronológica de elaboração. Ressaltamos que alguns deles coincidem com os documentos da área da Educação, já analisados no último capítulo (Anteprojeto da Comissão de Sistematização, Projeto de Constituição Sistematização, Primeiro e Segundo Substitutivos Sistematização, Projetos A, B e C do Plenário e Constituição de 1988).

**1) Proposta constitucional da CNRS:** Argumentamos no último Capítulo (Cap. 4.1) que a Comissão Nacional da Reforma Nacional (CNRS) foi criada como um desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS), realizada em março de 1986, e que foi considerada uma pré-constituente na área da saúde. O principal objetivo da CNRS foi elaborar um documento com propostas constitucionais para representar os interesses dos sanitaristas na Constituinte. Embora a proposta elaborada pela CNRS tenha se afastado das teses mais estatizantes recomendadas pela VIII CNS, cumpriu seu papel apresentando o projeto mais bem preparado e próximo de um formato constitucional da reforma sanitária.

**2) Anteprojeto da Subcomissão 7-b:** foi o projeto elaborado e votado na primeira fase da Constituinte pela Subcomissão 7-b (Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente). O documento continha os dispositivos aprovados para suas três áreas temáticas (saúde, previdência e assistência social e meio ambiente), as quais se tornariam, na atual Constituição, as seções II (Da Saúde), III (Da Previdência Social) e IV (Da Assistência Social) do Capítulo II (Da Seguridade Social) e o Capítulo III (Do Meio Ambiente), do Título VIII (Da Ordem Social). Analisaremos apenas os artigos referentes à área da Saúde. O Relator deste documento foi o constituinte Carlos Mosconi (PMDB/MG).

**3) Primeiro Substitutivo Comissão 7:** Este foi o primeiro documento apresentado à Comissão 7 pelo seu Relator, Almir Gabriel (PMDB/PA). Chamado de Primeiro Substitutivo, ele sistematizava os anteprojetos apresentados pelas três subcomissões que formavam a Comissão 7<sup>148</sup>. Para a elaboração deste documento, Gabriel considerou também emendas apresentadas pelos constituintes durante um período pré-determinado (detalhes sobre os procedimentos nesta Comissão são analisados no Capítulo 4.6). Este Substitutivo seria substituído por um Segundo, elaborado pelo Relator após um novo período para apresentação de emendas.

**4) Segundo Substitutivo Comissão 7:** Este documento foi elaborado após o Primeiro Substitutivo ser debatido na comissão e receber novas emendas. O documento foi aprovado por unanimidade pelos membros da Comissão, com ressalva aos destaques às emendas que seriam votados em seguida, podendo modificá-lo.

**5) Anteprojeto da Comissão 7:** Este documento foi elaborado pelo Relator Almir Gabriel (PMDB/PA) expressando o resultado das votações das emendas ao seu Segundo Substitutivo. Foi o produto final da Comissão da Ordem Social, apresentado para o Relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral (PMDB/AM).

**6) Anteprojeto da Comissão de Sistematização.**

**7) Projeto de Constituição Sistematização.**

**8) Primeiro Substitutivo Sistematização.**

**9) Segundo Substitutivo Sistematização.**

**10) Projeto A de Plenário.**

**11) Emenda do Centrão.** Em função das alterações do Regimento Interno da ANC, promovidas pelo Centrão, as emendas assinadas por maioria absoluta dos membros da Constituinte (280), teriam preferência na votação em Plenário. Isso significou para o Centrão a garantia de que suas emendas seriam votadas como texto base de todo o texto constitucional, ressalvados pedidos de destaques à demais emendas, as quais para serem aprovadas teriam que receber maioria absoluta dos votos. Na prática, como mostramos no Cap. 3.8 (área da Educação) e Cap. 4.8 (área da Saúde) a emenda do Centrão seria

---

<sup>148</sup> Além da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente (Subcomissão 7-b), a Comissão 7 foi composta por outras duas: Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos (Subcomissão 7-a) e Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias (Subcomissão 7-c).

substituída por um novo texto base, produto de uma fusão de emendas, objeto de consenso alcançado pelas lideranças partidárias. Na mesa de negociações, a emenda do Centrão rivalizou com os projetos alternativos dos progressistas, no caso da saúde as teses dos sanitaristas.

**12) Projeto B de Plenário.**

**13) Projeto C de Plenário.**

**14) Constituição de 1988.**

No quadro abaixo sintetizamos o conteúdo de cada documento em relação a questão da “Relação público privado”. Esta relação foi regulamentada por meio de seis dispositivos diferentes, dispostos nas colunas do quadro:

- Execução: nesta coluna analisamos se o documento dispõe ser competência do Poder Público a execução das ações e serviços de saúde. Os quatorze documentos propõem que o Estado deve executar tais tarefas por meio de três redações distintas, comentadas em cada caso.

- Participação do setor privado no SUS: na segunda coluna analisamos como cada documento definiu os termos da relação entre o setor privado e o Sistema Único de Saúde (SUS). Em todos foi admitido a possibilidade de participação do setor privado, sendo esta consagrada em todos, salvo a emenda do Centrão, por meio de contratos de direito público. Todos os documentos, exceto a proposta da Comissão Nacional de Reforma Sanitária (CNRS), definiram tratamento preferencial às entidades sem finalidade lucrativa e/ou filantrópicas.

- Intervenção e Desapropriação pelo Poder Público: na terceira coluna analisamos quais documentos permitiam que o Poder Público intervisse ou desapropriasse os serviços de saúde de natureza privada, de acordo com os objetivos e interesses do SUS.

- Vedada destinação de recursos: nesta coluna mostramos quais documentos vedaram à destinação de recursos públicos para as entidades do setor privado lucrativo.

- Produção de medicamentos: na quinta coluna analisamos a política proposta para a produção e distribuição de medicamentos, insumos e tecnologias médicas e sua relação com a coordenação estatal do SUS.

- Livre exercício da atividade liberal: esta era uma das maiores reivindicações do setor privado. Todos os documentos asseguraram o livre exercício da atividade liberal, portanto, normatizando uma dupla estrutura de saúde, o SUS e a atividade privada liberal. Cabia ao setor privado escolher se desejaria participar do sistema público de saúde, caso no qual deveria atender aos critérios e condições estabelecidos pelo Poder Público.

**Quadro 32: Relação entre os setores público e privado de saúde nos documentos da ANC**

	Execução	Participação do setor privado no SUS	Intervenção e Desapropriação	Vedada destinação de recursos	Produção de medicamentos	Livre exercício da atividade liberal
<b>Proposta CNRS</b>	Assegurar existência da rede pública de serviços de saúde (Art. 2o)	contrato de direito público (Art. 3o)	Não	Não	subordinada à política nacional de saúde; desenvolvida sob controle estatal; prioridade para órgãos públicos e empresas nacionais (Art. 5o)	Sim (Art. 3o, § 2o)
<b>Anteprojeto Sub 7-b</b>	Sim (Art. 4o)	contrato de direito público; preferência às entidades sem fins lucrativos (Art. 4o, §1o)	Sim, mediante justa indenização (Art. 4o, §2o)	Não	subordinada à política nacional de saúde; Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 5o)	Sim (Art. 6o)
<b>1o Substitutivo Comissão 7</b>	Sim (Art. 48)	contrato de direito público; preferência às entidades sem fins lucrativos (Art. 49, §2o)	Sim (Art. 49, §3o)	Sim (Art. 49, §1o)	subordinada à política nacional de saúde (Art. 51); Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 50, III)	Sim (Art. 49)
<b>2o Substitutivo Comissão 7</b>	Sim (Art. 51)	contrato de direito público; preferência às entidades filantrópicas (Art. 52, §2o)	Sim (Art. 52, §3o)	Sim (Art. 52, §1o)	subordinada à política nacional de saúde (Art. 54); Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 47, III)	Sim (Art. 52)
<b>Anteprojeto Comissão 7</b>	Sim (Art. 55)	contrato de direito público; preferência às entidades filantrópicas (Art. 56, §2o)	Sim (Art. 56, §3o)	Sim (Art. 56, §1o)	subordinada à política nacional de saúde (Art. 58); Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 54, III)	Sim (Art. 56)

<b>Anteprojeto Sistematização</b>	Sim (Art. 354)	contrato de direito público; preferência às entidades filantrópicas (Art. 355, §2o)	Sim (Art. 355, §3o)	Sim (Art. 355, §1o)	subordinada à política nacional de saúde (Art. 58); Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 353, III)	Sim (Art. 355)
<b>Projeto de Constituição Sistematização</b>	Sim (Art. 348)	contrato de direito público; preferência às entidades filantrópicas (Art. 349, §2o)	Sim (Art. 349, §3o)	Sim (Art. 349, §1o)	subordinada à política nacional de saúde (Art. 351); Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 347, III)	Sim (Art. 349)
<b>1o Substitutivo Sistematização</b>	Sim (Art. 262)	contrato de direito público; preferência às entidades filantrópicas (Art. 262, §2o)	Sim (Art. 262, §3o)	Sim (Art. 262, §4o, II)	Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 263)	Sim (Art. 262, §1o)
<b>2o Substitutivo Sistematização</b>	Sim (Art. 227)	contrato de direito público; preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (Art. 227, §1o)	Não	Sim (Art. 226, §2o)	Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 228, a)	Sim (Art. 227, §1o)
<b>Projeto A</b>	Sim (Art. 234)	contrato de direito público; preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (Art. 234, §1o)	Não	Sim (Art. 233, §2o)	Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 235, I)	Sim (Art. 234, §1o)
<b>Emenda Centrão</b>	Não	preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (Art. 231, §1o)	Não	Vedado apenas para manutenção e custeio (Art. 231, §2o)	Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 232, I)	Sim (Art. 231)
<b>Projeto B</b>	Sim (Art. 204)	contrato de direito público; preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (Art. 204, §1o)	Não	Sim (Art. 204, §2o)	Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 205, I)	Sim (Art. 204)
<b>Projeto C</b>	Diretamente ou através de terceiros (Art. 197)	contrato de direito público; preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (Art. 199, §1o)	Não	Sim (Art. 199, §2o)	Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 200, I)	Sim (Art. 199)

<b>Constituição 1988</b>	Diretamente	contrato de direito público;			
	ou através de terceiros (Art. 197)	preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (Art. 199, §1o)	Não	Sim (Art. 199, §2o)	Estado deve disciplinar, controlar e participar da produção (Art. 200, I)
					Sim (Art. 199)

**Fonte:** elaboração própria a partir dos documentos originais publicados pela ANC: (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, c, 1988l, m, n, 1987d, h, p. 49–50, l, m, o, r, s, 1988c, p. 311; BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988), 2009)

Seis dispositivos regularam a relação entre os setores privado e o setor público na área da saúde. Apenas um deles foi expresso de forma consensual nos quatorze documentos: a liberdade de exercício da atividade liberal. Porém, o setor privado entendia que esta liberdade estava ameaçada por demais dispositivos. Um deles, o mais controverso, inserido no Anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade Social e do Meio Ambiente (Subcomissão 7-b), permitia que o Poder Público intervisse e desapropriasse serviços de saúde de natureza privada, segundo os interesses e objetivos do sistema nacional de saúde. O Anteprojeto da Subcomissão 7-b indicava que uma eventual desapropriação deveria ser acompanhada de justa indenização em dinheiro. Os seis próximos documentos mantiveram este dispositivo (Primeiro e Segundo Substitutivos da Comissão 7, seu Anteprojeto, o Anteprojeto da Comissão de Sistematização, seu Projeto de Constituição e Primeiro Substitutivo), mas sem a previsão de indenização. Recebido pelo setor privado lucrativo como uma manifesta expressão totalitária este dispositivo seria suprimido apenas no Segundo Substitutivo da Comissão de Sistematização, não sendo reinserto por nenhum dos demais documentos.

Apenas a Emenda do Centrão não expressava de forma explícita ser competência do Estado a execução das ações e serviços de saúde, embora mesmo este documento sugerisse esta possibilidade por meio de outros dispositivos. Todos os documentos elaborados pela Subcomissão 7-b, pela Comissão de Ordem Social (Comissão 7), pela Comissão de Sistematização, além do Projeto A do Plenário, definiam que cabia ao Estado regulamentar, fiscalizar, controlar e executar as ações e serviços de saúde. O Projeto B e C do Plenário e a Comissão de 1988 definiram que a execução deveria ser feita diretamente pelo Estado ou através de terceiros, adendo que atendia aos interesses do setor privado, o qual temia ser excluído da participação na execução dessas atividades.

Reivindicada pelos setores mais à esquerda dos sanitaristas a total estatização do sistema público de saúde não foi atendida por nenhum dos documentos analisados. Todos admitiam a participação do setor privado, e apenas o projeto elaborado pela Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS) não definiu que houvesse preferência e tratamento especial às entidades privadas sem finalidade lucrativa. Todos, salvo a Emenda do Centrão, dispunham que a relação entre os setores dar-se-ia mediante contrato de direito público.

Outro quase-consenso estabeleceu-se em torno de dispositivo que vedava a destinação de recursos públicos para entidades privadas com finalidade lucrativa. Todos os documentos, a partir da Comissão 7, incluíram esta definição. Estabeleceu-se uma indefinição sobre a natureza do investimento que deveria ser vedado. O setor privado defendeu que fosse proibido apenas a subvenção, ou seja manutenção e custeio, das entidades privadas lucrativas, posição expressa na Emenda do Centrão. Todos os documentos precedentes vedavam o investimento no setor privado. Após a Emenda do Centrão, os documentos subsequentes incluíram uma redação modificada, especificando que a vedação correspondia à subvenção e aos auxílios. Derrota do setor privado.

Um último dispositivo dizia respeito à política estatal para o setor farmacêutico e de equipamentos médicos. Os grupos de interesse voltados especificamente para esta área reivindicavam uma política que privilegiasse a indústria farmacêutica nacional, considerando a produção de medicamentos uma função estratégica da qual seu controle era uma condição para a garantia da soberania nacional. Todos os documentos analisados definiram ser função do Sistema Nacional de Saúde disciplinar, controlar e participar da produção de medicamentos. Os oito primeiros documentos incluíam que a produção de medicamentos deveria ser subordinada à política nacional de saúde, dispositivo suprimido a partir do Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização.

Consideramos que salvo o dispositivo que permitia a intervenção e desapropriação dos serviços de saúde de natureza privada, suprimido durante a Comissão de Sistematização, pouco se alterou na regulação da relação entre os setores público e privado. A moderada proposta da CNRS constituiu-se base normativa dos demais documentos elaborados, os quais, desde a Subcomissão 7-b, deram um passo em direção à estatização ao estabelecer preferência ao setor privado filantrópico e um segundo passo

na Comissão de Ordem Social, quando vedou-se a destinação de recursos públicos para o setor privado lucrativo. O projeto sanitário manteve-se sólido, sofrendo apenas poucas e pontuais ameaças de retrocesso.



### 4.3 Subcomissão 7-c: composição e preferências

A Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente (Subcomissão 7-b) contou com 23 constituintes, sendo doze do PMDB, cinco do PFL e dois do PDS; PDT, PTB, PT e PL contaram com um cada. Havia 22 suplentes, sendo onze do PMDB, cinco do PFL e dois do PDS; PDT, PTB, PT e PL contavam com um cada. Abaixo a composição da Subcomissão.

**Quadro 33: Composição da Subcomissão 7-b**

<b>Subcomissão 7-b</b>		Cargo/estado	Profissão/Formação
<b>PMDB</b>	Paulo Macarini	Deputado/SC	Jornalista, Delegado/ Direito
	Ronaldo Aragão	Senador/RO	Médico, Empresário/ Medicina
	Alarico Abib	Deputado/PR	Agropecuária e Médico/ Medicina
	Borges da Silveira	Deputado/PR	Agropecuária e Médico/ Medicina, Pós-graduação em Administração Sanitária
	Eduardo Moreira	Deputado/SC	Medicina/ Médico
	Carlos Mosconi (Relator)	Deputado/MG	Medicina/ Médico e Professor Universitário
	Fábio Feldmann (1º Vice-Presidente)	Deputado/SP	Advogado e Administrador se Empresas/ Administração de Empresas, Direito Comparado, Direito Ecológico
	Geraldo Alckmin	Deputado/SP	Médico/ Medicina, Pós-Graduação em Anestesiologia
	Joaquim Sucena	Deputado/MT	Medicina/ Médico
	Jorge Uequed	Deputado/RS	Advogado, Jornalista e Publicitário/ Direito
	Raimundo Rezende	Deputado/MG	Medicina/ Médico
	Hélio Costa	Deputado/MG	Jornalista, Repórter, Locutor, Publicitário,

			Tradutor e Redator/ Ciências e Artes, Produção de TV, Humanismo
<b>PFL</b>	Francisco Coelho	Deputado/MA	Agropecuário e Agrônomo/ Agronomia
	Gandi Jamil	Deputado/MS	Agropecuário, Industrial e Comerciante/ Segundo Grau
	Julio Campos	Deputado/MT	Empresário e Engenheiro Agrônomo/ Agronomia
	Maria de Lourdes Abadia (2a Vice-Presidente)	Deputada/DF	Professora, Assistente Social e Consultora/ Serviço Social. Administração Pública, Meio Ambiente e Urbanismo
	Orlando Bezerra	Deputado/CE	Industrial, Pecuarista e Banqueiro/ Técnico em Contabilidade
<b>PDS</b>	Adylson Motta	Deputado/RS	Cirurgião-Dentista e Bacharel em Direito/ Odontologia e Direito
	Cunha Bueno	Deputado/SP	Economista e Corretor de Seguros/ Economia
<b>PDT</b>	Floriceno Paixão	Deputado/RS	Advogado e Editor/ Direito
<b>PTB</b>	José Elias Murad (Presidente)	Deputado/MG	Professor, Reitor, Farmacêutico/ Farmácia, Medicina
<b>PT</b>	Eduardo Jorge	Deputado/SP	Médico/ Medicina
<b>PL</b>	Oswaldo Almeida	Deputado/RJ	Agricultor, Economista, Militar e Professor/ Escola de Educação Física do Exército, Economia

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados disponíveis no portal online da Câmara dos Deputados.

A redação, cargo mais importante da subcomissão ficou com o PMDB e a presidência com o PTB, fato incomum, uma vez que na maioria das subcomissões o cargo foi exercido por constituintes do PFL, ou do próprio PMDB. Nota-se ainda a presença de nomes que posteriormente se destacariam na política nacional, incluindo dois candidatos à presidência, Eduardo Jorge (PT/SP) e Geraldo Alckmin (PMDB/SP), este atual governador do estado de São Paulo pelo PSDB.

Eduardo Jorge, médico sanitário, foi um dos membros mais atuantes desta Subcomissão. Defendeu a definição de um sistema de saúde estatizado, mas admitiu a participação do setor privado de forma complementar. Durante as audiências da Subcomissão Eduardo Jorge foi o constituinte que mais inquiriu os convidados, pressionando-os à se posicionar sobre as questões mais controversas, além de, sem cerimônias, sentenciar criticamente as teses mais privatistas. Foi o expoente progressista na subcomissão, o Florestan Fernandes da saúde. Continuaria tendo atuação destacada na Comissão da Ordem Social e mesmo na Comissão de Sistematização, da qual não fora membro, mas apresentou emendas que foram aproveitadas pelo Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM). Eduardo Jorge foi escolhido como representante da liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) nas negociações para alcançar o consenso nas vésperas do Primeiro Turno de votação em Plenário, quando definiu-se a fusão de emendas que representaria o texto do grande acordo entre progressistas e conservadores.

O Presidente da Subcomissão, José Elias Murad (PTB/MG), médico e farmacêutico, pouco interferiu nas decisões da subcomissão, ficou marcado por conduzir os trabalhos de forma liberal, permitindo aos constituintes apartes além daqueles regimentalmente estabelecidos. Sua atuação foi discreta, sobretudo se comparada com a militância de Hermes Zaneti (PMDB/RS), Presidente da Subcomissão da Educação, que interferiu dentro de todas as possibilidades para favorecer a aprovação de um anteprojeto correspondente às suas teses progressistas<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Na área da saúde Murad também deixou sua marca ao defender a proibição de propagandas comerciais de medicamentos e tabaco, proposta acolhida na Constituição, por meio do Art. 220, § 4º (BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988), 2009, p. 169). Em votações polêmicas referentes à Comissão de Ordem Social, como na questão dos direitos do trabalho, se posicionou a favor de teses progressistas, por exemplo, pela jornada semanal de 40 horas e da remuneração 50% superior para o trabalho extra.

O Relator Carlos Mosconi (PMDB/MG), também um médico, ocupou diversos cargos administrativos na área da saúde antes de ser escolhido Relator desta Subcomissão, sendo o mais importante a Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Na Constituinte foi um importante aliado dos sanitaristas, expressando publicamente apoio ao projeto da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS), o qual considerou “uma proposta muito bem definida, fruto de debate longo e muito profícuo”, elaborado pela “entidade mais abrangente que existe no País” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987d, p. 50). Defenderia, não obstante, dispositivos polêmicos, compatíveis com as propostas mais estatizantes da VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS), como a possibilidade do Poder Público intervir e desapropriar serviços de saúde de natureza privada sem a necessidade de pagar indenização. Criticou o setor privado lucrativo, contestando a medicina cooperativa, que em audiência pública a Unimed tentou vender como atividade filantrópica. Também questionou o setor privado filantrópico, considerando que havia se convertido em atividade com finalidade lucrativa. Em 1991 Mosconi foi convidado para presidir o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) o qual extinguiu em 1993 como uma das etapas do processo de unificação do Sistema Único de Saúde, cujo modelo defendera durante a Constituinte.

Não constituiu-se uma relação de confrontação entre o Presidente José Elias Murad e o Relator Carlos Mosconi, ao contrário do observado entre o Relator e Presidente da Subcomissão responsável pela área da Educação. Este consenso formado entre os dois atores mais importantes da Subcomissão foi importante para a elaboração de um anteprojeto sólido, que sofreria poucas alterações nas demais fases da Constituinte.

A composição da Subcomissão também foi favorável. Quase metade dos seus membros atuavam profissionalmente na área da Saúde, sendo médicos (10) ou odontologistas (1) e, em geral, se identificavam com as propostas sanitaristas. Analisamos a correspondência dos votos dos membros desta Subcomissão com as posições consensuais dos sanitaristas. Foram consideradas as votações de dez emendas, duas na Comissão 7, cinco na Comissão de Sistematização e três na fase de Plenário (duas no Primeiro Turno e uma no Segundo Turno). Não consideramos as votações da Subcomissão 7-b, pois nesta fase da ANC as atas não registravam nominalmente os

votos. Apenas dois membros da Subcomissão 7-b foram componentes da Comissão de Sistematização e puderam nela votar: seu Relator, Carlos Mosconi (PMDB/MG) e Adylson Motta (PDS/RS), este na condição de suplente<sup>150</sup>.

O quadro abaixo sintetiza a correspondência dos votos dos membros da Subcomissão 7-b com as posições dos sanitaristas em cada uma das votações, exceto às realizadas na Comissão de Sistematização (votações 3 a 7). São marcadas com “F” as votações favoráveis às posições dos sanitaristas, “C” as contrárias, “N” quando o constituinte não votou e “A”, quando o constituintes absteve-se. Em “% F” mostramos a porcentagem dos votos de cada constituinte favorável à posição sanitarista (consideramos apenas a proporção de votos favoráveis e contrários nas votações em que o constituinte efetivamente votou, é considerado como voto válido as abstenções).

---

<sup>150</sup> Foram consideradas as seguintes votações (em colchete “F” indica que a aprovação da matéria era favorável aos interesses sanitaristas e “D” desfavorável): Votação 1 (Comissão 7) –suprimir dispositivo que vedava a destinação de recursos públicos para o investimento no setor privado lucrativo de saúde (D); Votação 2 (Comissão 7) – suprimir dispositivo que permitia ao Poder Público intervir e desapropriar serviços de saúde de natureza privada (D); Votação 3 (Comissão de Sistematização) – alterar o primeiro artigo da área da Saúde, o qual emulava slogan da VIII Conferência Nacional de Saúde (D); Votação 4 (Comissão de Sistematização) – mesmo conteúdo da votação 1 (D); Votação 5 (Comissão de Sistematização) – setor público se responsabiliza preferencialmente pela saúde preventiva, pelo saneamento básico e pelo controle das endemias e epidemias, enquanto a assistência médico-hospitalar deveria ser responsabilidade prioritária do setor privado (D); Votação 6 (Comissão de Sistematização) – retirar medicina ocupacional das prerrogativas do SUS (D); Votação 7 (Comissão de Sistematização) – aumentar o nível de detalhamento sobre a medicina ocupacional (F); Votação 8 (Primeiro Turno Plenário) – regular o uso do sangue e seus derivados, proibindo sua comercialização (F); Votação 9 (Segundo Turno Plenário) – idem Votação 3 (D); Votação 10 (Segundo Turno de Plenário): idem Votação 6 (D).

**Quadro 34: Correspondência dos votos dos membros da Subcomissão 7-b com as posições dos sanitaristas**

<b>Membros</b>	<b>Votação 1</b>	<b>Votação 2</b>	<b>Votação 8</b>	<b>Votação 9</b>	<b>Votação 10</b>	<b>% F</b>	<b>% C</b>
Adylson Motta	F	C	C	C	F	20	80
Alarico Abib	N	N	F	N	N	100	0
Borges da Silveira	N	N	N	N	N	/	/
Carlos Mosconi	F	F	N	F	F	100	0
Cunha Bueno	C	N	C	N	N	0	100
Eduardo Jorge	F	F	F	F	F	100	0
Eduardo Moreira	F	C	C	F	F	60	40
Fábio Feldmann	F	N	N	N	F	100	0
Floricenso Paixão	F	N	F	F	F	100	0
Francisco Coelho	N	N	C	N	N	0	100
Gandi Jamil	N	N	N	N	C	0	100
Geraldo Alckmin	F	C	F	F	N	75	25
Hélio Costa	F	C	F	F	F	80	20
Joaquim Sucena	F	C	F	F	F	80	20
Jorge Uequet	N	N	F	F	F	100	0
José Elias Murad	N	F	F	C	F	75	25
Julio Campos	N	N	N	C	C	0	100
Maria de Lourdes Abadia	F	C	F	F	F	80	20
Orlando Bezerra	C	N	C	C	C	0	100
Oswaldo Almeida	F	N	N	C	N	50	50
Paulo Macarini	N	N	N	N	F	100	0
Raimundo Rezende	N	N	A	F	N	50	0
Ronaldo Aragão	F	C	F	F	F	80	0

**Fonte:** Elaboração própria por meio da análise das posições dos sanitaristas, bem como do resultado das votações.

Se considerarmos também as votações na Comissão de Sistematização, na qual votaram apenas os membros da Subcomissão 7-b Carlos Mosconi e Adylson Motta, Mosconi continuará com 100% dos votos favoráveis às posições dos sanitaristas (em um universo de oito votações, pois em duas ele não votou) e Motta passará a votar contra os sanitaristas em uma proporção de 42% a 58% (também em um universo de oito, pois o constituinte não votou em duas votações).

Quatorze constituintes se posicionaram a favor dos sanitaristas na maioria das votações, enquanto seis posicionaram-se contra. Raimundo Rezende (PMDB/MG)

absteve-se em uma das votações e na outra votou a favor dos sanitaristas. Oswaldo Almeida (PL/RJ) votou uma vez a favor e outra contra, Borges da Silveira (PMDB/PR) não participou de nenhuma votação. Se considerarmos apenas os treze constituintes que participaram de ao menos três votações, onze deles se posicionaram a favor dos sanitaristas na maioria das votações e apenas dois contra (Adylson Motta (PDS/RS) e Orlando Bezerra (PFL/CE)).

No total, os constituintes votaram 78 vezes (F ou C), sendo 55 vezes a favor da posição dos sanitaristas (70%) e 23 vezes contra (30%). Estes resultados indicam que a Subcomissão foi composta majoritariamente por constituintes associados às teses defendidas pelo movimento sanitaria, o que explica a solidez do anteprojeto elaborado pela Subcomissão.

Consideramos que a Subcomissão 7-b continha todos os elementos necessários para o estabelecimento de um anteprojeto consistente: ausência de conflito direto entre Relator e Presidente e composição majoritária apoiando o projeto consolidado do lobby sanitaria. As maiores disputas se desenrolariam em torno de questões pontuais ou em adequações ao nível de estatização definido na estrutura de funcionamento do preconizado Sistema Única de Saúde.

#### **4.4 Temas, posições e preferências: quem foi quem na área da Saúde**

Consideramos esse capítulo como a base empírica por meio da qual estruturamos as relações entre os grupos de interesse na área da saúde, expressas por redes sociais, as quais ilustram o modelo organizativo proposto nessa pesquisa. Nossa análise privilegiou as sessões da Subcomissão 7-b destinadas às audiências públicas, pois elas permitiram identificar os principais interesses em jogo na área da Saúde, bem como o posicionamento dos grupos de interesse a respeito dos variados temas discutidos. O próprio calendário das audiências, elaborado pelos constituintes durante as primeiras sessões na Subcomissão, foi estruturado de modo que em cada audiência fossem ouvidas uma seleção de entidades da mesma área de interesse.

O Regimento Interno da ANC previa que entre cinco a oito sessões de cada subcomissão fossem destinadas às audiências públicas. No caso da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente (Subcomissão 7-b), as sessões deveriam ser divididas entre essas três áreas temáticas. A análise das atas demonstrou que houve um claro favorecimento à área da Saúde, em detrimento da área da Seguridade e, especialmente, do Meio Ambiente. O calendário inicialmente divulgado pelo Presidente da Subcomissão, José Elias Murad (PTB/MG), contava com quatro audiências destinadas à Saúde e apenas duas para cada uma das outras áreas.

Esta divisão desigual, aliás, foi motivo de contestação por parte do constituinte Floriceno Paixão (PDT-RS), o qual argumentou que, devido à complexidade do tema da Seguridade Social, esta deveria passar a ter três audiências públicas, e a área da Saúde o mesmo número. O Relator Carlos Mosconi (PMDB-MG) explicou que a divisão se deu daquele modo porque, na realidade, uma das sessões previstas no calendário para entidades da área da Saúde, contaria com a presença de representante do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), órgão da Previdência Social responsável pela área da Saúde. Assim, uma das sessões destinadas à Saúde seria também uma sessão da área da Seguridade. O constituinte Eduardo Jorge (PT/SP) defendeu o argumento de Mosconi e acrescentou que à área da Saúde estavam associados



outros assuntos afins, como as questões referentes à ciência e tecnologia, as quais justificavam maior espaço para debates<sup>151</sup>.

Apesar da justificativa, o fato é que entidades da área da Saúde foram convidadas a se pronunciar em seis sessões, entre as quais uma destinada às entidades do Meio Ambiente, que foi desmembrada em duas sessões de modo a atender um número maior de entidades da área da Saúde. Somente uma sessão contou com apenas entidades da área da Seguridade. Além das sessões destinadas às audiências públicas, três entidades ligadas à saúde foram ouvidas em outras sessões, em debates considerados informais pelo presidente da Subcomissão, por excederem o limite de oito sessões destinadas às audiências públicas.

A prevalência da temática da Saúde sobre as outras duas que compunham a Subcomissão é resultado do maior interesse dos constituintes sobre o assunto e pelo maior número de solicitações encaminhadas por entidades da área, em comparação as demais<sup>152</sup>. Salvo o comentário de Floriceno Paixão, não houve qualquer contestação a respeito do maior número de audiências serem destinadas às entidades da área da Saúde.

Um total de 40 entidades se pronunciaram em sete sessões, todas elas em audiências públicas, exceto a Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas (APCD), a Associação de Laser e Terapia (ALT) e a Academia Fluminense de Medicina (AFM) que, com autorização dos membros da Subcomissão, concederam seus depoimentos informalmente em três sessões nas quais não estavam previstas audiências públicas. Como as audiências foram divididas por categorias (entidades estatais, entidades patronais e prestadoras de serviços, entidades de trabalhadores e entidades científicas e éticas), algumas entidades se pronunciaram mais de uma vez, enfatizando diferentes abordagens sobre a Saúde. Seis delas (Inamps, FENAM, CMB, Fiocruz, ABEn e CUT) se pronunciaram em dois dias diferentes e uma (Ministério da Saúde) em três. Contudo, a divisão por categorias de entidades, inicialmente estabelecida, não foi rigorosamente cumprida, havendo uma flexibilização de acordo com o surgimento de novas solicitações de participação por parte das entidades.

---

<sup>151</sup> Estas intervenções se deram durante a 3ª sessão da Subcomissão 7-b, realizada no dia 9 de abril de 1987 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 5–13).

<sup>152</sup> Os debates para a formação do calendário de audiências públicas foram realizados nas seis primeiras sessões da Subcomissão 7-c, entre os dias 7 e 21 de abril de 1987 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 1–70).

O calendário definitivo das audiências públicas foi o seguinte:

**Quadro 35: Calendário das audiências públicas (Saúde)**

<b>22 de abril, 8h30 – Entidades</b>	
<b>Entidades</b>	<b>Representantes</b>
<b>CNRS</b> - Comissão Nacional da Reforma Sanitária	Dr. Arlindo Fábio Gomes de Sousa
	José Alberto Hermógenes de Souza (Presidente)
	Roney Edmar Ribeiro
<b>CONASS</b> - Conselho Nacional de Secretarias de Saúde	Laércio Moreira Valença (Presidente)
<b>Inamps</b> - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social	Hésio Cordeiro (Presidente)
<b>FENAM</b> - Federação Nacional dos Médicos	Roberto Chabo (Presidente)
<b>SSMT-MT</b> - Secretaria de Segurança e Medicina do Trabalho de Mato Grosso	José Luiz Riani Costa (Secretário)
<b>CMB</b> - Confederação das Santas Casas de Misericórdia do Brasil	Geraldo Justo (Superintendente)
<b>ABEn</b> - Associação Brasileira de Enfermagem	Maria José dos Santos Rossi (Presidente)
<b>MEC</b> - Ministério da Educação	João José Cândido da Silva (Coordenador da Assessoria de Saúde)
<b>CUT</b> - Central Única dos Trabalhadores	Maria Luiza Jagger (Socióloga)
<b>Fiocruz</b> - Fundação Oswaldo Cruz	Cristina de Albuquerque Costa (Coordenadora dos Grupos Técnicos da CNRS)
<b>MT</b> - Ministério do Trabalho	Dr. Rianni
<b>CONASEMS</b> - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde	Nelson Rodrigues dos Santos

<b>23 de abril, 8h30 - Entidades Patronais</b>	
<b>Entidades</b>	<b>Representantes</b>
<b>FBH</b> - Federação Brasileira de Hospitais	Sílio Andrade
<b>ABRAMGE</b> - Associação Brasileira de Medicina de Grupo	Alexandre Lourenço
<b>FENAESS</b> - Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde	Francisco Ubiratan Dellape

<b>28 de abril, 8h30 - Entidades de Trabalhadores</b>	
<b>Entidades</b>	<b>Representantes</b>
<b>CUT</b> - Central Única dos Trabalhadores	Francisco dos Santos
	Maria Luiza Jagger
	Rodolfo Repulio Júnior
<b>FENAM</b> - Federação Nacional dos Médicos	Roberto Chabo
<b>Conespe</b> - Coordenação Nacional de Entidades Sindicais e Pré-Sindicais de Enfermagem	Regina Senna

<b>CONAM</b> - Coordenação Nacional de Associações de Moradores	Maria Aladilce de Souza
<b>Sindicatão</b> - Sindicatos dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Brasília	Sônia Republicano

<b>29 de abril, 8h30 - Entidades Científica e Éticas</b>	
<b>Entidades</b>	<b>Representantes</b>
<b>ABRASCO</b> - Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva	Moises Goldbaum
	Eeleutério Rodrigues Neto
<b>APSP</b> - Associação Paulista de Saúde Pública	Pedro Dimitrov
<b>CFF</b> - Conselho Federal de Farmácia	Célia Chaves
	Renato Baruffaldi
	Antônio Carlos Lyra
<b>CFM</b> - Conselho Federal de Medicina	Francisco Álvaro Barbosa Costa
<b>CEME</b> - Central de Medicamentos	Marta Nóbrega Martinez
<b>ABEn</b> - Associação Brasileira de Enfermagem	Maria José dos Santos Rossi
<b>CMB</b> - Confederação das Santas Casas de Misericórdia do Brasil	Arimar Ferreira Bastos
<b>ALANAC</b> - Associação de Laboratórios Farmacêuticos Nacionais	Ogari de Castro Pacheco
<b>CRO - DF</b> - Conselho Regional de Odontologia do Distrito Federal	Hosana Garcez Moreira
	Volney Garrafa

<b>30 de abril, 8h30</b>	
<b>Entidades</b>	<b>Representantes</b>
<b>MS</b> - Ministério da Saúde	Professor Roberto Figueira Santos (Ministro da Saúde)
<b>Inamps</b> - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social	Dr. Hésio Cordeiro (Presidente)
<b>Fiocruz</b> - Fundação Oswaldo Cruz	Dr. Antônio Sérgio Arouca (Presidente)
<b>SBN</b> - Sociedade Brasileira de Nefrologia	Dr. Altair Mosselin (Presidente)
	Sérgio Antônio Draibe (Coordenador do Depto. de Diálise e Transplante)
<b>ITA-DF</b> - Instituto de Tecnologia Alternativa do Distrito Federal	Dr. Fernando Alberto Campos de Lemos (Presidente)

<b>5 de maio, 9h</b>	
<b>Entidades</b>	<b>Representantes</b>
<b>APCD</b> - Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas	Prof. Vitor Gomes Pinto
	Prof. Ueide Fernando Fontana
	Prof. Carlos Sebe Petroluzzi

<b>6 de maio 8h30</b>
---------------------------

<b>Entidades</b>	<b>Representantes</b>
<b>SBPC</b> - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	Dr. José Rocha Carvalho
<b>IPCC</b> - Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade	Dr. Jaime Rosenbjon
<b>17h</b>	
<b>Entidades</b>	<b>Representantes</b>
<b>AMB</b> - Associação Médica Brasileira	Nelson Proença
<b>Ministério da Saúde (Grupo Assessor do Ministério da Saúde para o Controle do Tabagismo)</b>	Dr. Mário Rigatto
<b>ABTO</b> - Associação Brasileira de Transplantes de Órgãos	Dr. Jorge Kalil
<b>Unimed</b>	Dr. Edmundo Castilho
<b>CNDM</b> - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Dra. Jaqueline Pintaguy
<b>CEBES</b> - Centro Brasileiro de Estudos de Saúde	Dr. Eric Rosas
<b>ABH</b> - Associação Brasileira de Hospitais	Dr. Wilson Aude Freua
<b>CNCC</b> - Comissão Nacional Criança e Constituinte	Dra. Zuleica Portella Albuquerque

<b>12 de maio, 9h</b>	
<b>Entidades</b>	<b>Representantes</b>
<b>ALT</b> – Associação de Laser e Terapia	

<b>13 de maio, 9h</b>	
<b>Entidades</b>	<b>Representantes</b>
<b>AFM</b> – Academia Fluminense de Medicina	Dermival da Silva Brandão

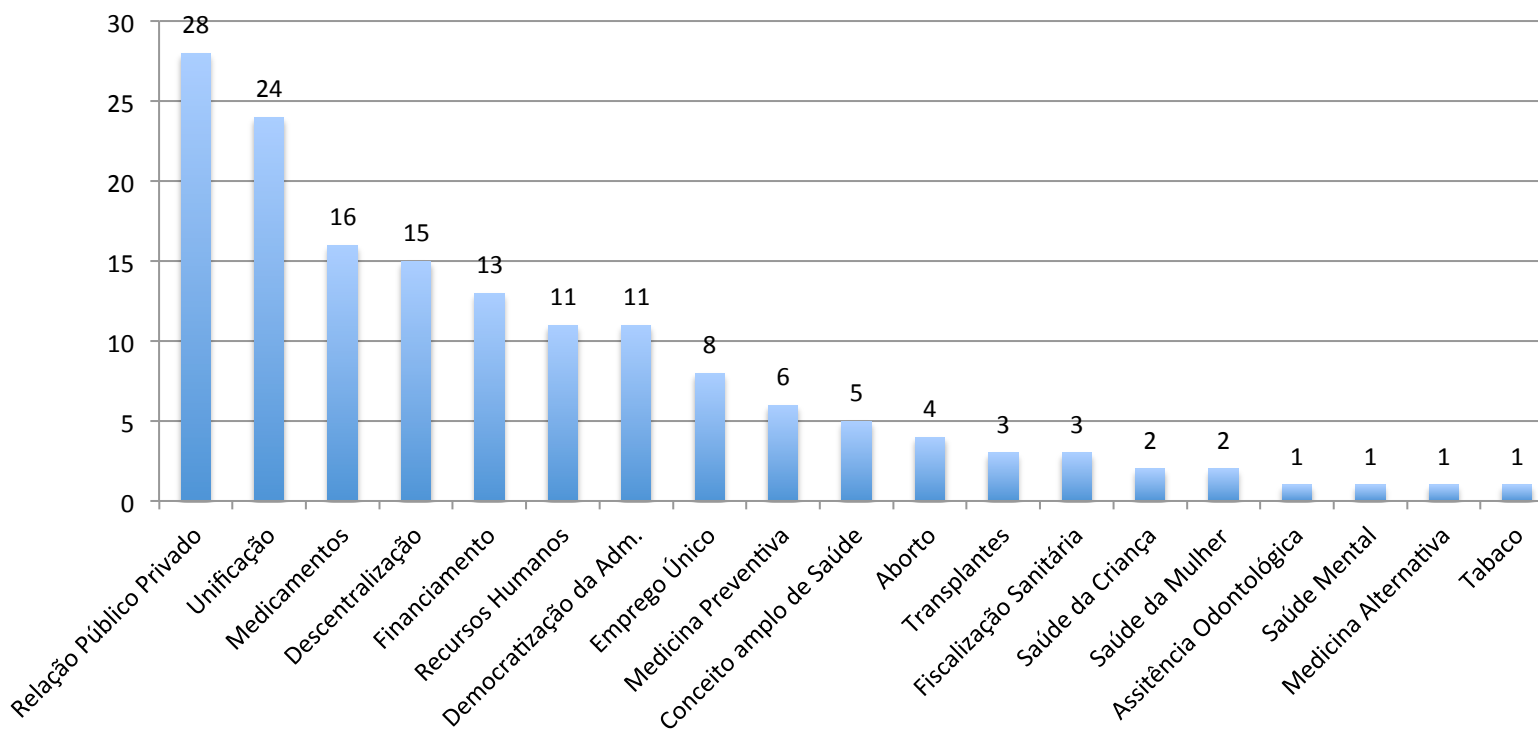
**Fonte:** Elaboração própria por meio de dados disponíveis nas atas da Subcomissão 7-b.

A área da saúde contemplou um leque variado de temas orbitando seu núcleo: o debate sobre a organização de um sistema nacional de saúde. Identificamos dezenove temas debatidos pelas entidades. O elenco de temas dispõe uma classificação de caráter metodológico, desconsiderando uma rigidez conceitual, baseada em teorias específicas sobre cada questão analisada. Nosso objetivo principal é analisar o posicionamento dos grupos de interesse, bem como a interação dos mesmos, mostrando como teses se fundiram formando blocos que se opuseram em áreas de interesse fragmentadas.

As questões centrais, que ocuparam um maior espaço na agenda das audiências públicas, foram aqueles referentes à participação dos setores público e privado no sistema

nacional de saúde, bem como a estrutura institucional deste sistema. No gráfico abaixo mostramos o número de entidades (de um total de 40) que debateram cada um dos 19 temas. Privilegiamos propostas espontaneamente abordadas pelos grupos de interesse, assim as propostas contidas nos documentos elaborados pelas entidades apenas foram consideradas nos casos em que seus representantes fizeram referência oral às mesmas.

**Gráfico 3: Número de entidades que abordaram cada tema (Saúde)**



**Fonte:** Elaboração própria

Consideramos que a proeminência de alguns temas sobre outros explica-se pelo interesse atribuído pelos grupos de interesse e constituintes à cada tema. A dinâmica de funcionamento das audiências públicas permitia que cada representante de entidade prestasse um depoimento por dez minutos e ao final deste período a palavra era franqueada aos constituintes que poderiam dirigir questões aos convidados. Assim, o gráfico acima revela prioritariamente o interesse dos grupos por cada tema, mas também, secundariamente, a importância dos mesmos para os constituintes, os quais podiam, por

meio de perguntas, forçar os grupos a tratarem de um assunto ausente em seus pronunciamentos iniciais.

Analisamos os temas que definiram as maiores divisões políticas na área da saúde. São temas interligados que dizem respeito ao modelo constitucional proposto para o sistema de saúde brasileiro, envolvendo sua organização institucional, seu financiamento e, em especial, a relação entre os setores público e privado. Outras temáticas indiretamente relacionadas à esta última também serão consideradas ao longo desta pesquisa, em especial a questão da produção e distribuição de medicamentos, insumos e tecnologias implantadas na indústria farmacológica<sup>153</sup>. Consideramos que embora o debate em torno desta questão envolva aspectos técnicos, os grupos de interesse se posicionaram quanto o papel dos setores público e privado na indústria farmacêutica, além da relação das indústrias nacionais e multinacionais na produção de insumos e medicamentos.

#### **4.4.1 Financiamento**

Neste tópico analisamos todas as propostas apresentadas e debatidas pelos grupos de interesse no que diz respeito ao modelo de financiamento do preconizado sistema único de saúde. Pelo menos duas grandes questões geraram controvérsia e dividiram entidades e constituintes: 1) O papel dos recursos do Ministério da Previdência e Assistência Social no orçamento do sistema de saúde, isto é, se a Previdência Social deveria contribuir na sustentação financeira desse sistema, assim como estabelecido pelo modelo pré-constituente; 2) Se deveria haver vinculação de recursos tributários para a

---

<sup>153</sup> Esclarecemos que os temas podem interagir entre si. A separação dos mesmos em tópicos foi um escolha metodológica. Por exemplo, “unificação” e “descentralização” foram questões, em muitos casos, correlatas, ambas referentes à estrutura organizacional preconizada para o sistema nacional de saúde. “Relação público privado”, e “medicamentos” interagem, na medida em que a segunda questão quase sempre foi tratada com ênfase no debate sobre o papel do Estado e do setor privado na produção e distribuição de medicamentos considerados essenciais para a população. O tema “financiamento” interage com a questão da “Relação público privado”, mas também com os temas “descentralização” e “unificação”, na medida em que se debateu a criação de fundos de saúde, unificados na União, estados e municípios. “Recursos Humanos” e “Emprego único” se relacionam, sendo apropriado dizer que este é um subtema daquele, divididos em tópicos separados apenas porque a questão do “emprego único” estabeleceu uma divisão específica de interesses. Entre os temas menos proeminentes, inter-relacionam-se as questões do “aborto” e da “saúde da mulher”.

área da saúde. Cada uma dessas duas questões contou com propostas alternativas, porém os posicionamentos dos grupos de interesse vincularam-se oficialmente à proposta da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS) ou nela se inspiraram, ainda que para contraditá-la. O *lobby centralizador* da CNRS deixava suas marcas profundas nas questões de maior abrangência.

Entre os treze grupos de interesse considerados neste tópico, sete se posicionaram sobre se os recursos da Previdência Social deveriam ser investidos na sustentação do sistema único de saúde. Quatro deles defenderam que a Previdência deveria continuar contribuindo no financiamento do sistema de saúde, mas apenas em caráter temporário, estabelecidos critérios para a transição, conforme proposta da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS)<sup>154</sup>. São eles, além da própria CNRS, a Federação Nacional dos Médicos (FENAM), a Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO) e o Ministério da Saúde (MS)<sup>155</sup>. Todas eram membros da CNRS, exceto a ABRASCO que, contudo, declarou endossar sua proposta (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 114–115).

Outras três entidades se posicionaram contra a utilização dos recursos previdenciários na sustentação do sistema de saúde, embora uma delas, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), tenha recuado depois de ser pressionada por questionamento do constituinte Eduardo Jorge (PT/SP), passando a admitir a utilização de receitas da Previdência, em caráter temporário. São elas, além da CUT, o Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade (IPCC) e a Unimed<sup>156</sup>. O argumento principal contra a proposta consistia na tese segundo a qual a saúde deveria ser financiada por meio de outras fontes e sustentadas por toda a sociedade (não apenas pelos contribuintes da Previdência), por meio de recursos recolhidos pelo Governo, como o

---

<sup>154</sup> A proposta da CNRS definia que a Previdência Social alocaria o mínimo de 45% da contribuição patronal ao Fundo Nacional de Saúde, recursos esses que deveriam ser gradualmente substituídos por outras fontes, até o investimento destas no gasto nacional em saúde alcançar o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto, momento no qual a Previdência Social poderia deixar de contribuir (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 60–61).

<sup>155</sup> Posicionamentos expressos nas audiências públicas da Subcomissão 7-b (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 60–61, 133, 141).

<sup>156</sup> Os posicionamentos foram expressos em audiências pública da Subcomissão 7-b (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 199).

Finsocial, FND<sup>157</sup>, Loto e outras fontes que deveriam ser criadas, conforme argumentou Jaime Rosenbjon, representante do IPCC (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 180).

A questão do investimento previdenciário no orçamento do sistema de saúde gerou, portanto, moderado atrito entre os membros da CNRS. Embora a CUT tenha recuado em um segundo momento, a ausência de um consenso na questão do financiamento indica que algumas propostas majoritárias da CNRS eram objeto de contestação até mesmo por parte de grupos signatários de seu documento. Esta é a formação típica de um ruído sobre o *lobby centralizador*, causado pela manifestação dos interesses de um *lobby individual*, expressando uma dinâmica contraditória da própria formação teoricamente consensual da CNRS.

A segunda grande questão dentro da área do financiamento foi a polêmica em torno da possibilidade de vinculação das receitas tributárias da União, estados e municípios para a Saúde. Esta questão também gerou impacto na área da Educação. O documento da CNRS propunha que fossem vinculadas 12% das receitas tributárias da União, estados e municípios para a área da saúde. Esta proposta seria defendida pela própria CNRS e outras cinco entidades em audiências públicas da Subcomissão, a ABRASCO, o Ministério da Saúde, o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), a FENAM e a Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas (APCD), sendo que essas últimas duas não definiram qual deveria ser a porcentagem das receitas vinculadas. O CEBES, a APCD e a ABRASCO não eram membros da CNRS, mas esta última endossava suas propostas<sup>158</sup>.

Apenas o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) criticou a proposta da CNRS, da qual era membro. O presidente do Inamps e representante da entidade em audiência pública, Hésio Cordeiro, considerou a questão da vinculação “complexa”, pois não existiria um “número mágico” e todos os setores reivindicariam a vinculação de uma fatia. Defendeu que os gastos em saúde deveriam

---

<sup>157</sup> O Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) foi criado em 23 de julho de 1986 pelo Decreto Lei nº 2.288 e sua finalidade era prover recursos para a União investir os capitais necessários para a “dinamização do desenvolvimento nacional”, bem como “apoiar a iniciativa privada na organização e ampliação de suas atividades econômica”. O Fundo foi extinto em 2010 por meio da Medida Provisória nº 517 e foi convertida na Lei 12.431, de 27 de junho de 2011 (BRASIL, BNDES, [S.d.]).

<sup>158</sup> Posicionamentos expressos ao longo das audiências públicas da Subcomissão 7-a (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 202)



estar de acordo com o novo papel do Estado estabelecido pela Constituição, a qual deveria resgatar seu valor e dos serviços públicos perante a sociedade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 149–150).

Dr. José Rocha Carneiro, representante da Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC) minimizou o debate sobre a vinculação de recursos, acreditando que ele seria secundário, posto que o maior impacto sobre o orçamento do sistema de saúde seria estabelecido pelos dispositivos debatidos pela Reforma Tributária, alvo central da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas (Subcomissão 5-a), componente da Comissão 5 (Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 187).

Outras questões secundárias, relacionadas ao financiamento do setor de saúde, também foram comentadas por entidades durante as audiências públicas. O Conselho Nacional de Secretarias de Saúde (CONASS), por exemplo, representado pelo seu presidente Laércio Valença, criticou o baixo investimento do Brasil na área da saúde, segundo ele aproximadamente apenas 4% do PIB, enquanto em países mais desenvolvidos a porcentagem era no mínimo o dobro, chegando até a 10%. Esta informação posteriormente seria confirmada pelo Ministro da Saúde, que em resposta ao Relator Carlos Mosconi (PMDB/MG), informou que se gastava em torno de 4% ou 4,5% do PIB em saúde, que defendia uma meta de 8%, mas que, de imediato, urgente, seria necessário uma elevação para 6% (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 47, 143)<sup>159</sup>.

A Associação Médica Brasileira (AMB) e o CEBES defenderam uma proposta semelhante, que fosse criado um Fundo Nacional de Saúde, com gestão descentralizada e democratizada. (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 191).

O Anteprojeto da Subcomissão 7-b tratou sobre a questão do financiamento da saúde em seu Art. 3º e no Art. 14º, sendo este componente da sessão “disposição

---

<sup>159</sup> Outra informação importante prestada pelo Ministro da Saúde em sua participação em audiência pública da Subcomissão, dizia respeito ao quanto correspondia os gastos em saúde do Ministério da Saúde em termos de vinculação das receitas tributárias da União. Em 1985 e 1986 eles equivaleriam a 2 e 1% das receitas tributárias da União, respectivamente, e no início de 1987 a 1,92%. O Ministro Roberto Santos ressaltou que este era o orçamento sem considerar nenhuma das outras fontes, como os recursos da Previdência Social (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 141).

transitória” do Capítulo “Da Saúde”. O Art. 3º dispunha que o Sistema Único de Saúde seria financiado pelo “Fundo Nacional de Saúde, com recursos provenientes da receita tributária”. O § 1º deste artigo dispunha que os Fundos Estaduais e Municipais seriam constituídos com recursos “oriundos dessas unidades político-administrativas e do Fundo Nacional”. O § 2º dispunha que os dispêndios nacionais com saúde não seriam “inferiores à dez por cento do Produto Interno Bruto” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987d, p. 2). Este artigo contemplou quase integralmente a proposta de vinculação de receitas tributárias do documento da CNRS, diferenciando-se deste somente por não estabelecer um percentual de vinculação fixo. O artigo 14º, da disposição transitória, atendia a proposta da CNRS para uso temporário dos recursos da Previdência Social, deixando apenas de fixar a porcentagem das receitas previdenciárias que deveriam ser alocadas para a saúde, mas sugerindo que eles não deveriam ser inferiores aos patamares vigentes: “Os atuais recursos da Previdência Social destinados à saúde serão substituídos por outras fontes, assim que os dispêndios nacionais com o setor totalizarem dez por cento do Produto Interno Bruto” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987d, p. 5).

A Constituição de 1988 estabeleceu um modelo de financiamento diverso deste proposto nas fases iniciais da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). A Seção I (Disposições Gerais), do Capítulo II (Da Seguridade Social), do Título VIII (Da Ordem Social), correspondente aos Art. 194 e 195, dispôs o modelo de seguridade social, o qual destinava-se a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, com base no princípio da universalidade da cobertura e do atendimento. Segundo a concepção de seguridade constitucionalizada pela Carta de 1988 essas três áreas teriam fontes comuns, sendo um dever imposto à toda sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, estados e municípios, além de contribuições sociais. As fontes previstas pelo Art. 195, de responsabilidade de toda a sociedade, mediante a cobrança de impostos, não incidiriam sobre os benefícios específicos do regime geral de previdência social, normatizado por meio do Art. 201. Porém, não há na constituição referência a um orçamento específico para a previdência social, dissociado dos orçamentos do setor de saúde e assistência social. As contribuições sociais, mencionadas no caput do Art. 195, são especificadas por três incisos (um quarto

seria incluído por meio da Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003). O inciso I dispõe “dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro”, o inciso II, inclui como segunda fonte “dos trabalhadores” (Emenda Constitucional nº 20 de 1998, modificou a redação, especificando que não incide contribuição sobre a aposentadoria e pensão concedida pelo regime de previdência social) e, finalmente, o inciso III “sobre a receita de concursos e prognósticos”. Além das mencionadas fontes, o § 4º do Art. 195 dispõe que a lei poderá instituir fontes adicionais (BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988), 2009, p. 153–155).

A Constituição de 1988, portanto, não contemplou nenhuma das propostas apresentadas durante os trabalhos da Subcomissão 7-b. Ao criar uma fonte única de financiamento para as três áreas da seguridade, a Constituição não estabeleceu a separação desejada entre Previdência Social e o setor de Saúde, ao contrário, a partir de uma fonte única definiu-se que a proposta de orçamento da seguridade social seria elaborada “de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988), 2009, p. 154). O modelo de financiamento da seguridade seria objeto de controvérsias, conforme analisado por Evilásio Salvador (SALVADOR, 2007, p. 84). Segundo o autor, especialistas sobre o financiamento da seguridade se dividiriam sobre o modelo disposto da Carta de 1988. Sulamis Dain, Laura Tavares e Marta Castilho<sup>160</sup> defenderam o modelo proposto pela Constituição, argumentando que

na experiência internacional, o financiamento da seguridade social é baseado, de forma crescente, em mix de receitas tributárias e contribuições sobre a folha de salários, com o objetivo de contemplar uma concepção de benefícios destinados tanto a contribuintes diretos dos programas, como também aqueles destinados a cidadãos e cidadãs, nos casos de cobertura universal dos programas (SALVADOR, 2007, p. 4).

Em oposição ao modelo de seguridade adotado pela Constituição de 1988, Beltrão et al. (1993), defendem que seja mantido o conceito de seguridade social, mas com cada área tendo sua própria lógica de financiamento, com fontes separadas para compor seus orçamentos (BELTRÃO *et al.*, 1993).

---

<sup>160</sup> (DAIN; TAVARES; CASTILHO, 1993).

#### **4.4.2 Descentralização**

A proposta da instituição de um sistema nacional de saúde descentralizado, gerido por órgãos estabelecidos na União, Estados e Municípios foi defendida de forma unânime pelas entidades convidadas às audiências públicas na Subcomissão 7-b. Apenas houve divergência em relação ao papel das chamadas Ações Integradas de Saúde (AIS) neste processo de descentralização. Embora o modelo das AIS tivesse sido elogiado pelos grupos de interesse, foi quase consenso que ele deveria ser entendido apenas como uma experiência transitória de integração e interiorização dos serviços de saúde, a qual deveria ser substituída por um modelo de unificação e descentralização.

O Programa de Ações Integradas de Saúde (PAIS) foi uma proposta que se inseria dentro de uma das duas dimensões do Plano de Reorientação de Assistência à Saúde, política implementada pelo Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária (CONASP), órgão criado pelo decreto nº 86.329, de 2 de setembro de 1981. Segundo Sonia Teixeira, o plano do CONASP abrangia dimensões contraditórias, a primeira o definia como uma mera contenção de gastos da Previdência Social com assistência médica, preservando a primazia do setor privado baseada no investimento na assistência médico-hospitalar, enquanto a segunda dimensão orientava o sistema nacional de saúde em direção a um modelo de sistema único, voltado à integração e hierarquização dos serviços preventivos e curativos, segundo o princípio da universalização do direito à saúde. As AIS seriam um esforço em direção à implementação desta segunda dinâmica, sendo constituído pela integração entre os Ministérios da Previdência Social, da Saúde e da Educação e das Secretárias Estaduais e Municipais de Saúde, voltados para a adoção de políticas de saúde preventivas e curativas no País (TEIXEIRA, 1985). As AIS, fundamentalmente, descentralizavam a gestão da saúde e integravam as instituições prestadoras do serviço. Seu papel descentralizador foi exaltado pelos sanitaristas, mas sua função integradora estava aquém das pretensões unificadoras, constituindo-se, portanto, como um esforço transitório entre o sistema de saúde previdenciário e o modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), proposto pela Reforma Sanitária.

Mostraremos neste tópico como as quinze entidades que abordaram a questão da descentralização se posicionaram sobre as AIS ou demais questões relacionadas ao tema.

Mais uma vez o documento com propostas da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS) será utilizado como referência em nossa análise, posto que o mesmo substanciou as posições de muitas entidades. Ele definia como uma das diretrizes do SUS a “descentralização político-administrativa que respeite a autonomia dos Estados e Municípios, de forma a definir como de responsabilidade desses níveis a prestação de serviços de saúde de natureza local ou regional” (III, § 1º, Art. 3º) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 49–50).

Na primeira audiência pública da área da saúde na Subcomissão 7-b, realizada durante sua 7ª sessão, em 22 de abril de 1987, duas entidades se pronunciaram sobre a questão da descentralização. O Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), membro da CNRS e representado pelo Dr. Nelson Rodrigues dos Santos, considerou que a municipalização da saúde era “um simples reflexo da questão municipal no País”. Segundo Santos, nas décadas passadas os municípios foram reduzidos a meros executores de projetos federais e estaduais, tendo apenas um papel complementar na área da saúde. Assim, o município apenas executava o modelo central do sistema de saúde, o qual nessas últimas décadas teriam sido um modelo privatizante, que “deixou a saúde à baila da economia de mercado. A saúde foi transformada em simples mercadoria” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 57–59).

Denunciou a formação de monopólios em torno de multinacionais produtoras de equipamentos e medicamentos. Formação do tripé 1) multinacionais de equipamentos 2) de medicamentos 3) grandes empresas médico-hospitalares. A lógica do lucro teria tornado o sistema de saúde ineficiente, pois incentivou a adoção de procedimentos médicos desnecessários, apenas com o objetivo de obtenção de lucro. Do outro lado do muro que separava essa indústria médica, encontravam-se as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, as quais prestavam um serviço complementar e precário para a população mais pobre. Então, segundo Santos, de um lado sustentava-se um sistema de saúde caro e ineficiente, voltado para quem podia pagar e do outro um sistema barato, precário, com baixo orçamento, voltado para a “grande maioria da população mais pobre”. Segundo Santos os municípios reagiram a esta realidade passando, na última década (1980), a adotar sistemas de saúde de atendimento básico, voltados ao tratamento médico eficiente da população e viabilizado por meio de convênios. Assim, Santos

acreditava que a generalização e ampliação desse tipo de atendimento médico por meio do sistema de saúde proposto pela CNRS seria o caminho para a implementação de um atendimento universalizado. Mas defendeu que os municípios também passassem a assumir o papel de ofertar “serviços [médicos] de complexidade secundária e terciária” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 57–59).

Em relação às AIS, a CONASEMS defendeu que, no que pese sua eficiência como etapa transitória em direção à uma unificação do sistema de saúde, deveriam ceder lugar à municipalização, “co-gestões de serviços estaduais e federais transferidos aos municípios” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 57–59).

A CONASEMS defendia o convênio do setor público de saúde com os hospitais filantrópicos e por isso considerava fundamental definir “quem é quem” entre as entidades ditas filantrópicas, o que podia ser estabelecido apenas no nível local, nos municípios, mais uma das razões pelas quais a descentralização seria elemento fundamental da Reforma Sanitária (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 57–59).

A segunda entidade a se pronunciar a favor da descentralização durante a audiência pública do dia 22 de abril foi o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), representado pelo seu presidente, Hésio Cordeiro, que utilizou seu pronunciamento inicial para fazer uma breve exposição sobre as AIS. Segundo Cordeiro, em 1984 apenas 112 municípios participavam do programa (AIS), no fim de 1984, eram 840 e em dezembro de 1986, 2 mil e 400. Tratava-se, segundo Cordeiro, de um esforço de integração entre três Ministérios (Previdência Social, Saúde e Educação), no sentido de municipalizar os serviços de saúde, sendo entendido que a municipalização era a melhor estratégia para a “extensão da cobertura do controle social, sobre a qualidade do atendimento e sobre a própria possibilidade de aprimoramento da qualidade dos cuidados de saúde”. Contudo, ponderou que deveriam ser consideradas as diferenças regionais, pois em alguns estados a expansão da municipalização poderia não ser a abordagem mais indicada. Mas considerou que objetivo geral era a descentralização das instituições de saúde. Segundo Cordeiro, o maior papel do estado ou do município (estadualização ou municipalização) variaria de acordo com a região do País. Em cidades

mais desenvolvidas, como São Paulo, a municipalização estaria mais madura, enquanto em cidades do nordeste a prática seria mais incipiente. Assim, defendeu que fossem levadas em conta as diferentes velocidades no processo de unificação em cada região, bem como fossem avaliadas as próprias possibilidades de unificação, adotando-se estratégias compatíveis com as características de cada região. Finalmente, defendeu que a unificação deveria ser descentralizada, com um órgão competente em cada região, isto é, com o Ministério da Saúde em nível federal, secretarias estaduais em nível estadual e secretarias municipais no nível municipal. Sendo esta última importante para se vincular não apenas com as prefeituras, mas também com as outras instituições públicas e filantrópicas do município. Defendeu que a transição entre o modelo atual o modelo descentralizado e unificado poderia se dar por meio do mecanismo de cogestão, defendido por Nelson Rodrigues dos Santos, da CONASEMS. Segundo Cordeiro, este mecanismo superaria eventuais problemas com as dificuldades no fluxo de pagamentos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 52, 65).

Em audiência pública realizada durante a 10<sup>a</sup> sessão da Subcomissão, em 28 de abril, duas entidades apresentaram propostas que incluíam como uma das características do SUS a descentralização (FENAM e CUT). As quatro entidades convidadas em audiência pública realizada no dia 29 de abril (11<sup>a</sup> sessão) também defenderam a proposta (ABRASCO, APSP, CFF e CRO-DF) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 102–106, 115–117, 127).

Durante a 12<sup>a</sup> sessão, realizada em 30 de abril, três entidades se pronunciaram sobre a descentralização do sistema de saúde, todas membros da CNRS. O Ministério da Saúde (MS), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). O Ministro da Saúde, Roberto Santos, propôs um sistema de saúde voltado à universalização de cobertura, viabilizada por um “trabalho ao nível da própria comunidade, ao nível de como vivem e como buscam os serviços de saúde os cidadãos [...] do Brasil”. Assim, dever-se-ia estabelecer um vínculo muito estreito “entre cada pequeno segmento da nossa população”, por meio da criação de “distritos sanitários”. Após o constituinte Pedro Canedo (PFL/GO) questionar a opinião da Fiocruz sobre o trabalho desenvolvido pela Fundação SESP, Antônio Sérgio Arouca, representante da entidade, respondeu que a Fundação vinha fazendo “um trabalho da

maior seriedade”, executando um modelo único no Brasil de interiorização dos serviços de saúde, que integravam a medicina preventiva, assistência médica e saneamento básico. Considerou que depois de passar por um período de estagnação, a Fundação SESP voltava a ter “uma direção muito ativa” de expansão na “Nova República” (Sexta República). Segundo Arouca, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) poderia se constituir como “o núcleo de implementação de uma política de regionalização e de estadualização”, garantindo autonomia do estados em relação ao Governo Federal. O Inamps, em sua segunda participação em audiência pública na Subcomissão, voltou a defender a municipalização. Após o constituinte Vicente Bogo (PMDB/RS) questionar qual era a proposta da entidade para a assistência médico-hospitalar e, sobretudo, ambulatorial para o trabalhador rural, Hésio Cordeiro, representante do Inamps, concordou que o atendimento médico ao trabalhador rural era precário, porém acreditava que tais condições tenderiam a melhorar com a municipalização do sistema da saúde (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 136, 146, 148, 157–158).

Cinco dias depois (5 de maio, 13ª sessão), Carlos Petroluzzi, representante da Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas (APCD), defendeu que o sistema da saúde se compusesse de modo que as “normas” fossem tratadas pelos serviços federais e estaduais, mas que a gerência do sistema fosse prerrogativa da esfera municipal. Segundo ele a municipalização seria viável pelo novo momento democrático vivido pelo país, no qual a população assumia um papel crítico e reivindicatório, pressionando as autoridades locais, “agora ela pressiona, ela se faz presente, ela se organiza e exige aquilo que é do seu direito” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 163–167).

Durante a 14ª sessão da Subcomissão, realizada em 6 de maio, quatro entidades defenderam teses semelhantes sobre a descentralização do sistema de saúde. Segundo essas entidades (AMB, IPCC, CEBES e CNCC) o sistema de saúde deveria contar com um Fundo Nacional de Saúde, com gestão descentralizada. Segundo Jaime Rosenbjon, representante do Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade (IPCC), um dos maiores problemas da saúde brasileira seria a centralização excessiva dos poderes decisórios, além da padronização de critérios a nível nacional, incompatíveis com a heterogeneidade de um país com dimensões continentais. O Centro Brasileiro de



Estudos de Saúde (CEBES) entrou na esfera mais controversa do debate defendendo que para implementar o processo de descentralização seria necessário a implosão “[d]essas estruturas burocráticas do Ministério da Saúde, da Previdência e do Inamps e criar um novo Ministério da reforma sanitária”. A Comissão Nacional Criança e Constituinte (CNCC) recorreu às resoluções da VIII Conferência Nacional de Saúde para defender a proposta (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 179–180, 191, 202, 205).

O consenso dos grupos de interesse sobre a questão da descentralização foi acompanhado pelos constituintes. O Anteprojeto da Subcomissão 7-b definiu este princípio no inciso III do seu Art. 2º: “gestão descentralizada, promovendo e assegurando a autonomia dos Estados e municípios”, além de estabelecer a definição de Fundos Estaduais e Municipais no § 1º do Art. 3º (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987d, p. 2). A Constituição de 1988 manteve um dispositivo definindo como diretriz do SUS “descentralização, com direção única em cada esfera do governo” (inciso I, Art. 198) (BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988), 2009, p. 156).

#### **4.4.3 Unificação**

Embora o tema analisado neste tópico seja correlato à questão “descentralização”, ao contrário deste, foi objeto de controvérsia, pois envolvia a possibilidade de alteração da estrutura institucional que compunha a política de prestação de serviços de saúde no Brasil, ameaçando eventuais privilégios de Ministérios, em especial do Ministério da Previdência Social, que temia a redução de seu orçamento. Conforme argumentamos ao longo deste Capítulo, antes da Constituinte a saúde brasileira se caracterizava por ser previdenciária. Embora políticas voltadas para a universalização da assistência médica tenham começado a ser implementadas antes da Constituição, em 1987 o investimento em saúde ainda era oriundo majoritariamente do caixa da Previdência Social, por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). A Reforma Sanitária, expressa tanto nas resoluções da VIII Conferência Nacional de Saúde, quanto em sua versão subsequente e mais moderada, o documento da Comissão Nacional da

Reforma Sanitária (CNRS), defendia a unificação dos serviços de saúde, porém os meios para implementar esta política não foram objeto de consenso.

A primeira audiência pública da área da Saúde na Subcomissão 7-b colocou lado a lado os principais atores institucionais envolvidos na controvérsia sobre a unificação do sistema de saúde e, mais especificamente, o papel que cada um deles ocuparia neste novo modelo. Realizada durante a 7ª sessão da Subcomissão, em 22 de abril de 1987, contou com a participação de oito entidades, todas membros da Comissão Nacional de Reforma Sanitária (CNRS). Nesta audiência os debates centralizaram no papel das Ações Integradas de Saúde (AIS), analisadas no tópico anterior, mas agora simbolizando a posição dos grupos de interesse em torno do conflito entre os princípios de integração e unificação. Como argumentamos no tópico sobre a “Descentralização”, as AIS expressaram um esforço do Governo na implementação de uma política de saúde caracterizada pela integração entre as diferentes instituições de assistência médica do Estado, encabeçadas pelo Ministério da Saúde (MS), Ministério da Previdência Social e o Inamps. Embora o esforço de integração das AIS fosse elogiado, o mesmo era concebido apenas como um projeto de transição pelos defensores da unificação, que preconizavam uma única instituição responsável pela gestão da saúde em cada nível federal. Entre os que viam as AIS como um esforço de integração que deveria ser expandido, ao invés de sofrer uma reforma unificadora mais radical, estava o Inamps. Seu representante nesta audiência pública, Hésio Cordeiro, classificou as AIS como uma estratégia importante de integração do setor de saúde (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 65).

Avancemos até o dia 30 de abril de 1987, quando durante a realização da 12ª sessão, o mesmo Cordeiro voltaria à Subcomissão para expressar sua resistência às propostas de unificação, quando sustentou que a simples unificação dos Fundos de Saúde seria insuficiente para suprir qualquer problema orçamentário enfrentado pela saúde. Esforçou-se para afastar a imagem de resistência do Ministério da Previdência Social e do Inamps contra a unificação, tentando associá-la à ideia de integração, lembrando que este processo já estaria em curso e seria implementado gradualmente, por uma série de avanços empreendidos por variados órgãos em diversos estados e municípios, não por mera determinação normativa da Constituição. Eduardo Jorge (PT/SP) reconheceu que o

Governo se movimentava em direção a um processo de unificação, mas questionou a resistência para que se desse um “salto de qualidade” neste processo, em referência à unificação político-administrativa. Para Eduardo Jorge, o documento entregue por Cordeiro sobre a reforma sanitária expressava esta resistência por parte do Inamps. Segundo o constituinte petista, o Inamps estaria defendendo a integração de ministérios (incluindo a criação de um novo Ministério da Reforma Sanitária), ao invés de propor a unificação político-administrativa em um único ministério. Cordeiro contestou a interpretação, afirmando que “de forma alguma”, a Previdência Social seria obstáculo para a unificação, mas, pelo contrário, ela seria responsável por impulsionar o processo a partir de uma série de projetos estaduais já em curso. Alegou que implementação de uma unificação político-administrativa não encontrava resistência na Previdência Social, mas esbarrava na viabilidade institucional de se operacionalizar esta total unificação, incluindo nela a transferência de um complexo sistema de financiamento e aplicação de recursos, os quais seriam geridos pelos estados, muitos dos quais estariam resistentes a esta possibilidade por considerarem que a própria rede estadual não estava suficientemente estruturada. Cordeiro tinha uma visão ponderada sobre o tema, para ele o mais importante era “a qualificação do processo de unificação”<sup>161</sup>. Propôs como alternativa que os órgãos estaduais fossem atores participantes no processo de gestão dos recursos dos fundos de saúde, os quais seriam administrados por entidades ligadas ao sistema previdenciário. O Inamps, neste novo modelo, seria o interlocutor entre a Previdência Social, que continuaria repassando recursos para a saúde, e o sistema unificado, em níveis estaduais e municipais. Deixaria, portanto, o seu papel de prestação direta, de direção de hospitais, de relação com filantrópicas ou lucrativas por meio de convênios (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 150–151, 155–157).

Após esclarecer o posicionamento do Inamps, que resistia às propostas de reforma na estrutura institucional da Previdência Social, voltemos oito dias, à audiência pública realizada em 22 de abril. Além do Inamps, outras sete entidades, associadas à CNRS, se

---

<sup>161</sup> Segundo Cordeiro, não se resolveria a questão do Sistema de Saúde Unificado com a transferência física de hospitais do Inamps para o âmbito do MS. Defendeu que a administração desses hospitais deveria ser transferida para os estados ou municípios, de acordo com a dimensão do hospital. Sendo de responsabilidade do âmbito Federal apenas hospitais ou centros de pesquisa de referência nacional.

pronunciaram. Cinco delas defenderam que as AIS cumpriram papel importante no processo de integração das instituições prestadoras de serviços de saúde, mas deveriam ser substituídas pelo modelo de unificação proposto pela CNRS<sup>162</sup>. Segundo Cristina Albuquerque Costa, representante da Fiocruz e Coordenadora dos Grupos Técnicos da CNRS, a Lei do Sistema Nacional de Saúde (Lei nº 6229, de 1975) determinava ser prerrogativa do Ministério da Saúde a formulação de uma política nacional de saúde, enquanto os recursos encontravam-se no Ministério da Previdência Social, o qual repassava para a saúde por meio do Inamps: “nós temos uma política de saúde teórica, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, e nós temos uma política de saúde prática, que é feita pelo Inamps”. Como solução para este cenário “esquizofrênico”, Costa argumentou que a maior contribuição do projeto do CNRS seria a proposta de unificação do sistema de saúde, “de forma que tenhamos um único Ministério capaz de formular efetivamente uma política nacional de saúde para este País” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 55–56).

José Alberto Hermógenes de Souza, representante da CNRS, lembrou que as AIS foram criadas durante o regime autoritário e precisavam ser aperfeiçoadas dentro da lógica proposta pelo novo sistema de saúde do projeto da Reforma Sanitária. A ideia era que “o atual sistema existente [...] precisa ser modificado e não apenas melhorado” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 56), ou traduzindo para os termos do conflito com a Previdência Social, as instituições precisavam ser unificadas e não apenas integradas.

Os grupos de interesse também se manifestaram sobre o tema durante as demais audiências públicas realizadas na Subcomissão. Outros dois grupos de interesse se manifestariam elogiando a política integradora das AIS, mas propondo que fossem substituídas ou incrementadas por um modelo de unificação mais ambicioso (FBH e IPCC). (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 89–90, 180). A maioria das demais entidades convidadas às audiências públicas da Subcomissão se dividiram entre um grupo majoritário que defendia a unificação político-

---

<sup>162</sup> Federação Nacional dos Médicos (FENAM), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Confederação das Santas Casas de Misericórdia do Brasil (CMB), Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS) e o Ministério do Trabalho (Secretaria de Segurança de Medicina do Trabalho) (MT) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 54–55).

administrativa, incluindo a unificação dos Ministérios, e outro minoritário, representando interesses corporativos, que ofereceriam resistência a esta tese. Além das entidades já mencionadas, defenderam o modelo de unificação político-administrativo CONAM, CONESPE, FENAM, ABRASCO, APSP, CRO-DF, CFF, ITA-DF, MS, Fiocruz, APCD, CEBES, CNCC, SBPC (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 111, 113, 116–118, 127, 157, 169, 202, 205). Algumas dessas entidades, como a Comissão Nacional Criança e Constituinte (CNCC), fizeram referência expressa à VIII Conferência Nacional de Saúde no momento em que defendiam a proposta.

A FENAM defendeu que a unificação deveria se dar por meio da criação de um Ministério da Reforma Sanitária, o qual deveria assumir a diretriz política (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 109). A ABRASCO defendeu que fosse extinta “esta parafernália institucional que mantém várias instituições em cada nível de governo” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 115).

A Fiocruz, que já havia criticado o cenário “esquizofrênico” da saúde brasileira, no qual as responsabilidades pelos serviços de saúde eram divididas entre várias instituições, voltaria a se pronunciar em audiência pública, representada por Antônio Sergio Arouca, que defendeu a criação de um Fundo Único na saúde, com um comando único, nos níveis federal, estadual e municipal (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 146).

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) informou que a pedido do escritório técnico do Presidente Tancredo Neves, a SBPC em conjunto com nomes como o do Relator da Subcomissão, Carlos Mosconi (PMDB/MG), elaborou documento que constituir-se-ia como a proposta da saúde para seu Governo. Neste documento, defendiam a unificação do sistema de saúde, obedecendo “uma tendência internacional” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 183).

A Unimed adotou posição alternativa. Defendeu que o Ministério da Saúde fosse responsável pela coordenação do “seguro-saúde”, ao qual todos os brasileiros deveriam ter acesso (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 199).

A polêmica ascidia na medida em que o Ministério da Previdência era adicionado à equação. O constituinte Borges da Silveira (PMDB/PR), por exemplo, questionou Arouca, da Fiocruz, porque a unificação do sistema de saúde encontrava resistência na prática, se havia sido reverenciada com unanimidade por todos os setores da sociedade. Arouca, assentindo com o comentário do constituinte, questionou retoricamente: se todos estão a favor, quem é o inimigo? “Com quem estamos discutindo?”. Analisou que muitas vezes se avançava no discurso, criava-se uma base doutrinária, “mas não temos força política para fazê-lo”. Lembrou que a proposta de unificação já havia sido definida diversas vezes, aprovada pelo Congresso, mas nunca fora, de fato implementada, de sorte que o trabalho da Constituinte seria a grande esperança para que a proposta finalmente fosse concretizada na realidade política (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 147). O entrave político, subentendido no comentário de Arouca era a resistência do Ministério da Previdência.

O Ministro da Saúde, Roberto Santos, era um dos principais atores dentro deste jogo de gato e rato nos corredores institucionais do setor de saúde pública. Ponderado, adotou posição cautelosa, procurando enfatizar os esforços conciliatórios entre as instituições, expressos na composição da CNRS e em sua proposta constitucional. Defendeu a unificação dos serviços de preservação e restauração da saúde, os quais institucionalmente estariam expressos em um descompasso nos recursos investidos em cada área. Argumentou que esta unificação, ponto unânime dentro da CNRS, aumentaria a resolutividade. Sobre a questão mais delicada, isto é, a relação entre os Ministérios, afirmou que a articulação ao nível de cúpula era extremamente difícil e complexa, mas considerou que “ao nível da prestação de serviços, mesmo dentro da atual estrutura legal”, vinha ocorrendo um progresso tímido, graças ao empenho em direção do entendimento entre os Ministérios da Saúde e da Previdência Social (Raphael Almeida Magalhães), incluindo o colaborador da Previdência para a área da Saúde, o Inamps (Hélio Cordeiro) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 135–136).

O entendimento dos constituintes era que o Ministério da Saúde assumia posição tímida sobre a questão. Seus pronunciamentos sugeriam um esforço para não confrontar-

se com os demais ministérios. Roberto Santos argumentou que mantinha uma relação de cordialidade com os partidos políticos, incluindo um constante intercâmbio com a Câmara e o Senado. Problematizou a questão dos recursos, lembrando que comparações entre sistemas de diferentes países pouco revelavam, pois os gastos da União, no caso do Brasil, por exemplo, não expressavam os gastos totais em determinada área, na qual poderia também haver investimentos dos estados e municípios. Situação ainda mais específica no caso brasileiro se deu em relação à divisão da saúde (no final dos anos 1940) entre as áreas da preservação (entregues ao Ministério da Saúde) e restauração (sob responsabilidade da Previdência), de modo que os investimentos no Ministério da Saúde não refletiam, nem de perto, os recursos aplicados em saúde. Comparando a evolução dos gastos dentro de cada setor, segundo Roberto Santos, houve um aumento significativo no investimento dentro do MS, “isso mostra, como o Governo José Sarney tem atribuído importância fundamental às responsabilidades que são hoje do Ministério da Saúde” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 139–140).

Eduardo Jorge (PT/SP) questionou a posição do Ministro sobre a resistência demonstrada pelo Ministro da Previdência, Raphael de Almeida Magalhães sobre a unificação a nível federal da administração da saúde. Roberto Santos informou, finalmente de forma enfática, que defendia a unificação. Eduardo Jorge interrompeu, indagando se o Ministro se referia à unificação político-administrativa ou a “integração” dos Ministérios, a qual seria um “sofisma”, um “jeitinho brasileiro” para “preservar determinadas fontes de poder”. O Ministro respondeu que defendia a unificação e, que mesmo antes dela ser legalmente garantida, já trabalhava com a integração como um meio de transição voltada para o objetivo final que seria a unificação dos Ministérios. Defendeu que a unificação ocorresse nos níveis federal, estadual e municipal (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 140). Estabelecia-se, assim, ao menos em tese, dois campos opostos dentro das pastas ministeriais: de um lado, defendendo o princípio da integração, o Ministério da Previdência Social e seu órgão acessório para a área da saúde, o Inamps, e do outro o Ministério da Saúde, favorável à unificação, da qual fatalmente sairia beneficiado.

O Anteprojeto da Subcomissão 7-b acolheu o princípio da unificação político-administrativa, assim como a Constituição de 1988. Porém, consideramos que as teses

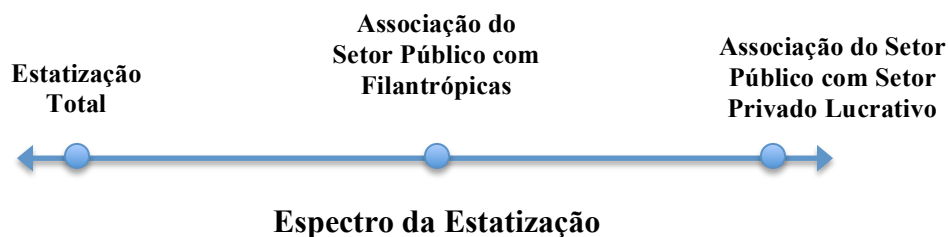
trazidas pelos grupos de interesse envolviam questões que se estendem para além da Constituição de 1988, pois trata-se de um processo de transição entre modelos de organização, o qual não analisamos nesta pesquisa. Porém, do ponto de vista normativo, consideramos que no embate entre os diferentes interesses do chamado “Grupo institucional”, o Ministério da Previdência foi derrotado, posto que os dois documentos considerados definiram de forma clara a unificação dos Ministérios, como reivindicado pela maioria dos grupos de interesse analisados. O Anteprojeto da Subcomissão 7-b definiu a unificação do sistema por meio do inciso I de seu Art. 2º, que dispõe ser princípio do “Sistema Único” o “comando administrativo único em cada nível do governo”. Também estabeleceu em seu Art. 3º a criação de um “Fundo Nacional de Saúde”, além da constituição de Fundos Estaduais e Municipais (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987d, p. 2). A Constituição de 1988 definiu em seu Art. 198 que as ações e serviços de saúde “constituem um sistema único”, que tem como diretriz “descentralização, com direção única em cada esfera de governo” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988), 2009, p. 156). Ao menos, em tese, tal dispositivo impediria que a gestão dos serviços de saúde fosse dividida entre mais de um Ministério



#### 4.4.4 Relação Público e Privado

Na área da Saúde nenhum tema envolveu mais entidades ou gerou divisão tão intensa quanto o debate sobre qual deveria ser o tamanho do estado no setor de saúde. No Cap. 4.1 introduzimos uma representação gráfica das posições assumidas pelos grupos de interesse em relação a este tema, o qual chamamos de “espectro da estatização”. Oportunamente, reproduzimos novamente este gráfico para nos situar nos debates que passamos a analisar neste tópico.

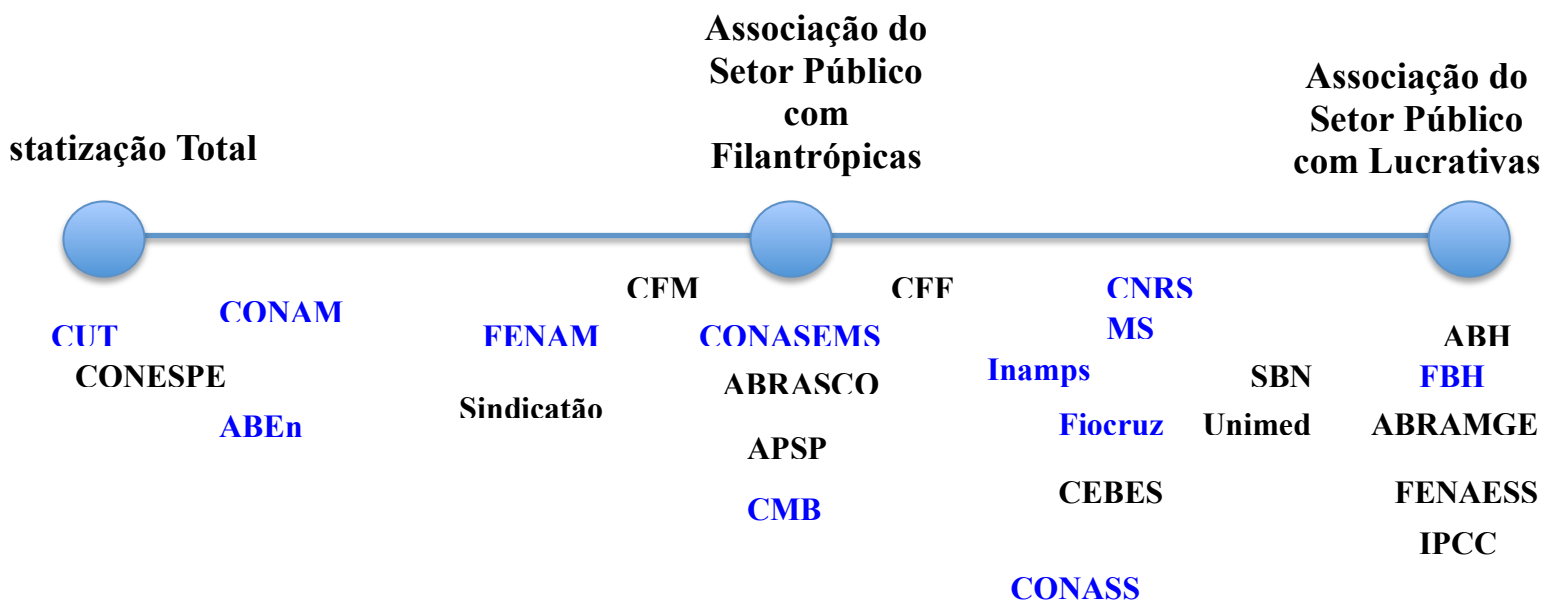
Figura 4: Espectro da estatização (2)



Fonte: Elaboração própria.

A relação entre o setor público e privado constituiu uma temática formada por muitos sub-tópicos. Neste tópico “Relação Público e Privado” analisaremos as principais propostas de modelos normativos sobre a relação entre os setores, as teses que buscaram legitimá-las, bem como o posicionamento de cada uma das vinte e quatro entidades que abordaram o tema. Abaixo reproduzimos o “espectro da estatização” posicionando os grupos de interesse de acordo com o posicionamento expresso nas audiências públicas.

**Figura 5: Posições dos grupos de interesse no espectro da estatização**



Fonte: Elaboração própria.

Não se trata de uma classificação rígida, mas de um esforço de interpretação qualitativa para demonstrar graficamente a formação de blocos de interesse, conforme o posicionamento dos grupos de interesse sobre a relação entre os setores público e privado. Utilizaremos este espectro como referência para nossa análise. Os critérios utilizados para o posicionamento no espectro serão explicados na medida em que analisamos a atuação desses grupos nas audiências públicas.

Constata-se a formação de blocos de entidades identificados com os pontos estabelecidos nos extremos e no centro do espectro. E entre estes pontos observam-se entidades com posições intermediárias. Em azul marcamos os grupos membros da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS). É evidente, de saída, que não há uma coesão de posições entre seus membros, os quais estão distribuídos ao longo de todo o espectro. Porém, o núcleo da CNRS, formado pelo Ministério da Saúde (MS) e pelo

Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), os dois principais órgãos responsáveis pela oferta de serviços de saúde no Brasil no período, mostraram coesão, além da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), fundação vinculada ao MS, e do Conselho Nacional de Secretarias de Saúde (CONASS). A rebeldia dos grupos que se afastaram do documento da CNRS à esquerda e à direita é explicada pela composição polarizada da Comissão. Os membros da CNRS mais à esquerda do espectro foram aqueles identificadas com os direitos do trabalho (Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn)) ou causas sociais associadas com uma visão mais estatizante (Coordenação Nacional de Associações de Moradores (CONAM)). Se aproximando mais do centro, a Federação Nacional dos Médicos (FENAM) apresentou proposta própria, alternativa ao documento da CNRS, mais estatizante e identificada com as resoluções da VIII Conferência Nacional de Saúde. No centro, o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), embora tenha ressaltado seu apoio às propostas da CNRS, privilegiou o papel das filantrópicas sobre as entidades lucrativas, distinção inexistente no documento da Comissão, mas que se sobressaiu no texto final da Constituição. Esta mesma posição foi adotada pela Confederação das Misericórdias do Brasil (CMB), a qual representava justamente os interesses das instituições filantrópicas, correspondentes às Santas Casas de Misericórdia. Entre os membros da CNRS, posicionamos mais a direita no espectro apenas a Federação Brasileira de Hospitais (FBH), exatamente a representante dos interesses privados na Comissão. Esta divisão dentro da CNRS revela um impacto prático do distanciamento entre as resoluções da VIII Conferência Nacional de Saúde e as proposta do documento da CNRS, estas muito mais influenciadas e adaptadas aos interesses privados.

O bloco mais à esquerda do espectro foi formado pela Coordenação Nacional de Entidades Sindicais e Pré-Sindicais de Enfermagem (CONESPE), além dos membros da CNRS já mencionados, CUT, CONAM e ABEn. Posicionamos a CUT mais a esquerda pela sua contundente defesa da estatização, sugerindo que o setor privado existente fosse adquirido pelo Estado de acordo com as necessidades da saúde pública. Embora em um primeiro momento sua representante, Maria Luíza Jagger, tenha sentenciado que “saúde não deve ser objeto de compra e venda”, “não deve ser objeto de lucro”, depois de ser questionada pelo constituinte Cunha Bueno (PDS/SP) sobre as especificidades de sua

política de estatização, ponderou admitindo que “se o setor privado quiser se organizar, tudo bem, só que ele não vai ser sustentado pelo Estado”. Respondeu às críticas do constituinte Eduardo Moreira (PMDB/SC), que havia condenado a estatização do setor de saúde, argumentando que a proposta não representaria os interesses do povo brasileiro, pois os serviços públicos de saúde seriam os de pior funcionamento. Jagger admitiu a debilidade dos serviços públicos, mas defendeu que “não é pelo mal funcionamento do sistema estatal que se deva, então, concluir que a questão é sair para o setor privado”. Alegou que, no momento em que a população tivesse o controle do Estado, o setor público passaria a atender a população adequadamente. Finalmente, declarou apoio à proposta da constituinte Abigail Feitosa (PMDB/BA), a qual defendera a supressão da isenção de impostos sobre serviços de saúde privados. Oportunamente, neste tópico, comentaremos a posição da entidade sobre a chamada “medicina de grupo”, defendida pelas entidades à direita do espectro (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 55, 110, 113).

Posicionamos a CONESPE ligeiramente mais a direita que a CUT. Ao contrário desta, a CONESPE não aprofundou sua proposta em favor da estatização, a qual era clara e direta: o “sistema de saúde deve ser único, público, gratuito e estatizado”. Posicionamos a CONAM e a ABEn um pouco mais próximas do centro porque ambas admitiam a participação do setor privado no processo gradual de estatização. Maria José dos Santos Rossi, representante da ABEn, defendeu que o setor privado de saúde deveria fazer parte do sistema de saúde apenas como “estratégia de transição”, pois os serviços de saúde público não estavam preparados para prestar toda a assistência. Segundo sua proposta o sistema de saúde deveria ser estatal com a participação do setor privado subordinada às regras estabelecidas pelo sistema público e sem a possibilidade da rede privada receber recursos da previdência social. Por fim, defendeu a estatização do sistema industrial e tecnológico farmacêutico. Maria Aladilce de Souza, representante da CONAM, considerou que os problemas do sistema de saúde brasileiro eram resultados da política governamental de subsidiar serviços privados de saúde, os quais seriam acessíveis apenas pelos mais ricos, enquanto os mais pobres eram marginalizados. Defendeu a estatização da rede de serviços de saúde, “para evitar que a saúde seja comercializada”. Embora tenha admitido que seria impossível estabelecer uma estatização imediata, defendeu que

fossem adotadas medidas voltadas para a estatização, por exemplo, suspender investimentos de recursos públicos na rede privada de saúde (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 54, 111–113, 123).

Seguindo o espectro à direita, posicionamos em um mesmo ponto a FENAM e o Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Brasília (Sindicatão), ambas convidadas à audiência pública do dia 28 de abril (10<sup>a</sup> sessão). Ao contrário das entidades mais próximas do ponto à esquerda do espectro, analisadas acima, a FENAM e o Sindicatão admitiam a participação das entidades filantrópicas e não apenas em caráter temporário. Posicionamos ambas um pouco à esquerda do ponto central, mas por razões distintas. A FENAM por impor em suas propostas restrições rígidas à atuação do setor privado<sup>163</sup>. O Sindicatão por defender enfaticamente a expansão do setor público, admitindo o funcionamento do setor privado, mas com um papel limitado (embora a própria definição das limitações tenham sido vagas) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 112).

Mais próximo ao ponto central formou-se um bloco de seis entidades. Posicionamos quatro delas exatamente no centro, enquanto cada uma das outras duas foram posicionadas ligeiramente à esquerda e à direita. Posicionamos no centro a CONASEMS e a CMB, membros da CNRS conforme indicamos acima, a Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO) e a Associação Paulista de Saúde Pública (APSP). Todas elas foram críticas do setor privado lucrativo, mas favoráveis à associação com o setor privado filantrópico.

Segundo a CONASEMS, o sistema de saúde brasileiro adotara nas últimas décadas um modelo privatizante, o qual “deixou a saúde à baila da economia de mercado. A saúde foi transformada em simples mercadoria”. Denunciou a formação de um tripé de monopólios que beneficiavam o setor privado, incentivando o desenvolvimento de multinacionais de equipamentos, de medicamentos e grandes empresas médico-hospitalares. A lógica do lucro teria tornado o sistema de saúde ineficiente ao incentivar a

---

<sup>163</sup> Embora assegurasse a participação do setor, determinava que a rede privada se organizasse com “capital exclusivamente nacional” e “vedada [...] a utilização de recursos públicos para investimento e custeio” (Art. 2º, § 1º). Além disso, o § 3º deste mesmo artigo determinava que o Poder Público podia “intervir, desapropriar ou expropriar os serviços de natureza privada necessários ao alcance dos objetivos da Política Nacional de Saúde” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 105–106).

adoção de procedimentos médicos desnecessários. Do outro lado do muro que separava essa indústria médica, encontravam-se as Secretárias Estaduais e Municipais de Saúde, as quais prestavam um serviço complementar e precário para a população mais pobre. De um lado sustentava-se um sistema de saúde caro e ineficiente, voltado para quem podia pagar e do outro um sistema precário, com baixo orçamento, voltado para a “grande maioria da população mais pobre”. A entidade considerou as instituições filantrópicas as grandes aliadas do setor público no processo de reversão da lógica da mercantilização da saúde. Criticou os hospitais filantrópicos que nas última décadas vinham perdendo seu caráter filantrópico em função de um processo de privatização da saúde. Considerou fundamental que houvesse uma criteriosa definição sobre quais instituições realmente teriam mantido suas características filantrópicas, era necessário determinar “quem é quem dentro das atividades filantrópicas, como é composta a mesa provedora, quais são aqueles provedores que de distanciaram das raízes filantrópicas e se aproximaram da mercantilização dos chamados caciques dos corpos clínicos” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 59).

A ABRASCO também adotou tom crítico ao setor privado lucrativo, defendendo que o Estado era o único agente capaz de garantir saúde como um processo contínuo para toda a população. Sentenciou que a saúde não podia ser intermediada por interesses que privilegiassem determinados grupos privados, ao invés do coletivo. Defendeu que o setor privado teria se desenvolvido em dependência financeira dos recursos do Estado, ocupando um amplo espaço na saúde brasileira, o qual deveria ser integrado ao sistema único de saúde e subordinado às diretrizes técnicas que presidiam o proposto sistema único de saúde. Entendeu, portanto, que o Estado “tem o direito de usar o setor privado, de acordo com as regras que ele, Estado, estabeleça”. Apesar da crítica ao setor privado lucrativo, admitiu sua existência, desde que respeitando as normas públicas e sem receber recursos do Estado. Se por um lado entendia o setor lucrativo como um obstáculo à formação de um sistema único de saúde, público e universal, mantendo com o setor público uma simples relação “de compra e venda”, considerava, por outro lado, as instituições filantrópicas como aliadas deste processo. A relação entre o setor público e o privado filantrópico “deve ser uma relação de participação no custeio do funcionamento dessa entidade que está voltada absolutamente para os interesses da população na

comunidade onde ela serve”. Defendeu que, posto esta relação de participação, o Estado deveria ter o direito de participar também na gestão das unidades filantrópicas (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 115–116, 132).

A polêmica sobre a cogestão do Estado nas instituições filantrópicas conveniadas ao sistema público de saúde foi instituída após os constituintes Eduardo Jorge (PT/SP) e Cunha Bueno (PDS/SP) questionarem o representante da Confederação das Misericórdias do Brasil (CMB) se admitia a interferência do Estado nas Santas Casas. As instituições filantrópicas de saúde eram compostas, majoritariamente, pelas Santas Casas de Misericórdia, as quais foram representadas em audiência pública pela CMB. Embora a entidade reivindicasse privilégios às instituições filantrópicas, defendendo que fossem consideradas uma extensão do próprio Governo na oferta de saúde, não admitia a interferência do Estado em sua administração, alegando que o mesmo “nunca foi gestor e nunca operacionalizou a coisa com a devida eficiência”. Após insistência do constituinte Eduardo Jorge, esclareceu que apesar de vedar a interferência do Estado na gestão das Santas Casas, as mesmas se submeteriam às diretrizes gerais do sistema de saúde, determinadas pelo Estado (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 132).

Para a CMB, a Constituição deveria definir as entidades filantrópicas como empresas com objetivos especificamente sociais, voltadas para suprimir as deficiências do setor estatal. Sendo entidades sem finalidade lucrativa, as quais suprimem necessidades do Estado, portanto, uma extensão do próprio Estado, deveriam ser equiparadas às instituições governamentais e, como tais, serem imunes de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Reivindicou também que lei complementar estabelecesse isenção de contribuições parafiscais quanto à cota patronal. Propôs que a Constituição concedesse preferência às instituições privadas filantrópicas sobre as privadas lucrativas na realização de serviços de assistência social e de saúde (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 125). Aliás, delineou claramente a divisão dentro do setor privado, fazendo questão de diferenciar as instituições representadas pela CMB, daquelas representadas pela Federação Brasileira de Hospitais (FBH), às quais estariam associados os hospitais com fins lucrativos. Admitiu que algumas instituições filantrópicas eram associadas à FBH, “mas quem representa as instituições filantrópicas

somos nós [CMB]”. Considerou que o objetivo das instituições filantrópicas nunca era o lucro, “sempre o social”. Para garantir esta distinção, o documento da CMB contava com uma série de condições que definiam quais instituições poderiam ser classificadas como filantrópicas. Segundo este documento seria filantrópica

aquela [instituição] que atende projetos sociais de alto interesse comunitário integrados a nível da União, Estados e Municípios. E uma instituição que aplica todos os seus resultados econômicos e financeiros em benefício dessas finalidades estatutárias dentro do País (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 124).

Além disso, nas instituições filantrópicas, deveria ser vedado aos membros de sua diretoria, conselhos administrativos e conselhos fiscais, qualquer vínculo empregatício, recebimento de proventos diretos ou indiretos ou praticar transações comerciais com as instituições. Defendeu que lei complementar dispusesse que os médicos dos hospitais filantrópicos não poderiam ser associados ao setor privado (a qualquer outra instituição com finalidade lucrativa), pois isso criaria um “grupo de médicos [que] se apossam dessas Santas Casas e não deixam que mais ninguém penetre no seu corpo clínico” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 124–125).

Em termos gerais, a CMB estabeleceu uma rígida divisão dentro do setor privado, entre as entidades filantrópicas e as lucrativas. Reivindicou uma série de privilégios para as entidades filantrópicas, ao mesmo tempo que propôs que a Constituição afastasse o sistema único de saúde das entidades lucrativas. A entidade também foi confrontada com uma série de questionamentos, em especial de Eduardo Jorge. O constituinte, por exemplo, pediu a posição da CMB sobre as insinuações da FBH de que o maior volume de fraudes na área da saúde seria de responsabilidade do setor filantrópico. O representante da CMB, Arimar Ferreira Bastos, afirmou que a ocorrência de fraudes não era exclusividade de nenhum setor e que, de fato, haviam ocorrido fraudes em “algumas poucas filantrópicas”. Mas considerou que as mesmas teriam partido dos profissionais de saúde que buscavam benefícios próprios e não dos hospitais (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 132).

A APSP, quarta entidade que identificamos no centro do espectro, recomendou que o sistema de saúde desenvolvesse suas atividades com a “colaboração de instituições privadas sem fins lucrativos”, incluindo a transferência de recursos para tais entidades.



Contudo, não admitiu “em hipótese alguma” que fossem transferidos recursos para a iniciativa privada com finalidade lucrativa. Considerou que a entidade lucrativa deveria ter o direito de funcionar, “porém ela deve contar com suas próprias pernas”. Defendeu, inclusive, que não houvesse isenção fiscal para instituições lucrativas da área da saúde, pois esta seria uma forma indireta de transferência de recursos públicos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 116–117).

Ligeiramente à esquerda do centro posicionamos o Conselho Federal de Medicina (CFM), representado por Francisco Álvaro Barbosa Costa. Assim como as demais entidades posicionadas no centro mostrou tom crítico contra o setor privado de saúde, condenando a política do Estado em conceder cada vez maior influência para os “grupos mercantilistas”. Elogiou a VIII Conferência Nacional de Saúde, classificando-a como “uma verdadeira pré-constituente da saúde”, a qual levou propostas para a Constituinte que traduziam as demandas majoritárias da sociedade, resultado de um processo democrático, que procurou “evitar discutir os interesses particulares corporativos”, os quais caracterizariam o setor privado lucrativo que se excluiu da Conferência, deixando de participar dos debates em torno da saúde com o conjunto da sociedade. Para além das duras críticas contra o setor privado lucrativo, posicionamos esta entidade à esquerda do centro do espectro por conta de sua desconfiança também com o setor privado filantrópico. Embora não vedasse possibilidade do setor público se associar ao setor filantrópico, entendia que se proliferavam redes de hospitais autodenominados filantrópicos, mas cujo campo de atuação era tipicamente lucrativo, envolvendo gastos altíssimos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 119–121). Assim como a CUT e a ABRASCO, criticou a chamada “medicina de grupo”, tema que abordaremos adiante.

Ligeiramente à direita do centro posicionamos o Conselho Federal de Farmácia (CFF), representado por Célia Chaves. Não posicionamos o CFF no mesmo ponto das entidades comprometidas com o documento da CNRS nesta questão porque Chaves afirmou que seria desejável “dispensar os serviços privados na área da saúde”, mas que isso ainda não era possível. Oficialmente, portanto, a entidade se comprometia a admitir a participação do setor privado, sem distinção explícita entre o setor filantrópico e

lucrativo, mas publicamente declarava seu desejo de que esta fosse uma relação temporária (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 117).

Cinco entidades, além da própria CNRS foram convidadas às audiências públicas e apoiaram o documento elaborado pela entidade, o Conselho Nacional de Secretarias de Saúde (CONASS), o Ministério da Saúde, o Inamps, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES)<sup>164</sup>.

A CNRS foi a única entidade a qual foi concedido o direito de se pronunciar duas vezes em uma mesma audiência pública<sup>165</sup>. A relação entre os setores público e privado foi abordada por Roney Edmar Ribeiro e pelo Dr. Arlindo Fábio Gomes da Sousa, responsável pela Secretaria Técnica da Entidade. Ribeiro admitiu que o sistema de saúde deveria envolver a rede privada, mas considerou ser “preciso que a rede pública assumira os compromissos de reformulação, de organização e o seu compromisso de atender a população de maneira universalizada”. Arlindo Sousa discutiu a questão da estatização da saúde, reivindicada principalmente pelo constituintes Eduardo Jorge (PT/SP), o qual considerara que o documento da CNRS não resultaria em avanços para a área da saúde, pois era incompatível com as resoluções da VIII Conferência Nacional da Saúde, a qual teria definido a estatização de forma mais clara que o documento da CNRS. Segundo Sousa, essa proposta seria difícil de se aplicar em algumas atividades da área da saúde, por exemplo, na questão da indústria farmacêutica, na qual o Estado não estaria

---

<sup>164</sup> A proposta da CNRS assegurava “o livre exercício da atividade liberal em saúde e a organização de serviços de saúde privados, obedecidos os preceitos éticos e técnicos determinados pela lei e os princípios que norteiam a política nacional de saúde” (Art. 3º, § 2º), e dispunha que a “utilização de serviços de saúde de natureza privada pela rede pública far-se-á segundo necessidade definidas pelo Poder Público, de acordo com normas estabelecidas pelo Direito Público” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 49–50). Isto é, a CNRS admitia à associação do setor público com o privado, filantrópico ou lucrativo, desde que respeitado às necessidades coletivas, estabelecidas legalmente ou por meio de contratos baseados no Direito Público. Esta ressalva limitava a atividade da iniciativa privada, porém de forma modesta, comparada ao posicionamento das demais entidades pontuadas mais próximas ao centro do espectro.

<sup>165</sup> Após o presidente da Subcomissão, Elias Murad (PTB/MS), informar sobre a ausência dos representantes da CONASEMS, o Relator Carlos Mosconi (PMDB/MG) sugeriu que um terceiro representante da CNRS ocupasse o espaço vago, prestando um novo depoimento em nome da entidade. Justificou sua proposta considerando a CNRS “a entidade mais abrangente que existe no país com relação à saúde e que já tem uma proposta muito bem definida, fruto de debate longo e muito profícuo”. A proposta foi apoiada pelos constituintes Raimundo Rezende (PMDB/MG) e Luiz Soyer (PMDB/GO, mas Raimundo Bezerra (PMDB/CE) reprovou, alegando que seria mais proveitoso debater a proposta apresentada da CNRS do que ouvir mais uma exposição sobre o mesmo tema. A proposta foi votada e aprovada, sendo convidado Roney Edmar Ribeiro, Secretário de Saúde de Goiás, para prestar o terceiro pronunciamento em nome da CNRS (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 50–51).

preparado para assumir a responsabilidade de produzir medicamentos básicos. A CNRS buscou a conciliação, apontando problemas ou obstáculos para à implementação da proposta de estatização total, reivindicada por Eduardo Jorge e também por algumas de suas entidades membro (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 51, 61–62, 67).

A proposta da CNRS para a relação entre os setores público e privado seria defendida e referenciada por outras entidades em diferentes audiências públicas. Na mesma sessão em que fora convidada a CNRS, o CONASS declarou que a posição da entidade coincidia com o documento da CNRS, ou seja, defendia a convivência entre os setores. Mas o setor privado conveniado, aquele independente dos órgãos oficiais, deveria ser objeto de uma fiscalização muito mais eficiente do que a então praticada. Apesar do apoio público ao documento da CNRS, posicionamos o CONASS ligeiramente mais a esquerda no espectro para representar sua defesa de que “os recursos oriundos do Estado deveriam privilegiar as entidades públicas”, além da sua reivindicação pelo aumento da participação do serviço público no Sistema Nacional de Saúde. Ponderou que este processo de extensão do setor público não deveria ser feito de “forma paternalista”, mas sim sob a exigência de padrões de eficiência (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 48).

Nesta mesma audiência pública, o Inamps, representado pelo seu presidente Hésio Cordeiro, considerou “a consagração das formas de relacionamento do poder público com as instituições particulares de prestação de assistência médica” uma das mais importantes contribuições do documento da CNRS. Propôs que, como exposto no documento da CNRS, o relacionamento entre setor público e privado fosse baseado nos princípios do “Direito Administrativo ou do Direito Público”, os quais garantiriam a soberania do poder público, da coletividade garantir o acesso aos serviços de saúde, ou seja, em tese, sobrepujando os interesses coletivos aos interesses particulares. Apesar de defender o documento elaborado pela CNRS, o Inamps entendia que o mesmo poderia ser aperfeiçoado, distinguindo o setor privado de caráter lucrativo e o setor privado de caráter filantrópico, razão pela qual posicionamos a entidade um pouco mais a esquerda do espectro do que a CNRS. O Inamps defendeu que o setor público de saúde fosse vinculado ao setor privado filantrópico, pois este atenderia a mais da metade dos leitos

dos sistema de saúde. Porém, defendeu que “o setor privado de caráter lucrativo [...] deve exercê-lo [seu espaço] como uma função complementar aos serviços públicos e aos serviços filantrópicos”, sendo esses últimos aqueles “serviços que atendem ao interesse público, ao interesse coletivo”. Ressaltou a importância, portanto, de distinguir quais eram aquelas entidades realmente de caráter filantrópico (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 52, 66, 150).

Esta posição proferida por Cordeiro é muito semelhante àquelas assumidas pelas entidades que posicionamos próximas ao ponto central do espectro, porém, ao contrário delas, o Inamps oficialmente defendeu o documento da CNRS, afastando-se de uma ação desagregadora contra as propostas estabelecidas pelo *lobby centralizador*. Consideramos que o Inamps, enquanto *grupo individual*, avaliou que os incentivos associados à defesa de propostas alternativas e, conseqüentemente, dissociativas, não superavam os incentivos pela defesa oficial do projeto do CNRS, o qual incorporava dispositivos que atendiam aos seus interesses e que poderiam ser ameaçados no caso de uma ruptura mais abrupta do *quasi-consensus* estabelecido pelos seus membros.

O Ministro da Saúde, Roberto Santos, estabeleceu defesa consistente da proposta da CNRS. Fez referência explícita aos dispositivos do documento referentes à exclusividade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 140).

A Fiocruz preferiu privilegiar o pragmatismo das propostas possíveis diante das limitações das condições reais da estrutura dos serviços de saúde do país, afirmando que embora considerasse como ideal uma saúde totalmente pública, entendia que, segundo a realidade histórica do Brasil, o sistema de saúde era misto, composto pela assistência médica pública, a privada contratada pelo poder público e a liberal clássica. Assim, a Política de Saúde deveria partir dessa realidade, dando liberdade para a iniciativa privada organizar seu setor de forma livre, apenas respeitando as normas do Ministério da Saúde e o Código de Ética da medicina liberal. Defendeu, afirmando se tratar de um entendimento dos membros da CNRS, que a relação entre os setores público e privado, no caso do estabelecimento de convênios, deveria ser direcionada por meio do Direito Público, isto é, completou, por meio de contratos bem definidos, os quais estabelecessem os serviços e a qualidade exigidas, podendo haver intervenção do Poder Público, caso tais

requisitos não fossem cumpridos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 146–147).

O CEBES, representado por Eric Flores, sem fazer referência à CNRS, admitiu à associação com o setor privado, sem distinguir as filantrópicas das lucrativas. Defendeu que o sistema de saúde fosse preferencialmente público, sendo a participação do setor privado complementar, atuando onde o setor público fosse deficitário. A relação entre os setores deveria ser estabelecida de forma clara e baseada no Direito Público (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 202).

Em um ponto intermediário, entre CNRS, MS, Fiocruz e CEBES e o extremo direito do espectro, posicionamos a Unimed e a Sociedade Brasileira de Nefrologia (SBN). A SBN tratou a relação entre os setores público e privado como uma questão secundária, defendendo uma proposta que atendesse aos interesses representados pela entidade, relativos à um sistema de transplantes mais eficiente. Considerando que os hospitais conveniados ao Inamps, os hospitais filantrópicos e universitários não atendiam, nem atenderiam nos próximos anos, as demandas por transplantes, defendeu que fossem estabelecidos convênios com o setor privado lucrativo: “devemos, sim, contratar esses serviços em setores privados, exercendo a vigilância da qualidade” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 152).

A Unimed ocupava um espaço complexo dentro do sistema de saúde, pois apresentava-se como uma entidade intermediária entre o setor privado filantrópico e o setor privado lucrativo. Oficialmente, seu presidente Edmundo Castilho declarava que a Unimed era uma entidade sem fins lucrativos, pois seus lucros eram repassados aos médicos associados à cooperativa. Não tratava-se, porém, de uma entidade de caráter filantrópico. Distinção esta que tornou-se relevante durante a Constituinte na definição dos dispositivos constitucionais que estabeleciam os limites da relação entre os setores público e privado, pois conforme a redação utilizada, a Unimed poderia ou não participar desta relação. A imprensa, em geral, classificou a Unimed dentro do mesmo grupo do lobby da “medicina liberal”, esta entendida como um contraponto aos sanitaristas (“Como trabalham os lobistas da Medicina”, 1988, “Medicina liberal luta contra os sanitaristas”, ). Como afirmamos, a Unimed se opunha a esta classificação. Castilho descreveu o cooperativismo como um modelo societário, “capaz de humanizar os

excessos tanto do capitalismo selvagem como do capitalismo de Estado”, apresentando alternativas na área da saúde que se distanciavam da dicotomia estatização e mercantilização da saúde. A Unimed, portanto, buscava distanciar-se do setor privado lucrativo, associando à ela a ideia de uma posição intermediária “entre os dois extremos”, isto é, uma posição no ponto central do espectro, reservado às entidades filantrópicas e seus eventuais privilégios dentro do sistema único de saúde (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 199).

Não foi surpresa quando o constituinte Eduardo Jorge (PT/SP) contestou o discurso de Edmundo Castilho, questionando-o sobre qual seria a diferença entre o funcionamento das cooperativas e outras entidades prestadoras de serviços de saúde dentro do setor privado lucrativo. Castilho respondeu que a Unimed havia surgido por força da classe médica, “que procurou encontrar uma reação à escalada da mercantilização da medicina no País”. Segundo Castilho, devido a ineficiência do setor público, ocuparam o espaço as iniciativas que buscavam gerar lucros por meio da mercantilização do trabalho médico e às custas das doenças, práticas condenadas pelas associações médicas, as quais não reagiriam de forma contundente pela inexistência de uma alternativa. Segundo Castilho, a medicina cooperativista foi criada para se realizar como esta desejada alternativa (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 207–208).

O constituinte Geraldo Alckmin (PMDB/SP) posicionou-se a favor da medicina cooperativista, alegando que ela prestava um serviço de saúde pública ao garantir que a prática da medicina não fosse geradora de lucros para terceiros, além de impedir que os doentes fossem objeto de lucro. Considerou saúde como um dever do Estado, mas como este não tinha capacidade de atender à demanda por saúde, era necessário estabelecer convênios com os hospitais filantrópicos e com as entidades cooperativistas. Considerou que o sistema cooperativista se distanciava ao mesmo tempo do individualismo capitalista e do coletivismo estatal e defendeu que a Constituição desse uma definição favorável à atividade. Edmundo Castilho agradeceu o depoimento de Alckmin e completou afirmando que a

cooperativa não tem fim lucrativo, não tem lucro, tem um sentido social, procura humanizar a assistência médica e [...] o artigo 3º do Código de Ética, [...] diz que o trabalho médico só pode beneficiar a quem o presta ou a quem o recebe, nunca a

terceiros, quer em caráter político ou comercial (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 211).

Menos entusiasmado com a medicina cooperativista, o Relator Carlos Mosconi (PMDB/MG) declarou-se em dúvida sobre o real papel de instituições como a Unimed e questionou a entidade sobre a forma de pagamento dos salários dos médicos, bem como do pagamento dos usuários da rede. Castilho respondeu que “uma das grandes vantagens e uma das grandes modificações que o cooperativismo busca trazer é acabar com o conflito entre capital e trabalho”. Assim, segundo ele, não havia salários. Os médicos cooperados receberiam por meio de um esquema chamado “pró-rata”, “as sobras”: “Pagas todas as despesas, são rateadas em função de uma tabela de unidade de trabalho, e em função do trabalho que cada cooperado prestou à cooperativa. Portanto, o capital não é considerado”. Em relação aos usuários, segundo Castilho, eram cobradas mensalidades de acordo com as capacidades financeiras da comunidade, baseado na “atuária que é uma ciência exata”<sup>166</sup>, isto é, na base dos cálculos sobre os riscos de sinistro dos seus pacientes, entendidos como segurados.

Apesar dos discursos, consideramos que a Unimed ocupa um espaço no espectro próximo das empresas de saúde, isto é, do setor privado lucrativo típico, do qual iremos tratar a seguir. Embora negasse sua proximidade dessas entidades, nos momentos decisórios mais críticos da Constituinte esteve ao lado delas, defendendo os interesses contrários aos propostos pelos sanitaristas, mais ao centro ou à esquerda.

Finalmente, fixados na extrema direita do espectro, as cinco entidades componentes do lobby privatista: Associação Brasileira de Hospitais (ABH), Associação Brasileira de Medicina de Grupo e Empresarial (ABRAMGE), Federação Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (FENAESS), Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade (IPCC) e o membro da CNRS, Federação Brasileira de Hospitais (FBH).

A FBH, a ABRAMGE e a FENAESS foram as três convidadas de uma audiência pública destinada a ouvir as entidades patronais da área da saúde, realizada durante a 9ª sessão da Subcomissão 7-b, em 23 de abril de 1987. Representada por Sílio Andrade, a FBH centrou seu pronunciamento na defesa do setor privado. Defendeu que o

---

<sup>166</sup> Ciências atuária, ou atuária é uma área de conhecimento destinada à análise dos riscos e expectativas financeiros e econômicos, sendo frequentemente aplicado na administração de seguros e pensões.

pioneirismo da iniciativa privada na assistência médica fora decorrente da “omissão histórica dos Governos brasileiros em assumir real responsabilidade”. Negou a tese segundo a qual o setor privado seria majoritariamente financiado por meio de recursos públicos<sup>167</sup>.

Segundo Francisco Ubiratan Dellape, representante da FENAESS, os debates na área da saúde se dividiam em torno da dicotomia “estatização versus privatização”. Haveria de um lado os defensores da estatização imediata ou progressiva de todas as atividades ligadas a saúde, como única solução para superar as distorções do setor e, do outro lado, os defensores da livre iniciativa da economia de mercado como alternativa para universalizar a assistência médica e melhorar sua qualidade. Posicionou a FENAESS neste segundo lado, anunciando que a entidade representava o setor privado de saúde. Criticou a estatização de qualquer setor da economia, alegando que isso seria “uma forma de totalitarismo condenável”. Defendeu os pilares clássicos do liberalismo econômico, argumentando que a limitação do papel do Estado na economia seria condição para a liberdade política. Segundo Dellape, os serviços públicos de saúde eram precários, com problemas “inerentes ao aparelho estatal, que impede a desenvoltura exibida pela área privada”.

A FENAESS apresentou propostas para a área da saúde compatíveis com os princípios liberais, sustentou que “há de ser declarado na Constituição que a iniciativa privada tem papel singular e insubstituível no âmbito da saúde, particularmente na prestação de serviços médico-hospitalares, farmacêuticos e odontológicos, reabilitação e reintegração à sociedade”. Caberia ao Estado “a obrigação de criar a infra-estrutura social e econômica, para que, de fato, o direito de proteção à saúde seja universalmente estendido a todos os cidadãos” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL

---

<sup>167</sup> Segundo Andrade, entre 1975 e 1985 apenas 6,5% dos leitos implementados pela iniciativa privada contaram com financiamento do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS). Ainda segundo Andrade, no Brasil, em 1987, a rede hospitalar privada participaria com cerca de 85% da cobertura de assistência efetiva (atendimento ambulatorial e hospitalar) com custos de procedimento entre sete a dez vezes menores que os praticados pelo Poder Público (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 88–89).

O FAS foi criado por meio do Decreto nº 75.508 de 18 de março de 1975, durante o Governo de Ernesto Geisel, e estabelecia a criação de um fundo com recursos provenientes de uma série de fontes, as quais deveriam ser destinadas preferencialmente a projeto de interesse “de entidades públicas e privadas, nas áreas de saúde, saneamento”, entre outras. Isto é, estabelecia o investimento no setor privado de saúde por meio de recursos públicos (BRASIL, PRESIDENTE DA REPÚBLICA, 1975a).



CONSTITUINTE, 1987h, p. 91–92). O documento da entidade com as propostas constitucionais para a área da saúde contou com uma série de dispositivos que propunham proteger o setor privado<sup>168</sup>. Na sessão de justificativas da proposta, a entidade argumentava que

com o desdobramento necessário desse direito e princípio geral de liberdade, que é inerente à democracia, a futura Constituição deve preservar, em favor do indivíduo, o direito de escolher o sistema de atendimento que preferir. E, para que possa fazê-lo, cumpre assegurar a pluralidade de sistemas com a necessária coexistência de um setor público ligado ou não à seguridade social com o setor privado cooperativo ou empresarial. A existência de tal pluralidade de sistemas implica, por força do princípio de igualdade, numa das peças fundamentais do estado de direito, que se proibam as diferenciações arbitrárias e injustas entre os vários setores e seus segmentos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 92–93).

Dellape também argumentou que o Poder Público não dispunha dos recursos necessários para um eventual processo de estatização de todas as áreas da saúde, pois a iniciativa privada era responsável pelo atendimento da maior parte da assistência a saúde no país. Além da transição ser cara, Dellape sustentou que a manutenção também seria custosa, pois o sistema público seria menos eficiente. Outro problema seria organizacional, pois a organização na área privada seria muito mais ágil (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 95–96).

A posição da FENAESS oscilou entre a defesa da liberdade da iniciativa privada organizar sua rede de saúde e a reivindicação de que o setor privado ocupasse um papel predominante no sistema nacional de saúde. Ou seja, manutenção do *status quo*, seja na garantia de liberdade à atividade médica liberal ou na associação do setor público com o setor privado lucrativo como base para que o Estado cumprisse seu dever de ofertar saúde para todos os cidadãos.

A terceira entidade que se pronunciou na audiência pública reservada às entidades patronais de saúde foi a ABRAMGE, representante de um ramo do setor privado

---

<sup>168</sup> O caput do Art. 1º dispunha que a saúde seria um direito de todos e “a todos cabe o direito de escolher o sistema de atendimento, público ou privado, que preferir”. Este argumento é semelhante àquele arrolado pelos grupos de interesse da área da Educação que defendiam a transferência de recursos públicos para as escolas privadas, alegando que era um direito do aluno escolher o tipo de escola (pública ou privada) que desejava estudar. O § 2º do Art. 1º do documento da FENAESS determinava que “no atendimento médico-hospitalar, inclusive da seguridade, não se diferenciará entre o setor público e o setor privado, nem entre os diversos segmentos desse, assegurando-se aos particulares a justa remuneração pelos serviços prestados”.

lucrativo, a medicina de grupo. Conforme argumentamos anteriormente, o Ministério do Trabalho (MT), a CUT e o Conselho Federal de Medicina (CFM) também abordaram este tema. Em seu pronunciamento Alexandre Lourenço, representante da ABRAMGE, descreveu uma série de características positivas<sup>169</sup> da medicina de grupo e atacou o setor público de saúde. Como Dellape da FENAESS, argumentou que os serviços públicos eram precários e ineficientes, o que justificaria a participação do setor privado, “muito mais eficiente”, no sistema nacional de saúde. Apontou uma suposta contradição na esquerda, que por um lado pediria a estatização do sistema de saúde, mas por outro reivindicaria, por meio das organizações sindicais, que as empresas oferecessem planos de saúde privados aos trabalhadores. Esta afirmação seria posteriormente desmentida por Maria Luiza Jagger, da CUT, a qual declararia que durante a Conferência de Saúde do Trabalhador, havia sido proposto publicamente “o fim dos convênios com as empresas de medicina de grupo”. O Conselho Federal de Medicina (CFM) também contestaria a alegação da ABRAMGE de que a medicina de grupo seria apoiada pelo conjunto dos trabalhadores (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 91, 110, 121).

A ABRAMGE foi alvo de uma série de questões e críticas dos constituintes. De um lado Cunha Bueno (PDS/SP) apoiou os posicionamento da ABRAMGE, especialmente no que dizia respeito à liberdade dos pacientes escolherem entre o setor público ou o privado (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 93). Do outro, o constituinte Eduardo Jorge (PT/SP) buscou deslegitimar as teses liberais defendidas pela entidade. Lourenço soube se defender das acusações, algumas

---

<sup>169</sup> Segundo Lourenço, a medicina de grupo era uma atividade recente no Brasil, surgida em 1950 como um dos frutos do processo de industrialização. A medicina de grupo teria se desenvolvido mediante às demandas das empresas por um atendimento médico qualificado para seus funcionários. Segundo Lourenço, em 1987 a medicina de grupo apresentava aproximadamente 300 grupos médicos em 22 estados e 160 deles estariam associados à ABRAMGE. Os grupos associados à entidade atenderiam uma população de trabalhadores de aproximadamente treze milhões de pessoas, o equivalente a 10% da população brasileira e 25% da população trabalhadora. A Medicina de Grupo empregava cerca de 15 mil médicos diretamente, 35 mil funcionários, 55 hospitais próprios com 6 mil e 500 leitos, 500 centros ambulatoriais e mil convênios com hospitais. Além dos convênios com empresas, a medicina de grupo, segundo Lourenço, expandiu-se para atender também as pessoas físicas, por meio da comercialização de planos individuais de saúde, os quais atingiriam “alguns milhões de pessoas”. Segundo ele, esta expansão foi consequência do alto valor cobrado pela “medicina liberal”. A ABRAMGE considerava como principal objetivo da medicina de grupo manter o trabalhador sadio e defendia, dentro desta lógica, a priorização da medicina preventiva (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 90–91).

das quais fizeram o constituinte petista parecer ingênuo. Por exemplo, quando acusou a entidade de se beneficiar indiretamente de recursos públicos, posto que, mesmo não havendo repasses diretos da Previdência para a medicina de grupo, estes custos eram repassados no produto final pelas empresas, ou seja, na ponta final da relação os mais pobres pagariam pelo serviço, por meio dos custos dos produtos. Lourenço explicou que se tratava de uma condição natural do Estado capitalista: “não existe nenhum custo que não seja repassado a toda coletividade”. Admitiu que uma empresa para oferecer serviços de saúde aos seus funcionários obviamente tinha um interesse capitalista, pois queria funcionários mais satisfeitos, com a saúde melhor, mas que o sistema capitalista era afinal o regime em que viviam e, dentro desta lógica, “o método é correto” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 98)<sup>170</sup>.

A ABRAMGE não escondeu sua identificação com o setor privado e assumiu sem inibição a orientação pela obtenção de lucro. Pragmática, a entidade reivindicou que o Estado não interferisse na organização da iniciativa privada, a qual considerou mais eficiente do que o setor público. Enfatizou a prevalência da medicina de grupo, bem como das outras iniciativas alternativas ao setor público, como as cooperativas médicas.

Após audiência pública reservada às entidades patronais na área da saúde, outras duas entidades voltariam a defender o setor privado lucrativo durante a última audiência pública da Subcomissão destinada à área da saúde (14<sup>a</sup> sessão, 6 de maio de 1987), o Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade (IPCC) e a Associação Brasileira de Hospitais (ABH). O IPCC defendeu que, dado a participação naquele momento do setor privado na área da saúde, o mesmo fosse colaborador do sistema público de saúde. Criticou a marginalização do setor privado, considerando que, de uma forma geral, mesmo incluindo este setor, a assistência médica era deficitária,

---

<sup>170</sup> Eduardo Jorge também alegaria que a medicina de grupo não se responsabilizava por uma série de doenças e eventos, os quais acabariam sendo arcados pelo poder público, aumentando a lucratividade do setor. Lourenço teria mais uma vez êxito em sua resposta, explicando que não era prerrogativa da medicina de grupo escolher as doenças que deveriam tratar. Explicou que esta era uma determinação dos contratos estabelecidos com o Inamps, os quais excluía alguns tipos de cirurgias, sobre as quais o Inamps desejava ter controle. Considerou que se a medicina de grupo tivesse que atender tais procedimentos, cobraria por eles, de modo que os custos aumentariam sem comprometer os lucros (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 98–99).

“todos são importantes e, ao invés de antagonismo, devemos criar atrativos, incentivos para que um maior contingente de brasileiros participe da criação de uma infraestrutura de saúde”. Segundo seu representante, Jaime Rosenbjon, a política de saúde deveria ser “pluralista”, se referindo ao direito do cidadão escolher o “programa que melhor atenda às suas necessidades”, incluindo “toda e qualquer forma de assistência”. Para não deixar dúvidas de que estava se referindo à participação do setor privado, associado ao setor público no sistema de saúde, completou, “somos defensores da participação da livre iniciativa concomitante e em igualdade de atuação dos órgãos públicos”. Ou seja, o IPCC, assim como a FENAESS, explicitamente defendeu que o Estado garantisse o direito à saúde por meio da associação com o setor privado lucrativo. Baseou-se na alegação da “livre escolha”. Rosenbjon declarou recusar-se “a ser um derrotista, a aceitar como inevitável a predestinação de sermos sempre um Brasil pobre sem recursos e nivelar toda a população brasileira na mais baixa escala social a fim de justificar a eliminação ou a marginalização da iniciativa privada” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 180).

Por último, a ABH, entidade que fez a defesa mais radical do setor privado lucrativo. Seu representante, Wilson Aude Freua, iniciou seu pronunciamento com o famigerado argumento em defesa da liberdade de escolha, mote do setor privado, seja na área da Educação ou da Saúde. Ato contínuo, seguindo a risca a cartilha liberal, considerou como “imperiosa” a “necessidade de preservar a livre iniciativa” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 203).

Não há democracia sem livre iniciativa, sem o direito de escolher, de buscar o mais conveniente; não há sistema de saúde pública que possa proscrever a liberdade de opção no tratamento individual. Somente com a livre iniciativa, na assistência médico-hospitalar, poderá haver saúde para todos – democracia e saúde (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 203).

As propostas apresentadas pela ABH defendiam uma política de saúde previdenciária, na qual os segurados da previdência receberiam a assistência médica por meio de convênios estabelecidos entre as empresas e o setor privado de saúde. Caberia ao Inamps, além de prestar serviço assistencial aos aposentados, pensionistas, indigentes e desempregados, fiscalizar os convênios entre o Poder Público e o setor privado de saúde,

exigindo que as empresas estabelecessem a assistência médica (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 203–204). Defendeu, portanto, uma tese que se distanciava do princípio de universalidade que vinha sendo advogado por quase todas as entidades. Definiu também uma clara preferência pelo atendimento do setor privado, cujo papel deveria ser ampliado.

A ABH atacou a assistência pública de saúde, em especial a atuação do Inamps e sua suposta ineficiência e relação com fraudes, conjunto que gerava gastos altíssimos para uma prestação de saúde já precária (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 204).

Segundo o constituinte Eduardo Jorge (PT/SP), o radicalismo da ABH em defesa do setor privado de saúde era inédito na Subcomissão, o que lhe surpreendera, pois mesmo entidades como a FBH, não haviam chegado a “um aprofundamento desse tipo” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 207). A ABH respondeu que para muitos a proposta advinda da VIII Conferência Nacional de Saúde também poderia ser considerada radical, mas para o lado oposto, da estatização. A ABH defendeu sua proposta, alegando que ela “nada tem de radical”, apenas defendia um modelo que evitava a “hipertrofia desse sistema de saúde que hoje existe, levando a desvios, a corrupções”.

Consideramos as propostas da ABH deslocadas do contexto posto para a área da saúde. Não se sustentava a defesa de um modelo previdenciário de saúde, amplamente condenado por entidades em todos os pontos do espectro. A proposta unânime, salvo pela ABH, era pela implementação de um modelo de saúde universal. Em disputa estavam os modelos, os meios, para este fim, em especial a participação dos setores público e privado neste preconizado sistema universal. Em termos de propostas constitucionais concretas consideramos que quatro teses estiveram em disputa. 1) Estatização total; 2) Setor público associado preferencialmente ao setor privado filantrópico; 3) Setor público associado ao setor privado, sem distinção entre as instituições filantrópicas e lucrativas, mas com relação entre os setores estabelecidas pelo Direito Público e 4) Setor público associado ao setor privado, sem distinção entre as instituições filantrópicas e lucrativas e sem prevalência dos interesses estatais sobre os privados. No Cap. 4.2 analisamos comparativamente a evolução dos dispositivos relativos à relação entre o setor público e

privado em cada um dos documentos elaborados pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

#### 4.5 Votação do anteprojeto na Subcomissão 7-b – área da saúde

Nos Capítulos anteriores analisamos a composição partidária da Subcomissão 7-b, bem como as preferências dos atores (constituintes e grupos de interesse) envolvidos nas temáticas relacionadas à Saúde. Privilegiamos as sessões dedicadas à realização de audiências públicas, nas quais puderam ser observadas as interações entre grupos de interesse e constituintes. Neste Capítulo analisamos como essas temáticas foram decididas no momento em que se votaram os destaques ao segundo substitutivo do Relator Carlos Mosconi (PMDB/MG), do qual se resultaria o Anteprojeto da Subcomissão 7-b.

A partir da 15ª sessão da Subcomissão, realizada em 7 de maio de 1987, após a realização de todas as audiências públicas, iniciavam-se os procedimentos finais até processo decisórios nas sessões de votação entre 22 e 23 de maio (respectivamente, 22ª e 23ª sessões). Em 13 de maio Carlos Mosconi entregou seu relatório, quando também foi decidido que no período entre 14 e 19 de maio seria debatido o anteprojeto e estaria aberto o prazo para apresentação de emendas (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 213–220).

Em 14 de maio, durante a realização da 18ª sessão, uma série de constituintes ocuparam a tribuna para comentar o Anteprojeto apresentado à Subcomissão pelo Relator Carlos Mosconi no dia anterior (chamaremos este documento de Primeiro Anteprojeto, para diferenciá-lo do anteprojeto final da Subcomissão). O documento foi elogiado por todos os constituintes, seja pelo seu realismo político, considerado uma matéria normativa com dispositivos aplicáveis, ou por refletir adequadamente os temas debatidos na Subcomissão. Alguns temas foram exaltados unanimemente, como o Art. 6º que dispunha sobre a “Saúde Ocupacional” (saúde do trabalho). A saúde ocupacional, assim chamada como uma adaptação, uma tradução do termo inglês *occupational health*, envolve ações para reduzir os riscos relacionados ao ambiente de trabalho, melhorando, por meio de uma série de procedimentos, a qualidade de vida e a saúde do trabalhador. É, por isso mesmo, um ponto de intersecção entre os interesses relacionados à área da saúde e dos direitos do trabalho. Também por este motivo, objeto de disputa institucional sobre a competência de atuação na área, entre o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho. O movimento sanitaria englobou desde entidades ligadas a saúde até uma

série de entidades sindicais. O movimento reivindicava para a estrutura unificada do sistema nacional de saúde, o SUS, a competência de gerir as ações relacionadas à saúde ocupacional, mas encontrava a resistência de constituintes que entendiam saúde ocupacional como uma área, cuja prerrogativa era da engenharia de segurança. Na ANC este embate teria um desfecho na fase de Plenário com resultado satisfatório para os sanitaristas.

Dois dos temas mais debatidos foram a relação entre os setores público e privado e o financiamento do sistema de saúde. Geraldo Alckmin (PMDB/SP) defendeu parceria do setor público com o setor privado não lucrativo, proposta apoiada pelos constituintes Eduardo Jorge (PT/SP) e Jorge Uequet (PMDB/RS), mas criticada pelo Relator Carlos Mosconi (PMDB/MG), que condenava a existência de entidades classificadas como filantrópicas, mas que atuavam com lucros (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 232, 235, 237, 330).

Outro dispositivo polêmico incluído no Primeiro Anteprojeto dispunha sobre a possibilidade de intervenção e expropriação das entidades privadas, de acordo com os interesses da política nacional de saúde. Foi criticado pelos constituintes Raimundo Rezende (PMDB/MG) e Eduardo Moreira (PMDB/SC), os quais alegavam que tal dispositivo gerava inquietude no setor privado, o qual era necessário para a execução das ações de saúde propostas pelo Poder Público (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 233).

Ainda correspondente à questão da relação entre os setores público e privado, o constituinte Eduardo Jorge (PT/SP) elogiou o Art. 5º que dispunha sobre a subordinação da política de produção de insumos e equipamentos aos interesses e diretrizes do SUS, porém considerou que o dispositivo apenas poderia ser aplicável no caso de “de um programa enérgico e vigoroso de produção estatal desses insumos”. O Relator Carlos Mosconi (PMDB/MG), porém, considerou esta proposta muito difícil de ser aplicada, pois havia uma dependência muito grande da indústria farmacêutica estrangeira, sendo inviável estatizar todo o processo. Eduardo Jorge esclareceu que não defendia a estatização total da indústria farmacêutica, mas sim o reforço no investimento de uma rede pública, a qual deveria coexistir com o setor privado, proposta sobre a qual Mosconi



declarou “total apoio” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 239).

A questão do financiamento também foi abordada inicialmente por Geraldo Alckmin (PMDB/SP). O constituinte defendia a fixação de vinculações tributárias para a saúde, tal qual ocorria na Emenda Calmon, na área da Educação. Foi apoiado pelos constituintes Raimundo Rezende (PMDB/MG) e Eduardo Jorge (PT/SP). A proposta alternativa, inserida no Primeiro Anteprojeto definia que os dispêndios em saúde não poderiam ser inferiores à dez por cento do Produto Interno Bruto (PIB). Foi defendida pelo Relator Carlos Mosconi (PMDB/MG) e apoiada pelo Presidente José Elias Murad (PTB/MS). Jorge Uequet (PMDB/RS) criticou o estabelecimento de qualquer tipo de fixação de percentuais para dispêndios em qualquer área, alegando que esta deveria ser uma prerrogativa do corpo legislativo ordinário, refletindo as constantes mudanças de necessidades da sociedade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 232–233, 236–236, 238).

Em 22 de maio, durante a 21<sup>a</sup> sessão da Subcomissão, o Relator Carlos Mosconi apresentou o Substitutivo ao seu Primeiro Anteprojeto. Neste documento o Relator incluiu as emendas que considerou procedentes. Como a relação do parecer sobre as emendas ainda estava sendo impressa para ser distribuída aos constituintes, foi decidido adiar o início da votação para a 22<sup>a</sup> sessão, realizada ainda no dia 22 de maio (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 251).

Aberta a sessão de votação, a palavra foi franqueada aos constituintes que desejassem comentar o Substitutivo. Ao contrário do Primeiro Anteprojeto, este novo documento não foi unanimemente elogiado. Recebeu críticas do constituinte Gastone Righi (PTB/SP), o qual considerou que havia “pontos em que até mesmo tocam as raias do irresponsável”, em referência à questão do financiamento, que permaneceu inalterado em relação ao Primeiro Anteprojeto. Righi também classificou como “dispositivo verdadeiramente draconiano”, “que nem mesmo as constituições socialistas ou comunistas no mundo o detém”, a proposta do Substitutivo, também presente no Primeiro Anteprojeto, de intervenção e desapropriação do serviço de natureza privada. Este foi o primeiro passo da saga de Righi para derrubar o dispositivo, da qual teria êxito apenas na Comissão de Sistematização, como mostraremos. Em geral, contudo, assim como o

Primeiro Anteprojeto, o Substitutivo também foi exaltado tanto pelos constituintes conservadores, como Adylson Motta (PDS/RS), quanto pelos progressistas, como Eduardo Jorge (PT/SP) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 260).

Após a fase de comentários votou-se o substitutivo, aprovado por unanimidade ( $21x0$ <sup>171</sup>). Imediatamente passou-se à votação dos destaques. Na área da saúde onze artigos foram destacados, sendo que cinco não sofreram qualquer alteração. O quórum para aprovação de matéria constitucional nesta Subcomissão era de 12 votos (maioria absoluta entre seus 23 membros).

O Art. 1º carregava um forte significado simbólico, pois expressava o slogan da VIII Conferência Nacional de Saúde: “a saúde é um dever do Estado e um direito de todos”. As duas alterações propostas, por Oswaldo Almeida (PL/RJ) e Jofran Frejat (PFL/DF), foram vencidas com folga, respectivamente por 1x20 e 2x18 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 266–267). A expressão do movimento sanitarista se impunha na subcomissão.

Além das temáticas que consideramos fundamentais no debate na área da saúde, como a estrutura institucional do sistema preconizado, bem como seu financiamento e a relação entre os setores público e privado, outras seis receberam propostas de modificação, com destaque para a definição da saúde ocupacional. Esta questão seria alvo de controvérsias durante as votações na Comissão de Sistematização e durante as negociações pelo acordo, na fase de Plenário, como analisaremos. Na fase de Subcomissão a alteração proposta referia-se mais ao nível de detalhe do dispositivo e foi rejeitada.

Receberam propostas de emendas, mas permaneceram inalterados, o dispositivo que regulamentava a política de doação de órgãos e outro que definia a proibição da eutanásia. Com o consentimento do Relator, o dispositivo que regulamentava a prática da “medicina alternativa” sofreu alteração de redação. Outro dispositivo alterado referia-se à proibição da propaganda comercial de medicamentos, tabaco e bebidas alcoólicas. Por intermédio de emenda apresentada pelo presidente da subcomissão, José Elias Murad

---

<sup>171</sup> Adotamos neste capítulo mesma método para apresentar o resultado das votações. Ele sempre será apresentado como  $axb$ , onde  $a$  é o número de votos “sim” (pela aprovação) e  $b$  é o número de votos “não” (pela rejeição).

(PTB/MG), foi incluída como exceção à proibição “a propaganda científica junto aos profissionais da área de saúde”. O constituinte Eduardo Jorge (PT/SP) foi responsável pela inclusão de um novo artigo, o qual listava uma série de direitos referentes à saúde da mulher, atendendo as reivindicações dos grupos de interesse associados aos direitos da mulher, os quais foram representados nas audiências públicas da Subcomissão 7-b pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 291–292, 294–296).

Dois artigos referentes à regulamentação da estrutura organizacional e orçamentaria do sistema de saúde foram alvos de emendas, porém permaneceram inalterados. O constituinte Oswaldo Almeida (PL/RJ), propôs que a definição da estrutura unificada e descentralizada do SUS fosse remetida à legislação ordinária. O argumento pela manutenção da definição constitucional dessa estrutura foi político. O constituinte Carlos Sant’Anna (PMDB/BA) admitiu que a matéria era mais própria à legislação ordinária, mas ponderou que sua permanência justificava-se por ser uma reivindicação antiga, a qual corria o risco de ser novamente ignorada caso não fosse assumido este compromisso na Constituinte. Mais uma vez a solidez dos interesses sanitaristas prevaleceram e a emenda foi rejeitada por ampla maioria (1x19) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 270–271).

A regulamentação do sistema de financiamento do setor da saúde também não seria alterada. Duas emendas propuseram modificá-lo. Oswaldo Almeida (PL/RJ) defendeu que a questão deveria ser definida pela área tributária. Já Alarico Abib (PMDB/PR) propôs um sistema de financiamento alternativo, ao invés de vincular os dispêndios em saúde com o PIB, defendia que fossem adotadas vinculações tributárias na ordem de 12% para a União e 20% para os estados e municípios, proposta semelhante àquela aprovada na área da educação. Ambas emendas foram rejeitadas. A tese da vinculação com o PIB teria uma sobrevida, mas seria descartada em fases futuras ANC.

Outros dois artigos destacados diziam respeito à questão da relação entre os setores público e privado no sistema de saúde. O primeiro de forma mais direta. Trata-se do Art. 4º do substitutivo, o qual definia esta relação por meio de três dispositivos. O primeiro definia caber ao Estado a normatização, execução e controle das “ações de saúde”. O segundo admitia a participação do setor privado no sistema de saúde público,

mas por meio de contrato de Direito público e com preferência às entidades sem finalidade lucrativa (Art. 4º, § 1º). O terceiro e mais polêmico definia que o Poder Público podia “desapropriar ou expropriar o serviço de saúde de natureza privada necessários ao alcance dos objetivos da política nacional do setor” (Art. 4º, § 2º).

Foram apresentados oito destaques à esse artigo, os quais propunham alterações em todos seus dispositivos. De um lado os progressistas pretendiam limitar a atuação do setor privado no SUS, do outro, os conservadores vislumbravam uma liberdade de atuação maior deste setor. Adylson Motta (PDS/RS) fracassou em sua tentativa de suprimir a execução das ações de saúde como prerrogativa do Estado. Fracassou também iniciativa oposta de Eduardo Jorge (PT/SP), o qual pretendia vedar a “transferência de recursos públicos para investimento e custeio às instituições privadas com fins lucrativos na assistência à saúde”. O jogo entre progressistas e conservadores prosseguiu com nova proposta do segundo grupo, esta de autoria do constituinte Mattos Leão (PMDB/PR), que defendeu a supressão da preferência às entidades privadas sem finalidade lucrativa. Também não logrou sucesso. A esquerda reagiu com emenda de Abigail Feitosa (PMDB/BA), que propunha proibir subsídios e vantagens tributárias às entidades de saúde do setor privado. A proposta foi rejeitada por 5x16 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 275–277, 281).

Finalmente, duas propostas foram apresentadas ao dispositivo que permitia ao Estado intervir e desapropriar serviços de saúde de natureza privada, o mais polêmico da área da saúde. A emenda de Alarico Abib (PMDB/PR), que impunha como condições à desapropriação e expropriação do Estado a “prévia autorização legislativa e prévia e justa indenização em dinheiro” foi rejeitada por 7x15. A segunda proposta, apresentada pelo constituinte Cunha Bueno (PDS/SP) foi a única capaz de modificar o artigo. Trata-se de proposta semelhante à de Abib, rejeitada momentos antes. Mas ao contrário dela, a emenda Bueno impunha uma única condição: a “justa indenização em moeda corrente” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 282).

Além do artigo analisado acima, um segundo também tocava, ainda que indiretamente, à temática da relação entre os setores público e privado, pois definia o papel do Estado no controle, produção e distribuição de medicamentos e insumos para a indústria farmacêutica. O artigo foi alterado por meio de emenda do constituinte petista

Eduardo Jorge, adequada por sugestão do Relator Carlos Mosconi, que passou a apoiá-la, razão pela qual foi aprovada por unanimidade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 287–288). A nova redação direcionou a política de assistência farmacêutica no sentido de um fortalecimento do Estado, reivindicação do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn), embora essas fossem favoráveis à uma política de estatização mais agressiva.

Durante a 24<sup>a</sup> sessão, no dia 25 de março de 1987, foi votado e aprovado por unanimidade a redação do Anteprojeto da Subcomissão 7-b, o qual incorporou as mudanças dos destaques aprovados nas duas sessões anteriores. Na área da saúde, dos doze artigos do substitutivo, dois não receberam nenhum pedido de destaques e, por isso, mantiveram-se sem modificações. Dos dez que receberam pedidos de destaque, cinco permaneceram intocados, com todas as emendas rejeitadas. Todas as mudanças nos demais artigos foram negociadas e tiveram o consentimento do Relator Carlos Mosconi (PMDB/MG). Ou seja, nenhum artigo foi modificado à revelia do Relator, o que comprova a solidez de seu substitutivo, o qual já fora majoritariamente elogiado pelos membros da Subcomissão. Comparativamente, na área da Educação, componente da Subcomissão 8-a, treze dos dezoito artigos sofreram alterações (68% contra 48% na área da Saúde), alguns deles em direta confrontação com o substitutivo do Relator daquela Subcomissão, João Calmon (PMDB/ES). O descompasso de interesses tão notável naquela Subcomissão entre o Relator conservador e seu Presidente progressista, Hermes Zaneti (PMDB/RS), não foi expresso na área da Saúde. O Presidente José Elias Murad (PTB/MG) pouco interferiu no sentido de empreender mudanças no Substitutivo de Carlos Mosconi. Na realidade, mostrou-se um presidente bastante liberal e pouco atento ao regimento. No processo de votação as formalidades foram contornadas, até mesmo emendas foram emendadas ao sabor de acordos selados durante o encaminhamento das votações, os debates foram estendidos muito além dos limites regimentais.

Ao contrário do observado na Subcomissão da Educação, a área da Saúde apresentou um anteprojeto sólido, imbuído de realismo político. Se afastou dos

radicalismos à esquerda e à direita, traduzindo com maior acuidade os interesses médios da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Logo de início a área da saúde já se aproximava do consenso final, as maiores modificações se dariam na questão do financiamento. Na questão da relação entre os setores público e privado, votação que contou com o maior número de destaques, prevaleceu uma proposta moderada. Admitiu-se a participação do setor privado lucrativo, porém foi dada preferência à associação com o setor privado filantrópico. Os objetivos do Sistema Único de Saúde também prevaleceram sobre os interesses privados, seja por determinação dos contratos estabelecidos por meio do Direito Público, ou pela prerrogativa do Poder Público de intervir e desapropriar os serviços de saúde privado que não condissessem com as diretrizes determinadas pelo Estado.

#### 4.6 Comissão 7

A Comissão 7 (Comissão da Ordem Social) contou com nove sessões, realizadas ao longo de apenas sete dias. A Comissão 8, por exemplo, na qual incluía-se a área da Educação, contou com dezoito sessões realizadas ao longo de dezesseis dias. Estes números sugerem, como confirmamos, que a Comissão 7 não foi objeto de um processo tão traumático como aquele observado na Comissão responsável pela área da Educação.

Instalada em primeiro de abril de 1987, a Comissão 7 foi responsável pela elaboração de um único anteprojeto integrando os anteprojetos de cada uma de suas três Subcomissões<sup>172</sup>. A Comissão foi presidida pelo constituinte Edme Tavares (PFL/PB) e teve como Relator o constituinte Almir Gabriel (PMDB/PA). Os 65 membros se dividiam entre 23 de partidos de direita (15 do PFL, 4 do PDS, 2 do PTB, 1 do PL e 1 do PDC) e 8 de esquerda (3 do PT, 3 do PDT, 1 do PCB e 1 do PC do B), enquanto o PMDB, dividido politicamente, contava com 34 membros.

A entrega dos anteprojetos das três subcomissões que compunham a Comissão da Ordem Social (Comissão 7) foi realizada no dia 25 de maio de 1987, em sessão solene com a presença do Presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB/SP), além de representantes de diversos Ministérios, como Roney Edmar Ribeiro, representando o Ministério da Saúde e que nas audiências públicas também falara em nome da CNRS. Durante a 7ª sessão, realizada em 28 de maio, foi debatido o Anteprojeto da Subcomissão 7-b, no qual estava incluída a área da Saúde. O documento foi, salvo poucas exceções, elogiado pela esquerda e pela direita. O constituinte Adylson Motta (PDS/RS) abriu os debates considerando como unanimidade a proposta pela unificação do sistema de saúde, enquanto ponto de maior controvérsia a participação do setor privado. Avaliou o Anteprojeto da Subcomissão 7-b como o produto dos debates realizados por entidades dos mais diversos setores da área da saúde. O documento foi criticado pelos constituintes Mendes Botelho (PTB/SP) e Mattos Leão (PMDB/PR), que o considerariam “utópico” e “estatizante”. José Elias Murad (PTB/MG), que fora presidente da Subcomissão 7-b, defendeu o anteprojeto, avaliando que o mesmo não podia ser caracterizado como estatizante, pois abria espaço para a participação da iniciativa privada. Para Joaquim Sucena (PMDB/MT), o Anteprojeto da Subcomissão 7-b expressava a tentativa de

---

<sup>172</sup> Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente; Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.

“colocar na prática e dentro da própria Constituição as conclusões a que chegaram na 8ª Conferência Nacional de Saúde” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 63–64, 66, 70)<sup>173</sup>.

No dia 12 de junho foi realizada a 9ª sessão da Comissão 7, destinada à votação dos destaques aos Substitutivos do Relator Almir Gabriel (PMDB/PA). Após o Relator apresentar e comentar seu Segundo Substitutivo foi concedido até às 13 horas para que fossem apresentados os destaques. A votação teve início às 17 horas com um problema de ordem regimental<sup>174</sup>. Um segundo problema, este de ordem prática, dizia respeito ao atraso da Gráfica do Senado em imprimir a relação de todas as emendas apresentadas aos dois Substitutivos, razão pela qual o Presidente Edme Tavares (PFL/PB) decidiu pela suspensão da sessão até que a relação estivesse disponível. A sessão apenas foi reiniciada na manhã do dia subsequente (13 de junho), quando o Presidente Edme Tavares declarou aberto o processo de encaminhamento da votação em bloco do Segundo Substitutivo, ressalvado todos os destaques. Conforme previsto pelo Regimento Interno, foi concedido a palavra à dois constituintes para encaminhar a favor e dois contra o documento, porém os quatro encaminhamentos foram favoráveis, apenas com ressalvas (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 87–93).

Colocado em votação o Segundo Substitutivo foi aprovado por unanimidade: 61x0. Apesar dessa aprovação sem maiores obstáculos, a Comissão 7 enfrentou graves dificuldades para cumprir o prazo regimental na apreciação dos destaques. Iniciada no dia 12 de junho, dois dias depois a votação ainda estava emperrada no Art. 3º do documento, o qual contava com 110 artigos. O prazo encerrava-se a meia noite. Assim como ocorreu na Comissão 8, da Educação, nesta também passaram a correr informações de que

---

<sup>173</sup> Além dos comentários já mencionados, defenderam o Anteprojeto os constituintes Benedita da Silva (PT/RJ), que o considerou um “trabalho magnífico”, Alceni Guerra (PFL/PR), que sugeriu apenas alterações no sistema de financiamento, Oswaldo Almeida (PL/RJ), que apesar dos elogios defendeu que sua redação fosse reduzida, Edmilson Valentim (PCdoB/RJ), Geraldo Campos (PMDB/DF) e José Carlos Sabóia (PMDB/MA), que declarou não entender o “ranço” contra o Anteprojeto no que diz respeito ao seu dispositivo que regula a relação entre os setores público e privado. (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h, p. 65, 67, 72–73).

<sup>174</sup> O constituinte Paulo Macarini (PMDB/SC), membro da Comissão, havia sido internado com problemas de saúde, de modo que a Comissão passou a contar com 64 membros, afetando potencialmente a proporcionalidade partidária. Porém por ofício do Presidente da ANC foi decidido que a Comissão passaria a ser composta por 64 membros em sua sessão de votação (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 85).



estariam sendo adotadas estratégias obstrucionistas, com finalidades diversas. O constituinte José Elias Murad (PTB/MG), por exemplo, preocupou-se que o resultado não fosse alcançado dentro do prazo e que em decorrência fosse nomeado outro relator para apresentar um novo substitutivo, ameaçando todo o trabalho até então realizado nas subcomissões e na comissão. Independentemente da acuidade da interpretação regimental do constituinte, as falhas de omissão do Regimento Interno de fato tornavam incertos os procedimentos futuros. “Em face desses prazos fatais”, o Presidente Edme Tavares (PFL/PB) informou que suspenderia a sessão para que as lideranças partidárias se reunissem e estudassem propostas para acelerar a votação. Reaberta a sessão Tavares apresentou a proposta de redução do número de constituintes inscritos para debater as matérias (de dez para dois), bem como do tempo concedido a cada um (de cinco para três minutos) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 94–143).

Além da própria controvérsia sobre a proposta oferecida pelo presidente, foram somados novos pedidos de ordem<sup>175</sup>. As alterações visando a aceleração do processo de votação foram objeto de críticas. Os constituintes Osvaldo Bender (PDS/RJ) e Osvaldo Almeida (PL/RJ) reivindicaram a manutenção das regras anteriormente estabelecidas. Houve tumulto. A sessão foi paralisada. Foram feitos apelos para a retirada de destaques, pelo “bom senso”, esta última proposta muito mal recebida por um constituinte não identificado pelas atas, que, se referindo ao Presidente Edme Tavares, sentenciou “o seu bom senso é de ditador”. Os ânimos exaltados pouco contribuíam para o andamento de um processo de votação que, resguardado de contratempos, já era complexo e arrastado. A proposta oferecida pelo presidente acabou sendo rejeitada (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 145–159).

Faltando apenas três horas para o encerramento do prazo regimental, quando ainda se votava o artigo 13 de 110, os constituintes Francisco Kuster (PMDB/SC) e

---

<sup>175</sup> Por exemplo, a contestação dos constituintes Max Rosenmann (PMDB/PR) e Odacir Soares (PFL/RO) sobre as votações já realizadas que não adotaram o processo nominal. Entendimento anterior havia estabelecido que votações consensuais poderiam ser decididas sem a necessidade de verificação nominal, a qual poderia, contudo, ser requerida a qualquer momento por qualquer constituinte. Rosenmann ameaçou pedir a suspensão do Anteprojeto caso as votações não fossem refeitas com o processo nominal. Já Soares apenas reivindicou que a partir daquele momento todas as votações fossem feitas pelo processo nominal, proposta aceita pelo Presidente Edme Tavares (PFL/PB), o qual alegou que Soares estaria resguardado pelo Regimento (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 144–145).

Carlos Sant'Anna (PMDB/BA) manifestaram preocupação com o descumprimento do prazo e suas decorrentes consequências. Sant'Anna alertou que caso qualquer destaque ficasse sem votação o Segundo Substitutivo de Almir Gabriel (PMDB/PA) seria formalmente desconsiderado, cabendo à Comissão de Sistematização a redação de um Anteprojeto para a Comissão 7. Considerou que a única forma de evitar esta sentença seria “sentarmos todos e fazermos acordos” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 160–161).

O impasse sugeria à Comissão 7 o mesmo destino da Comissão 8, ou seja, o fracasso na entrega de um Anteprojeto para ser apreciado pela Comissão de Sistematização. Porém, nem tudo estava perdido, o apelo pela retirada dos destaques surtiu efeito e, por meio de negociação entre as lideranças foi reduzido drasticamente o número de emendas discutidas, de 510 para 269. O número, contudo, ainda era muito alto e sua votação nas poucas horas que restavam era improvável. A esperança repousava em duas propostas. A primeira, sugerida pela constituinte Benedita da Silva (PT/RJ) e apoiada pelos constituintes Vasco Alves (PMDB/ES) e pelo Relator Almir Gabriel (PMDB/PA), propunha que fossem votados apenas os destaques que receberam quatro ou mais assinaturas, conforme o disposto pelo Regimento Interno da ANC. A segunda, defendida pelo Relator Almir Gabriel, propunha que fosse solicitado à presidência da ANC extensão do prazo para a votação do Segundo Substitutivo, sob a alegação de que o Regimento Interno seria ambíguo sobre se o prazo se encerraria à meia noite do dia 14 ou do dia 15 de junho. A segunda proposta ficou a ser definida por meio de consulta do Presidente da Comissão, Edme Tavares (PFL/PB), à presidência da ANC. Em função da missão atribuída à Tavares, a presidência foi transferida para o 1º Vice-Presidente, Hélio Costa (PMDB/MG), o qual acolheu a primeira proposta de Benedita da Silva e passou a encaminhar a votação apenas das quatorze emendas que receberam quatro votos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 162–164).

Dentro do novo espírito adotado pelo presidente em exercício, Hélio Costa, foi colocada em votação uma emenda de autoria do constituinte Mauro Sampaio (PMDB/CE), que pretendia estender ao setor privado a execução da cobertura assistencial, prerrogativa que, segundo o Relator Almir Gabriel (PMDB/PA), já era garantida em seu substitutivo. De fato, o Art. 52 do referido documento já assegurava “a

liberdade de exercício profissional e de organização de serviços privados” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987s, p. 9). Diante da explicação, o constituinte Mauro Sampaio concordou em retirar seu pedido de destaque (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 173–174).

Retirado o pedido de destaque, foi informado um segundo também de autoria do constituinte Mauro Sampaio, este a uma emenda supressiva. Contudo, o próprio autor mostrou-se confuso sobre qual dispositivo pretendia suprimir. O texto do seu destaque se referia ao § 2º do Art. 49 do Primeiro Substitutivo, porém Sampaio suspeitava que, na verdade, pretendia suprimir o § 3º do Art. 52 do Segundo Substitutivo. Ambos eram parágrafos do mesmo artigo, o qual tratava sobre a relação entre os setores público e privado. Enquanto o § 2º dispunha que “o setor privado de prestação de serviços de saúde pode participar de forma complementar na assistência à saúde da população, sob as condições estabelecidas em contrato de direito público, tendo preferência e tratamento especial as entidades filantrópica”, o § 3º definia que “o Poder Público pode intervir nos serviços de saúde de natureza privada necessários ao alcance dos objetivos da política nacional do setor, bem como desapropriá-las” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987s, p. 9). O Relator Almir Gabriel (PMDB/PA) não apenas convenceu Sampaio de que seu pedido de destaque se referia ao § 2º, como também que a retirada do dispositivo prejudicaria o próprio objetivo do constituinte, que era assegurar a participação do setor privado (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 174).

Retirado mais um dispositivo, seguiu-se a um terceiro, novamente de autoria do constituinte Mauro Sampaio. Este propunha suprimir dispositivo que vedava a destinação de recursos públicos para investimento em instituições privadas de saúde com fins lucrativos. Sampaio alegou que nos municípios pequenos era comum e necessária a prática da prefeitura investir junto a um médico na construção de um pequeno hospital ou maternidade, o que seria vetado por este dispositivo. O constituinte Carlos Sant’Anna (PMDB/BA) concordou que se tratava de um dispositivo “muito drástico”, o qual deveria ao menos ser reformulado. A emenda supressiva foi rejeitada por 7x45, segundo anunciou o Presidente efetivo da Comissão, Edme Tavares (PFL/PB), que retomava sua

posição, ocupada temporariamente por Hélio Costa (PMDB/MG) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 174–175).

Esta última votação encerrou-se nos primeiros oito minutos do dia 15 de junho, portanto, segundo o entendimento de alguns constituintes, como Max Roensemman (PMDB/PR), já extrapolado o prazo regimental. O líder do PMDB na ANC, Mário Covas (PMDB/SP), contestou a interpretação de Rosenmann. Baseado no Regimento Interno da Constituinte, da Câmara dos Deputados e do Senado, alegou que uma votação iniciada deveria ser ultimada, senão por falta de quórum, independentemente de pedido de prorrogação. Ou seja, enquanto houvesse quórum para a votação, a sessão não poderia ser encerrada, prolongar-se-ia indefinidamente. Após debate sobre as duas interpretações prevaleceu a de Covas, a sessão seria estendida até que fossem votados todos os destaques apresentados (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 175–177)

Encerrada a votação dos quatorze pedidos de destaque que haviam recebido quatro assinaturas ou mais, o Presidente Edme Tavares recuou e informou que seriam votados todos os destaques, mesmo aqueles com apenas uma assinatura. Os constituintes Mendes Botelho (PTB/SP) e Vasco Alves (PMDB/ES) contestaram a decisão, alegando que a votação apenas dos destaques com quatro assinaturas havia sido acolhida pelo plenário da Comissão e pelo então presidente, Hélio Costa (PMDB/MG) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 178–180).

Enquanto o próprio processo de votação permanecia indefinido, entre um e outro pedido de ordem o Presidente Edme Tavares dava prosseguimento à apreciação de destaques. Um deles pretendia suprimir dispositivo que permitia ao Poder Público desapropriar ou intervir nos serviços de saúde de natureza privada necessários ao alcance dos objetivos da política nacional do setor. Obviamente este dispositivo contrariava os interesses do setor privado e segundo Ruy Nedel (PMDB/RS), autor da emenda supressiva, dava “superpoderes de intervenção” ao Poder Público. A emenda foi rejeitada por não ter atingido maioria absoluta entre os membros da Comissão, embora tivesse atingido maioria entre os votantes: 24x18. Com apenas 42 constituintes presentes, o quórum necessário para aprovação de qualquer emenda era de 78% (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 185–186).

Seguindo o processo de votação os constituintes passaram a retirar a maioria dos destaques pedidos e a votar outros em globo (fusão de emendas), provavelmente pelo cansaço e pelo desejo de se concluir os trabalhos da Comissão. Apenas as emendas mais consensuais e que contavam com o consentimento do Relator foram aprovadas, pois o quórum aumentava na medida em que o plenário esvaziava. Os trabalhos da Comissão foram encerrados às 4h37 da manhã (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 189).

Consideramos que a Comissão de Ordem Social (Comissão 7) contornou os obstáculos regimentais, bem como a escassez de tempo para conseguir aprovar seu anteprojeto. Assim como ocorrera na sessão de votação da Comissão 8, responsável pela área da Educação, na Comissão de Ordem Social, embora os percalços tenham sido consideravelmente menores, também emergiram denúncias de tentativa de obstrução. Porém, acusados naquela Comissão, nesta os progressistas foram os acusadores. Autoproclamando maioria progressista na Comissão, entenderam que os conservadores não se interessavam pela aprovação daquele Anteprojeto. Muito do conteúdo polêmico inseria-se na área dos direitos do trabalho, no qual fora incluído o controverso dispositivo definindo a estabilidade no emprego.

Consideramos que a Comissão de Ordem Social constituiu-se um fórum pouco apropriado para o debate e decisão sobre os pontos mais controversos. O prazo regimental esmagou o processo decisório, o qual priorizou as questões referentes aos direitos do trabalho. Uma versão mais estatizante do documento da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS), mais compatível com as resoluções da VIII Conferência Nacional de Saúde, resistiu praticamente intocável desde a Subcomissão da Saúde. A posição dos grupos de interesse, apresentadas durante as audiências públicas, delineou o debate na Subcomissão, que por sua vez foi praticamente inexistente na Comissão de Ordem Social. A reação possível ao documento acusado de “estatizante” seria iniciada na Comissão de Sistematização.

#### 4.7 Comissão de Sistematização

Neste Capítulo analisamos a reação dos constituintes sobre os documentos elaborados durante os trabalhos da Comissão de Sistematização, as audiências públicas na área de saúde, bem como o processo de votação dos Capítulos da Saúde e da Seguridade Social, em especial no que diz respeito ao seu sistema de financiamento, posto que nele foi incluído a área da saúde. No Capítulo 3 analisamos as características gerais desta comissão (composição ideológica, início da formação do Centrão, etc.), as quais, portanto, não serão objeto de estudo neste Capítulo.

Após o Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM) entregar à Comissão o Anteprojeto da Comissão de Sistematização, apelidado de “Frankenstein”, abriu-se um período para que os constituintes apresentassem emendas ao documento, as quais, contudo, não poderiam ser de mérito, apenas de adequação técnica. Cabral apresentou então um novo documento em 9 de julho de 1987, o “Projeto de Constituição”, este apelidado de “Bebê de Rosemary”. A este documento os constituintes puderam apresentar emendas de mérito. Baseado em seu parecer dessas emendas o Relator elaborou um terceiro documento, o Primeiro Substitutivo, conhecido como “Cabral 1”, entregue à Comissão em 26 de agosto de 1987. Pouco menos de um mês depois o Relator entregou o último documento, o qual seria objeto de votação, o Segundo Substitutivo, conhecido como “Cabral 2”.

Em 11 de julho (11<sup>a</sup> sessão extraordinária), portanto dois dias após a apresentação formal do “Projeto de Constituição”, foi realizado debate sobre o mesmo, o qual também foi submetido à votação e aprovado pelo plenário da Comissão de Sistematização. Durante a votação do documento o constituinte Gastone Righi (PTB/SP), representando a liderança do PTB, voltou a criticar, como vinha fazendo desde a fase de subcomissão, o dispositivo que permitia ao Poder Público intervir ou desapropriar os serviços de natureza privado, classificando-o como uma “anomalia”, um “ente teratológico”, o qual minaria qualquer possibilidade de investimento privado na área da saúde (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 217). As demais intervenções

contrárias ao conhecido como “Bebê de Rosemary” retomariam críticas ao sistema de financiamento da saúde<sup>176</sup>.

Na Comissão de Sistematização foram realizadas audiências públicas, algumas das quais de interesse para essa pesquisa por serem referentes ao sistema de financiamento do setor de saúde, bem como por proporem alterações na regulamentação da relação entre os setores público e privado<sup>177</sup>.

Em relação ao sistema de financiamento, foi defendida emenda popular que estabelecia a vinculação de receitas tributárias para a área da saúde, nos mesmos índices propostos pela área da Educação e uma segunda que propunha a adoção do modelo de financiamento proposto pelo documento da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS)<sup>178</sup>. Na questão da relação entre os setores público e privado, o constituinte Gastone Righi (PTB/SP) defendeu uma emenda popular patrocinada pela FENAESS, pela ABRAMGE, pela FBH e pelo IPCC. Estas quatro entidades foram as principais representantes dos interesses do setor privado lucrativo durante as audiências públicas na Subcomissão da Saúde (7-b). A referida emenda defendia que o Estado financiasse

---

<sup>176</sup> Por exemplo, Fernando Bezerra Coelho (PMDB/PE) declarou ter votado a favor do “Projeto de Constituição”, porém manifestou sua objeção ao sistema de financiamento da Seguridade Social baseado no recolhimento das contribuições sociais, compostas por contribuições dos trabalhadores, dos empregadores, entre outras. Segundo Coelho, as contribuições sociais deveriam ser destinadas exclusivamente para financiar os benefícios dos trabalhadores, atendendo sua aposentadoria, além de demais direitos previdenciários. Defendeu que a saúde pública fosse financiada por meio das contribuições tributárias (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 221).

<sup>177</sup> Além dos temas privilegiados nessa pesquisa também foram realizadas audiências públicas referentes à outras temáticas na área da saúde. Por exemplo, audiência pública na qual a União de Mulheres de São Paulo defendeu emenda popular patrocinada pela própria entidade, pelo Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde e pelo Grupo de Saúde Nós Mulheres do Rio. A emenda contava com dois artigos, o primeiro contemplava reivindicações semelhantes àquelas propostas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em audiência pública da Subcomissão 7-b, isto é, o direito de homens e mulheres determinarem livremente o número de filhos, sendo vedada a adoção de qualquer prática coercitiva pelo poder público ou entidades privadas, além da garantia do acesso à educação, informação e aos métodos adequados à regulamentação de fertilidade (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 341, 347, 350).

<sup>178</sup> A primeira emenda foi proposta pela Associação Médica de Mato Grosso do Sul, pela Associação dos Cirurgiões Dentistas e pela Associação dos Sanitaristas. A segunda foi patrocinada pela Fiocruz pelo Conselho Federal de Medicina do Rio de Janeiro, pela Federação Brasileira de Nutrição de São Paulo e pelo Sindicato de Engenharia do Distrito Federal. Os termos da proposta da CNRS defendidos por esta emenda determinava que o financiamento das ações e serviços de saúde de responsabilidade pública seria promovido com recursos fiscais e parafiscais com destinação específica para a saúde, sendo gastos no mínimo 13% das receitas tributárias da União, estados e municípios. A sessão de dispositivos transitórios dispunha que a Previdência Social destinaria à saúde no mínimo 45% da contribuição patronal, sendo os gastos gradualmente substituídos por outras fontes até atingir-se 10% do PIB (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 395–401).

hospitais da rede privada. Destacamos o pronunciamento de Roberto Jefferson (PTB/RJ) em apoio à proposta, quando criticou (ou nas suas palavras, “desmistificou”) a VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS), de onde saíram as principais propostas mais estatizantes para a área da saúde. Segundo Jefferson, a CNS teria limitado a participação do setor privado, que embora representasse 80% do atendimento médico-hospitalar do País participou das decisões da Conferência com apenas 2% dos votos. Em referência à discurso de Nelson Proença, presidente da AMB, afirmou que a “VIII Conferência Nacional teve conclusões extremamente radicais decidindo aprovar a tese de estatização dos serviços de médicos e hospitalares”, constituindo “um fórum político e não técnico e, sendo político, teve acentuada a predominância das participações ligadas à CUT, PT, Conclat e PCs”. Este foi, durante os pronunciamentos públicos na ANC, o ataque mais incisivo contra à VIII CNS (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 401–403).

Em 18 de setembro de 1987 o Relator Bernardo Cabral apresentou seu Segundo Substitutivo, o “Cabral 2”. Na área da Saúde a maior modificação foi a supressão do dispositivo que permitia ao Poder Público intervir e desapropriar serviços de saúde de natureza privada. A pressão de Gastone Righi (PTB/SP) finalmente lograva sucesso. Foi em razão de emenda apresentada pelo constituinte que o dispositivo foi extinto para sempre da ANC. Surpreendentemente a esquerda não reagiria à esta supressão, pois nenhuma emenda foi destacada com o objetivo de reinserir o dispositivo (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987k, p. 155).

A votação dos destaques aos Substitutivos (“Cabral 1” e “Cabral 2”) do Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM) iniciou-se em 24 de setembro de 1987, porém o Capítulo II, da Seguridade Social, e sua Seção I, “Da Saúde” apenas seriam votados no dia 12 de novembro. Centralizamos a análise<sup>179</sup> nas quatro emendas apresentadas com o propósito

---

<sup>179</sup> Também foi proposta alteração ao financiamento do sistema de saúde. O novo modelo, estabelecido nos dois substitutivos do Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM) (Cabral 1 e 2), definia um fundo único para as três áreas da seguridade social (além da saúde, a previdência e a assistência social). Entre as contribuições sociais previstas para o financiamento da seguridade social incluíam-se “contribuição dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro, ressalvadas as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários [...]” (item I, do § 1º, do Art. 224 do Cabral 2) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987r, p. 75). O constituinte José Lins (PFL/CE) defendeu emenda de Carlos Sant’Anna que propunha a supressão da contribuição incidente sobre o faturamento e o lucro. Após declaração enfática do relator-auxiliar, Almir Gabriel (PMDB/PA), o qual considerou que o Capítulo da Seguridade Social inserido no Cabral 2 “constitui, sem dúvida alguma, um dos textos mais bem



de alterar a regulamentação da relação entre os setores público e privado, todas propostas pelos conservadores e com o objetivo expresso de atender aos interesses do setor privado de saúde. Todas foram rejeitadas. A primeira delas, apresentada pelo constituinte Sotero Cunha (PDC/RJ), propunha modificar o primeiro artigo da área da saúde, o qual definia que “a saúde é direito de todos e dever ao Estado”, expressão normativa do slogan da VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS). Pela definição de Cunha, a saúde era dever do Estado e “das instituições de qualquer natureza”, sendo assegurada pelo acesso universal ao sistema público de saúde e também “aos sistemas privados de saúde”. Segundo sua interpretação, os substitutivos de Cabral relegavam “a um segundo plano toda uma estrutura privada instalada no País”, necessária para atender as necessidades de saúde da população. Ao criticar a proposta os constituintes Carlos Sant’Anna (PMDB/BA) e José Fogaça (PMDB/RS) lembraram que saúde como direito de todos e dever do Estado era uma das principais e mais consensuais reivindicações na área da saúde, expressa nos anseios da VIII CNS, legitimados pelo apoio de entidades como Fiocruz, ABRASCO, CFM, Conselho Estadual de Medicina do Rio de Janeiro, CONASS e Inamps (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 254–255).

A segunda proposta pretendia suprimir dispositivo que vedava a destinação de recursos públicos para investimento em instituições privadas de saúde com fins lucrativos. Foi defendida por Gastone Righi (PTB/SP), que considerou uma “discriminação odiosa” a vedação imposta pelo texto de Cabral. A proposta foi apoiada pelo constituinte Marcondes Gadelha (PFL/PB), o qual descreveu uma suposta incoerência do dispositivo, posto que diversos outros setores, como bordéis e motéis, podiam receber recursos públicos por meio de incentivos fiscais, sendo insensato que apenas o setor privado da área da saúde fosse privado de tais recursos. A emenda foi contrariada pelos constituintes Abigail Feitosa (PMDB/BA) e Gerson Peres (PDS/PA), além do Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM), o qual condenou as “agressões” de Gadelha contra “um texto constitucional que é da maior seriedade”. Segundo o Relator, Gadelha e Righi estariam confundindo “operações lucrativas do setor privado, do setor

---

feitos, quer em relação às constituições hoje existentes em todo o mundo, quer em relação às Constituições brasileiras anteriores”, Sant’Anna aceitou retirar sua emenda (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 252–253).

financeiro, com investimentos sociais do setor de saúde pública” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 256–259).

A terceira emenda, proposta e defendida pelo constituinte Roberto Jefferson (PTB/RJ), propunha limitar a atuação do Estado à regulamentação e controle das ações de saúde, dando prioridade ao desenvolvimento da medicina preventiva, enquanto o setor privado deveria ocupar-se da prestação de serviços assistenciais de saúde. Roberto Jefferson que fora impedido de defender emenda de Gastone Righi (PTB/SP) por não ser membro da Comissão de Sistematização, questionou ironicamente se agora poderia se pronunciar em defesa de sua própria emenda. Bem humorado, o presidente Jarbas Passarinho (PDS/PA) respondeu que poderia e dispunha de cinco minutos, “o que é muito para sua capacidade de persuasão”. Roberto Jefferson criticou o dispositivo tal qual enunciado no texto do Relator Bernardo Cabral, considerando que atribuir exclusivamente ao Estado o controle e execução dos serviços de assistência à saúde, ainda que ressaltando o direito da livre iniciativa fazer o mesmo em caráter complementar, significava “estatizar a prestação dos serviços médicos”. Sustentou que as ações do Estado se limitassem à “chamada saúde pública”, entendida como aquela que combate as endemias, as epidemias e faz o saneamento básico. A emenda foi defendida pelo constituinte Virgildásio de Senna (PMDB/BA) e confrontada por Abigail Feitosa (PMDB/BA), Carlos Sant’Anna (PMDB/BA) e pelo relator-auxiliar Almir Gabriel (PMDB/PA), o qual foi atendido pelo plenário da Comissão que votou contra a proposta: 10x83, em um total de 93 votos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 260–263).

A última ofensiva conservadora foi patrocinada pelo constituinte Gastone Righi (PTB/SP), cuja emenda propunha supressão da necessidade do contrato de Direito público na definição da relação do setor privado com o sistema de saúde público. Righi alegou que o dispositivo original estaria engessando o Estado, pois o contrato de direito público, proposto pelos textos do Relator, era imutável, podendo ser modificado apenas pela lei. Assim, o contrato de tal natureza, segundo Righi, impediria que o Estado adotasse, segundo suas estratégias, tratamentos distintos de investimento no setor privado. O constituinte Nelson Jobim (PMDB/RS) encaminhou contra a proposta, afirmando que o conceito de contrato de direito público adotado por Gastone Righi era

“completamente exorbitante e fora daquilo que efetivamente é no nosso Direito Administrativo brasileiro”. Explicou que, na verdade, o contrato de direito público se diferenciava do contrato de direito privado por determinar que a relação entre os setores público e privado não é submissa em absoluto às regras do contrato, as quais estariam subordinadas ao interesse público. Ou seja, o contrato de direito público privilegiava na relação entre os setores, o setor público. O Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM) solicitou que Gastone Righi retirasse sua emenda “em nome da advocacia que S. Ex<sup>a</sup> desempenha”. O constituinte aceitou retirar, mas “não porque esteja convencido; ao contrário, porque é manifesta e evidente a derrota da emenda, e me reservo à representação em plenário” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 264).

Encerrada a votação das áreas da Seguridade Social e da Saúde, Bernardo Cabral elaborou o chamado “Projeto A”, tendo justamente como base os resultados das votações que analisamos acima. O novo documento foi entregue ao Plenário da ANC em 24 de novembro de 1987. Consideramos que poucas alterações foram promovidas pela Comissão de Sistematização na área da saúde. Os progressistas lutaram pela manutenção do texto do Relator, indicando sua satisfação com o que até então fora conquistado. Os documentos de Cabral expressaram claramente o projeto da Reforma Sanitária, traduzido nas resoluções da VIII Conferência Nacional de Saúde e, portanto, um passo à esquerda do documento preconizado pela CNRS. Todas as emendas conservadoras foram rejeitadas. Dos onze destaques apresentados apenas três foram aprovados, todos eles com o aval do Relator. Um deles suprimiu o controverso dispositivo que permitia ao Estado estabelecer o monopólio da importação de equipamentos médico-odontológicos, medicamentos e matéria prima para a indústria farmacêutica. Por outro lado, os sanitaristas conseguiram reinserir no texto constitucional artigo regulamentando sobre a política de transplante de órgãos. A fase de Plenário iniciaria sob os efeitos da ofensiva conservadora, na figura do Centrão, para modificar o Regimento Interno, ameaçando retroceder sob os avanços progressistas até então conquistados. No próximo Capítulo analisamos a definição da área da Saúde no texto constitucional, mostrando, sobretudo, a reação conservadora ao documento elaborado por Cabral, considerado estatizante em sua definição sobre a relação entre os setores público e privado.

## 4.8 Plenário

Neste Capítulo analisamos a ofensiva do Centrão sobre os dispositivos aprovados pela Comissão de Sistematização na área da saúde, considerados pelos conservadores como estatizantes. Esta fase da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) acentuou, nos diferentes temas analisados, a divisão de interesses entre o setor público, em geral representados pelos sanitaristas, e os interesses privados, cujo lobby intensificou-se, sobretudo, na proximidade das sessões de votação de destaques sobre o “Projeto A de Plenário”, no primeiro turno de votações e o sobre o “Projeto B de Plenário”, no segundo e decisivo turno de votação.

### **Primeiro Turno de votação**

Nas votações do Plenário, em função das alterações promovidas pelo Centrão, matérias com assinatura da maioria absoluta dos constituintes tinham preferência sobre o próprio texto do Relator-Geral Bernardo Cabral (PMDB/AM). Assim, na área da Saúde, como na da Educação, o texto do Centrão seria votado com ressalvas aos destaques, os quais apenas poderiam modificá-lo caso atingissem maioria absoluta dos votos, isto é, 280. Na prática, tudo já havia sido negociado nos bastidores. O processo de votação dar-se-ia em três fases. Na primeira o texto do Centrão seria aprovado, na segunda seriam aprovadas fusões de emendas, referentes ao Capítulo da Seguridade Social e a sua Seção da Saúde, ambas frutos das negociações entre as lideranças partidárias e, durante a terceira fase, seriam votados destaques eventuais, os quais não ferissem o acordo estabelecido em torno das fusões de emendas.

A votação do Título VIII do Projeto A de Plenário iniciou-se em 17 de maio de 1988. A Emenda do Centrão para o Capítulo II (Da Seguridade Social) do Título VIII (Da Ordem Social), o qual incluía a área da Saúde em sua Seção I, foi votada e aprovada, ressaltando os destaques, por 470x10, com duas abstenções, em um total de 482 votos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 312)<sup>180</sup>.

---

<sup>180</sup> Nesta matéria apenas a bancada do PC do B, representada por Edmilson Valentim (PCdoB/RJ), encaminhou contra o texto do Centrão e, portanto, contra o acordo (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 315).

Imediatamente após a aprovação da emenda do Centrão, seguindo os trâmites do acordo, foram colocadas em votação e aprovadas duas fusões de emendas referentes à Seguridade Social<sup>181</sup> e à área da Saúde<sup>182</sup>, esta última por 472x9, com seis abstenções, em um total de 487 votos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 319–321).

As redações da Emenda do Centrão e da fusão são semelhantes no que se refere ao sistema de financiamento da saúde por meio de fundos únicos oriundos da estrutura da seguridade social. A fusão era mais detalhada e, enquanto a emenda do Centrão previa como fonte de financiamento os recursos tributários da União, a fusão estendia também aos estados e municípios. As diferenças no que se refere à relação entre os setores público e privado são sutis. A fusão de emendas inseriu um artigo inexistente na emenda do Centrão, a qual definia como competência do Poder Público regulamentar, fiscalizar e executar, direta ou indiretamente por meio de terceiros, as ações e serviços públicos de saúde (Art. 230 da fusão) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 319). Ao omitir este dispositivo o Centrão atendia aos interesses do setor privado, o qual pretendia participar do sistema público de saúde em condições de igualdade com o setor público. Ambos documentos estabeleciam que a assistência à saúde deveria ser livre a iniciativa privada, a qual poderia participar de forma complementar do sistema nacional de saúde (chamado de sistema único no texto da fusão), com preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos. A fusão acrescentava que a participação do setor privado dar-se-ia mediante contrato de direito público, enquanto a emenda do Centrão dispunha apenas a expressão “contrato”. A emenda do Centrão vedava a destinação de recursos públicos para “subvencionar” instituições privadas de saúde com fins lucrativos, enquanto a fusão vedava “auxílios e subvenções” à essas mesmas instituições<sup>183</sup>. Ambos documentos mantiveram dispositivo

---

<sup>181</sup> Todas as bancadas partidárias encaminharam pela aprovação desta fusão de emendas (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 315–316).

<sup>182</sup> A fusão de emendas recebeu o apoio de todas as bancadas partidárias, exceto o PC do B, representado por Edmilson Valentim (PCdoB/RJ), o qual já havia isoladamente rejeitado a emenda do Centrão. (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 319–321).

<sup>183</sup> De acordo com a Lei 4.320 de 1964, enquanto subvenção diz respeito a transferências em dinheiro para a manutenção e custeio das entidades beneficiadas, o auxílio corresponde à investimentos. Pode-se aferir, portanto, que o objetivo do dispositivo proposto pelo Centrão, que não vedava a concessão de auxílios, seria permitir que o Poder Público fizesse investimentos no setor privado lucrativo.

polêmico que incluía entre as atribuições do sistema único da saúde a chamada “saúde ocupacional”, que na fusão foi nomeada como “saúde do trabalhador” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 311–319).

Com exceção do PC do B, o acordo agradou à direita e a esquerda. O consenso alcançado definiu uma redação mais estatizante do que a proposta pelo documento da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS), correspondente aos anseios manifestados pela VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS). Vedou-se o investimento, o custeio e a manutenção do setor privado lucrativo com recursos públicos. Embora tenha-se admitido o estabelecimento de convênios com o setor privado, privilegiou-se as entidades filantrópicas e, na eventualidade da participação do setor privado lucrativo, ela dar-se-ia por meio de contrato de direito público, assegurando o interesse coletivo. A maior vitória dos conservadores foi a manutenção da liberdade de atuação à iniciativa privada, a qual apenas se associaria ao Sistema Único de Saúde e suas regras caso desejasse.

O texto do acordo foi celebrado entre constituintes e grupos de interesse, progressistas e conservadores. Segundo matéria do *Estado de São Paulo* dois dos principais negociadores do Centrão, Bonifácio de Andrada (PDS/MG) e Jorge Viana (PMDB/BA) comemoraram, sobretudo, o fato do texto garantir o livre exercício do setor privado, contrariando os interesses dos constituintes Almir Gabriel (PMDB/PA) e Raimundo Bezerra (PMDB/CE), os quais “queriam estatizar tudo”. Consideramos a interpretação do jornal exagerada, afinal Almir Gabriel quando fora Relator da Comissão de Ordem Social elaborou um Anteprojeto que já garantia o livre exercício ao setor privado. Segundo o constituinte Roberto Jefferson (PTB/RJ), outro negociador do Centrão, as negociações dos progressistas seguiram as orientações de Hésio Cordeiro, representante do Inamps e Antônio Sérgio Arouca, da Fiocruz (“Setor privado está satisfeito com o acordo”, 1988). Almir Gabriel, responsável pela redação da proposta dos sanitaristas, avaliou que “ninguém venceu. O Brasil ganhou”. Geraldo Alckmin (PMDB/SP) exaltou o consenso em torno de um texto que considerou muito superior aos elaborados pelo Centrão e pela Comissão de Sistematização. O constituinte avaliou a atuação de Carlos Sant’Anna (PMDB/BA) como fundamental para o acordo, pois abriu mão de emendas em nome do consenso e convenceu o Centrão de que muitas das

diferenças entre o sistema de saúde preconizado por progressistas e conservadores “eram apenas semânticas” (“Entenda as mudanças”, 1988).

Outra matéria do *Estado* avaliou o papel de Sant’Anna nas negociações da esquerda. O constituinte, líder do governo na Câmara, defendeu-se das acusações de que sua vinculação às teses sanitaristas se devesse ao fato de ser casado com uma médica militante do movimento sanitarista, Fabíola Nunes: “meus ideais nessa área são anteriores à existência do Centrão e são extraconjugais”. Foi Sant’Anna, quando Ministro da Saúde, que convocou a VIII CNS, da qual emergiram as principais teses do movimento sanitarista, traduzidas em formato constitucional e defendidas por diversas entidades na ANC. Durante as negociações pelo texto do acordo, Sant’Anna atuou como o grande mediador entre as lideranças do PMDB, dos partidos de esquerda e do Centrão, conseguindo reverter a posição de vários constituintes associados às teses mais privatizantes (“Na saúde Sant’Anna é aliado da esquerda”, 1988).

Entre os grupos de interesse a avaliação também foi positiva. Além da aprovação da Fiocruz e do Inamps, que tiveram importante papel nas negociações pelo acordo, outros grupos mostraram-se satisfeitos com o resultado. Eleutério Rodrigues Neto, que representara a ABRASCO em audiência pública da Subcomissão 7-b, considerou que “a essência do sistema foi preservada”. Sílio Andrade, que representara a FBH, uma das mais radicais defensoras dos interesses do setor privado lucrativo, avaliou com pessimismo o futuro da saúde no Brasil, mas comemorou a preservação da liberdade de atuação à iniciativa privada (“Acordo tem mérito de agradar às partes”, 1988, “Entenda as mudanças”, ).

Porém, a avaliação final dos grupos de interesse não correspondeu à movimentação dos lobbies na véspera da votação, quando pressionaram os constituintes pela aprovação de teses mais radicais. A imprensa cobriu a atuação desses grupos, os quais teriam se reunido em Brasília com aproximadamente 1500 representantes de grupos associados ao movimento sanitarista de um lado e do setor privado do outro. Estes grupos teriam passado toda a véspera da votação acompanhando de perto as negociações entre as lideranças partidárias. Compatível com a interpretação do constituinte Roberto Jefferson (PDT/RJ), os jornais afirmaram que Antônio Sergio Arouca, presidente da Fiocruz, fora o principal representante dos sanitaristas nas negociações. Do lado oposto, a FBH, a AMB,

a Unimed e a ABRAMGE teriam se unido para defender os interesses do setor privado. Os sanitaristas exibiram um filme em telão instalado na entrada da Câmara, onde buscavam desmistificar a ideia de que o projeto do SUS por eles preconizados era estatizante. O filme contava com pronunciamento do presidente José Sarney na abertura da VIII CNS, além do depoimento de celebridades, como a atriz Fernanda Montenegro (“Como trabalham os lobistas da Medicina”, 1988, “Medicina liberal luta contra os sanitaristas”, ).

Assim como na área da Educação, o acordo na área da Saúde apenas foi alcançado após longas negociações. Segundo o *Jornal da Tarde* “a esquerda” abriu mão da “completa estatização do sistema de saúde”, em troca o Centrão cedeu na questão da vedação da comercialização dos órgãos para transplante. Outro ponto de impasse, objeto de pedidos de destaque durante as votações na Comissão de Sistematização, foi a questão da saúde ocupacional, que acabou sendo definida na seção da saúde como “saúde do trabalhador”, integrada às atribuições do sistema único de saúde, mas sem definição sobre o Ministério responsável.

Na definição do texto da Seguridade Social, o qual incluía o sistema de financiamento da área da saúde o maior impasse fora sobre as fontes de contribuição. Enquanto a emenda do Centrão estabelecia o financiamento da seguridade social mediante contribuições sociais e recursos provenientes da receita tributária da União (Art. 228) (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 311), os sanitaristas pretendiam estender aos recursos das receitas dos estados e municípios. O constituinte José Lins (PFL/CE) explicou que “o Centrão acha que isto não está certo, porque já foi aprovado um dispositivo anteriormente que obriga a União a descentralizar seus recursos, repassando-os aos Estados e Municípios, para que eles os apliquem nos programas que acharem mais convenientes” (“Mais um dia para administrar os acordos”, 1988). Além disso, o Centrão defendia a manutenção das contribuições compulsórias dos empregadores sobre o salários, destinadas às entidades de formação profissional, garantindo os recursos destinados ao Sesc, Senai, Senac e Sesi. Os sanitaristas lutavam pela manutenção das contribuições sociais dos empregadores, incidente sobre o faturamento e lucro. Ambos lados cederam: manteve-se a destinação das contribuições sociais para as entidade de formação profissional, bem como as contribuições incidentes



sobre o faturamento e o lucro. Na definição sobre a contribuição mediante recursos tributários saiu vitorioso o dispositivo dos sanitaristas.

Os impasses resultaram em esvaziamento do Plenário na sessão de votação inicialmente marcada para o dia 16 de maio de 1988, segunda-feira. Apenas 271 constituintes estiveram presentes naquela sessão, impedindo o início da votação, que exigia um quórum mínimo de 280 parlamentares. As lideranças partidárias se reuniram durante todo o final de semana que antecedia o dia da votação, porém não foram capazes de chegar a um consenso. O presidente do Conselho Federal de Medicina (CFM), Francisco Costa, culpou o constituinte Roberto Cardoso Alves (PMDB/SP) pelo impasse, “foi o representante da UDR na Saúde, deputado Roberto Cardoso Alves, quem endureceu o jogo e gorou a negociação”. Já, segundo o constituinte Mendes Thame (PFL/SP), do Centrão, “foi o PT quem endureceu, voltando a exigir contrato de direito público para a participação das entidades privadas no sistema único”. O vice-presidente da FBH, o nada moderado Carlos Eduardo Ferreira, criticou os termos da negociação, considerando que “do jeito que está, eu tenho o hospital mas o governo e a comunidade participam da sua direção”. O acordo apenas foi alcançado na manhã do dia 17, após os sanitaristas e o Centrão cederem nas questões controversas acima referidas (“Grupos se acusam por falta de acordo”, 1988).

Definido o texto base, produto de acordo entre as lideranças partidárias da ANC, foi aberto espaço para que fossem apreciados os demais destaques. Apenas cinco seriam votados propondo modificações ao texto do acordo. Em comparação, a área da Educação contou com onze pedidos de destaques após aprovada a fusão de emenda. Na área da saúde, a única emenda aprovada dizia respeito à proposta de regulamentar sobre a “coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados”, vedando todo tipo de comercialização. Produto de uma fusão de emendas estabelecida em negociação nos bastidores a proposta foi aprovada por 313x127, com 37 abstenções, totalizando 477 votos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 325–326).

A questão do financiamento continuou sendo objeto de disputas mesmo após estabelecido o texto do acordo. A votação favorável ao dispositivo que definia vinculação tributárias na área de educação abriu precedente para que outras áreas também disputassem uma fatia do orçamento público. Na área da saúde a proposta fora objeto de

debates desde os trabalhos na Subcomissão da Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente (7-b). Abigail Feitosa (PMDB/BA) foi a constituinte responsável por trazer novamente a proposta para o centro dos debates. Feitosa alegou que se à Educação fora assegurado 18%, à Saúde dever-se-ia reservar pelo menos 13%. Sentenciou: “quem está doente não vai para a escola”. José Serra (PMDB/SP), o maior crítico do estabelecimento de vinculações de recursos tributários, criticou a proposta de Abigail Feitosa, “por uma questão de coerência”. Segundo Serra, a vinculação estabelecia uma “rigidez indesejável”, retirando do Congresso a possibilidade de definir prioridades ao longo do tempo. Lembrou que diversas áreas reivindicaram vinculação, como ciência e tecnologia, justiça e transportes, mas foi assegurada apenas à área da educação, porque teria sido “obedecido um tipo de encaminhamento político em função de uma correlação de forças dentro desta Casa”. Mas, segundo Serra, “naquela oportunidade, ficou muito claro que essa seria a única exceção feita”. A proposta foi rejeitada por 167x271, com 15 abstenções, em um total de 453 votos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 329–330).

Aos dispositivos que regulamentavam a relação entre os setores público e privado seriam apresentadas duas propostas, cada qual posicionada em um dos extremos do espectro da estatização. A primeira, de autoria do constituinte Aldo Arantes (PCdoB/GO), defendia o estabelecimento do monopólio estatal da importação de medicamentos. Encaminharam a favor da emenda as bancadas do PDT, PT, PSB, PC do B e PCB, e contra as bancadas do PDS, PTB, PFL, PL, PDC e PMDB. A proposta foi rejeitada por 112x322, com sete abstenções, em um total de 441 votos. A segunda proposta posicionava-se ao lado dos interesses privados. O constituinte Roberto Jefferson (PTB/RJ) voltou a defender dispositivo que limitava à atuação do Estado na prestação de serviços de assistência médica. A proposta foi rejeitada por 147x262, com oito abstenções, em um total de 416 votos (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988c, p. 332–333, 336–337).

A votação encerrou sem nenhuma alteração substantiva quanto à estrutura do Sistema Único de Saúde, seja à sua composição unificada e descentralizada, ou à relação entre os setores público e privado, pouco modificada desde o Anteprojeto da Subcomissão 7-b, ou ao seu sistema de financiamento.

### **Segundo Turno de Votações – a ameaça não cumprida do Centrão**

O Segundo Turno de Votações, responsável pela apreciação de destaques ao Projeto B de Plenário, teria início em 27 de julho de 1988, porém as áreas da Seguridade Social e Saúde apenas seriam votadas um mês depois, em 29 de agosto. No interim entre o primeiro e o segundo turno constituintes e grupos de interesse prometeram reagir. O Centrão publicou um documento listando 43 dispositivos que pretendia modificar ou suprimir no segundo turno. Quatro propunham supressões de dispositivos da área da saúde, exatamente aqueles que foram objeto de maior impasse durante as negociações no primeiro turno<sup>184</sup>.

O segundo turno de votações retomou questões já resolvidas desde as negociações do texto do acordo. Por exemplo, o dispositivo que definia como atribuição do Estado a garantia da assistência médica foi novamente atacado, desta vez pelo constituinte Adylson Motta (PDS/RS) (Roberto Jefferson já fora derrotado duas vezes em proposição semelhante). A matéria não lograria sucesso pela terceira vez. O grande embate no segundo turno se deu em torno da definição da chamada “medicina ocupacional”, a qual já fora objeto de controvérsia em fases pregressas da ANC, oportunidades nas quais constituintes que depois se uniriam para formar o Centrão fracassaram na tentativa de suprimir dispositivo que incluía a prática no âmbito do SUS. A emenda de Maluly Netto (PFL/SP) foi uma revanche. Netto defendeu a supressão sob a alegação que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomendava que a saúde ocupacional fosse vinculada ao Ministério do Trabalho, não ao Ministério da Saúde. Segundo Netto, atribuir ao SUS a competência sobre a saúde ocupacional implicaria em aumento no atraso dos trâmites dos tribunais especializados para atendimentos dos direitos dos

---

<sup>184</sup> Primeiro, propunham suprimir a expressão “a saúde é direito de todos e dever do Estado”. Os conservadores interpretavam este dispositivo, expressão do slogan da VIII Conferência Nacional de Saúde, como estatizante. Segundo, dispositivo que definia sobre as condições de participação do setor privado no sistema único de saúde. O Centrão era contra o estabelecimento de contratos de direito público, bem como a preferência dada ao setor privado filantrópico ou sem finalidade lucrativa. Terceiro, propunha suprimir dispositivo que vedava o comércio de órgãos, sangue e seus derivados. Quarto, supressão de dispositivo que concedia ao Estado as funções de controle, fiscalização e participação do Estado na produção de medicamentos, insumos e equipamentos médicos, entendido pelo Centrão como prejudicial para a indústria farmacêutica (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988e, p. 132–134).

trabalhadores. A proposta foi rejeita após encaminhamentos contrários de Carlos Sant'Anna (PMDB/BA), Eduardo Jorge (PT/SP) e do Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM), o qual lembrou que “esse foi o mais difícil e complexo acordo entre as Lideranças, quando do primeiro turno”, de modo que “retirar agora esse texto [...] seria violentar o trabalho que o nosso Senador Constituinte Almir Gabriel conduziu” (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988h, p. 243–245).

Apenas quatro pedidos de destaque foram apresentados no Segundo Turno, dois deles foram retirados pelos seus autores antes de serem votados, um foi considerado prejudicado e apenas um foi votado, mas rejeitado. Além dos destaques foram apresentadas propostas de sistematização do texto e de adequação aos resultados da votação em primeiro turno, todas aceitas pelo Relator Bernardo Cabral sem a necessidade de serem colocadas sob votação. Assim como ocorrera na área da Educação, na área da Saúde o consenso foi alcançado mediante negociações, traduzidas no texto do acordo aprovado no primeiro turno de votações. Os bastidores decidiram os pontos de impasse, sendo neste processo fundamental a orientação dos grupos de interesse, sobretudo na coordenação dos interesses sanitaristas, defendidos pelos constituintes mais progressistas. O setor privado lucrativo também pressionou e foi atendido pelo Centrão. O texto do acordo definiu um documento salvo de radicalismos, seguindo a essência dos trabalhos realizados desde a fase da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente (7-b).

#### **4.9 Balanço (Saúde)**

O movimento da Reforma Sanitária definiu a tônica dos debates em torno da área da saúde. A VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS), realizada em março de 1986, foi tratada pelos constituintes e grupos de interesse como a “constituente da saúde”. O setor privado que se sentiu sub-representado na CNS se opôs às suas definições e prometeu lutar pela alteração de suas recomendações estatizantes. A própria CNS propôs a criação do “Grupo Executivo da Reforma Sanitária” para constituir-se como seu braço normatizador, estabelecendo a proposta constitucional dos sanitaristas para a Constituinte. Os Ministérios da Saúde, da Previdência e Assistência Social e da Educação traduziram a proposta da CNS por meio da criação da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS), que frustrou os sanitaristas, especialmente aqueles associados às teses mais estatizantes, ao elaborar um projeto de constituição para a área da saúde que acomodou os interesses do setor privado lucrativo.

A Constituinte foi instalada com uma divisão entre o projeto sanitarista original, expresso no relatório da VIII CNS e o documento da CNRS. O setor privado lucrativo se opunha à ambos, os quais considerava “estatizante”. O interesse era a manutenção do status quo, ou seja, a proeminência do setor privado sobre o público na prestação de assistência à saúde. A Subcomissão de Saúde, Seguridade Social e do Meio Ambiente (Subcomissão 7-b) reacomodou os interesses em jogo, definindo um projeto para a área da saúde que confirmou propostas da CNRS, mas resgatou outras que haviam sido deixadas para trás, da VIII CNS. O setor privado que já se queixava da proposta da CNRS protestou enfaticamente. O dispositivo mais criticado permitia que o Poder Público intervisse ou desapropriasse serviços de saúde de natureza privada, de acordo com os interesses do sistema nacional de saúde.

A composição de forças entre conservadores e progressistas não beneficiou os primeiros na fase de comissões. A Comissão de Ordem Social manteve uma maioria progressista, fato raro entre as oito comissões da ANC, cuja maioria conservadora foi praticamente regra. Inverteram-se as estratégias. Se na Comissão 8, da Educação, os progressistas obstruíram para impedir a aprovação de um relatório conservador, que continha os avanços das fases de subcomissão, na Comissão 7 eram os conservadores que pretendiam impedir os avanços que o Relator progressista Almir Gabriel (PMDB/PA)

impunha, com aval da maioria. Foi necessária habilidade política e até intervenção do líder peemedebista na ANC, Mário Covas (PMDB/SP), para que a Comissão 7 elaborasse um anteprojeto até o final do prazo regimental. As questões mais polêmicas, contudo, não foram debatidas nesta comissão. Há poucas horas encerramento do prazo regimental apenas um décimo do anteprojeto havia sido votado, a solução foi acelerar a votação a toque de caixa. Várias fusões de emendas e acordos de lideranças para retirar pedidos de destaque garantiram que o anteprojeto fosse concluído a tempo. Foi uma vitória dos progressistas que além de manterem uma posição favorável do setor público em sua relação com o setor privado, avançaram em alguns dispositivos, por exemplo, suprimindo a necessidade de indenização no caso de desapropriação de serviços de saúde de natureza privada.

O debate adiado seria retomado na Comissão de Sistematização, quando a inevitável reação do setor privado finalmente se realizaria. Foi nesta comissão que começaram a se estabelecer os grupos suprapartidários que no início de 1988 dariam origem ao Centrão. A maior derrota dos sanitaristas alinhados às teses mais estatizantes seria consequência da pressão exercida pelo setor privado, expressa parlamentarmente pelo constituinte Gastone Righi (PTB/SP), o qual apresentou emenda, acolhida pelo Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM), que suprimia o dispositivo mais polêmico na área da saúde, a possibilidade de intervenção e desapropriação pelo Poder Público. Já na fase de votação os conservadores voltariam a combater o texto de Bernardo Cabral. O Relator acolhera a maior parte dos dispositivos definidos pela Comissão da Ordem Social. Mais um vitória progressista. Todos os destaques que pretendiam aumentar a participação ou as condições para que o setor privado participasse do Sistema Único de Saúde foram vencidos. O lobby sanitaria mostrava-se forte, indicando que modificar suas propostas seria custoso.

Como na área da Educação, a da Saúde também foi definida por meio de negociações entre as lideranças partidárias nas vésperas da votação em primeiro turno no Plenário. Os sanitaristas sentaram na mesa de negociações com uma base normativa sólida, nem mesmo o Centrão ousou propor retrocessos drásticos. O que estava em jogo era uma adequação do caráter estatizante do projeto. O setor privado reivindicava sua liberdade de atuação, sendo fundamental que os critérios para participação do Sistema

Único de Saúde, de caráter público, não fossem estendidos ao setor privado. Na prática, o Centrão temia que houvesse avanços estatizantes de última hora e se contentavam com a manutenção daquilo que já fora garantido desde a fase de Subcomissão, salvo o inaceitável dispositivo que permitia intervenção e desapropriação dos serviços de natureza privada. Os sanitaristas, representados por Hésio Cordeiro, do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), e Antônio Sérgio Arouca, presidente da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), orientaram os constituintes progressistas nas negociações pelo acordo. Tiveram como grande aliado o constituinte Carlos Sant’Anna (PMDB/BA), líder do governo na Câmara, que em outras matérias se posicionou com os conservadores, mas que na questão sanitária encabeçou as negociações do lado dos progressistas, atuando decisivamente para convencer constituintes moderados, e até conservadores, a apoiar as teses do movimento sanitário.

Os grupos de interesse associados ao movimento sanitário, que até a votação final do texto do acordo defenderam intransigentemente as teses mais estatizantes, reunindo centenas de pessoas em Brasília para protestar contra a “mercantilização” da saúde e em favor das recomendações da VIII CNS, expressaram satisfação com o consenso alcançado. Os grupos de interesse ligados ao setor privado mostraram um tom mais crítico, mas comemoraram a manutenção da liberdade de atuação para o setor.

Na área da Saúde a Constituinte já foi instalada com um vencedor. O lobby sanitário definiu a estrutura do novo sistema nacional da saúde brasileiro. Em jogo apenas diferenças pontuais dentro do próprio movimento sanitário, sobretudo no que diz respeito ao tamanho do Estado no preconizado Sistema Único de Saúde (SUS), bem como das condições e critérios para a participação do setor privado. Prevaleceria uma proposta moderada para os padrões dos sanitaristas, mas estatizante demais para os interesses do setor privado. No Cap. 5.2 analisamos as redes de relações formadas entre os grupos de interesse no que diz respeito às posições estabelecidas em torno da regulação da participação do setor privado no SUS. Mostraremos que embora os membros da CNRS tenham expresso coesão em torno da estrutura do SUS, unificado e descentralizado, dividiram-se sobre o tamanho da estatização vinculada ao processo. Venceram as entidades membro da CNRS, mas defensoras de uma reforma à esquerda de seu projeto.

## **5. DEMONSTRAÇÃO GRÁFICA DO MODELO ORGANIZACIONAL**

Neste capítulo analisamos a relação entre os grupos de interesse e entre eles e os constituintes nas área da Educação e Saúde. Nosso objetivo é mostrar como as relações entre esses atores, baseadas em seus posicionamentos nos temas analisados, constituíram blocos de interesses consensuais. Essas relações constituem redes, as quais mostram graficamente a ocorrência do modelo de organização dos grupos de interesse, conforme a hipótese central desta pesquisa, mostrada no Cap. 2.3.

Este capítulo se vale da base empírica demonstrada nos Capítulo 3 e 4 e conclui essa pesquisa, a qual sintetizamos no Capítulo 6.

### **5.1 Educação**

Nesse Capítulo analisamos as relações entre os grupos de interesse na área da Educação, e entre eles e os constituintes, no que diz respeito a temática da destinação de recursos públicos para o ensino privado. No tópico 4 do Cap. 3.4.3 analisamos os diferentes interesses em disputa na questão que chamamos de “exclusividade”. Consideramos este tema o principal definidor de áreas de interesse nas negociações sobre a constitucionalização de direitos relativos à Educação.

A questão da “exclusividade” envolveu três teses (ou áreas de interesse), defendidas por blocos distintos de grupos de interesse. 1) A primeira tese defendia que as verbas públicas deveriam ser destinadas exclusivamente para o ensino público. 2) A segunda tese defendia que as verbas públicas também poderiam ser destinadas para escolas particulares sem finalidade lucrativa. 3) A terceira tese defendia que as verbas públicas poderiam ser destinadas para o ensino público e privado, sem qualquer distinção, incluindo escolas particulares com finalidade lucrativa.

Nossa análise de redes é formada pelos atores (n) e suas posições (p). As relações (r) entre os atores são representadas por meio de setas, conforme indicado abaixo:

#### **Atores (n):**

Chamados de nódulos n.



Podem ser entidades  $n(e)$  ou constituintes  $n(c)$ .

Nosso gráfico de redes considera dois tipos de atores distintos. As entidades, ou grupos de interesse, representados por  $n(e)$  e os constituintes, representados por  $n(c)$ .

### **Posições p:**

Posições são chamadas de  $p$ , sendo que:

$p(x)$  = exclusividade

$p(y)$  = sem finalidade lucrativa

$p(z)$  = todas entidades

Em nosso gráfico consideramos três posições  $p$  possíveis para cada ator  $n$ . Cada uma dessas posições corresponde à uma das três teses defendidas na temática sobre a destinação de verbas públicas para o ensino privado. A posição  $p(x)$  indica que o ator se posicionou em favor da tese 1. A posição  $p(y)$  que o ator se posicionou em favor da tese 2. E a posição  $p(z)$  que o ator se posicionou em favor da tese 3.

### **Relações r:**

Nosso gráfico representa relações  $r$  entre atores  $n$ .

Cada relação ocorre entre um primeiro ator  $n1$  e um segundo ator  $n2$ .

As relações são representadas por setas.

Nosso gráfico contém dois tipos de relações. Considerando que as setas partem do ator  $n1$  para o ator  $n2$ , temos que:

Relação 1  $r(1)$ : um primeiro ator  $n1$  legitimou sua posição  $p(1)$  por meio da posição ( $p1$ ) de um segundo ator  $n(2)$ .

No exemplo acima, a representação gráfica se dará:  $n1 \longrightarrow n2$

Relação 2  $r(2)$ : um primeiro ator  $n(1)$  afirmou ter alterado sua posição  $p(1)$  para outra, entre as duas outras possíveis, em função da posição de um segundo ator  $n(2)$ . O primeiro ator ( $n1$ ) tinha uma posição  $p(x, y$  ou  $z)$ , que foi alterada para uma outra posição, distinta de sua inicial, e igual a posição do segundo ator  $n(2)$ .

No exemplo acima, a alteração da posição do primeiro ator n(1) em função da posição do segundo ator n(2) será representada no gráfico por: n1 —● n2

São raros os momentos nos quais um ator admite que sua posição foi influenciada pelo lobby de um segundo ator. Por este motivo, nossa primeira relação r(1) diz respeito a um momento no qual um determinado ator legitima sua posição por meio da posição de um outro ator sem necessariamente ser influenciado por esta posição. Uma relação de legitimação sobre uma posição é diferente de uma relação de influência sobre uma posição. Consideramos relação de legitimação quando um primeiro ator justifica sua posição se baseando no trabalho técnico e/ou legitimidade em termos de representatividade de um segundo ator. Na relação de legitimação, a posição do primeiro ator não depende da existência da posição deste segundo. Na relação de influência, por outro lado, a posição de um primeiro ator depende, pelo menos em parte, da posição de um segundo ator. Todas as relações de legitimação podem ser também relações de influência, mas é impossível provar a influência ao menos que o ator influenciado admita a existência desta relação, ou exista alguma outra evidência de que ela ocorreu. Nossa segunda relação r(2) indica que um primeiro ator n(1) alterou sua posição em razão da posição de um segundo ator n(2) e, portanto, presume-se, que o ator n(1) admitiu ter sido influenciado.

Sempre que nos referirmos à relação entre atores neste Capítulo, estaremos indicando relação de legitimação ou influência em torno da tese da exclusividade.

Abaixo, indicamos as cores e formas que representam cada tipo de ator, sua posição e, no caso dos constituintes, seu partido político:

#### **A) Atores n**

A1) Entidades n(e): Todas as entidades, ou grupos de interesse, são representadas por retângulos, os quais são identificados pelas suas siglas (para ver o significado de cada sigla, ler lista de siglas).

A2) Constituintes n(c): Os constituintes são representados por diferentes formas geométricas, de acordo com o partido político ao qual era filiado:

- Triângulo = PMDB

- Elipse = PFL

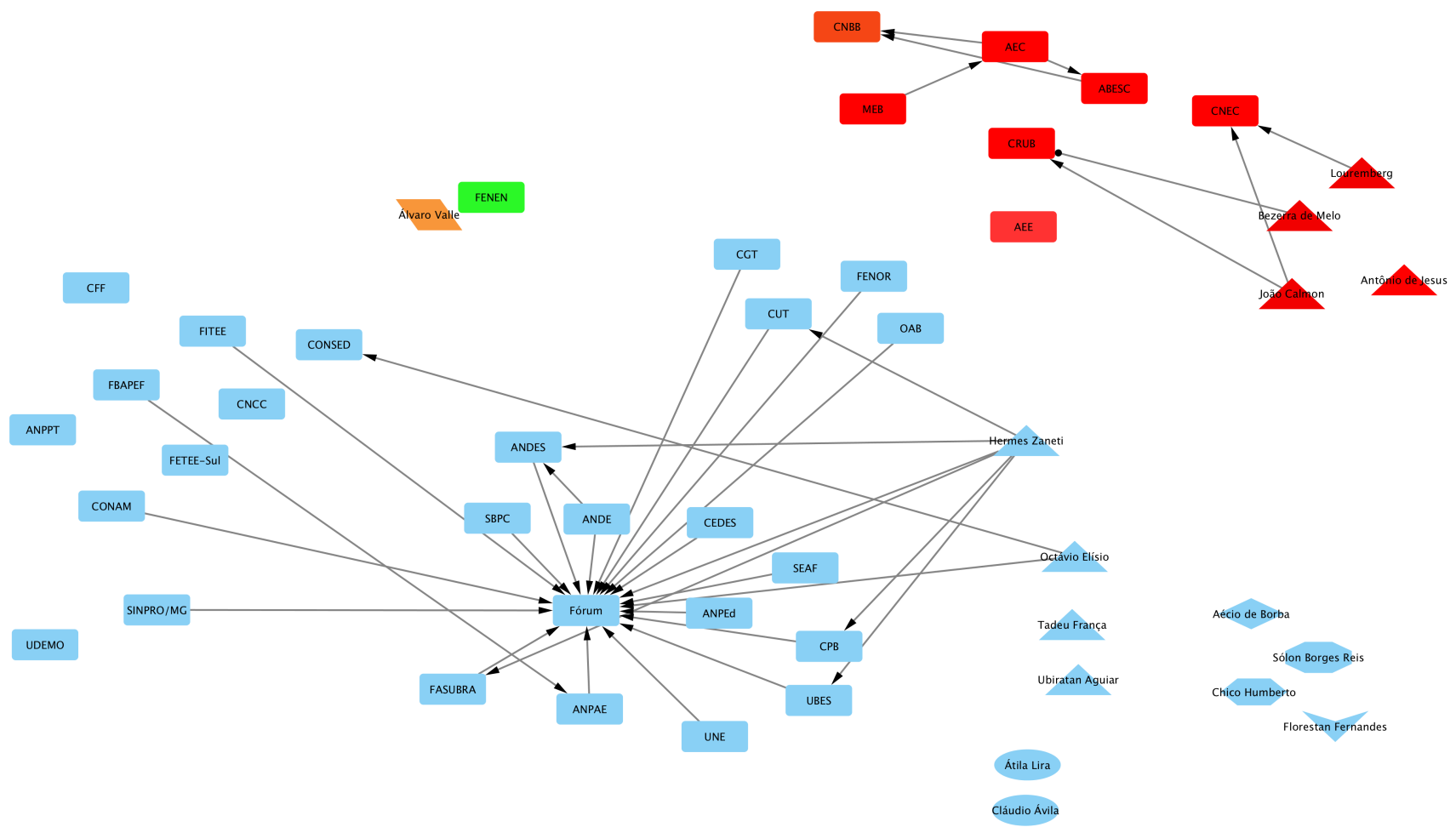
- Diamante = PDS
- Hexágono = PDT
- Octógono = PTB
- V = PT
- Paralelogramo = PL

**B) Posições:**

- Azul =  $p(x)$
- Vermelho =  $p(y)$
- Laranja =  $p(z)$

Abaixo mostramos o gráfico com o conjunto dos grupos de interesse e constituintes, bem como as relações existentes.

# Gráfico de Rede 1: Posições "exclusividade"



O gráfico acima mostra o posicionamento de todos os constituintes membros da Subcomissão 8-a, dos grupos de interesse que fizeram lobby por cada uma das teses em disputa, bem como das relações entre esses atores.

O gráfico permite visualizar o modelo de organização dos grupos de interesse teorizado nessa pesquisa. Observa-se a consolidação de dois blocos de entidades, um em defesa da exclusividade plena, centralizado pelo Fórum, e outro em defesa da destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa, centralizado pela CNBB. A terceira corrente, que se posicionou em defesa da destinação de verbas públicas também para escolas particulares com finalidade lucrativa encontra-se isolada, sendo representada por uma única entidade, a FENEN. O gráfico também mostra as relações entre as entidades e os constituintes.

Em termos quantitativos, o Fórum conta com um número de relações esmagadoramente maior do que qualquer outra entidade. 21 atores legitimaram suas posições em relação à exclusividade mencionando o projeto do Fórum, sendo 19 entidades n(e) e 2 constituintes n(c). Se considerarmos as relações indiretas (entidades que se relacionaram com entidades que se relacionaram ao Fórum), o número de atores permanece o mesmo, mas o número de relações aumenta para 27.

À CNBB, que centralizou os interesses do setor confessional, foram atribuídas apenas duas relações de legitimidade, pelas duas entidades que subscreveram seu projeto para a Constituinte (ABESC e AEC). Porém, o MEB se relacionou à AEC e, portanto, indiretamente à própria CNBB, totalizando três atores que, diretamente ou indiretamente, se associaram ao projeto da CNBB.

Nenhum ator se relacionou à FENEN, portanto consideramos que esta terceira área de interesse (tese 3) não contou com um *lobby centralizador*, pois não constitui-se uma demanda suficiente para que estes interesse fossem defendidos em conjunto durante a fase de Subcomissão 8-a. Apenas um constituinte defendeu posição semelhante da FENEN, mas, ainda assim, em nenhum momento citou a atuação da entidade para legitimar sua posição.

O gráfico revela outra informação importante que corresponde a um argumento que sustentamos ao longo desta pesquisa. É incomum que um constituinte atribua sua posição, ou até mesmo a legitime, por meio da atuação de um grupo de interesse. Apenas

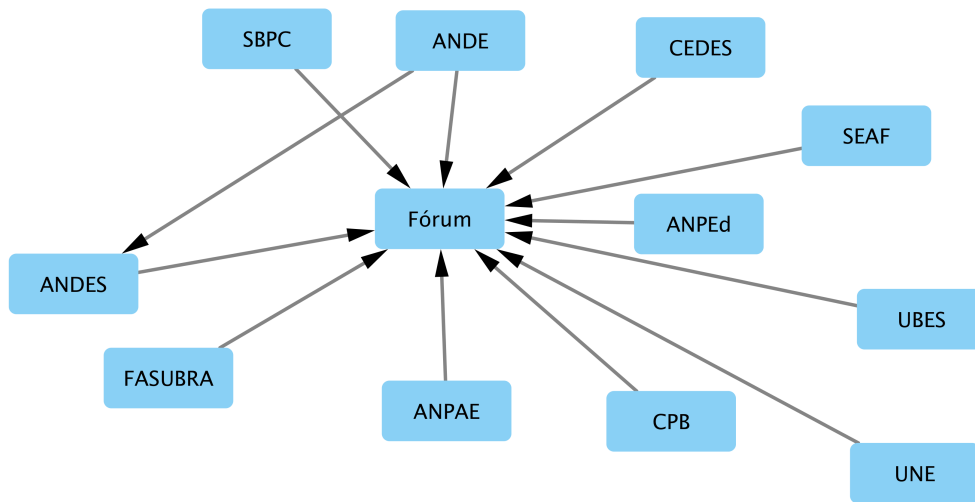
cinco dos quinze constituintes que se posicionaram sobre o tema da exclusividade durante os trabalhos da Subcomissão 8-a, se relacionaram aos grupos de interesse. Neste tipo de relação (n(c)  $\longrightarrow$  n(e)) o Fórum não leva vantagem em relação ao CRUB e a CNEC. Cada uma dessas três entidades se relacionaram com dois constituintes. CRUB e CNEC sequer foram *grupos centralizadores*. Este fato reforça nossa tese de que os constituintes, em geral, mantiveram uma relação reservada com os grupos de interesse. Deles fizeram uso público raramente e apenas como uma forma de sustentação simbólica de suas próprias posições. Isso explica, por exemplo, porque a CNEC se relacionou com dois constituintes e se relacionaria com outros mais nas demais fases da ANC. A entidade expressou no discurso dos constituintes o símbolo da educação comunitária, a qual prestaria um relevante serviço público, e que estaria ameaçada pela exclusividade plena. A própria CNEC, porém, quando convidada em audiência pública na Subcomissão 8-a fez defesa tímida da tese sobre a qual acabou se tornando símbolo. O CRUB, outra entidade que não classificamos como *grupo centralizador*, merece comentários a parte, não apenas por dois constituintes terem a ela se relacionado, mas pelo tipo de relação constituída com o constituinte Bezerra de Melo (PMDB/CE), que alterou sua posição após ser influenciado pela entidade. É a única relação deste tipo em nossa análise de redes na área da Educação.

Nas próximas sessões deste Capítulo analisamos cada *lobby centralizador* formado na área da Educação. Esclarecemos que não analisaremos nesse Capítulo os argumentos arrolados pelos grupos de interesse na defesa de uma tese ou outra sobre a questão da exclusividade, tampouco as nuances das fórmulas apresentadas para se atingir tais fins (para esta discussão, ver Cap. 3.4.4).

### **Lobby da escola pública: o Fórum do consenso**

Observando áreas específicas do gráfico compreendemos melhor as relações nele representadas. Abaixo mostramos apenas os grupos de interesse defensores da exclusividade, que eram membros do Fórum e se apresentaram em audiências públicas.

## Gráfico de Rede 2: membros do Fórum convidados às audiências públicas da Subcomissão 7-b



**Fonte:** Elaboração própria.

Abaixo, são representados todos os atores que se posicionaram em favor da exclusividade  $p(x)$ , constituintes  $n(c)$  e grupos de interesse  $n(e)$ , incluindo os quatro membros do Fórum que não se pronunciaram em audiência pública (CGT, CUT, FENOR e OAB).





convencer os constituintes a adotarem suas propostas, o Fórum foi produto da interação mútua de suas entidades membros, as quais, elas próprias, assumiram o papel de propagadores da mensagem do grupo. Os *grupos individuais*, membros do Fórum, foram células lobistas que levaram a mensagem centralizada no projeto do Fórum para os tomadores de decisão, no caso os constituintes. O Fórum, portanto, constituiu-se como uma representação da legitimidade de todas aquelas entidades que dele faziam parte. O Fórum foi uma ferramenta centralizadora dos interesses da escola pública, criado *ad hoc* para a Constituinte<sup>185</sup>.

Segundo Erasto Mendonça, os movimentos de caráter reivindicativo na área da educação começaram a surgir a partir do final dos anos 1970, tornando-se mais ativos nos anos 1980, em função do processo de redemocratização, o qual ofereceu terreno para que os interesses organizados dos educadores fossem expressos por meio de entidades de caráter acadêmico, preocupadas com a formação de uma escola pública de qualidade (MENDONÇA, 2000, p. 71). Foi nesse contexto que surgiram a ANPED, fundada em 1977, o CEDES, em 1978 e a ANDE, em 1979. Segundo Ivany Rodrigues Pino, essas três entidades organizaram bianualmente, a partir de 1980, as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), as quais eram

[...] compreendidas como projeto de participação no processo de redemocratização da sociedade brasileira, de reorganização e redemocratização do campo da educação, análise e formulação de políticas públicas da educação, tendo em vista a construção de um projeto para a educação nacional. (PINO, 2010, p. 1)

Segundo Mendonça (2000, p. 71-72), um segundo vetor da organização educacional foi expresso por meio de entidades articuladas em torno da ANDES e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), as quais estariam mais centradas em questões corporativas e econômicas, como salários e aposentadoria especial para professores.

Segundo Luiz Antônio Cunha, a ANDES convenceu as entidades organizadoras das CBEs a formarem um Fórum com as propostas consensuais dessas entidades, com o

---

<sup>185</sup> O grupo que foi criado originalmente como “Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito”, passaria a ser chamado de “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública” a partir de 1989, para dar prosseguimento a defesa da escola pública no Congresso, em especial durante os debates para a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases (BATISTA, 2002, p. 6).

objetivo de elaborar um projeto constitucional para o capítulo da educação, o qual seria defendido durante a Constituinte (CUNHA, 1995, p. 433). Não coincidentemente o Fórum foi oficialmente instalado em fevereiro de 1987, junto com o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Segundo Pino (2010), o projeto do Fórum expressava essencialmente as propostas discutidas pelas CBEs, em especial a IV CBE, realizada em Goiânia, em 1986. Nesta Conferência, cuja temática foi “Educação e Constituinte”, lançou-se o Manifesto dos Educadores que

[...] incluiu os princípios de uma política nacional, de dimensões democráticas, destacando como de obrigatoriedade constitucional. Derivou-se daí a construção da Carta de Goiânia, aprovada na assembleia final da conferência, contendo vinte e um (21) princípios sobre educação, sociedade e estado. Dentre eles, ressaltam-se: o princípio de direito de todos à educação e o dever do estado na oferta da educação escolar, pública, gratuita, de qualidade e laica, na manutenção dos recursos públicos, exclusivamente para o ensino público, da gestão da educação democrática escolar e a obrigatoriedade do Estado de prover os recursos necessários para assegurar condições objetivas ao cumprimento da obrigatoriedade da educação, a obrigação do Estado de assumir as vagas em creches e pré-escola, como direito, para criança de zero a seis anos e onze meses de idade, o ensino público e gratuito para jovens e adultos, a universalização do ensino, acesso e permanência na escola, a carreira nacional do magistério com provimento de cargos por concurso, piso nacional, condições satisfatórias de trabalho e direito à sindicalização. (PINO, 2010)

Segundo Pino, a intenção política das três entidades e das signatárias da Carta de Goiânia foi lançar as bases de um projeto de educação nacional que orientasse a organização dos movimentos da educação na constituinte, inscrevendo seus princípios no capítulo constitucional da educação. Ou seja, havia a percepção na área de interesse do ensino público sobre a importância de concentrar suas propostas por meio de um *lobby centralizador*, o qual foi exercido pelo Fórum. A literatura destaca que a atuação do Fórum se constituiu na tentativa de garantir que os interesses consensuais das entidades defensoras do ensino público fossem levados para a Constituinte através de um projeto sólido e legitimado por um bloco coeso de entidades.

Contudo, segundo Maria Tavares, o Fórum encontrou dificuldades para manter a coesão do bloco de entidades por ele representado (TAVARES, MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS, 2003). Não teria havido, por exemplo, um consenso em relação à questão da destinação das verbas públicas para o ensino, embora oficialmente o Fórum tenha defendido a exclusividade. Esta interpretação de Tavares é incompatível com as evidências que analisamos nesta pesquisa. Como mostramos no tópico 4 do Cap. 3.4.3, as onze entidades membro do Fórum que foram convidadas para audiências públicas na Subcomissão 8-a, se posicionaram a favor da exclusividade. Apenas um dos representantes da ANPED, Osmar Favero, sugeriu uma alternativa à exclusividade, mas ressaltando que esta era uma posição pessoal, que não representava a ANPED, tampouco o Fórum. O próprio projeto que depois seria elaborado pelo Fórum e serviria de base para o lobby das entidades durante o processo constituinte, defendia explicitamente a exclusividade plena. Houve, contudo, divergências entre os membros do Fórum em relação a outros temas, sobretudo na questão da priorização do ensino básico. Como também mostramos no Cap. 3.4.3 (tópico 1), o documento com as propostas do Fórum é silencioso sobre este tema, pelo motivo do mesmo não ser consensual entre o conjunto das entidades que o compunham.

A interpretação da literatura sobre o sucesso do lobby do Fórum é divergente. Em geral, admite-se que, embora não tenham sido aprovadas todas as propostas de seu projeto, o saldo final foi positivo para os defensores dos interesses do ensino público (BATISTA, 2002; PINO, 2010). O constituinte Octavio Elísio (PMDB/MG), membro titular da Subcomissão 8-a, avaliou, segundo Maria Tavares, que em comparação às constituições brasileiras anteriores, a área da Educação na Constituição de 1988 conta com inegáveis avanços, mas é inferior ao projeto do Fórum, do ponto de vista dos interesses do ensino público (TAVARES, MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS, 2003). Este mesmo constituinte liderou os membros progressistas do PMDB nas negociações pela aprovação do acordo que definiu o texto final do Capítulo da Educação na Constituição de 1988 (ver Cap. 3.8).

Há, por outro lado, interpretações mais críticas, que consideram o resultado final amplamente positivo para os interesses privados (PINHEIRO, 1989; VIEIRA, 1988). Pinheiro avalia que

É impossível considerar o setor público vitorioso no 1º turno, a menos que a expectativa criada após a Emenda nº 2.044 do Centrão, de caráter nitidamente privatista, fosse de perder tudo que se tinha conseguido até então [...]. Mas se considerarmos a plataforma de defesa da escola pública no início da Constituinte, estes ganhos foram relativos, quando confrontados àqueles obtidos pelos demais grupos de interesses vinculados à escola privada. (PINHEIRO, 1989, p. 81)

Segundo Maria Tavares, o Fórum se esvaziou nos momentos decisórios da ANC, isto é, quando ocorriam as votações em Plenário para a definição do Capítulo da Educação. Segundo a autora, os membros do Fórum deixaram de comparecer às suas reuniões (TAVARES, MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS, 1990, p. 23).

Em entrevista concedida ao *Jornal da Constituinte*, o constituinte Gumercindo Milhomem (PT/SP) avaliou positivamente as conquistas progressistas na Constituição, as quais teriam revertido expectativas negativas em face de um Congresso majoritariamente conservador. Segundo Milhomem elas apenas foram possíveis em função da participação popular, agindo como “forma de pressão popular, como participação”. O constituinte destacou o lobby na área da educação, que constituiu um “fórum nacional de educação”, viabilizando uma campanha para defender os interesses da escola pública na ANC (“Pressão popular foi importante”, 1988).

Consideramos que o texto final da Constituição se afastou consideravelmente das propostas do Fórum e do Anteprojeto da Subcomissão 8-a, sendo estes últimos dois muito semelhantes. No Cap. 3 mostramos os processos que levaram as consecutivas alterações na definição do Capítulo da Educação ao longo da ANC. Nessa pesquisa privilegiamos os padrões de organização dos grupos de interesse ou conjunto de grupos. A avaliação sobre a influência dos lobbies no resultado final é uma análise conjectural, mas consideramos que o potencial de influência é determinado pelo modo como esses grupos se organizaram. Embora análises mais críticas dos resultados obtidos ao final da Constituinte questionem o sucesso do Fórum, consideramos que do ponto de vista organizacional seu projeto se impôs de forma contundente, correspondendo ao modelo proposto. A expressão do Fórum como *grupo centralizador* evidencia-se pela sua capacidade de reunir as principais entidades ligadas ao ensino público na época, além das duas principais centrais sindicais, CUT e CGT. Um artigo assinado por Airton Soares,

então deputado federal pelo PT-SP, sustentava ainda em 1984 que forças progressistas iriam “impor sua participação no governo de transição, porque possui quadros importantes, capacitados, e que ainda mais saem de um contexto de lutas dentro de entidades democráticas como OAB, ABI, CUT, Conclat, UNE, ANDES, SBPC [...]” (SOARES, 1984). O Fórum foi, na área da Educação, a expressão dessas forças progressistas antecipadas por Soares. Entre as entidades mencionadas, apenas a ABI e a Conclat não fizeram parte do Fórum.

A dinâmica da relação entre o *grupo centralizador* e os *grupos individuais* que supomos em nosso modelo também foi observável. O Fórum e a SBPC, respectivamente *grupo centralizador* e *grupo individual*, apresentaram emendas populares para a ANC. O Fórum apresentou uma emenda com propostas gerais e consensuais entre seus membros para a Educação. Simultaneamente, a SBPC, um dos membros do Fórum, apresentou uma emenda popular que tratava de assunto específico ao seu ramo de atuação, propondo a proibição da fabricação, armazenamento e transporte de armas nucleares<sup>186</sup> (COPPOLA, 1987). Conforme argumentamos nessa pesquisa, o fato de um grupo individual defender o projeto de um lobby centralizador, não impede que o mesmo atue em outras áreas não abordadas por este projeto. A SBPC, aliás, realizou, durante a Constituinte, eventos independentes às reuniões do Fórum, nos quais reuniam-se professores universitários para debater questões de interesse da entidade, incluindo a educação. Durante a 39ª Reunião da SBPC, realizada entre 12 a 18 de julho, em Brasília, uma das questões mais polêmicas debatidas foi exatamente a questão da exclusividade. Segundo matéria do Correio Braziliense, o Professor de filosofia da USP, José Gianotti, convidado naquele evento, criticou a proposta de exclusividade plena, oficialmente defendida pela SBPC e uma das principais propostas do Fórum (“A Constituinte ameaça Educação?”, 1987).

Não é possível afirmar o que seria da Educação na constituinte caso não existisse o Fórum. Mas as evidências sugerem que o trabalho reivindicatório realizado pelas entidades membro do Fórum nos anos que antecederam a Constituinte e expresso durante sua realização a partir das propostas constitucionais formuladas pelo Fórum, influenciou significativamente no ambiente favorável aos interesses da escola pública durante a

---

<sup>186</sup> A Constituição do Palau aprovou dispositivo muito semelhante em sua constituição (ver Cap. 1), mas a constituinte brasileira ignorou a proposta da SBPC.

realização da Subcomissão 8-a. Não consideramos coincidência a correspondência entre o documento elaborado por esta subcomissão e as propostas do Fórum.

A imprensa destacou a apresentação de emenda popular pelo Fórum, comparando-a com emenda popular apresentada pela CNBB. As duas foram consideradas como antagônicas, pois defendiam princípios conflitantes para a área da Educação. Enquanto o Fórum propunha exclusividade plena e ensino laico, a CNBB defendia destinação de recursos públicos para escolas privadas sem finalidade lucrativa e ensino religioso.

Matéria do *Correio Braziliense* enfatizou a influência do lobby da CNBB, considerado pelo jornal como um dos “mais fortes” da Constituinte (“Emendas populares podem chegar a 80, amanhã”, 1987). A mesma comparação foi feita pelo *Jornal da Constituinte*, o qual destacava a oposição entre as emendas propostas pelas duas entidades (“A sociedade vai à Constituinte”, 1987). As emendas também foram listadas por matéria da *Folha de São Paulo* (TAVARES, RITA, 1987).

Como argumentamos, o lobby do Fórum foi exercido pelos seus membros. Quase todas entidades estiveram empenhadas na mobilização pela coleta de assinaturas para a apresentação de emendas populares. A ANDES esteve próxima às lideranças partidárias nos momentos decisivos da ANC, por exemplo, quando sua direção foi recebida pelo Relator Bernardo Cabral para discutir o Anteprojeto da Comissão de Sistematização, ocasião na qual Cabral aceitou acolher as reivindicações da entidade pela gratuidade no ensino público e pela vinculação das receitas tributárias para a Educação (“Cabral acolhe sugestões de sindicalistas”, 1987, “Relator conhece as dificuldades”, ).

A Confederação dos Professores do Brasil (CPB), outra atuante entidade membro do Fórum, também exerceu pressão por meio de estratégias lobistas clássicas, como a organização de mobilização popular. A entidade, por exemplo, mobilizou, por meio da campanha “De olho da Constituinte”, a comunidade educacional para acompanhar a votação dos Substitutos de Cabral no dia 29 de setembro, aproveitando que não haveria aulas na escola neste dia. No mesmo dia 80 mil professores universitários paralisaram suas atividades “em defesa das causas da escola pública e gratuita na Constituinte”, segundo Newton Lima, presidente da ANDES (“Professores virão para ver de perto”, 1987). Neste mesmo dia a ANDES voltaria a exercer pressão direta sobre o Relator.

Recebido por Cabral, Newton Lima entregou um documento que avaliava a questão da educação no Segundo Substitutivo da Comissão de Sistematização. Este documento defendia as propostas base do Fórum, como gratuidade no ensino público, aposentadoria especial para professores, vinculação das receitas tributárias para a educação e exclusividade plena. Cabral teria prometido nesta conversa introduzir a aposentadoria para os professores e a vinculação das receitas tributárias, “mas lamentou não poder inserir o item que trata da exclusividade de verbas públicas para a escola pública” (“Segurança rígida faz ato atrasar”, 1987).

A CPB também adotou a estratégia do lobby “corpo a corpo” O grupo mobilizou cerca de dois mil professores de diferentes estados do Brasil, treinados para abordar os membros da Comissão de Sistematização, informando-lhes sobre as propostas para a Educação do conjunto de entidades formado pela Fórum. Segundo matéria do *Correio Braziliense*, assinada por Laurenice Noleto, em dois dias de visitas dos professores aos constituintes, 46 dos 93 membros da Comissão de Sistematização já teriam recebido os professores e ouvido suas reivindicações. 38 deles ainda teriam se comprometido a apoiar a gratuidade do ensino público em todos os níveis e a vinculação das receitas tributárias para a educação. A aposentadoria especial (aos 25 anos com salário integral) teria sido aprovada por 33 constituintes. Mas apenas 26 deles teriam apoiado a proposta de exclusividade plena, enquanto 15 se posicionaram contra. Para reforçar o compromisso dos constituintes, o presidente da CPB, Tomaz Wonghon, explicou que a entidade prepararia boletins divulgando as posições assumidas (NOLETO, 1987).

Nosso modelo teórico se expressou também, ainda que com diferentes proporções, na organização das entidades em torno do lobby confessional, como mostramos a seguir.

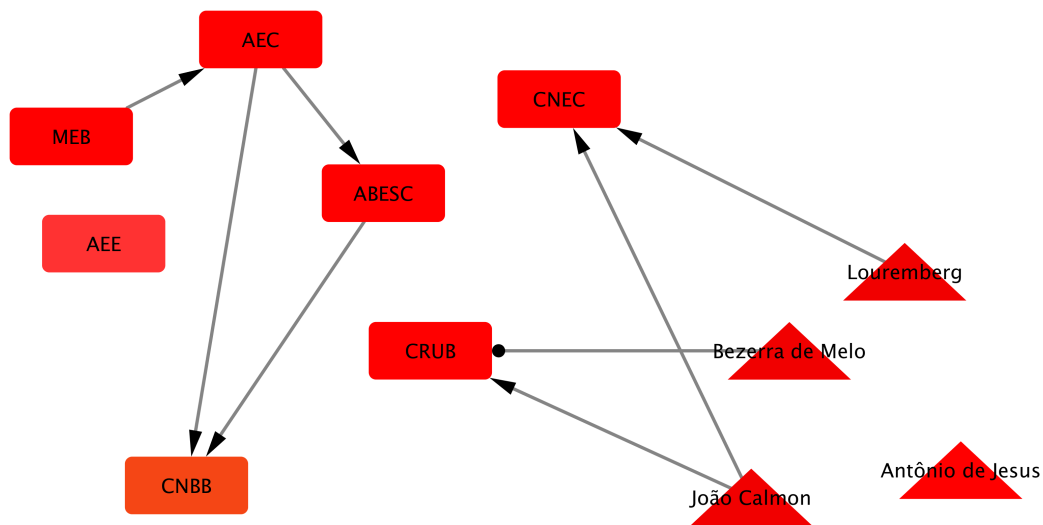
### **A divisão do trabalho do lobby confessional**

Se o *lobby centralizador* do Fórum impressionou por seu impacto quantitativo, o lobby confessional, centralizado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), exibiria números bem mais modestos, mas uma operação muito mais clínica, adotando estratégias organizativas eficientes. Cabe lembrar que a CNBB atuou em frentes

variadas, chegando a apresentar uma proposta integral de constituição<sup>187</sup>. O poder da entidade precedia sua importância na área educacional, mas nela ressoava. Embora a CNBB se alinhasse aos interesses conservadores na área da Educação, foi aliada dos progressistas em muitas outras causas, como argumenta Luiz Orlando Carneiro, repórter do Jornal do Brasil (CARNEIRO, 1987). Por exemplo, embora tenha apresentado emenda popular defendendo princípios opostos ao do Fórum na área da Educação, apresentou outra emenda popular ao lado da CUT (membro do Fórum) pela reforma agrária. Trata-se, portanto, de uma entidade complexa, com facetas progressistas e conservadoras.

Abaixo mostramos o gráfico referente às entidades que defenderam a destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa

**Gráfico de Rede 4: posição p(y), entidades n(e) e constituintes n(c)**



**Fonte:** Elaboração própria.

Neste gráfico podem ser observados três coalizões de entidades. Um deles é o setor confessional, subdividido em dois conjuntos, o primeiro centralizado pela CNBB e apoiado pelos dois *grupos individuais*, Associação de Educação Católica do Brasil (AEC)

<sup>187</sup> A CNBB elaborou uma proposta constitucional chamada “Por Uma Nova Ordem Constitucional”, a qual continha onze propostas apenas para a área da Educação, das quais três tratavam sobre a questão da exclusividade (ver tópicos 2 e 4 do Cap. 3.4.3).



e Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC). A este conjunto se associou indiretamente o Movimento de Educação de Base (MEB), o qual legitimou sua posição em relação a exclusividade por meio da AEC. O segundo subconjunto do setor confessional é representado pela Associação Educativa Evangélica (AEE), defensora dos interesses da escola evangélica. O segundo conjunto, representado apenas pela Campanha Nacional de Escola de Comunidade (CNEC), se associava aos interesses do ensino comunitário. O terceiro conjunto foi representado pelo Conselho dos Reitores Universitários do Brasil (CRUB), o qual teve uma atuação independente em relação a questão da exclusividade.

O gráfico das posições  $p(y)$  revela relações mais complexas do que o gráfico com as posições  $p(x)$ . Apesar da CNBB apresentar-se como *lobby centralizador*, outros dois grupos legitimaram as posições de constituintes, a CNEC e o CRUB, sendo que este último foi responsável por alterar a posição do constituinte Bezerra de Melo (PMDB/CE), sendo esta a única relação deste tipo  $r(2)$  em nossa análise de redes (ver sobre Bezerra de Melo no tópico 4 do Cap. 3.4.3). Mas apenas o primeiro desses conjuntos estabeleceu uma relação de *lobby centralizador*. Os defensores da destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa  $p(y)$  articularam um *lobby centralizador* dos grupos confessionais católicos, centralizado pela CNBB. Esta constatação é compatível com a literatura sobre o tema e a complementa, dado que os autores analisados não consideraram o lobby da CNBB, apenas os da AEC e ABESC (ver Cap. 3.1). Nossa análise empírica mostrou que a CNBB, AEC e ABESC estabeleceram uma divisão de trabalho, organizando seus lobbies de modo que cada organização enfatizasse sua atuação em uma área ou subárea específica. A CNBB, embora coordenadora do projeto com as propostas defendidas pelas três entidades, concentrou sua atuação na defesa do ensino religioso, enquanto as outras duas defenderam com maior ênfase seus interesses em torno da questão da exclusividade<sup>188</sup>. Acreditamos que a escolha por esta divisão explica porque a literatura sobre o tema omitiu o lobby da CNBB, considerado em nossa análise o *grupo centralizador* em defesa desta área de interesse.

---

<sup>188</sup> A CNBB se pronunciou sobre o ensino religioso em audiência pública por meio de Israel José Neri. A ABESC, por meio de seu representante Waldemar Valle Martins, centralizou sua fala na questão do ensino superior, inclusive defendendo a destinação de recursos públicos para universidades confessionais sem finalidade lucrativa. A AEC, representada pelo Padre Agostinho Castejon, defendeu esta mesma tese, focando nas escolas de primeiro e segundo graus (ver tópicos 2 e 4 do Cap. 3.4.3).

Além de enviar representantes para as audiências públicas na Subcomissão 8-a e na Comissão de Sistematização, seja representando a própria CNBB ou seus dois membros associados, AEC e ABESC, a CNBB patrocinou (também ao lado dessas duas entidades) uma das Emendas Populares mais dignas da denominação “popular” no processo constituinte, a qual contou com mais de 700 mil assinaturas. Esta emenda propunha, entre outros dispositivos, a obrigatoriedade da oferta do ensino religioso nas escolas públicas e a transferência de recursos públicos para escolas confessionais sem finalidade lucrativa.

É difícil mensurar a dimensão do lobby da CNBB especificamente para a área da Educação, mas sua atuação na Constituinte, em torno de todos os temas de seu interesse, os quais incluíam direitos dos trabalhadores, reforma agrária, normas sociais, como aborto e casamento, a lançou como um dos mais influentes grupos de interesse do período. Segundo Pêrsio Barroso, a CNBB nomeou uma comissão para acompanhar os trabalhos constituintes, chamada de Comissão de Assuntos Constitucionais da CNBB, coordenada por Dom Cândido Padin, bispo de Bauru-SP<sup>189</sup> (BARROSO, 1997, p. 109). Segundo matérias publicadas no *Jornal da Tarde* e na *Folha de São Paulo*, a comissão também seria integrada pelo constituinte Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP) (“CNBB vai reunir parlamentares em ‘café constituinte’ quinzenal”, 1987, “Lobby ‘santo’? É a CNBB na Constituinte”, ). Esta comissão era responsável por entrar em contato com os constituintes, criar articulações com outras entidades religiosas e populares, receber sugestões, manter a Igreja informada sobre os trabalhos constituintes, promover encontros com os constituintes e divulgação de material técnico elaborado pela CNBB e entidades associadas. Em resumo, todas as camadas de um lobby profissional<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Segundo Pêrsio Barroso, além de Padin, esta comissão era composta por Dom Benedito Ulhoa Vieira, arcebispo de Uberaba-MG, e Dom Francisco Austregésilo Mesquita, bispo de Afogados de Ingazeira-PE. Contava também com uma equipe executiva com os seguintes nomes: os então Professores da UnB, João Gilberto Lucas Coelho, José Geraldo de Souza Junior e Nielsen de Paula Pires, além do Pe. Virgílio Uchôa, Pe. José Eranne Pinheiro, Ivônio Barros Nunes e Gláucia Melasso Garcia (BARROSO, 1997, p. 109–110).

<sup>190</sup> Segundo Pêrsio Barroso, a CNBB implementou o chamado “Encarte sobre a Constituinte”, destinando parte de seu boletim semanal *Notícias da CNBB*, para informar sobre os trabalhos na ANC. Realizou também o programa *Café da manhã constituinte*, que promovia encontros com constituintes para tratar sobre os principais temas discutidos na ANC. Além da divulgação das ações promovidas pela CNBB, a entidade também realizava encontros reservados com constituintes, chamados de *encontros-convívios*, nos quais eram discutidos assuntos de interesse do grupo (BARROSO, 1997, p. 110–111).

Se considerarmos a questão do ensino religioso, o sucesso do lobby confessional é inegável. O dispositivo garantindo oferta obrigatória de ensino religioso nas escolas públicas foi imposto desde a instalação da ANC. Os constituintes progressistas, bem como os grupos de interesse associados a escola pública e defensores do ensino laico, incluindo o Fórum, em nenhum momento conseguiram ameaçar a proposta católica.

A questão da exclusividade foi mais complexa e sua definição também em favor do *lobby centralizador* da CNBB exigiu maiores negociações. A primeira manifestação pública da CNBB contra a proposta de exclusividade plena foi publicada em matéria do *Jornal de Brasília*, de novembro de 1986. Dom Romeu Albert, bispo de Ribeirão manifestou naquela época preocupação que “o ensino venha a se estatizar” (“Igreja poderá levar propostas a constituintes”, 1986). A proposta da entidade evoluiu e foi formalizada em seu projeto constitucional acima mencionado, além de integrar uma das Emendas Populares que patrocinou.

### **A radicalização da FENEN**

“Controversa” pode ser a definição eufêmica para a atuação da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) na Constituinte. Florestan Fernandes (PT/SP), como de costume, foi mais contundente, classificando-a como “fascista” (FERNANDES, FLORESTAN, 1987). A entidade adotou estratégias agressivas de pressão, as quais incluíram a distribuição de cartilhas incentivando seus apoiadores a encherem as galerias do Plenário para atuarem como uma “tropa de ocupação”, oprimindo seus adversários políticos, chamados de “cubanos” (ver Cap. 3.7).

A radicalização da FENEN não se limitou às suas estratégias lobistas, mas também ao mérito da questão que defendia. Apenas a FENEN e um constituinte (Álvaro Valle (PL/RJ)) defenderam a terceira posição p(z) para a exclusividade, isto é, que os recursos públicos fossem transferidos para as escolas públicas e privadas, sem distinção. A FENEN se posicionou em um dos extremos do espectro das teses em torno da exclusividade, sendo associado ao ensino empresarial, voltado aos lucros. As posições da FENEN não se traduziram em nenhum dos documentos elaborados ao longo da ANC. Apesar disso, não consideramos sua atuação inócua. Além de ter mostrado capacidade de expressar seus interesses por meio de um lobby profissional, a FENEN modificou o

patamar teórico em torno da questão da exclusividade. Em contraste com as propostas defendidas pela FENEN e pelo Fórum, a posição do setor confessional, do *lobby centralizador* da CNBB, era moderado.

Chamada de CONFENEN a partir de 1990, a entidade foi criada em 1948 com o propósito de representar os interesses das escolas particulares, os quais, segundo a própria entidade, estariam vinculados aos seguintes valores<sup>191</sup>: “liberdade de ensinar e de aprender”, “necessidade de existência do ensino privado ao lado do ensino público”, “não caracterização do ensino privado como concessão ou delegação do Poder Público, nem sua subordinação a ele no que significar satisfação e atendimento da vontade de governantes da cada época” e “obrigação de o Estado amparar os que não têm condição de optar pela liberdade de aprender que não seja a imposta por governantes através da escola estatal”. Segundo a FENEN, “em síntese: pilares do regime democrático” (CONFENEN, 2014, p. 7). Mas talvez o mais preciso fosse, em síntese: total independência do Estado, salvo no recebimento de verbas públicas.

Na Constituinte a FENEN apostava alto, mas o fazia de forma calculada. Sabia que se sua proposta para a exclusividade não fosse aprovada, ao menos sua atuação contribuiria para que a Constituinte rejeitasse a proposta da exclusividade plena, pretendida pelos progressistas. O dispositivo aprovado pela Constituição de 1988, no que pese seu distanciamento das propostas originais da FENEN, não pode ser entendido como uma derrota total. Conforme argumentamos no Cap. 3.1, os critérios estabelecidos pelo Art. 209 da Constituição em seus dois incisos, os quais limitavam a transferência de recursos públicos apenas para escolas privadas sem finalidade lucrativa, poderiam ser contornados, ou sem eufemismo, burlados.

E a FENEN não teve vergonha de jogar sujo. Conforme indicamos acima a FENEN se utilizou de estratégias heterodoxas de pressão, expressas sobretudo em uma cartilha distribuída aos seus associados e que tornou objeto de grande divulgação pela imprensa. Além das críticas públicas de Florestan Fernandes (PT/SP), Hermes Zaneti

---

<sup>191</sup> A decisão de se criar a FENEN foi tomada em janeiro de 1946, durante o II Congresso Nacional dos Diretores de Estabelecimentos de Ensino Secundário e Comercial (CONEPE), realizado no Rio de Janeiro. Curiosamente a decisão de se criar a Associação das Escola Católicas (AEC) também foi tomada neste mesmo Congresso. A legislação da época exigia dois anos de funcionamento da entidade como associação profissional antes que a mesma pudesse ser criada como sindicato ou federação, por isso a FENEN só foi estabelecida oficialmente em 1948. (CONFENEN, 2014, p. 18).

(PMDB/RS) e Aldo Arantes (PCdoB/GO) denunciariam em plenário o conteúdo opressor do documento, considerado por este como “nazista”. A famigerada cartilha orientava os membros de seus sindicatos associados a enfrentar seus opositores “do primeiro ao último minuto de votação”, com “grito, discussão, insulto, provocação, briga, expulsão, constrangimento e tudo mais”. A cartilha ainda listava o nomes de constituintes considerados “amigos” e os opositores, chamados de “cubanos”. Seguiu recomendando até agressão física caso necessário (“Cartilha da FENEN gera denúncias”, 1987; FERNANDES, BOB, 1987).

A FENEN também ameaçara no início de 1987 não reiniciar as aulas nas escolas representadas por sua federação caso o Governo mantivesse a fixação do reajuste das semestralidades em 35%. A entidade desejava liberdade para que as escolas estabelecessem o aumento que desejassem. Esta forma de pressão, considerada “irresponsável” até mesmo por um de seus integrantes, o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo, usou “o público como refém em defesa de seus interesses corporativos” (LEITE, 1987). E a pressão surtiria efeito, como mostramos nessa pesquisa, eventualmente o Governo cederia aos interesses da escola privada o que, por sua vez, geraria reação dos progressistas.

Além dessas formas de pressão a FENEN também exerceu o que temos chamado nessa pesquisa de estratégias profissionais de lobby. Por exemplo, durante a fase de votações em primeiro turno no Plenário a entidade levou um grupo de centenas de professores de escolas privadas para acompanharem a votação, enquanto o presidente da entidade e seu secretário-executivo, respectivamente Roberto Dornas e Bazzilli Anastassakis, articulavam no Plenário em busca de apoios de última hora. A entidade também manteve escritório em Brasília com lobistas escalados apenas para acompanhar os trabalhos na Constituinte (ver Cap. 3.8).

Apesar de despertar a atenção da imprensa e fazer barulho, o ostensivo e imperioso lobby da FENEN não constituiu-se de uma característica centralizadora. A entidade é, na verdade, um exemplo de *grupo individual* dissociado de um projeto de *lobby centralizador*. Por um lado, consideramos que esta sua atuação como lobo solitário lhe deu liberdade para defender teses que, caso contrário, seriam indefensáveis, pois violariam o limite mínimo de um eventual consenso estabelecido por um projeto

centralizador. Por outro lado, seu isolamento custou-lhe o preço da legitimidade, ou melhor, da falta dela. Argumentamos nessa pesquisa que os grupos de interesse organizados em torno de um projeto consensual, conduzidos por um *lobby centralizador*, contavam com um maior potencial de influência. A FENEN, propositalmente ou não, optou por seguir um caminho diverso e, por isso mesmo, não viu, nem poderia ver, suas propostas serem concretamente consideradas na agenda decisória. Seu lobby foi desprovido de realismo político, caracterizando-se mais pelo simbolismo do ensino-produto enquanto marca do pluralismo e democracia liberal.

### **Conclusão**

Nesse Capítulo analisamos a formação de *lobbies centralizadores* na área da Educação. Utilizamos a questão da exclusividade como instrumento analítico para definir as divisões entre os grupos de interesse nessa área. Não argumentamos, contudo, que a divisão sobre a questão da exclusividade é necessariamente espelhada de forma idêntica em outros temas da Educação. Aliás, nossas evidências mostram que a configuração seria bem diferente caso considerássemos, por exemplo, a questão da gratuidade do ensino público, pois tanto o *lobby centralizador* do Fórum, quanto da CNBB, assumiram as mesmas posições. Portanto, nossa análise de redes neste Capítulo não expressa a configuração de todas as divisões dos lobbies dentro da área da educação. A exclusividade foi utilizada por ser aquela que causou maior divisão política e fez parte da agenda de propostas do maior número de entidades, razões que possibilitaram aplicarmos nosso modelo teórico sobre a organização dos grupos de interesse.

Dividimos a questão da exclusividade em três áreas de interesse, teses ou posições. A primeira defendia que os recursos públicos fossem destinados apenas para escolas públicas, mais especificamente, escolas estatais. Chamamos esta primeira tese de exclusividade plena. A segunda tese defendia que estas verbas fossem também destinadas para escolas privadas, desde que fossem escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais e sem finalidade lucrativa. Uma terceira tese pretendia que os recursos públicos fossem destinados ao ensino privado e público, sem distinção.

Segundo nossa hipótese central, para cada área de interesse formada dentro de uma área temática (no caso Educação) há a tendência de que se forme um bloco de

grupos de interesse atuando em conjunto. Este bloco é dirigido por um grupo de interesse, que articula os demais grupos em torno de uma proposta consensual. Ao grupo articulador chamamos de *grupo centralizador*, e os demais grupos atuam em torno do lobby deste grupo centralizador, os chamamos de *grupos individuais*.

Embora houvesse uma tripla divisão na questão da exclusividade (três áreas de interesse), na realidade apenas duas teses foram realmente consideradas nos debates constituintes. A primeira e a segunda, acima discutidas. A terceira foi descartada na lixeira do radicalismo. E à cada uma das duas áreas de interesse que dividiram o debate político em torno da exclusividade corresponde, de fato, um conjunto de grupos de interesse, articulados por um *lobby centralizador*.

Nosso gráfico de redes registrou todas as relações entre os grupos de interesse, e entre esses e os constituintes, no que diz respeito a questão da exclusividade. As relações foram baseadas nas posições assumidas ao longo da Subcomissão 8-a, especialmente, mas não exclusivamente, durante as audiências públicas. O registro de uma relação ocorreu quando um ator (constituente ou grupo de interesse) declarou apoio à posição de um segundo ator.

Nosso gráfico para a área da educação considerou as posições de cada ator entre as três áreas de interesse possíveis. Entre os atores posicionados a favor da tese da exclusividade plena é clara a formação de uma rede de relações em torno do Fórum. Entre os 25 grupos que se posicionaram dentro desta área de interesse, 19 (76%) basearam suas posições no projeto do Fórum. O gráfico expressa, portanto, a formação de um *lobby centralizador*, mostrando visualmente a ocorrência do modelo de organização proposto.

A segunda área de interesse revelou uma rede de relações mais complexa. Entre os sete grupos que se posicionaram a favor dessa tese, quatro deles (57%) integraram um bloco de grupos de interesse, centralizados pela CNBB. As outras três tiveram atuações independentes. Não estabeleceu-se, portanto, como no caso do Fórum, um *lobby centralizador* tão robusto do ponto de vista numérico. Ainda assim a formação do bloco conjunto de entidades é perceptível visualmente e confirmado pelas suas atuações. A CNBB, associada a AEC e ABESC, todas entidades católicas, formalizaram seu projeto constitucional por meio de um documento elaborado pela CNBB e defenderam suas teses

nas audiências públicas por meio de uma divisão de trabalho: cada entidade centrou sua atuação em uma área específica – CNBB defendeu o ensino religioso, a ABESC a transferência de recursos públicos para escolas privadas sem finalidade lucrativa no ensino superior, e a AEC esta mesma tese, mas para as escolas de primeiro e segundo grau.

Argumentamos que a relação entre os *grupos centralizadores e individuais* pode ser delicada, pois os *grupos individuais*, além de defenderem as propostas consensuais do *lobby centralizador* podem atuar também na defesa de questões específicas às suas áreas de atuação, as quais podem ser nocivas ou até fatais ao pacto estabelecido em torno das propostas consideradas consensuais. Em primeiro lugar, a própria construção das propostas consensuais pode ser problemática, exigindo articulações que podem ser rompidas ao sabor dos interesses do momento. Por isso mesmo, a solidez de um *lobby centralizador* exige, acima de tudo, capacidade aglutinadora, a qual pode ser traduzida na capacidade de negociação do *grupo centralizador* ou da robustez das propostas defendidas. Em segundo lugar, quando um *lobby centralizador* faz a opção de se omitir sobre uma determinada questão pelo entendimento de não haver consenso entre seus membros sobre ele, este mesmo lobby está adiando um potencial conflito futuro, o qual eventualmente pode abalar toda a estrutura do *lobby centralizador*. Este foi, por exemplo, o caso da questão da organização sindical, que ameaçou o *lobby centralizador* na área do Trabalho, como mostramos no Cap. 5.3.

Na área da Educação, o Fórum foi formado por entidades oriundas de diferentes vertentes dos interesses organizados. Alguns grupos, por exemplo, no que pese sua preocupação com o ensino público de uma forma geral aproximavam-se mais de interesses em questões relativas à Ciência e Tecnologia. A SBPC, por exemplo, foi signatária de emenda popular patrocinada pelo Fórum, mas também se mobilizou de forma independente do Fórum para viabilizar emenda popular sobre a questões relacionadas à Ciência. Trata-se de um exemplo do exercício do *lobby individual* de uma entidade integrante de um projeto consensual em torno de um *lobby centralizador*. Neste caso, contudo, a atuação independente da SBPC não afetou o projeto do Fórum.

Houve um ruído na questão da exclusividade. Embora o projeto do Fórum fosse muito claro na defesa da exclusividade plena e a tese tenha sido defendida por quase



todos os seus membros nas audiências públicas, o representante da ANPED apresentou proposta alternativa sobre a questão, esclarecendo, contudo, que tratava-se de uma proposta pessoal que não representava nem sua entidade, nem as aspirações do Fórum.

Consideramos que para a área da Educação nosso modelo se confirmou, apresentando-se para cada uma das duas áreas de interesse que guiaram a agenda de negociações ao longo de toda a ANC, um *lobby centralizador*. No próximo Capítulo mostramos a relação das entidades em torno das questões na área da Saúde.

## 5.2 Saúde

Consideramos que a Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS) materializou o *lobby* do Movimento Sanitarista na Constituinte, constituindo-se como o braço normatizador de um projeto iniciado com a realização da VIII Conferência Nacional da Saúde (VIII CNS), em março de 1986, cujo principal objetivo fora organizar as diretrizes para a formação de um Sistema Único de Saúde baseado no princípio da universalização do acesso aos serviços de saúde. A principal força da CNRS foi sua representatividade, como enfatizou um de seus representantes, Arlindo Fábio Gomes de Sousa, durante pronunciamento em audiência pública da Subcomissão de Saúde, Seguridade Social e do Meio Ambiente (Subcomissão 7-b). Segundo Sousa, a CNRS contou com 26 entidades-membro, incluindo organizações patronais<sup>192</sup>. O próprio Relator da Subcomissão 7-b, Carlos Mosconi (PMDB-MG), exaltou a importância da CNRS e solicitou que mais de seus representantes fossem ouvidos durante as audiências públicas:

Sr. Presidente, considero esta audiência das mais importantes desta subcomissão, na área da saúde. Isto porque esta comissão [CNRS] talvez seja a entidade mais abrangente que existe no País com relação à saúde e que já tem uma proposta muito bem definida, fruto de debate longo e muito profícuo. [...] não seria útil franquear a palavra a algum outro membro da Comissão de Reforma Sanitária para oferecer sua contribuição. (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 50)

Ao contrário do Fórum, *lobby centralizador* na área da Educação, a CNRS não foi capaz de solidificar um projeto consensual regulando a relação entre os setores público e privado, pois enquanto o Fórum representava explicitamente o setor público, a CNRS

---

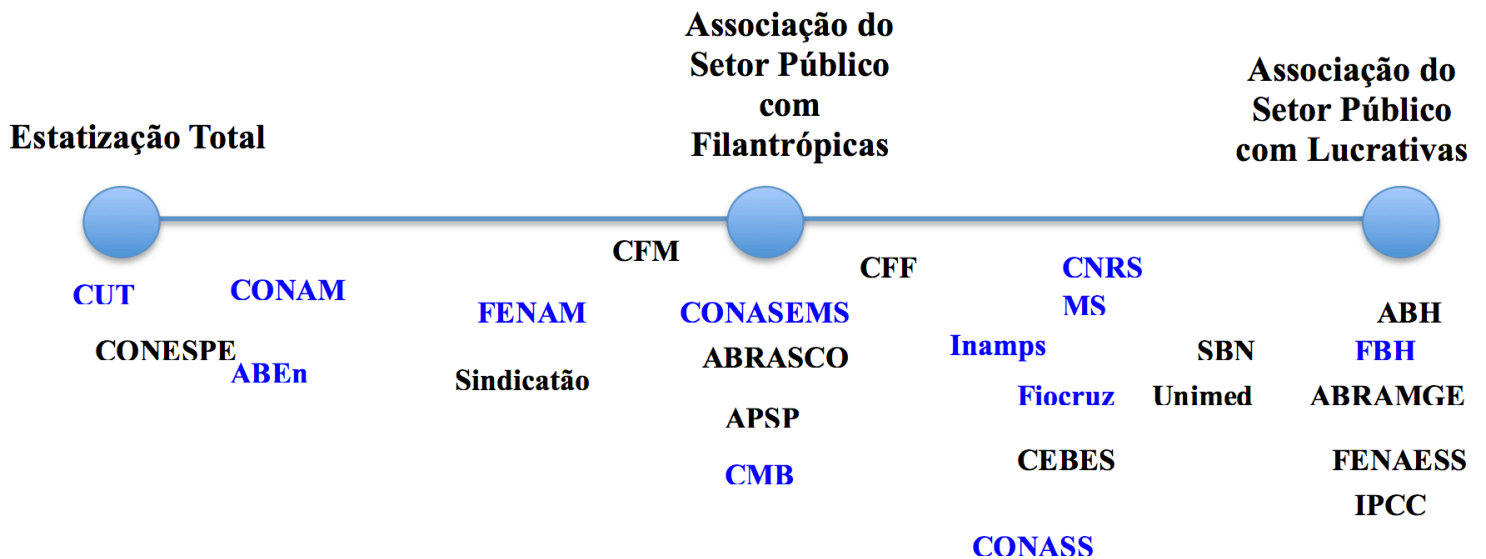
<sup>192</sup> Depoimento concedido durante audiência pública destinada a área da Saúde, na 7ª sessão da Subcomissão 7-a, realizada em 22 de abril de 1987 (BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 46–70).

As seguintes entidades foram mencionadas como membros da CNRS: Ministério da Saúde, Fiocruz, Ministério da Previdência e Assistência Social, Inamps, Ministério de Educação e Cultura, Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério da Ciência e Tecnologia, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Secretarias Estaduais de Saúde (dois representantes), CONASS, Secretarias Municipais de Saúde (dois representantes), um representante do Senado Federal, um da Câmara dos Deputados, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), CUT, Confederação Nacional das Indústrias (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação da Misericórdias do Brasil (CMB), Federação Brasileira de Hospitais (FBH), Federação Nacional dos Médicos (FNM), Associação de Moradores, Conselho Nacional de Associações de Moradores e Associação Brasileira de Enfermagem (ABE).

abarcava grupos de ambos setores e por isso elaborou uma proposta que acomodava todos esses interesses. Ao tentar conciliar interesses distintos, ou opostos, a CNRS afastou-se das recomendações mais estatizantes da VIII CNS, desagradando os sanitaristas, mas também não agradou o setor privado, o qual defendia um projeto mais privatizante. Mas, exatamente por não agradar totalmente nenhum dos setores, foi responsável pela produção de um projeto definido pelo seu realismo político. Conforme mostramos ao longo de todo o Capítulo 4, os próprios membros da CNRS reivindicaram a reforma de seu projeto, defendendo a retomada de resoluções da CNS. Alguns dispositivos seriam modificados como objeto da pressão dos *grupos individuais* por uma definição mais estatizante do Sistema Único de Saúde (SUS), outros avanços seriam freados, em consequência da reação conservadora. O resultado final consolidou as principais teses da Reforma Sanitária e satisfez os setores público e privado.

Consideramos as relações entre os grupos de interesse na área da saúde mais complexas do que as estabelecidas entre as entidades na área da Educação. Nesta última, o dispositivo da “exclusividade” marcou a divisão de posições entre os lobbies dos setores público e privado. Na área da Saúde a definição desta relação se deu pela combinação de seis dispositivos diferentes. Em termos analíticos, esta diferença representou um desafio metodológico. Ao invés de definirmos as relações entre os grupos por meio de diferentes posições sobre um dispositivo, como fizemos na área da Educação, traduzimos ao longo de um espectro as posições dos grupos de interesse sobre todos os seis dispositivos que compuseram a definição normativa da relação entre os setores público e privado. Voltamos a reproduzir neste capítulo o gráfico que chamamos de “espectro da estatização”, sobre o qual analisamos nos Cap. 4.1 e no tópico 4 do Cap. 4.4.3.

Figura 6: Espectro da estatização com posições das entidades (2)



Fonte: Elaboração própria

Por ser um espectro, rigorosamente cada entidade<sup>193</sup> tem uma posição distinta da outra. Por razões metodológicas dividimos este espectro em três posições, considerando os seguintes critérios: o setor público deve se relacionar com o setor privado, (1) não, ou apenas em caráter transitório, (2) sim, mas apenas com o setor filantrópico, (3) sim, inclusive com o setor lucrativo, mas deve-se priorizar o filantrópico, (4) sim, com os setores privados lucrativo e filantrópico, deve-se estabelecer contrato de direito público nesta relação<sup>194</sup>, (5) sim, com os setores privados lucrativo e filantrópico, os contratos não devem ser de direito público.

Os critérios estabelecem restrições à participação do setor privado em ordem decrescente. Classificamos três posições baseadas nos critérios acima.

1) Posição 1 p(x): classificamos nesta posição às entidades associadas ao critério 1.

2) Posição 2 p(y): classificamos nesta posição todas entidades que admitiram a participação do setor privado em caráter permanente, mas impuseram ao menos uma

<sup>193</sup> Ver significado das siglas em Lista de siglas.

<sup>194</sup> Nos critérios 1, 2 e 3 também está previsto contrato de direito público.

restrição à sua participação. São incluídas as entidades que satisfazem os critérios 2, ou 3, ou 4.

3) Posição 3 p(z): classificamos na terceira posição as entidades que defenderam a participação do setor privado no SUS sem nenhuma restrição (critério 5).

O quadro abaixo sintetiza os critérios defendidos por cada uma das entidades. Em vermelho estão marcadas as entidades e critérios correspondentes à posição p(x), em verde às entidades e posições correspondentes à posição p(y) e em azul às entidades e posições correspondentes à posição p(z).

**Quadro 36: Posições das entidades da área da saúde p(x, y, z)**

Entidades	Pode se relacionar com o setor privado?				
	Não ou Transição	Filantrópicas	Preferência às Filantrópicas	Sem distinção, contrato de direito público	Sem contrato de direito público
CUT	X				
CONESPE	X				
CONAM	X				
ABEn	X				
FENAM		X			
CONASEM		X			
S		X			
CMB		X			
ABRASCO		X			
APSP		X			
CFM		X			
CFF			X		
CNRS				X	
CONASS				X	
Inamps			X		
MS				X	
Fiocruz				X	
CEBES				X	
SBN					X
FBH					X
FENAESS					X
ABRAMG					X
E					X
IPCC					X
ABH					X

Fonte: Elaboração própria. Dados analisados no tópico 4 do Cap. 4.4.3.

As posições das entidades quanto aos critérios estabelecidos foram definidas por meio de nossa análise no Cap. 4.4.4. A Unimed e o Sindicato não foram incluídos no quadro por razões distintas. A Unimed se posicionou como entidade não lucrativa, argumentando que seus lucros eram transferidos para os médicos cooperados. Assim, não defendeu explicitamente que o setor privado lucrativo participasse em condições de igualdade com o setor não lucrativo, desde que a Unimed fosse classificada como uma entidade sem finalidade lucrativa. Na prática, na véspera do Primeiro Turno de Votações em Plenário pressionou os constituintes para aprovar dispositivos defendidos pela medicina corporativa, se posicionando ao lado das entidades mais à direita do espectro da estatização, razão pela qual classificamos sua posição como  $p(z)$ . As posições do Sindicato foram vagas quanto aos limites da participação do setor privado, filantrópico ou lucrativo, porém seu discurso sugeriu a defesa de uma progressiva estatização do sistema de saúde, razão pela qual o classificamos com a posição  $p(x)$ .

Inicialmente situaremos estas entidades em um gráfico de redes, no qual será representado a posição das entidades  $p(x, y$  ou  $z)$  e a relação  $r$  das mesmas com a Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS). Assim, para o “Gráfico de Rede 5”, temos:

**Atores (n):**

Chamados de nódulos  $n$ , podem ser apenas entidades  $n(e)$ .

**Posições (p):**

Posições são chamadas de  $p$ . Neste gráfico são três as posições possíveis:

$p(x)$  = posição 1 (simbolizada pela cor vermelha)

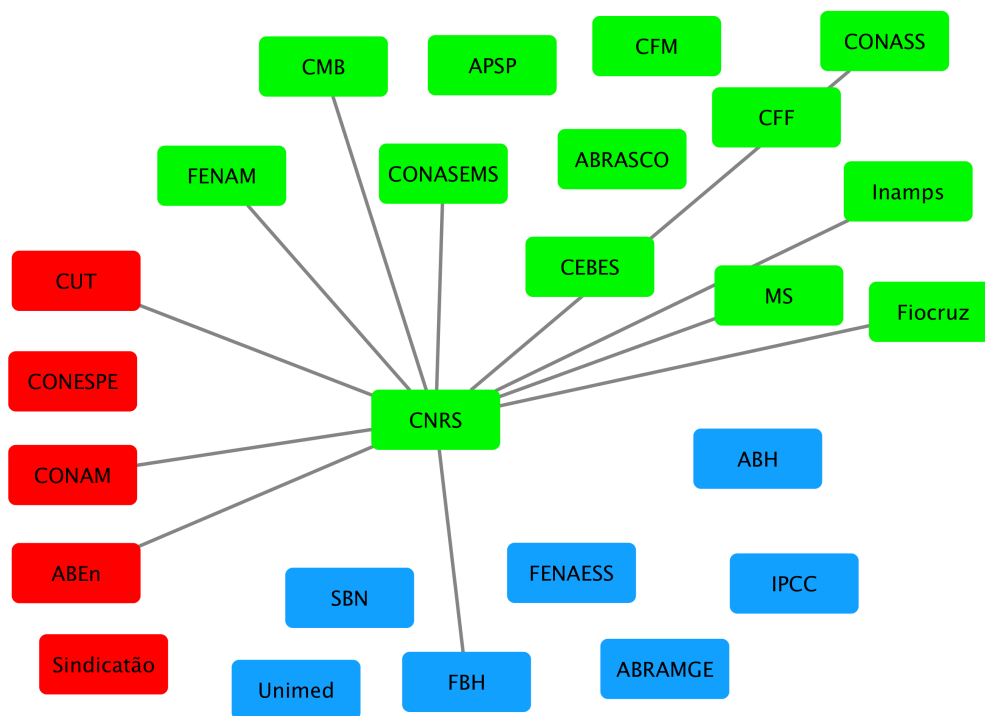
$p(y)$  = posição 2 (simbolizada pela cor verde)

$p(z)$  = posição 3 (simbolizada pela cor azul)

**Relações (r):**

As relações indicam se as entidades  $(ne)$  são membros da CNRS e são representadas por linhas.

**Gráfico de Rede 5: posições das entidades da área da saúde p(x, y, z) e relação com CNRS**



**Fonte:** Elaboração própria.

Este gráfico revela que os membros da CNRS se posicionaram ao longo de todo o espectro, resultado de sua composição plural. Dos seus onze membros que se posicionaram sobre o tema, sete (64%) assumiram a posição p(y), três (27%) a posição p(x) e apenas um (9%) a posição p(z). A maioria dos membros da CNRS, portanto, defendeu uma tese próxima à definida pela sua proposta constitucional. Porém, agrupamos em uma mesa posição p(y) sub-posições distintas. Se, ao invés de três posições, considerarmos cinco, uma referente à cada critério, o gráfico de rede seria expresso assim:

**Atores (n):**

Chamados de nódulos n, podem ser apenas entidades n(e).

**Posições (p):**

Posições são chamadas de p. Neste gráfico são expressas pelos cinco critérios que indicam se o setor público deve se relacionar com o setor privado:

p(1) = critério 1: não, ou apenas em caráter transitório (simbolizada pela cor vermelha);

p(2) = critério 2: sim, mas apenas com o setor filantrópico (simbolizada pela cor amarela);

p(3) = critério 3: sim, inclusive com o setor lucrativo, mas deve-se priorizar o filantrópico (simbolizada pela cor verde);

p(4) = critério 4: sim, com os setores privados lucrativo e filantrópico, deve-se estabelecer contrato de direito público nesta relação (simbolizada pela cor cinza);

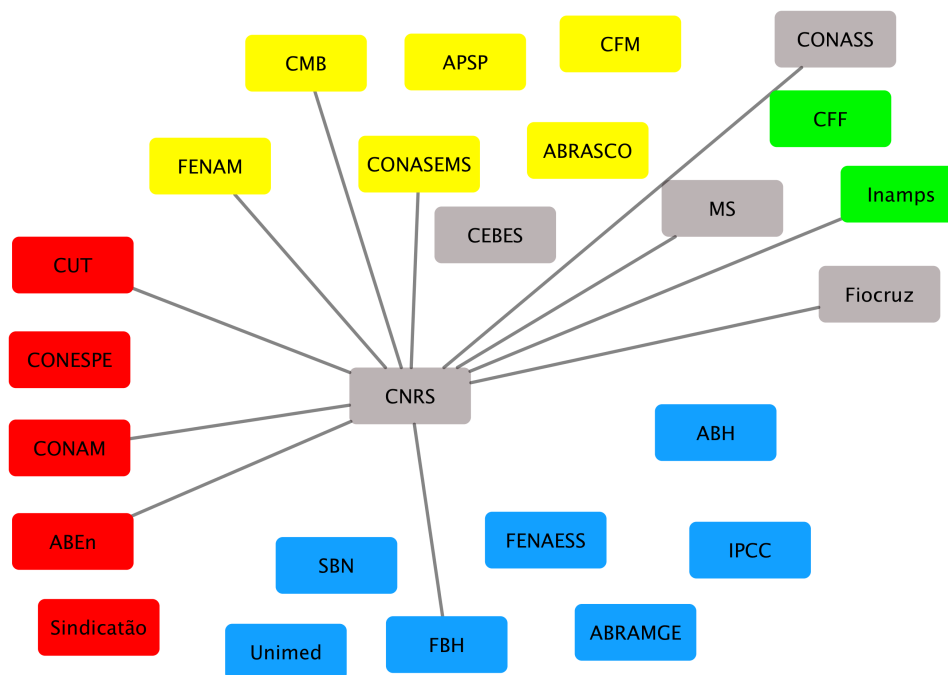
p(5) = critério 5: sim, com os setores privados lucrativo e filantrópico, os contratos não devem ser de direito público (simbolizada pela cor azul).

**Relações (r):**

As relações novamente indicam se as entidades n(e) são membros da CNRS.



**Gráfico de Rede 6: posições das entidades da área da saúde p(1-5) e relação com a CNRS**



**Fonte:** Elaboração própria

Este gráfico expressa de forma mais cognoscível a divisão dentro da CNRS. As sete entidades identificadas no Gráfico de Redes 4 com posição p(y) foram distribuídas por três posições (p(2), p(3) e p(4)), defendidas por três, uma e três entidades, respectivamente. Conforme mostramos ao longo do Capítulo 4, os constituintes abraçariam majoritariamente a posição 3, ou seja, a posição intermediária entre as três sub-posições de p(y).

Os resultados mostrados são compatíveis com a classificação da CNRS como um *grupo centralizador*? Para responder esta pergunta precisamos lembrar em primeiro lugar que analisamos a relação da CNRS com os demais grupos apenas na questão da relação entre os setores público e privado. Outros temas de alto relevo, como a proposta de constituir um sistema nacional de saúde unificado e descentralizado foi harmonicamente defendido pelos membros da CNRS, pois expressavam uma posição consensual. A definição da estrutura administrativa do preconizado Sistema Único de Saúde teve suas origens nas recomendações da VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS), mas foi a

proposta da CNRS que orientou o lobby na Constituinte pela sua implementação no texto constitucional. Então, ainda que a CNRS tivesse fracassado em exercer um *lobby centralizador* na definição da relação entre os setores público e privado, ela seguiria sendo um *grupo centralizador* dentro da área da saúde, pelo seu potencial de influência na defesa das demais propostas dos sanitaristas.

Porém, voltando a questão da relação entre os setores público e privado, avancemos uma camada interpretativa, adicionando um valor qualitativo às relações entre as entidades. Nos demais gráficos as relações expressavam apenas se os grupos de interesse eram membros da CNRS. Analisaremos agora a relação de legitimação dos grupos, tal qual fizemos na área da educação (Cap. 5.1), mas adicionando um novo elemento: a “CNS”, em referência às recomendações da VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS). Não se trata de uma entidade, mas a Conferência elaborou um relatório com recomendações, as quais serviram como base de legitimação das posições de grupos de interesse. Nos últimos dois gráficos de rede (5 e 6), das vinte e quatro entidades, onze eram membro da CNRS, outras treze não. Algumas dessas treze entidades e, mesmo outras entre os onze membros da CNRS, legitimaram suas posições pelas resoluções da VIII CNS.

No próximo gráfico consideramos as mesmas três posições do gráfico 5.

### **Posições (p):**

1) Posição 1 p(x): setor privado não deve participar do SUS, ou participar apenas em caráter transitório (representada pela cor vermelha);

2) Posição 2 p(y): admitida a participação do setor privado em caráter permanente, mas com ao menos uma restrição à sua participação (associação apenas com as filantrópicas; preferência às filantrópicas; filantrópicas e lucrativas, mas com contrato de direito público) (representada pela cor verde);

3) Posição 3 p(z): setor privado deve participar do SUS sem nenhuma restrição (representada pela cor azul).

### **Atores n:**

No gráfico 7 são considerados três tipos de atores:

1) n(e) = entidades/ grupos de interesse;  
São representados por retângulos.

2) n(c) = constituintes;

Os constituintes são representados por diferentes formas geométricas, de acordo com o partido político ao qual era filiado:

- Triângulo = PMDB
- Elipse = PFL
- Diamante = PDS
- Hexágono = PDT
- Octógono = PTB
- V = PT
- Paralelogramo = PL

3) n(r) = resoluções da VIII Conferência Nacional de Saúde.

Representado por um retângulo cinza com a sigla CNS.

### **Relações r:**

O gráfico 7 representa relações (r entre atores n.

Cada relação ocorre entre um primeiro ator n(1) e um segundo ator n(2).

As relações são representadas por setas.

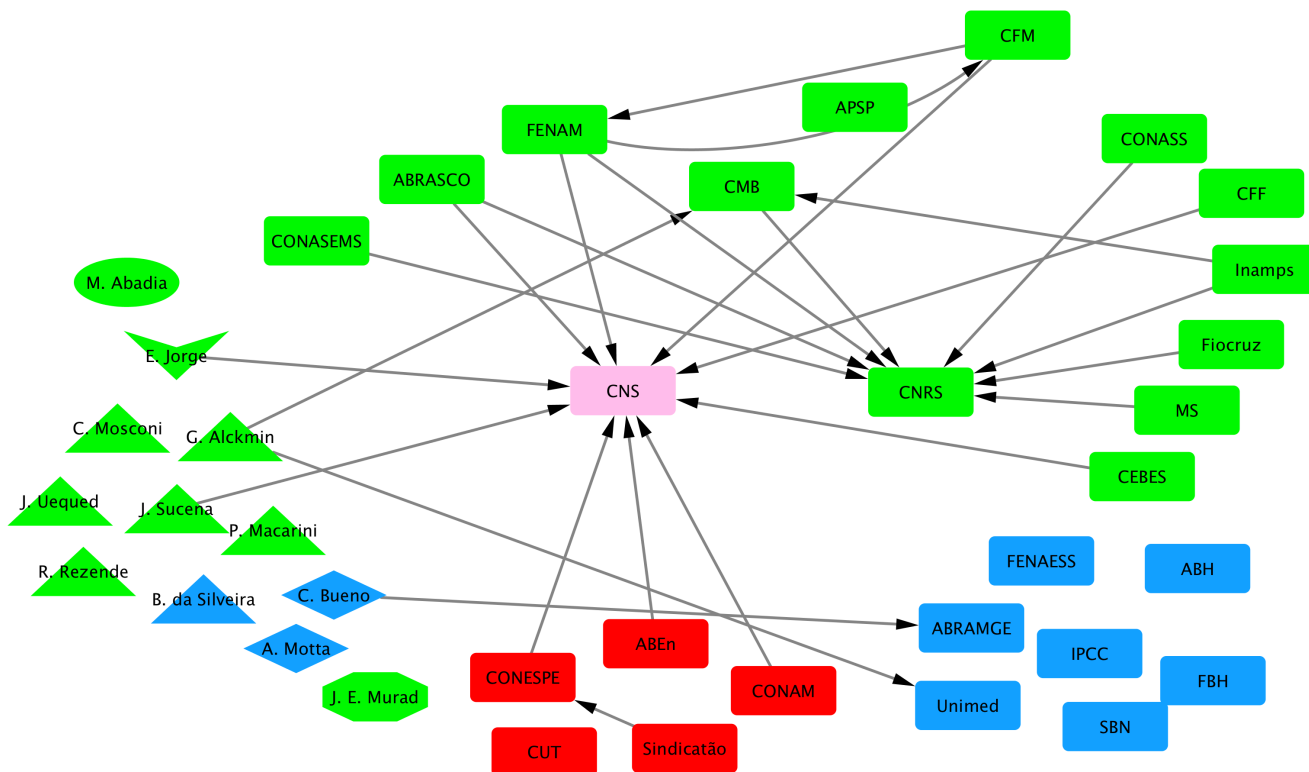
Nosso gráfico contém um único tipo de relação. Considerando que as setas partem do ator n(1) para o ator n(2), temos que:

Relação 1 r(1): um primeiro ator n(1) legitimou sua posição p por meio da posição de um segundo ator n(2).

No exemplo acima, a representação gráfica se dará:  $n1 \longrightarrow n2$

Esta relação diz respeito a um momento no qual um determinado ator legitima sua posição por meio da posição de um outro ator sem necessariamente ser influenciado por esta posição (sobre a diferença entre relações de legitimação e influência, ver Cap. 5.1).

Gráfico de Rede 7: posições área da saúde p(x, y, z), atores n(e, c, r)



Fonte: Elaboração própria

O Gráfico de Rede 7 apresenta, além das posições já conhecidas dos grupos de interesse, a posição de doze dos vinte e três membros da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente (7-b). Foram considerados apenas os constituintes cujas posições foram identificáveis, seja por meio de suas falas durante a referida Subcomissão, ou por meio de entrevistas e depoimentos registrados pela imprensa. Outrossim, as relações entre constituintes e grupos de interesse, ou entre um grupo e outro, foram atribuídas com base em declarações desses atores (no caso dos grupos de interesse, as falas de seus representantes) durante à Subcomissão ou registros da imprensa.

Não atribuímos uma posição à CNS, a qual consideramos, não obstante, como uma fonte de legitimação da posição dos atores analisados. A proposta da CNS defendia explicitamente a gradual estatização do sistema nacional de saúde. Porém, não determinava que este deveria em algum momento ser totalmente estatizado. Admitia a

participação do setor privado, lucrativo e filantrópico (em nenhum momento é feita esta distinção), mas com rigoroso controle do Poder Público, incluindo a prerrogativa deste intervir e desapropriar serviços de saúde de natureza privada, caso não fossem respeitados os termos do contrato, o qual deveria ser sempre de direito público. Dentro do limite de nossa definição, as resoluções da CNS seriam classificadas dentro da posição  $p(y)$ , porém, a defesa de propostas polêmicas, como a da desapropriação, e o objetivo manifesto de “progressiva estatização do setor” de saúde, seduziu entidades mais radicais, localizadas à esquerda do espectro, como a Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn), a Coordenação Nacional de Entidades Sindicais e Pré-Sindicais de Enfermagem (CONESPE) e a Coordenação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), as quais publicamente registraram apoio às suas recomendações.

A CNRS é um desdobramento da CNS, portanto, ao mesmo tempo que não são entidades harmônicas, com propostas homogêneas entre si, se expressam no espaço tempo como a continuidade de um mesmo fenômeno. O Gráfico de Redes 7 ilustra este argumento. As entidades participantes da CNS, defensoras de suas resoluções, transitariam para o lobby da CNRS, seu produto, mas sem romper com suas proposições originais, das quais a CNRS se descolaria. Duas entidades legitimaram suas posições a partir da CNS e da CNRS (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO) e Federação Nacional dos Médicos (FENAM)). Esta dupla relação, rigorosamente, expressa incoerência, pois havia diferenças fundamentais entre as propostas da CNS e da CNRS. Porém, são compatíveis com a estratégia de organização lobista teorizada nesta pesquisa. Do ponto de vista lógico, os grupos de interesse participantes da CNS e depois signatárias do projeto da CNRS tinham três opções: (1) negar a proposta elaborada pela CNRS e manter-se fiel as resoluções da CNS, (2) abandonar as recomendações da CNS, adequando seus interesses ao projeto da CNRS e (3) abarcar as propostas da CNS e da CNRS, a despeito de suas contradições, como a expressão de um lobby único dos sanitaristas.

As três opções referidas acima traduzem o dilema da relação entre o *grupo centralizador* e suas vantagens estratégicas<sup>195</sup> na luta política e os interesses específicos e desagregadores dos *grupos individuais*. A consequência do produto das escolhas dos

---

<sup>195</sup> Sobre as vantagens de atuação do lobby centralizador, comparado ao individual, ver Cap. 2.2.

*grupos individuais* determinou a viabilidade do *lobby centralizador* expresso pela CNRS. A ABRASCO e a FENAM, por exemplo, se posicionaram explicitamente pela terceira opção. Apesar do prejuízo teórico da defesa de teses contraditórias, se posicionaram pela unidade do lobby sanitaria. Além da terceira opção, a segunda também expressava compromisso com o *lobby centralizador*, posto que a CNRS materializou, ao menos em tese, a ponta final dos interesses sanitaria. Já a primeira opção indicava movimentos de ruptura com o *lobby centralizador*, ou o desejo de reconfiguração do pacto sanitaria, reformulado em uma proposta constitucional mais adequada aos interesses estatizantes originais. Considerando os dados empíricos analisados, a opção pela ruptura ou reforma do pacto constitui-se uma estratégia arriscada, com altíssimas perspectivas de fracasso. A aposta mais certa é também a mais pragmática, a manutenção do *lobby centralizador*, mesmo sob prejuízos ideológicos pontuais. Foi esta a leitura da maioria dos grupos.

Além da ABRASCO e da FENAM, Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), Confederação das Santas Casas de Misericórdia do Brasil (CMB), Conselho Nacional de Secretarias de Saúde (CONASS), Instituto Nacional de Medicina da Previdência Social (Inamps), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Ministério da Saúde (MS) optaram por não romper com as propostas da CNRS. Seis entidades legitimariam suas posições apenas pelas resoluções da CNS, sugerindo rompimento com as propostas da CNRS. Três delas, já mencionadas (ABEn, CONESPE e CONAM), defendiam a estatização do sistema público de saúde. Além delas, o Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Brasília (Sindicatão) anunciou apoio à proposta da CONESPE, portanto, indiretamente às resoluções da CNS. Apenas três entidades que admitiam a participação do setor privado no sistema público de saúde romperam com o lobby da CNRS: Conselho Federal de Medicina (CFM), Conselho Federal de Farmácia (CFF) e Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES). O CFM, contudo, considerou-se coautor da proposta da FENAM, a qual, por sua vez, apoiara tanto as propostas da CNS, quanto da CNRS. Indiretamente, portanto, a própria CFM também expressava apoio à proposta da CNRS.

Este gráfico de redes expressa o conflito interno do lobby sanitaria traduzido na contradição entre as propostas da CNS e da CNRS. O conflito foi refletido nos

pronunciamentos dos grupos de interesse durante as audiências públicas e influenciou a posição dos constituintes, os quais também legitimaram suas posições ora pelas resoluções da CNS, ora pelo documento elaborado pela CNRS.

Na relação entre os constituintes e grupos de interesse, um resultado esperado. Poucos parlamentares admitiram ter suas posições influenciadas pelos lobbies. Joaquim Sucena (PMDB/MT) e Eduardo Jorge (PT/SP) exaltaram o papel da VIII CNS na definição de normas que deveriam normatizar a relação entre os setores público e privado. Geraldo Alckmin (PMDB/SP) adotou uma posição moderada dentro do espectro da estatização, preconizando a relação do setor público com o setor privado filantrópico e sem finalidade lucrativa, razão pela qual deixou público seu apoio às posições da Confederação das Santas Casas de Misericórdia do Brasil (CMB) e da Unimed, entendendo que esta última também seria uma reação à mercantilização da saúde, ao invés de mais uma atividade dentro do setor privado lucrativo. Cunha Bueno (PDS/RS) defendeu as propostas da medicina de grupo, representada pela Associação Brasileira de Medicina de Grupo e Empresarial (ABRAMGE), talvez a expressão mais tradicional da comercialização da saúde com fins lucrativos.

No final, prevaleceu a estratégia centralizadora. Talvez melhor refletida pela posição do Inamps. Apesar de defender o documento elaborado pela CNRS, o Inamps entendia que o mesmo poderia ser aperfeiçoado, incorporando propostas mais estatizantes, como a distinção entre o setor privado de caráter lucrativo e o setor privado de caráter filantrópico. Apesar desta posição moderadamente reformista, o Inamps oficialmente defendeu o documento da CNRS, afastando-se de uma ação desagregadora contra as propostas estabelecidas pelo *lobby centralizador*. Enquanto *grupo individual*, o Inamps avaliou que os incentivos associados à defesa de propostas alternativas e, conseqüentemente, dissociativas, não superavam os incentivos pela defesa oficial do projeto do CNRS, o qual incorporava dispositivos que atendiam aos seus interesses (como a estrutura unificada e descentralizada do SUS) e que poderiam ser ameaçados no caso de uma ruptura mais abrupta do *quasi-consensus* estabelecido pelos seus membros.

Se interpretarmos a CNRS como um desdobramento da CNS, ela significou um movimento mais dissociativo do que centralizador, pois dividiu os interesses sanitaristas para acomodar os interesses do setor privado. Porém, do ponto de vista pragmático, foi

capaz de conduzir, a despeito das divergências, um projeto político moderado que não agradava totalmente nenhum dos setores, mas seu maior mérito: também não desagradava totalmente. Na Constituinte venceram as propostas que se adequaram ao espírito médio dos interesses em jogo. Não houve espaço para radicalismos. E neste sentido o passo atrás da CNRS talvez tenha sido responsável pelo maior passo a frente dos sanitaristas, os quais dificilmente teriam conquistados avanços tão significativos caso insistissem em um jogo de soma zero.



### 5.3 Comparação entre os gráficos: considerações sobre a hipótese

Nos Cap. 5.1 e 5.2 analisamos as relações de legitimação de posições entre grupos de interesses das áreas da Educação e Saúde, respectivamente, mostrando a formação de um padrão organizativo, compatível com o modelo teorizado nessa pesquisa. Neste Capítulo comparamos os *lobbies centralizadores* formados em cada uma das áreas e incluímos comentários adicionais sobre a organização de interesses na área do trabalho, baseados em pesquisas pregressas<sup>196</sup>.

#### O lobby do DIAP

A trajetória do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), entre 1983 e 1988, revela uma nova história sobre a constitucionalização de direitos do trabalho na Carta de 1988. Desde sua origem, o DIAP se concentrou na articulação dos interesses dos trabalhadores, sendo capaz de superar a divisão política entre as principais entidades sindicais da época. A organização articulou um improvável pacto, unindo em um projeto os interesses consensuais das entidades sindicais de trabalhadores, incluindo rivais históricos, como a CUT e a CGT.

A organização também superou as expectativas que sugeriam a elaboração de uma Constituição mais conservadora. A institucionalidade da Constituinte de 1987-88 traz algumas respostas para a compreensão desta “virada de jogo”. Nesse sentido, foi importante a luta para que a Comissão de Sistematização não elaborasse um anteprojeto inicial antes do começo dos trabalhos das comissões temáticas. Com isso, ganharam maior importância as subcomissões e comissões, onde os constituintes podiam ser, e foram, mais favoráveis ao projeto do DIAP. Toda a atuação da organização durante estas duas primeiras fases, quando propôs, orientou e pressionou, conseguindo aprovar seu projeto, foi fundamental para que não se perdesse tudo nas fases finais da Constituinte, quando a maioria passou a ser conservadora, portanto, em geral, resistente às propostas do DIAP.

---

<sup>196</sup> Ver (COSTA, LUCAS N F, 2016b)

Sustentamos que o sucesso da organização corresponde ao seu desenho institucional, uma adaptação do lobby altamente profissionalizado dos sindicatos de trabalhadores norte-americanos, em especial a *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), às oportunidades de participação fornecidas pelo processo constituinte. O DIAP se destacou desde sua criação pela capacidade técnica, a qual pode ser exemplificada pelos diversos estudos e propostas coordenadas pela organização e elaborados em parceria com o corpo jurídico das entidades sindicais a ela filiadas. Esses estudos e propostas eram elaborados com alto rigor técnico, o que lhes dava legitimidade. Além disso, o DIAP mostrou-se eficiente na divulgação de seus interesses, através de publicações periódicas, como o *Boletim do DIAP* e o *Jornal do DIAP*, os quais eram distribuídos para as entidades sindicais de trabalhadores, membros do Congresso (deputados e senadores), órgãos governamentais e jornalistas da grande imprensa. Assim, o material produzido pelo DIAP era multiplicado a partir da reprodução por diversos grandes jornais e pela imprensa sindical.

A capacidade de articulação política do DIAP também está associada à sua opção de atuar apenas em defesa de interesses consensuais da classe trabalhadora e da capacidade política de Ulisses Riedel de Resende, seu criador e diretor-técnico. O prestígio de Riedel foi fundamental para viabilizar o projeto do DIAP. Influente advogado trabalhista, Riedel era bem relacionado com as principais lideranças sindicais do país, que nele confiavam.

A organização ganhou notoriedade pública antes mesmo do início da Constituinte principalmente através das notas que avaliavam como parlamentares atuaram em questões de interesse dos trabalhadores. Neste sentido, o DIAP publicou em 1986 o livro *Quem é Quem*, que avaliou a atuação dos deputados da legislatura 1983-1986. A divulgação dessas notas se tornou uma de suas mais importantes ferramentas de pressão. Ao final da Constituinte a organização publicou o livro *Quem foi Quem na Constituinte*, que teve grande repercussão durante e após a Constituinte.

O DIAP conseguiu importantes vitórias na Constituinte. A organização acompanhou de perto todas as matérias de interesses para a classe trabalhadora. Na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos o DIAP apresentou seu projeto em audiências públicas e coordenou os constituintes para que aprovassem

suas propostas. O relatório final da Subcomissão aprovou integralmente o projeto da organização. Verificamos, também, uma ampla vitória da organização na Comissão da Ordem Social, na qual, inclusive, foram aprovadas propostas polêmicas do projeto, como a estabilidade no emprego e a jornada de trabalho de 40 horas semanais.

Embora em alguns momentos o consenso das entidades sindicais tenha enfrentado atritos, ele permaneceu sólido durante quase toda a Constituinte. No momento em que mais sofreu pressões, reflexo, sobretudo, da rivalidade entre a CUT e a CGT, a ANC já estava próxima de seu fim. A atuação do DIAP encontrou mais resistência quanto maior era o número de constituintes necessários para aprovar suas propostas.

Consideramos o saldo final amplamente favorável aos interesses dos trabalhadores, sobretudo se considerarmos as expectativas negativas nos anos que antecederam à Constituinte. As duas maiores derrotas do DIAP foram a não aprovação da estabilidade no emprego e da jornada de 40 horas, a qual foi alterada para 44 horas no texto do anteprojeto da Comissão de Sistematização. Apesar desses reveses pontuais, a Constituição de 1988 ficou marcada na história pelo amplo espaço concedido aos direitos sociais e do trabalho.

Em resumo, utilizando a terminologia adotada nesta pesquisa, consideramos o DIAP um modelo de *grupo centralizador*. Além de articular um projeto consensual para os grupos de interesses que defendiam os direitos dos trabalhadores, atuou diretamente pressionando os constituintes a adotarem suas propostas. Esta segunda característica diverge dos padrões de *lobbies centralizadores* formados nas áreas da Educação e Saúde, conforme analisamos a seguir.

### **Lobbies centralizadores nas áreas do Trabalho, Educação e Saúde: semelhanças e diferenças**

Em comparação à área do trabalho, as áreas da Educação e Saúde são distintas em um aspecto fundamental: as propostas dos principais *grupos centralizadores* formados nestas áreas foram defendidas pelos *grupos individuais* que o compunham, e não pelas próprias entidades centralizadoras. A formação do *lobby centralizador* nas áreas da Educação e Saúde seguiram trajetórias históricas muito semelhantes. Ambas emergiram de movimentos reivindicatórios pela valorização do setor público, traduzidas em grandes

fóruns de debates, a IV Conferência Brasileira de Educação (IV CBE) na área da educação, e a VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS) na área da saúde, as duas realizadas em 1986, respectivamente em Goiânia e Brasília. Ambas recomendaram a formação de uma entidade responsável por traduzir suas reivindicações em uma proposta constitucional e defendê-la na Constituinte. Na área da Educação foi criado o Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (Fórum), em fevereiro de 1987, e na área da Saúde a Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS), em agosto de 1986. O Fórum seguiu as orientações da IV CBE e representou o lobby do ensino público na Constituinte. A CNRS se afastou das recomendações mais estatizantes da VIII CNS e elaborou uma proposta constitucional mais moderada, que acomodou também os interesses do setor privado. Esta diferença teve implicações distintas na organização dos lobbies em cada uma das áreas, expressa nos Cap. 5.1 e 5.2.

Na área da Educação constituiu-se uma clara centralização dos interesses do setor público em torno do Fórum. A representatividade do grupo foi expressa quantitativamente pelo número de entidades-membro que participaram das audiências públicas na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (8-a) e qualitativamente pelo potencial de influência dessas entidades, cujas propostas foram incorporadas ao discurso majoritário dos constituintes membros desta Subcomissão, bem como aos resultados normativos traduzidos no anteprojeto elaborado. Pelo fato do Fórum ser a expressão clara de um único setor, na área da Educação formou-se um outro *grupo centralizador* exercendo os interesses do setor privado confessional, representado pela CNBB, que encarnou um dos mais influentes lobbies da Constituinte, atuando não apenas na área da Educação.

Apesar de muito mais modesto do ponto de vista quantitativo (apenas duas outras entidades subscreveram a proposta da CNBB) seu lobby exerceu influência decisiva, mostrando que os resultados constitucionais foram o produto de uma complexa relação de variáveis, as quais incluíam além da representatividade da rede de relações entre grupos de interesse, a capacidade técnica do *grupo centralizador* ou de seus *grupos individuais*, a composição ideológica dos fóruns sobre os quais estes lobbies seriam exercidos (diferentes fases da ANC) e as possibilidades determinantes das regras do jogo, sejam

elas as normas do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, ou a habilidade política de grupos partidários de as moldarem ao sabor de seus interesses.

No caso da área do trabalho, conforme argumentamos, o DIAP contava ao mesmo tempo com significativa representatividade e capacidade técnica para exercer um lobby profissional. O maior obstáculo foi a composição ideológica da ANC, majoritariamente conservadora, portanto, avessa às suas propostas mais progressistas. Porém, orientado pelo projeto do DIAP, o grupo progressista do PMDB, apoiado pelos partidos de esquerda, conseguiu reverter as expectativas mais pessimistas, e instalaram-se inegáveis e surpreendentes avanços na área dos direitos do trabalho.

Na área da Educação, o Fórum contou com semelhante representatividade, porém o exercício direto das ações lobistas foi diluído entre seus membros, sem o impacto do influente e temido lobby do DIAP. Enquanto a composição da Subcomissão inicial favoreceu a aprovação de suas propostas, estas foram retrocedidas pela reação conservadora nas demais fases, quando a maioria era amplamente conservadora, em especial na fase final de Plenário, quando formou-se o bloco conservador denominado Centrão, que representava os interesses da escola privada. A estratégia do *lobby centralizador* exercido pelo Fórum foi eficiente atingindo seu ponto ótimo durante a Subcomissão. Nas demais fases as propostas do segundo *grupo centralizador* da área da Educação, a CNBB, passou a prevalecer. A posição da CNBB beneficiou-se por ser moderada entre os radicalismos das propostas centralizadas pelo Fórum de um lado, e do setor privado lucrativo, representado pela FENEN, do outro.

Na área da Saúde formou-se um *grupo centralizador* formalmente expresso pela CNRS, porém como esta não foi uma evolução natural das ambições da Conferência (VIII CNS) que lhe precedeu, constituindo-se um *continuum* dissociativo de propostas que se afastavam dos princípios estatizantes, na prática formou-se dois *grupos centralizadores*: CNRS e CNS.

A CNS representou os interesses mais estatizante na área da saúde, identificados com os sanitaristas. A CNRS representou propostas mais moderadas, constituindo-se a base do lobby pragmático dos sanitaristas, o qual contou com aderência variável entre seus próprios membros. Em comparação com o *lobby centralizador* do DIAP, na área do trabalho, e do Fórum, na área da educação, o lobby da CNRS distingue-se especialmente

pela sua vulnerável capacidade agregadora. A dinâmica desagregadora entre *lobby centralizador* e *lobby individual* foi observada com muito mais intensidade na área da saúde do que nas demais acima referidas. Apesar disso, se compararmos o projeto constitucional da CNRS com o texto final da Constituição de 1988, encontraremos uma correspondência muito maior entre os dispositivos do que aquela observada entre a mesma Carta de 88 e as propostas do DIAP e do Fórum. Ou seja, do ponto de vista normativo, o lobby da CNRS foi mais eficiente do que os demais, embora tenha sido o menos sólido em termos de coesão de seus membros.

O que isso significa para nosso modelo de organização lobista? No limite, os resultados verificados em relação à correspondência normativa dos projetos dos *lobbies centralizadores* com o texto final da constituição indicam um contrassenso quando constatada uma correspondência mais positiva justamente no mais frágil dos *lobbies centralizadores*. Mas os resultados não enfraquecem necessariamente nossa hipótese. Sustentamos que há uma tendência de formação de *lobbies centralizadores* em cada uma das áreas de interesse e que o potencial de influência desses lobbies seria maior quanto melhor sua capacidade de centralizar interesses. O uso do termo “potencial” não é fruto de mera semântica, ele exprime implicitamente que há outros fatores que determinam a capacidade de um lobby influenciar nas decisões, conforme analisamos e mostramos empiricamente nesta pesquisa. No caso da área da saúde, embora o *lobby centralizador* da CNRS seja o mais frágil entre as três áreas analisadas, no que diz respeito a sua capacidade agregadora, é ao mesmo tempo o mais bem constituído do ponto de vista pragmático-normativo. É o que melhor exprimiu o consenso dentro da macro-área da saúde, pois acomodou as propostas de áreas de interesses opostas (setor público e setor privado).

Os resultados da análise das redes permite complementar nossa proposta teórica sobre os padrões de organização dos grupos de interesse no processo constituinte de 1987-88. Embora em termos gerais seja verdadeiro que a capacidade agregadora de um *lobby centralizador* é um fator determinante de seu sucesso, esta relação é mais sensível quando (1) o *grupo centralizador* atua dentro de uma área de interesse específica, isto é, em oposição aos interesses defendidos por uma outra área. Quando (2) o *lobby*

*centralizador* incide sobre a intersecção de duas áreas de interesse, a tendência é que a desagregação seja menos relevante.

Vamos analisar os dois cenários com exemplos das relações expressas nas redes. O primeiro cenário é compatível com a estrutura do *lobby centralizador* das áreas do trabalho e da educação. DIAP e Fórum defenderam, respectivamente os direitos dos trabalhadores em oposição aos interesses dos empresários e os interesses da educação pública em oposição aos interesses da educação privada. Se o DIAP ou o Fórum enfrentassem um processo intenso de dissociação de seus *lobbies centralizadores*, o que estaria ruindo seria sua própria área de interesse, em oposição à uma área de interesse concorrente.

Se as entidades sindicais resolvessem negar o projeto agregador do DIAP, estariam preterindo as posições do *lobby centralizador* por outra posição semelhante a ela, mas igualmente oposta aos interesses dos empresários. Aliás, as evidências sugerem que foi exatamente isso que aconteceu em relação à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), identificada pela literatura como *lobby centralizador* da área de interesse dos empresários (embora os autores não tenham usado esta mesma terminologia) (COSTA, LUCAS NASCIMENTO FERRAZ; TROIANO, 2016; TROIANO, 2012). A FIESP foi incapaz de manter a coesão entre os *grupos individuais* que centralizava, e como consequência seu lobby ruiu drasticamente no processo constituinte, que testemunhou a defesa dos interesses empresariais por meio de *lobbies individuais*, com baixa expressão, comparado ao poder econômico que representavam. O fracasso dos empresários beneficiou a área de interesse oposta, exatamente aquela representada pelo *lobby centralizador* do DIAP. Da mesma forma, o fracasso do Fórum em agregar os interesses da educação pública beneficiaria diretamente o ensino privado.

O segundo cenário apresenta características diferentes. Ele é compatível com a CNRS, que defendeu propostas de duas áreas de interesse opostas, ou propostas que atendessem pela metade os interesses dos setores de saúde público e privado. Um intenso processo de dissociação neste cenário não beneficia diretamente nenhuma das áreas de interesse. Por isso, embora a representação gráfica das redes na área da saúde revele a defesa de posições distintas entre os *grupos individuais* associados ao *grupo centralizador*, não decorreu deste processo dissociativo o fracasso do *lobby*

*centralizador*, mas o oposto – comparadas as três áreas analisadas, foi a CNRS que logrou a maior correspondência normativa entre seu projeto e o resultado final (a Constituição). Os *grupos individuais* dissidentes que o compunham, preteriram suas propostas por outras à esquerda e à direita em um processo de prejudicialidade mútua das áreas de interesse, cujo produto foi, portanto, neutro. Neutralizados os opostos, subsistiu a posição central e moderada, representada exatamente pelo *lobby centralizador* da CNRS.



## 6. CONCLUSÕES

A Constituinte de 1987-88 foi o campo do consenso, como aliás se deseja em um processo constituinte. Do ponto de vista dos padrões constitucionais tradicionais a Constituição de 1988 é uma aberração “quase suicida” e “do tamanho de uma lista telefônica”, segundo Sartori, porém quando considerada como um espelho, refletindo o contexto sócio-político dos anos 1980, foi a acomodação possível dos interesses em jogo. Foi a vitória da moderação, da média entre os extremos, ainda que para isso fosse necessário estender os limites do que se admite como constitucional. Foi, por isso mesmo, uma constituição repleta de direitos sociais, pois a constitucionalização deles não era apenas uma demanda dos interesses organizados, era uma exigência.

O lobby no Brasil foi e é subestimado, ou superestimado. Não é interpretado tal como foi e continua sendo: uma peça do quebra-cabeça decisório. E na democratização dos anos 1980 este ator se sobressaiu, seja pela exaltação da participação popular como uma ferramenta de superação de décadas de autoritarismo que se somaram a já tão pouco democrática história brasileira, ou talvez pela intransigência contra a promessa futura de resgate da igualdade social, ela tinha que ser alcançada “agora”. A nova constituição era o caminho. E os grupos de interesse não permitiriam que o sonho fosse adiado.

Não se trata de otimismo ingênuo. Constituições não são tratados sobre a realidade social e política das nações sobre as quais imperam, mas sim o produto dos jogos decisórios que traduzem as forças relativas de cada interesse. São instituições moldando e sendo moldadas pelos seus atores. No caso da constituinte brasileira de 87-88, foi a resignação dos tradicionalistas sob a imperiosa necessidade imposta de se constitucionalizar por completo o terceiro ciclo de direitos. A agenda social foi constitucionalizada.

A variação de determinantes que explicam porque constituições progressistas são elaboradas são maiores do que imaginávamos. O caso brasileiro, bem como hipótese levantada por célebres estudos constitucionalistas sugeriam a existência de uma relação padrão entre constituições detalhadas e processos constituintes com alto nível de participação pública. Esta relação não é inócua, pois é observável em outros casos além do processo constituinte brasileiro de 87-88. Porém a relação não explica ou é inexistente em outros casos, em especial na constitucionalização de direitos sociais precedente ao

processo brasileiro. Nosso estudo empírico sobre processos constituintes que produziram constituições que consideramos “progressistas”, dentro do limite conceitual que nós mesmos definimos, o qual considera como tais aquelas Cartas que atendem critérios relativos aos direitos da Educação e Saúde, revelou outras variáveis importantes para explicar a constitucionalização de direitos sociais.

A composição do corpo constituinte originário, seja ele uma assembleia democraticamente eleita ou uma comissão de especialistas indicados por um ditador, obviamente é fator determinante sobre o tipo de constituição que será elaborada. A primeira regra, sustentamos, é: se a constituição foi elaborada por uma maioria tal que não houve necessidade de negociar com minorias, o conteúdo da constituição estaria diretamente relacionado aos interesses dessa maioria. Porém, mesmo que as regras do processo favoreçam uma maioria constituída, a total ausência de negociação com as minorias, na prática, é rara. Argumentamos que idealmente constituições são o produto de um consenso entre os atores relevantes dentro do processo. Mesmo que uma maioria possa desconsiderar os interesses das minorias, não o fará, pois a estratégia a longo prazo mostra que é melhor elaborar uma constituição sub-ótima, que seja aceita pela minoria, do que uma constituição imposta, que por expressar explicitamente o dissenso, terá poucas chances de gozar de estabilidade (foi o caso da Constituição do Egito de 2012, que durou apenas seis meses). Assim, a segunda regra é: se determinado conteúdo de uma constituição corresponde aos interesses de uma maioria que, respaldada pelas regras, não precisaria negociar com as minorias, então este conteúdo muito provavelmente será diretamente relacionado aos interesses dessa maioria. Neste cenário, mesmo que o conteúdo também corresponda aos interesses das minorias, sua influência é marginal. A terceira regra, complementar a segunda é: se determinado conteúdo corresponde aos interesses majoritários dos grupos somados, sejam eles maiorias ou minorias, este conteúdo provavelmente estará diretamente relacionado aos interesses desses grupos e não à outras variáveis, como participação pública.

Baseados na terceira regra, acima exposta, argumentamos que o conteúdo social das constituições de Cuba (1976), Portugal (1976), Rússia (1993) e Ucrânia (1996) correspondem aos interesses majoritários dos grupos que formaram as assembleias ou comissões constituintes. No caso de Cuba os interesses são aqueles do Partido

Comunista, baseados na ideologia marxista. Igualmente no processo constituinte português, um desdobramento da Revolução dos Cravos, cuja base ideológica também era marxista. A agenda social nos processos constituintes russo e ucraniano, a despeito do acentuado conflito entre Executivo e Legislativo, foi inserida na esteira da herança soviética.

A força determinante da composição do corpo constituinte originário pode ser secundária quando não há a formação clara de uma maioria, ou quando determinado conteúdo de uma constituição não corresponde à um interesse de uma maioria ou o interesse majoritário da soma das minorias. Isto é, quanto menor a capacidade de um interesse se impor sobre o outro, maior a necessidade de negociação e mais difícil o alcance do consenso. Neste cenário, a solução do impasse pode ser alcançada por meio da constitucionalização de um elevado leque de interesses. Este fenômeno acentua-se ainda mais porque na incapacidade dos constituintes alcançarem o consenso, outros atores, como grupos de interesse, são incentivados a participar, posto que passam a ter um poder mais decisivo no processo de barganha. Mais atores na mesa de negociação implica mais interesses reivindicados, o que tende a gerar constituições mais detalhadas. Ou, dentro do recorte de nosso objeto, constituições com mais direitos sociais.

O cenário descrito acima é compatível, por exemplo, com os processos constituintes brasileiro (1987-88), boliviano (2005-2009) e colombiano (1990-1991). Os dois primeiros, especialmente, foram processos marcados por transições complexas do ponto de vista das negociações entre os atores políticos relevantes. O produto constitucional da transição refletiu o intenso processo de barganha, o qual foi profundamente influenciado pela ação dos grupos de interesse. Dado o dissenso da elite política, atores externos às assembleias constituintes reivindicaram com sucesso o papel propositivo. Outros processos constituintes latino americanos, notadamente Venezuela (1999) e Equador (2007-2008), também produziram constituições “progressistas”, elaboradas com o apoio e a participação popular, embora, ao contrário dos casos brasileiro e boliviano, em assembleias dominadas por uma ampla maioria, que com o respaldo legal (embora a legalidade também tenha sido manobrada pela maioria venezuelana) poderiam ignorar os interesses da oposição e impor os seus próprios. Independentemente do grau com o qual essas majorias negociaram com as minorias

opositoras, as evidências mostram claramente que o conteúdo social é oriundo de seus próprios interesses. Tanto Hugo Chávez, quanto Rafael Correa, respectivamente presidentes venezuelano e equatoriano e mentores do processo constituinte em seus países, ascenderam ao poder prometendo uma reforma “bolivariana”, a qual, do ponto de vista institucional, abarcava a constitucionalização de direitos sociais.

A Carta de 1988 deu a largada em um processo que desenvolver-se-ia no chamado novo constitucionalismo latino-americano. A constitucionalização de direitos sociais e o método pelo qual este processo desenvolveu-se mereceu uma nova tipificação nos estudos constitucionalistas. O modelo latino americano de se fazer constituições inclui a população no processo, seja por meio de audiências públicas, propostas populares, ou referendos populares e, além disso, ou por conta disso, as constituições que são produzidas por meio desses processos acolhem uma gama de direitos sociais, que excedem, em muito, as recomendações do constitucionalismo tradicional.

Nossa análise pisa provavelmente o lado mais cômodo da história constitucional, isto é, a do poder constituinte originário. O passo para o próximo lado, da história pós-constituinte, não pode abnegar-se do exame sobre as consequências da adoção de um modelo ou outro de constituição. O que está sendo tratado, no limite, é a constitucionalização de políticas públicas. As consequências negativas para a governabilidade são bem documentadas, e o intenso processo de reforma da Carta de 1988 nos anos posteriores à sua promulgação corrobora a tese de que a constitucionalização de *policies* representa um obstáculo para a atividade administrativa ordinária. Porém, as condições estruturantes da relação de forças políticas e sociais determinaram esse caminho constitucional, não apenas do arcabouço constitucional brasileiro, como também da trajetória constituinte de demais países latino-americanos. Resumidamente, entendemos que a constitucionalização de direitos sociais é uma realidade política, a progressão de casos observados nas últimas três décadas sugere que um novo modelo de constitucionalização emergiu e o nosso papel enquanto analistas políticos é entender sua consequência para a política ordinária dos países, bem como as características dos processos que fundaram esta nova base institucional. Nossa pesquisa ancorou-se nesta segunda abordagem. Dado que direitos sociais foram e são constitucionalizados, como e por que isso ocorre?

Uma vez que retiramos a cortina do romantismo e nos mergulhamos na *realpolitik*, sejamos cautelosos em relação a um possível descuido na ordem das considerações sobre as práticas lobistas do Brasil dos anos 1980. Em primeiro lugar, sem eufemismos, consideramos o lobby um braço da democracia moderna. Ele não promove a democracia, ele é dela consequência. Isto quer dizer que consideramos o fenômeno inevitável. A literatura europeia já caracterizou o lobby como uma “anarquia organizada”, dado a falta de regularização de sua prática. Esta definição também aplica-se ao caso brasileiro. O lobby pode ser disfarçado sob outros termos, mas sua essência estará presente seja qual nome queiramos lhe dar. Não obstante, é preciso definir o que há de fundamental no lobby antes de nos atermos o que em sua atividade se exprime de forma bastante diversa.

Consideramos como lobby todo o conjunto de atividades relacionadas à prática de levar um interesse, ou um conjunto de interesses, para os tomadores de decisão ou para demais atores que podem influenciar esses tomadores de decisão. Esta prática pode ser resumida na expressão “representação organizada de interesses”. O lobby pode ser mais ou menos “profissional”, terminologia que utilizamos com frequência nessa pesquisa, de acordo com os métodos utilizados para que esta mensagem seja traduzida e entregue aos tomadores de decisão. Portanto, há um duplo elemento que incorpora a atividade lobista: tradução de interesses e método de entrega do produto desta tradução. Chamamos de “tradução” o método pelo qual o interesse é transformado em um conteúdo inteligível para o seu público alvo. No caso da constituinte brasileira de 1987-88 essas traduções constituíam sobretudo projetos constitucionais ou propostas para a área de interesse. A “entrega” diz respeito aos métodos adotados para que esta tradução chegue aos tomadores de decisão ou aos atores que poderão influenciar esses tomadores de decisão (pressão “corpo a corpo”, divulgação via imprensa, participação em audiências públicas, etc.).

Nessa pesquisa observamos o funcionamento do lobby de longe. Ao invés de analisarmos profundamente as estratégias de “tradução” e “entrega” adotadas por cada um dos grupos de interesse inseridos nas diferentes áreas de interesse consideradas, nossa proposta foi entender o funcionamento da macro-estratégia dessas entidades, isto é, como se organizaram em conjunto para que seus interesses fossem melhor defendidos na Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Sustentamos que esta “macro-estratégia”

expressou um padrão de organização dos grupos de interesse, cuja ocorrência comprovamos empiricamente nas áreas do Trabalho, da Educação e da Saúde, e que acreditamos ser um fenômeno comum às demais áreas da Constituinte.

A formação de coalizões de grupos de interesse é um fenômeno bem documentado pela Ciência Política, especialmente norte americana. No Brasil, onde se evita falar em lobby, estudos empíricos sobre a formação de coalizões como uma estratégia de pressão dos grupos de interesse ainda é incipiente, para não dizer inexistente. Sustentamos que o processo constituinte brasileiro testemunhou um padrão específico de coalizões, traduzido pelo modelo de organização dos grupos de interesse teorizado nessa pesquisa. Embora estudos voltados para entender a relação entre grupos de interesse por meio da teoria das redes sociais já tenha atribuído papel privilegiado à centralidade da posição relativa desses grupos na rede, o nível de centralidade é tomado como um objeto para a compreensão do fluxo de informações. Nosso modelo também é baseado no conceito de centralidade, porém nosso problema de pesquisa é diverso. Sustentamos que a formação de grupos centrais, que chamamos de *grupos centralizadores*, constituiu uma estratégia de lobby, a qual chamamos de *lobby centralizador*, direcionada especificamente para o momento do processo constituinte. Embora seja possível que a posição dos grupos nas redes expresse uma trajetória de relações ao longo do tempo, na qual inclui-se acúmulo de prestígio, nossos dados mostraram que no caso do processo constituinte brasileiro estas redes foram formadas *ad hoc*, visando a constitucionalização dos interesses representados pelos *lobbies centralizadores*. Assim, o padrão de relações formado entre grupos de interesse durante o processo constituinte (ao menos para as áreas consideradas nessa pesquisa) está relacionado a um projeto político de amplitude constitucional. Não estamos aqui falando sobre lobby para pressionar alteração na taxa de juros sobre a importação de frangos, mas sim na constitucionalização de dispositivos que, por exemplo, comprometem um quinto das receitas tributárias da União e um quarto das receitas dos estados e municípios para o setor da Educação. O padrão de organização dos grupos de interesse correspondeu a magnitude das matérias consideradas. A falta de um processo cumulativo de experiências dos interesses organizados, em comparação, por exemplo, aos Estados Unidos, também

influenciou na formação de um padrão organizativo específico no Brasil durante o processo constituinte.

Nossa análise privilegiou os temas que geraram as principais divisões políticas em cada área, primeiro por serem aquelas que permitiram melhor compreender a organização dos grupos de interesse em um ambiente não consensual. Questões unânimes, ou quase unânimes, não permitem visualizar a formação de coalizões de grupos de interesse. Em segundo lugar, as temáticas que causaram maior divisão foram também as mais relevantes para os grupos de interesse e, conseqüentemente, para os constituintes. Quando falamos em “maiores divisões”, estamos tratando de temas que ao mesmo tempo contaram com relevantes posições alternativas e que entraram na agenda de um alto número de grupos de interesse. Assim, por exemplo, no que pese a inegável controvérsia em torno da questão do aborto ela não fez parte da agenda de um elevado número de grupos de interesse. Identificamos vinte e quatro temas na área da educação e dezenove na área da saúde.

Na área da educação, o tema privilegiado foi a questão da transferência de recursos públicos. Houve uma divisão entre três correntes principais. A primeira, defendida pelo principal *grupo centralizador* na área da educação, o “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte” (Fórum), sustentava que os recursos públicos deveriam ser destinados exclusivamente para as escolas públicas. Nessa pesquisa chamamos este tema de “exclusividade”, em referência a esta posição, que foi a majoritária entre os grupos de interesse. A segunda posição, defendida sobretudo pelo lobby confessional e que gerou um segundo *lobby centralizador*, representado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), sustentou que as verbas públicas fossem também investidas em escolas privadas sem finalidade lucrativa. A terceira posição, representada por apenas um único grupo de interesse, defendia que estes recursos fossem destinados para o ensino, sem distinção entre ensino público e privado, ou privado com ou sem finalidade lucrativa.

O *lobby centralizador* do Fórum foi o mais robusto do ponto de vista quantitativo, vinte uma entidades legitimaram suas posições em defesa da exclusividade mencionando o lobby do Fórum. Em segundo lugar, mas muito atrás, o *lobby centralizador* da CNBB foi defendido por duas entidades (ou três se considerarmos as relações indiretas, isto é,

uma entidade que se relacionou a outra entidade, a qual relacionou-se com a CNBB). Porém – e agora começamos a situar a localização do potencial de influência do lobby dentro da relação de variáveis determinantes do resultado final (entendido como o texto da constituição) – do ponto de vista de correspondência normativa (entre proposta e resultado final), o lobby da CNBB foi o grande vencedor. A CNBB defendia, basicamente, duas propostas para a área da educação na Constituinte: destinação de recursos públicos para escolas privadas sem finalidade lucrativa e oferta obrigatória de ensino religioso nas escolas públicas. Conseguiu as duas. Se considerarmos somente a correspondência normativa, o lobby da CNBB foi o mais eficiente. Mas este é exatamente o grande problema de mensurar sucesso de um lobby por meio do critério da correspondência, como foi feito por trabalhos clássicos da ciência política brasileira, ele desconsidera as demais variáveis determinantes do processo. Não foi o caso, mas o sucesso da CNBB poderia ter ocorrido apesar de seu lobby, não em função dele. A análise de trajetória histórica institucional permite superar este problema, ou ao menos indicar com maior precisão a relação entre os resultados e o potencial de influência dos lobbies. Aliás, insistimos na expressão “potencial de influência” como alternativa à “influência”. Em um processo dinâmico e complexo como a constituinte, mas também na maioria dos processos políticos, consideramos impossível provar a influência do lobby sobre o resultado normativo (relação causal direta entre resultado e ação dos lobbies), mesmo em face de abundantes evidências de que a ação dos grupos de interesse orientaram o processo decisório.

Feita a ressalva, consideramos que a sucessão de processos dentro da própria ANC (suas diferentes fases: subcomissões, comissões temáticas, Comissão de Sistematização e Plenário), cada um com registros normativos (anteprojetos) do produto de seu jogo político próprio (determinado, sobretudo, pela sua composição ideológica), permite aferir a força relativa dos lobbies e como elas evoluíram em conexão com as demais variáveis. Sustentamos que a capacidade de influência de um lobby é determinada pelas relação entre duas variáveis. A primeira diz respeito às características internas do lobby, isto é, sua legitimidade (expressa pela quantidade e relevância das entidades e interesses que representa) e sua capacidade técnica (capacidade de traduzir os interesses e transmiti-los aos tomadores de decisão). A segunda é determinada pelas condições do



ambiente onde este lobby irá atuar, isto é os espaços concedidos pelas suas regras de funcionamento, bem como a receptividade dos tomadores de decisão às teses defendidas.

O senso comum sugere que lobby significa essencialmente pressionar atores para convencê-los a mudar de posição. Na maioria das vezes não é isso que acontece. A Ciência Política realizou diversos estudos para compreender porque grupos de interesse fazem lobby voltados aos aliados, isto é, atores que já defendem as mesmas posições desses grupos de interesse<sup>197</sup>. Resumidamente, a resposta é porque aliados podem fazer lobby à outros tomadores de decisão. Compatível com esta interpretação, consideramos que o lobby tem duas funções principais: função legitimadora de posições previamente assumidas pelos tomadores de decisão e função de recrutamento de atores indecisos. A legitimação de posições é tão mais relevante quanto maior o número de constituintes dispostos a se apropriar dela. Ou seja, constituintes que representam uma dada posição, recorrerão aos grupos de interesse para legitimar as teses que sustentam. Os grupos de interesse, por sua vez, serão pouco relevantes se tentarem vender carne em um restaurante vegetariano, isto é, a relevância de sua função legitimadora depende da demanda pelo seu produto, do número potencial de constituintes dispostos a se posicionar em favor dos interesses que representam.

Essa lógica definiu o potencial dos lobbies nas diferentes fases da ANC. No caso da área da educação, por exemplo, mostramos que o *lobby centralizador* do Fórum logrou maior sucesso durante os trabalhos da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (Subcomissão 8-a), beneficiado pela sua composição equilibrada entre progressistas e conservadores, o que já era uma vantagem em relação a qualquer outra fase da ANC, quando os conservadores passariam a ser maioria com folga. Não era segredo, portanto, que nas demais fases a reação conservadora colocaria um freio sobre os avanços progressistas e que, igualmente, as teses do Fórum tornar-se-iam menos receptivas. A Constituinte viveria sob constante ameaça de reversão dos seus avanços, o que, de fato ocorreria, mas nunca como os prognósticos mais pessimistas, ou realistas, imaginaram. O anteprojeto da subcomissão 8-a, intensamente marcado pelo *lobby centralizador* do Fórum, estabeleceu uma espécie de *path-dependency*, o preço político

---

<sup>197</sup> Essa discussão é analisada, por exemplo, no trabalho clássico de Marie Hojnacki e David Kimball, “*Organized Interests and the Decision of Whom do Lobby in Congress*” (HOJNACKI; KIMBALL, 1998).

para modificar as teses legitimadas pelos grupos de interesse e expressos neste documento era muito alto. Em suma, embora o Anteprojeto da Subcomissão fosse ser modificado nas demais fases, seus efeitos nunca deixariam de influenciar nas negociações futuras.

O ponto máximo do conflito foi alcançado durante os trabalhos da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Comissão 8). Os conservadores, majoritários, julgando que tudo podiam, não anteciparam a expressão minoritária, porém persistente dos progressistas, que, em acentuada desvantagem, se movimentaram para obstruir as votações e proteger os avanços alcançados na subcomissão. Para as expectativas brasileiras o resultado foi trágico, para os constituintes envolvidos vergonhoso. Essa foi a única Comissão que, marcada pela intransigência, não foi capaz de sequer elaborar um projeto constitucional. A CNBB ocuparia o vácuo criado pelo impasse. Suas teses moderadas, se comparadas aos extremos defendidos pelo Fórum (exclusividade plena) e pela FENAN (destinação de recursos para escolas lucrativas), eram muito mais compatíveis com os termos do consenso que começava a ser desenhado.

A Comissão de Sistematização expressou um alento contra os radicalismos, foi nela que estabeleceu-se a base do consenso, o qual seria oficializado durante as votações em Plenário. Frustrando mais uma vez as posições mais radicais, representadas pelo *lobby centralizador* do Fórum e o *lobby individual* da FENAN, foi definido um documento moderado, o qual correspondia *ipsis literis* às ambições da CNBB. Nossa análise mostrou a evolução do potencial de lobby de cada um dos blocos constituídos em cada uma das fases da Constituinte. Se o retrato final sugere que a CNBB prevaleceu absoluta ao longo do processo, o exame temporal da evolução institucional mostra que na verdade houve uma virada no jogo, definida não pelo *lobby centralizador* da CNBB, mas pela variação da capacidade lobista dos grupos em função da receptividade dos tomadores de decisão em cada uma das fases da ANC, bem como pelo próprio conteúdo de suas propostas: posto que o consenso fatalmente prevaleceria, sob o risco de não haver uma constituição, foram privilegiadas as teses mais moderadas. Isso explica, aliás, o sucesso do *lobby centralizador* da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS), na

área da saúde, a despeito de sua fragilidade em mostrar capacidade de coesão entre seus próprios membros.

Na área da saúde, constituintes, como o próprio relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente (Subcomissão 7-b), Carlos Mosconi (PMDB/MG), definiram a VIII Conferência Nacional da Saúde (VIII CNS), realizada em março de 1986, como uma pré-constituente na área da saúde, o que sugere que de seu trabalho foi elaborada uma proposta definitiva para a área. Mas não foi bem assim. A CNRS foi criada no final de 1986 por meio de recomendação da própria VIII CNS e dela, de fato, originou-se o texto constitucional base da área da saúde. A questão, porém, é que entre as propostas da VIII CNS e o documento elaborado pela CNRS há uma distância significativa. Um abismo, diriam os sanitaristas mais radicais em termos da defesa de teses mais estatizantes. A relação entre criador e criatura neste caso é complexa. Mais ainda considerando que sobre elas gravitou uma série de grupos de interesse, indecisos e cautelosos sobre a estratégia a ser adotada, dado esta dualidade de representação. Talvez estejamos invocando um vocábulo inadequado, mas, metaforicamente, a CNRS é a filha reacionária da CNS, ambas pertenciam a mesma família sanitarista e seus demais parentes encontravam-se constrangidos com o dilema de ter que apoiar um deles e ao mesmo tempo não romper a unidade familiar.

Argumentamos que a capacidade agregadora do *lobby centralizador* é um fator determinante sobre sua capacidade de influência. Uma coalizão de interesses fraca é frágil quanto a sua principal vantagem estratégica: legitimidade da posição defendida. Consideramos que esta unidade se fragiliza pelo movimento de suas entidades membro para posições diversas daquela estabelecida inicialmente como consensual. O *lobby centralizador* do Fórum, na área da educação, por exemplo, representava os interesses da escola pública. Um movimento dos *grupos individuais* para teses distintas às defendidas pelo Fórum significaria a fragilização da própria área de interesse da escola pública e o consequente fortalecimento relativo da área de interesse oposta, a da escola privada. As implicações negativas de uma desagregação de interesses são muito claras nesse cenário. Essa mesma lógica não se aplica, ou não aplica-se com a mesma intensidade, no caso da área da saúde.

A CNRS tinha como membros desde entidades sindicais, como a CUT e a CGT, até entidades patronais, representantes dos interesses privados na área da saúde, como a Federação Brasileira de Hospitais (FBH), e sua proposta constitucional tentou acomodar todos esses interesses. Nessa pesquisa privilegiamos a análise dos dispositivos que regulavam a relação entre os setores de saúde público e privado. Enquanto as recomendações da VIII CNS defendiam uma progressiva estatização do sistema de saúde brasileiro, a proposta da CNRS permitia a participação do setor privado, inclusive lucrativo, na prestação de serviços de saúde dentro do sistema público. Porém, estabelecia que a relação entre os setores público e privado deveria ser feita mediante contrato de Direito Público, o que em tese privilegiaria o interesse coletivo e, portanto, era criticado pelo setor privado. Em resumo, o documento da CNRS não agradava totalmente nenhum dos lados, posicionava-se com um pé em uma área de interesse e o segundo pé na outra. Nesse cenário, argumentamos, a desagregação não beneficia nenhuma área de interesse. O movimento dissociativo mútuo para o lado da estatização e para o lado da privatização gerou uma relação de neutralidade.

Assim, a despeito de ser o *lobby centralizador* mais frágil em termos de coesão, comparado aos *lobbies centralizadores* do Fórum, na área da educação e do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), na área dos direitos do trabalho, o lobby da CNRS foi o que contou com maior correspondência normativa (comparação entre a sua proposta constitucional e o resultado final, a constituição). Beneficiou-se, assim como a CNBB, do fato de defender teses moderadas.

Os trabalhos da Subcomissão de Saúde reacomodaram os interesses em jogo, definindo um projeto para a área da saúde que confirmou propostas da CNRS, mas resgatou outras que haviam sido deixadas para trás, da VIII CNS. O setor privado que já se queixava da proposta da CNRS protestou enfaticamente. O dispositivo mais criticado permitia que o Poder Público intervisse ou desapropriasse serviços de saúde de natureza privada, de acordo com os interesses do sistema nacional de saúde.

A maioria progressista manteve-se na Comissão de Ordem Social (Comissão 7), fato raro entre as oito comissões da ANC, cuja maioria conservadora foi praticamente regra. O polêmico dispositivo da desapropriação não apenas seria mantido, como dessa vez definiria não ser necessária a indenização. Ainda não podemos dizer que os

princípios da CNS foram resgatados, porém a pressão de uma comissão majoritariamente progressista e o desejo de parte dos grupos de interesse membros da CNRS de reformar seu projeto constitucional deixando mais estatizante foi considerado uma afronta pelo setor privado. Porém, ao contrário do que ocorreu na área da educação, pouco seria modificado sobre a base do texto aprovado pela subcomissão. Na verdade, a única alteração significativa em termos da relação entre os setores público e privado foi a supressão do dispositivo da desapropriação e intervenção, o que, aliás, resultou em uma aproximação maior à proposta defendida pela CNRS.

Consideramos que nosso modelo se aplica também à área dos direitos do trabalho, na qual o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) constituiu-se como *grupo centralizador*. Essa hipótese para a área do trabalho é baseada em nossas pesquisas pregressas, as quais, aliás, inspiraram o modelo organizativo teorizado nessa atual pesquisa. O DIAP foi responsável por um dos mais influentes lobbies na constituinte, seja pela sua capacidade agregadora, afinal reuniu em seu *lobby centralizador* o dividido sindicalismo dos anos 1980, incluindo rivais históricos, como a CUT e a CGT, ou pela sua capacidade técnica, a qual lhe capacitaria como um lobby com altíssimo grau de profissionalismo. Esta última característica o difere do Fórum e da CNRS, os quais representaram interesses centralizados, mas não exerceram a pressão direta, isto é, traduziram os interesses, mas não o entregaram, usando a terminologia rascunhada anteriormente. O DIAP traduziu os interesses e os entregou, e o fez com surpreendente sucesso. A área do trabalho enfrentou os mesmos obstáculos das demais áreas dos direitos sociais e a evolução da regressão dos avanços em cada fase da ANC foi sentida de forma semelhante. Não obstante, a literatura e os atores envolvidos, sejam eles representantes dos trabalhadores ou dos empresários concordaram que o lobby do DIAP mais ganhou do que perdeu, especialmente quando considerado a composição majoritariamente conservadora da ANC, portanto, desfavorável aos interesses defendidos pelo DIAP, e o poder econômico do lobby adversário representado diretamente pelos empresários. Essa última, aliás, é uma história que merece ser contada.

Os empresários tinham tudo à seu favor: recursos financeiros, ANC conservadora e maior experiência na prática lobista. O DIAP fora criado apenas no final de 1983, quando o cenário sindical era caótico em termos de unidade. Já os empresários contavam

com mais de cinquenta anos de experiência, respaldados por entidades como a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), criada em 1938 e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), ainda mais antiga, criada em 1931, sendo esta, apesar de uma representação oficialmente regional, a responsável pelo projeto que chegou mais próximo de um *lobby centralizador* para os empresários. A história do fracasso da FIESP e conseqüentemente dos empresários revela os efeitos perversos do processo dissociativo em *lobbies centralizadores*. Seria ainda mais revelador representar este processo documentado pela literatura, por meio da análise de redes, um projeto que merece atenção da Ciência Política.

Os interesses organizados têm voz. A Constituinte de 1987-88 lhes deu um palanque com microfone e aumentaram o volume, eles reivindicaram a constitucionalização de direitos sociais e foram atendidos. O padrão de constitucionalização latino americano nas últimas décadas sugere que essas vozes seguirão ecoando. Se esta é uma realidade também é imperativo que se entenda as relações entre os atores que influenciam esse processo, sejam eles partidos políticos ou lobbies. Nessa pesquisa buscamos contribuir com a literatura sobre constitucionalização e lobby no Brasil, indicando as estratégias organizativas existentes em uma realidade de reforma constitucional. Por meio de análise empírica sustentamos nossa hipótese sobre a formação de um modelo de organização para três áreas dos direitos sociais. Não cabe a nós afirmar, pois ainda não podemos provar, mas as evidências encontradas nessa pesquisa sugerem que o mesmo padrão se repetiu em outras áreas da ANC, bem como em processos constituintes realizados em outros países e repetir-se-á em processos futuros.

## REFERÊNCIAS

- A Constituinte ameaça Educação? *Correio Braziliense*, Brasília, 17 jul. 1987. , p. 8.
- A sociedade vai à Constituinte. *Jornal da Constituinte*, Brasília, 29 jun. 1987. , p. 6.
- ABOU-HABIB, Lina. A New Constitution for the People: An Interview with Egypt Constitutional Commirre Member Houda Elsadda. 23 jan. 2014.
- Acordo tem mérito de agradar às partes. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 maio 1988. , p. 3.
- ACUÑA, Juan Ignacio Mena. *ESTRATEGIAS DE GESTIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DEL SISTEMA DE REFERENCIA Y CONTRAREFERENCIA DEL AREA DE SALUD No . 9*. 2014. 2014.
- ARAGÃO, Murillo De. *Brasil e Argentina: abordagem comparada sobre grupos de pressão no Poder Legislativo*. 2000. Universidade de Brasília, 2000.
- ARAGÃO, Murillo De. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. [S.l.]: Maltese, 1994.
- ARAGÃO, Murillo De. *Os Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Abordagem ao Papel dos Grupos no Legislativo, seus procedimentos e legislação pertinente*. 1992. Universidade de Brasília, 1992.
- Artur da Távola faz apelo contra a radicalização. *Correio Braziliense*, Brasília, 6 jun. 1987. , p. 6.
- AURELIANO, Liana Maria; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do Welfare State brasileiro. *Reflexões sobre a natureza do bem-estar*. [S.l.]: LC/BRS/., 1989. p. 86–178. Disponível em: <<http://200.9.3.98/handle/11362/29505>>. Acesso em: 6 jul. 2017.
- BAGGOT, Rob. *Pressure groups today*. [S.l.]: Manchester University Press, 1995.
- BAREIRO, Line. *La primera constitución democrática de la historia del Paraguay, en 1992*. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.py/lang/es-es/2011/05/la-primera-constitucion-democratica-de-la-historia-del-paraguay-en-1992/>>.
- BARROSO, Pérsio Henrique. *Constituinte e Constituição: participação popular e eficácia constitucional (1987-1997)*. 1997. 290 f. Universidade Federal de Santa Catarina, 1997.
- BATISTA, Neusa Chaves. *O Fórum Nacional Em Defesa Da Escola Pública E Constituição, Princípio De Gestão Democrática Na Federal De 1988*. . [S.l: s.n.], 2002.
- BECKER, Marc. Correa , Indigenous Movements , and the Writing of a New Constitution in Ecuador. *Latin American Perspectives*, v. 38, n. 176, p. 47–62, 2011.

BEER, Samuel H. The Representation of Interests in British Government: Historical Background. *American Political Science Review*, 1957.

BELAU, Tia. *34th Anniversary of the Palau Constitution*.

BELAUNDE, Domingo García; PRAELI, Eguiguren. La evolución político-constitucional del Perú 1976-2005. *Estudios constitucionales*, v. 6, n. 2, p. 371–398, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002008000100012&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002008000100012&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 6 set. 2017.

BELTRÃO, Kaizô *et al.* Fontes de financiamento da seguridade social no Brasil. In: BRASIL, MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Org.). *A previdência social e a revisão constitucional: pesquisas*. Brasília: Cepal, 1993. p. 131–190.

BENTLEY, Arthur. *The process of Government, A Study of Social Pressures*. Cambridge: [s.n.], 1908.

BERRY, Jeffrey M. *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das "bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BOLLMAN, Maria Da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 657–676, 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/873/87315815002/>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

BORIN, Jair. O lobby na imprensa: tipificação e formas de atuação. *Cadernos de Jornalismo e Editoração*, n. 22, 1988.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; CHRISTENSON, Dino P. The evolution and formation of amicus curiae networks. *Social Networks*, v. 36, n. 1, p. 82–96, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.socnet.2012.07.003>>.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Anteprojeto Constitucional: Subcomissão VIII-a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes*. Brasília: [s.n.], 1987a.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Anteprojeto da Comissão de Sistematização*. Brasília: [s.n.], 1987b.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Anteprojeto da Comissão VII*. Brasília: [s.n.], 1987c.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Anteprojeto Subcomissão 7-b*. Brasília: [s.n.], 1987d.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *ATAS DE COMISSÕES: Comissão da*



*Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência de Tecnologia e da Comunicação.*  
. Brasília: [s.n.], 1987e.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *ATAS DE COMISSÕES: Comissão da Ordem Social.* . Brasília: [s.n.], 1987f.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *ATAS DE COMISSÕES: Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes.* . Brasília: [s.n.], 1987g.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *ATAS DE COMISSÕES: Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.* . Brasília: [s.n.], 1987h.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *ATAS DE COMISSÕES Vol. III: Comissão de Sistematização.* . Brasília: [s.n.], 1987i.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *ATAS DE COMISSÕES Vol I: Comissão de Sistematização.* . Brasília: [s.n.], 1987j.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário N015.* . Brasília: [s.n.], 1988a.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário N016.* . Brasília: [s.n.], 1988b.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário N018.* . Brasília: [s.n.], 1988c.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário N019.* . Brasília: [s.n.], 1988d.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário N020.* . Brasília: [s.n.], 1988e.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário N021.* . Brasília: [s.n.], 1988f.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário N023.* . Brasília: [s.n.], 1988g.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário N024.* . Brasília: [s.n.], 1988h.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas do Plenário N011.* . Brasília: [s.n.], 1988i.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas do Plenário N013.* . Brasília: [s.n.], 1988j.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas ao Primeiro Substitutivo*

(Sistematização) Vol. 2. . Brasília: [s.n.], 1987k.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas Populares*. . Brasília: [s.n.], 1988k.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Primeiro Substitutivo (Comissão de Sistematização)*. . Brasília: [s.n.], 1987l.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Primeiro Substitutivo da Comissão VII*. . Brasília: [s.n.], 1987m.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Primeiro Substitutivo da Comissão VIII*. . Brasília: [s.n.], 1987n.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Projeto A do Plenário*. . Brasília: [s.n.], 1988l.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Projeto B de Plenário*. . Brasília: [s.n.], 1988m.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Projeto C do Plenário*. . Brasília: [s.n.], 1988n.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Projeto de Constituição (Comissão de Sistematização)*. . Brasília: [s.n.], 1987o.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte*. . Brasília: [s.n.], 1987p.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Relatório da Comissão VIII*. . Brasília: [s.n.], 1987q.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Segundo Substitutivo (Comissão de Sistematização)*. . Brasília: [s.n.], 1987r.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Segundo Substitutivo da Comissão VII*. . Brasília: [s.n.], 1987s.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Segundo Substitutivo da Comissão VIII*. . Brasília: [s.n.], 1987t.

BRASIL, BNDES. *Fundo Nacional do Desenvolvimento - FND*.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a Emenda Constitucional nº 2, de 12 de maio de 2008*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

BRASIL, Presidente da República. Decreto nº 75.508 de 18 de março de 1975. , 1975 a.

- BRASIL, Presidente da República. Decreto nº 75.985, de 17 de julho de 1975. , 1975 b.
- BRASIL, Conferência Nacional dos Bispos Do. *Por Uma Nova Ordem Constitucional*. . Itaiç: [s.n.], 1986.
- BRASSARD, Caroline. *Decentralization, Democratization and Development in Bhutan*. . [S.l: s.n.], 2008.
- BRUNEAU, Thomas. The Constitution of 1976 and its Revision in 1982. In: MACLEOD, ALEXANDRE (Org.). . *Politics in contemporary Portugal: Parties and the consolidation of democracy*. Boulder, Colorado: Rienner Publishers, 1986. p. 118–126.
- BURT, R. S. Structural holes versus network closures as social capital. In: LIN, N.; COOK, K.; S., BURT. R. (Org.). . *Social Capital: Theory and Research*. [S.l.]: Aldine Transaction, 2001. .
- Cabral acolhe sugestões de sindicalistas. *Jornal de Brasília*, Brasília, 16 set. 1987. , p. 4.
- Cabral define Ciência e Tecnologia. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16 jun. 1987. , p. 3.
- CAMERON, Maxwell A.; SHARPE, Kenneth E. Andean Left Turns: Constituent Power and Constitution Making. *Latin America's Left Turns: Politics, Policies & Trajectories of Change*, n. January, p. 61–78, 2010.
- CARNEIRO, Luiz Orlando. Pela Culatra. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 20 ago. 1987. , p. 11.
- CARPENTER, Daniel P.; ESTERLING, Kevin; LAZER, David M. J. The strength of weak ties in lobbying networks: Evidence from health-care politics in the United States. *Journal of Theoretical Politics*, v. 10, n. 4, 1998. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0951692898010004003>>. Acesso em: 14 set. 2017.
- Cartilha da FENEN gera denúncias. *Correio Braziliense*, Brasília, 24 jul. 1987. , p. 5.
- Centrão e PMDB não chegam a acordo sobre a Educação. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 maio 1988. , p. a3.
- Centro-esquerda tem maioria dos relatores da Constituinte. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5 abr. 1987. , p. a10.
- CHANDRA, Ramesh. *Encyclopaedia of Education in South Asia*. [S.l.]: Gyan Publishing House, 2003. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=TP21MKaCS68C&oi=fnd&pg=PR5&dq=CHANDRA,+Ramesh.+Encyclopaedia+of+Education+in+South+Asia.+Gyan+Publishing+House,+2003.&ots=6c99YkRR Iz&sig=KBsYPT-3kwbbSnfdp9SRaEZbRs0>>. Acesso em: 11 set. 2017.
- Ciência e Tecnologia perde prazo e fica sem projeto. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16

jun. 1987. , p. 3.

CNBB vai reunir parlamentares em “café constituinte” quinzenal. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 fev. 1987. , p. a5.

COELHO, Ricardo Corrêa. *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. 1999. Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: <[http://www.academia.edu/download/35444552/PARTIDOS\\_POLITICOS\\_\\_MAIORIAS\\_PARLAMENTARES.pdf](http://www.academia.edu/download/35444552/PARTIDOS_POLITICOS__MAIORIAS_PARLAMENTARES.pdf)>.

Como trabalham os lobistas da Medicina. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 17 maio 1988. , p. 6.

CONFENEN, Confederação Nacional dos Estabelecimentos De. *70 anos da Confenem: 1944-2014*. Brasília: Speed Editora, 2014.

CONSTITUTIONNET. *Kenya - Country Constitutional Profile*.

COPPOLA, Marcelo. Em todo o país, circulam 9 propostas de iniciativa popular. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 maio 1987. , p. a8.

CORDEIRO, Hésio. Instituto de Medicina Social e a luta pela reforma sanitária: contribuição à história do SUS. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 14, n. 2, p. 343–362, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/0D/physis/v14n2/v14n2a09.pdf>>.

COSTA, Eduardo Ferrero. Peru’s presidential coup. *Journal of Democracy*, v. 4, n. 1, p. 28–40, 1993. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/225483/summary>>. Acesso em: 6 set. 2017.

COSTA, Lucas N F. *A Influência da Participação Popular na Elaboração de Constituições Progressistas*. 2016a, [S.l: s.n.], 2016.

COSTA, Lucas N F. *As organizações sindicais dos trabalhadores e o processo constituinte 1987-88 : um estudo sobre a atuação do DIAP*. 2013a, São Carlos: [s.n.], 2013. p. 129.

COSTA, Lucas N F. *As organizações sindicais dos trabalhadores e o processo constituinte 1987-88 : um estudo sobre a atuação do DIAP*. 2013b. 129 f. Universidade Federal de São Carlos, 2013.

COSTA, Lucas N F. *Lobby behavior in the Brazilian Constituent Process of 1987-88*. 2015, [S.l: s.n.], 2015. p. 1–27.

COSTA, Lucas N F. *O lobby dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP*. *Revista Estudos Históricos*, v. 29, n. 59, p. 767–786, 2016b. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/58654>>.

COSTA, Lucas N F. The lobby in the Brazilian constituent process of 1987-88. 2014, [S.l: s.n.], 2014. p. 1–27.

COSTA, Lucas N F. *Um modelo de análise para o DIAP*. 2011. 114 f. 2011.

COSTA, Lucas Nascimento Ferraz; TROIANO, Mariele. Uma análise das atuações do Diap e da Fiesp sob a ótica da teoria institucional. *Revista Alabastro*, v. 2, n. 8, p. 56–71, 2016. Disponível em:

<<http://revistaalabastro.fespsp.org.br/index.php/alabastro/article/view/133>>. Acesso em: 12 set. 2017.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A Agenda Constituinte e a Difícil Governabilidade. *Lua Nova*, n. 39, p. 33–52, 1997.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. *Dados*, v. 41, n. 1, p. 1–11, 1998. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100002&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100002&script=sci_arttext&tlng=es)>.

CPDOC/FGV. *Instrução 113*.

CPDOC/FGV. *Instrução 70*. Disponível em:

<<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instrucao-70>>. Acesso em: 9 ago. 2017b.

CRAWFORD, K. Gale. *The pressure boys: The inside story of lobbying in America*. New York: Julius Messner, 1939.

CUBA, Constitutional and Legal Affairs Committee of the National Assembly of People's Power. *The text of the Constitution of the Republic of Cuba*. Disponível em:

<<http://www.walterlippmann.com/cubanconstitution.html>>. Acesso em: 5 set. 2017.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, estado e democracia no Brasil*. Niterói: Editora da UFF, 1995.

DAIN, Sulamis; TAVARES, Laura; CASTILHO, Marta. O financiamento da previdência social no contexto de uma reforma tributária. In: BRASIL, MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Org.). *A previdência social e a revisão constitucional: pesquisas*. Brasília: Cepal, 1993. p. 19–130.

DIAS, Etevaldo. Esquerda e “Centrão” não perdem tempo e se acertam na Educação. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 5 maio 1988. , p. 4.

DIETZ, Henry. Elites in an Unconsolidated Democracy: Peru during the 1980s. In: HIGLEY, JOHN; GUNTHER, RICHARD (Org.). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 237–256. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=mkfEamELMFAC&oi=fnd&pg=PA237&dq=DIETZ,+Henry.+Elites+in+an>>

+unconsolidated+democracy:+Peru+during+the+1980s”+in+Elites+and+Democratic+Co  
nsolidation+in+Latin+America+and+Southern+Europe”+edited+by+John+Higle>.  
Acesso em: 6 set. 2017.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. [S.l.]:  
Forense-Universitária, 1978.

Dois textos de Távola são rejeitados. *Correio Braziliense*, Brasília, 14 jun. 1987. , p. 3.

DOMINGOS, João. Correspondência é arma de pressão dos “lobbies”. *Folha de S.  
Paulo*, São Paulo, 22 fev. 1987. , p. a6.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. *A Constitution for Cuba’s Political Transition: the utility od  
retaining (and amending) the 1992 Constitution*. . [S.l: s.n.], 2003.

DOWNES, Nathaniel. 22 Years Ago Russian President Ordered A Bloody Coup On  
Parliament. *Reverb Press*, 2016. , p. 10–11Disponível em: <reverbpress.com>.

DUGAS, John. *La Constitución de 1991: un pacto político viable?* . Los Andes: [s.n.],  
1993. Disponível em:  
<<https://scholar.google.com.br/scholar?q=DUGAS%2C+J.+La+Constitucion+de+1991%3A+Un+pacto+político+viable%3F+La+Constitucion+de+1991%3A+Un+pacto+político+viable%3F+J.+dugas.+Bogota%2C+Departamento+de+Ciencia+Política+Universidad+de+los+Andes+%3A+15+-+45.+19>>. Acesso em: 5 set. 2017.

Educação: o acordo, desfeito. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 19 maio 1988. , p. 8.

Educação pode dividir PMDB. *Correio Braziliense*, Brasília, 27 mar. 1987. , p. 2.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. Baghdad, Tokyo, Kabul...:  
Constitution Making in Occupied States. *William and Mary Law Review*, v. 49:000, n.  
January, p. 1–41, 2008.

ELSTER, Jon. Forces and mechanisms in the constitution-making process. *Duke Law  
Journal*, v. 45, n. 2, p. 364–396, 1995.

Em clima tenso, “conservadores” derrubam relatório. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14  
jun. 1987. , p. a8.

Emendas populares podem chegar a 80, amanhã. *Correio Braziliense*, Brasília, 11 ago.  
1987. , p. 5.

Ensino e Constituição. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 31 ago. 1986. , p. 3.

Entenda as mudanças. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 18 maio 1988. , p. 6.

EQUADOR. *Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente*. . [S.l: s.n.]. ,  
2007

Escola pública faz pressão por verbas. *Correio Braziliense*, Brasília, 26 jun. 1987. , p. 2.

Esquerda faz obstrução mas nada consegue. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 13 jun. 1987. , p. 4.

Estatização, convite para confronto. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 jun. 1987. , p. 4.

Estatização na educação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 7 jun. 1987. , p. 4.

ESTERLING, Kevin. *The Political Economy of Expertise: Information and Efficiency in American National Politics*. [S.l.]: University of Michigan Press, 2004. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=yk4SGf8WaHAC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Esterling,+K.M.,+2004.+The+Political+Economy+of+Expertise:+Information+and+Efficiency+in+American+National+Politics.+University+of+Michigan+Press,+Ann+Arbor.&ots=wCzloskD-Q&si>>. Acesso em: 14 set. 2017.

Estudantes fazem lobby na rua. *Correio Braziliense*, Brasília, 19 maio 1988. , p. 5.

Evangélico arrasa relatório Távola. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 jun. 1987. , p. 5.

Evangélico pede censura classificatória. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 jun. 1987. , p. a7.

Família terá hoje primeiro relatório. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 jun. 1987. , p. 5.

FARENZENA, Nalú. Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, educação e cidadania. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 24, n. 2, p. 351-358, 2008.

FERNANDES, Bob. Cartilha diz que vale até agressões. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 23 jul. 1987. , p. 2.

FERNANDES, Florestan. Educação e Constituição. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 ago. 1987. , p. a3.

Fernando Henrique reage a lobby e susta sessão. *Jornal de Brasília*, Brasília, 6 nov. 1987. , p. 4.

FIGUEIRA, Archibaldo. *Lobby: do fico à UDR*. São Paulo: Sagra, 1987.

FINER, Samuel E. *Governo Comparado*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

FREITAS, Lígia Barros De. *A consolidação institucional do Tribunal Superior do Trabalho (TST) na longa Constituinte (1987-2004)*. 2012. 372 f. Universidade Federal de São Carlos, 2012.

FUENTES, Claudio. Chile: Democratization through Constitutional Reforms. In:

NOLTE, DETLEF; SCHILLING-VACAFLOR, ALMUT (Org.). . *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*. [S.l.]: Ashgate, 2012. .

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. Civil Society: Institutionalization, Fragmentation, Autonomy. In: ELLNER, STEVE; HELLINGER, DANIEL (Org.). . *Venezuelan Politics in the Chavez Era. Class, Polarization, and Conflict*. [S.l.]: Lynne Rienner, 2003. .

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar; HURTADO, Mónica. Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: enlarging the scope of democracy? 2000, Miami: [s.n.], 2000. p. 1–42. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/228687478\\_Participation\\_and\\_constitution\\_making\\_in\\_Colombia\\_and\\_Venezuela\\_enlarging\\_the\\_scope\\_of\\_democracy](https://www.researchgate.net/publication/228687478_Participation_and_constitution_making_in_Colombia_and_Venezuela_enlarging_the_scope_of_democracy)>.

GERSCHMAN, Santos; SANTOS, Maria Angélica Borges Dos. O Sistema Único de Saúde como desdobramento das políticas de saúde do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 177–227, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/107/10706110/>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

GHAI, Yash; GALLI, Guido. Constitution Building Processes and Democratization. *Democracy, Conflict, and Human Security: Further Readings*. [S.l: s.n.], 2006. .

GINDIN, Julián. Sindicalismo dos trabalhadores em Educação: tendências políticas e organizacionais (1978-2011). *Educar em Revista*, n. 48, p. 75–92, jun. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602013000200006&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602013000200006&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 7 jun. 2017.

GINSBURG, Tom; ELKINS, Zachary; BLOUNT, Justin. Does the Process of Constitution-Making Matter ? *Annual Review of Law and Social Science*, v. 5, n. January, p. 201–223, 2009.

GINSBURG, Tom; ELKINS, Zachary; MELTON, James. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: [s.n.], 2009.

GLUCK, Jason; BRANDT, Michele. *Participatory and Inclusive Constitution Making: Giving Voice to the Demands of Citizens in the Wake of the Arab Spring*. *Peace Works*. [S.l: s.n.], 2015.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. *Política dos Direitos Fundamentais Sociais na Constituição Federal de 1988: reeleitura de uma constituição dirigente*. 2005. 272 f. Universidade Federal do Maranhão, 2005.

GRANOVETTER, Mark S. The strength of weak ties. *American journal of sociology*, v. 78, n. 6, 1973. Disponível em: <<http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/225469>>. Acesso em: 14 set. 2017.

GRAZIANO, Luigi. Lobbying and the Public Interest, outline of a talk to be given. 1996, Caxambu: [s.n.], 1996. p. 22–26. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/scholar?q=GRAZIANO%2C+Luigi.+Lobbying+and+the+>



Public+Interest%2C+outline+of+a+talk+to+be+given.+&btnG=&hl=pt-BR&as\_sdt=0%2C5>.

Grupos disputam voto indeciso na Ciência. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 28 maio 1987. , p. 2.

Grupos divergem sobre o ensino gratuito. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 maio 1988. , p. a4.

Grupos se acusam por falta de acordo. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 maio 1988. , p. 3.

HART, Vivien. Constitution-Making and the Transformation of Conflict. *Peace & Change*, p. 153–176, 2001.

HART, Vivien. *Democratic Constitution Making*. . [S.l: s.n.], 2003.

HERRING, Edward Pendleton. *Group representation before Congress*. New York: Russel & Russel, 1929. Disponível em: <<http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=US201300455429>>.

HINCKJ-, Jon. The Republic of Palau and the United States : Self-Determination Becomes the Price of Free Association. *California Law Review*, v. 78, n. 4, p. 915–971, 1990.

HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C. Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress. *American Political Science Review*, v. 92, n. 4, p. 775–790, 1 dez. 1998. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0003055400215815](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055400215815)>. Acesso em: 14 set. 2017.

Igreja poderá levar propostas a constituintes. *Jornal de Brasília*, Brasília, 28 nov. 1986. , p. 3.

Indenização agrada mas FIESP não pára. *Correio Braziliense*, Brasília, 25 fev. 1988. , p. 6.

IVANA DEHEZA, Grace. Bolivia 2006: reforma estatal y construcción del poder. *Revista de ciencia política (Santiago)*, v. 27, p. 43–57, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000100003&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000100003&script=sci_arttext&tlng=en)>. Acesso em: 5 set. 2017.

JAWAD, Saad N. The Iraqi Constitution: Structural Flaws and Political Implications About the Middle East Centre. *LSE Middle East Centre Paper Series*, 2013. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/publications/Paper-Series/SaadJawad.pdf>>.

KEY, V. O. *Politics, Parties and Pressure Groups*. [S.l: s.n.], 1955. Disponível em: <<http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=US201300615338>>.

KHADIAGLA, Gilbert M. Kenya : Gradual Pluralization Fails to Buffer Shocks. In: J., KUPERMAN; ALAN (Org.). . *Constitutions and Conflict Management in Africa*. [S.l.]: University of Pennsylvania Press, 2015. .

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 3–12, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400002&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400002&script=sci_arttext&tlng=es)>. Acesso em: 11 set. 2017.

KOTZÉ, Dirk. The Government of National Unity as a Transitional Power - Sharing Institution in Madagascar. *Souther African Peace and Security Studies*, v. 2, n. 1, [S.d.].

LALANDER, Rickard. Neo-constitutionalism in twenty-first century venezuela: Participatory democracy, deconcentrated decentralization or centralized populism? *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*. [S.l: s.n.], 2012. . Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=xXoWDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA163&dq=LALANDER,+Rickard.+Neo-constitutionalism+in+Twenty-first+Century+Venezuela:+Participatory+Democracy,+Deconcentrated+Decentralization+or+Centralized+Populism%3F+New+Constitut>>. Acesso em: 5 set. 2017.

LAMOUNIER, B. O Brasil Autoritário Revisitado: O Impacto das Eleições Sobre a Abertura. In: STEPAN, A. (Org.). . *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1988. p. 83–134.

LANDAU, David. Constitution-Making gone wrong. *Alabama Law Review*, v. 923, 2013.

LEIBOWITZ, Arnold H. *Embattled Island: Palau's Struggle for Independence*. [S.l.]: Greenwood Publishing Group, 1996. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=uBcp1CguyeMC&oi=fnd&pg=PR9&dq=LEIBOWITZ,+Arnold+H.+Embattled+Island:+Palau%27s+Struggle+for+Independence.+Greenwood+Publishing+Group,+1996.&ots=MAQ8rlPbKo&sig=HJcYQMtqfbON2fYaLLj1xrpXwXc>>. Acesso em: 11 set. 2017.

LEITE, Marcelo. Um debate público. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 jan. 1987. , p. a2.

LEMOS, Roberto Jenkins. *Lobby: direito democrático*. São Paulo: Sagra: Feevole, 1986.

LEZCANO CLAUDE, Luis. *HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL PARAGUAY (Período 1870-2012)*. Disponível em: <<https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/#comments>>.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/scholar?q=LINDBLOM%2C+Charles+E.+O+Processo+de+Decisão+Política.+Brasília%3A+Ed.+Universidade+de+Brasília%2C+1981.&btnG=&>>

hl=pt-BR&as\_sdt=0%2C5>. Acesso em: 1 jun. 2017.

Lobby “santo”? É a CNBB na Constituinte. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 12 fev. 1987. , p. 6.

LODI, João Bosco. *Lobby: os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986.

LODI, João Bosco. *Lobby & Holding*. São Paulo: Pioneira, 1982.

LUXEMBOURG, Journal officiel du Grand-Duché De. Révision de la Constitution - Art. 11. , 1948. Disponível em: <<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1948/05/29/n1/jo>>.

Madagascar: Speech of His Excellency Marc Ravalomanana. *All Africa*, 31 mar. 2009. Disponível em: <<http://allafrica.com/stories/200903310709.html>>.

Madagascar protests turn deadly. *BBC News*, 20 abr. 2009. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/africa/8008979.stm>>.

MAHONEY, Christine. The power of institutions: State and interest group activity in the European Union. *European Union Politics*, v. 5, n. 4, p. 441–466, 2004. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116504047312>>. Acesso em: 14 set. 2017.

Mais um dia para administrar os acordos. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 17 maio 1988. , p. 6.

MALONE, Barry. African Union warns Madagascar opposition leader. *Reuters*, Addis Ababa, 1 fev. 2009. Disponível em: <<http://uk.reuters.com/article/madagascar-protests/african-union-warns-madagascar-opposition-leader-idUKL104503420090201>>.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*, v. 47, n. 3, p. 505–547, 2004. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/y7jx55>>.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby : instrumento democrático de representação de interesses ? *Organicom*, v. 8, n. 14, p. 118–128, 2011.

MARINELLO, Rita de Cássia Laude. *Lobby: uma revisão crítica da literatura brasileira (1994-2007)*. 2010. UFSCar, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/995>>.

MAROJA, Débora. Substituto de Artur da Távola é derrubado. *Jornal de Brasília*, Brasília, 14 jun. 1987. , p. 4.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Aquilas. SUS e Seguridade Social: em busca do Elo Perdido. *Saude e Sociedade*, v. 14, n. 2, p. 39–49, 2005.

MARTINS, Ana Adelaide. *Relações Estado-sociedade e políticas de saúde:*

*considerações sobre os conceitos de esfera pública, fundo público e padrão de financiamento de instituições de saúde, contexto socio-histórico de sua emergência.* 1995. Universidade de São Paulo, 1995.

MATHOU, Thierry. How to Reform a Traditional Buddhist Monarchy - The Political Achievements of His Majesty Sngye Wangchuck, the Fourth King of Bhutan (1976-2006). *The Centre for Bhutan Studies*, p. 1–52, 2008.

MATTOSO, José; FERREIRA, José Medeiros; DE LOURDES ROSA, Maria. *História de Portugal (Oitavo Volume): Portugal em transe (1974-1985)*. [S.l.]: Editorial Estampa, 2001.

MATURANA, Márcio. *Lei Sarney foi pioneira no incentivo à cultura*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/12/20/lei-sarney-foi-pioneira-no-incentivo-a-cultura>>.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. Yale: Yale University Press, 1974. v. mayhew/leg. Disponível em: <[https://scholar.google.com.br/scholar?q=Mayhew%2C+D.R.%2C+1974.+Congress%3A+The+Electoral+Connection.+Yale+University+Press%2C+New+Haven.&btnG=&hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5](https://scholar.google.com.br/scholar?q=Mayhew%2C+D.R.%2C+1974.+Congress%3A+The+Electoral+Connection.+Yale+University+Press%2C+New+Haven.&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5)>. Acesso em: 14 set. 2017.

MCCLINTOCK, Cynthia. Peru's Fujimori: a caudillo derails democracy. *Current History*, v. 92, n. 572, p. 112, 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/openview/4612e9feff9c1cdc35fa3e4af764f45b/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1816367>>. Acesso em: 6 set. 2017.

MCFARLAND, Andrew S. *Common cause: Lobbying in the Public interest*. Chatman: Chatham House Publishers, 1984.

Medicina liberal luta contra os sanitaristas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 17 maio 1988. , p. 4.

MELO, Marcus André. Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 97, p. 187–206, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002013000300012&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300012&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. 2000. Unicamp, 2000. Disponível em: <[https://www.google.com.br/search?q=MENDONÇA%2C+Erastos+Fortes+\(2000\).+A+regra+e+o+jogo%3A+democracia+e+patrimonialismo+na+educação+brasileira.&oq=MENDONÇA%2C+Erastos+Fortes+\(2000\).+A+regra+e+o+jogo%3A+democracia+e+patrimonialismo+na+educação+brasile](https://www.google.com.br/search?q=MENDONÇA%2C+Erastos+Fortes+(2000).+A+regra+e+o+jogo%3A+democracia+e+patrimonialismo+na+educação+brasileira.&oq=MENDONÇA%2C+Erastos+Fortes+(2000).+A+regra+e+o+jogo%3A+democracia+e+patrimonialismo+na+educação+brasile)>. Acesso em: 3 jul. 2017.

MICHILES, Carlos *et al.* *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

Minoria acua conservadores com regimento. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 15 jun. 1987. , p. 4.

MOE, Terry M. *The organization of interests: Incentives and the internal dynamics of political interest groups*. Chicago: The University of Chicago Press, 1980. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=uL7wlBFjafgC&oi=fnd&pg=PR9&dq=MOE,+Terry+M.+The+Organization+of+Interests:+Incentives+and+the+Internal+Dynamics+of+Political+Interests+Groups.&ots=kDZ9bX3A-b&sig=xpJjcD-k8CsOT\\_wzQ0FRCRTSoFg](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=uL7wlBFjafgC&oi=fnd&pg=PR9&dq=MOE,+Terry+M.+The+Organization+of+Interests:+Incentives+and+the+Internal+Dynamics+of+Political+Interests+Groups.&ots=kDZ9bX3A-b&sig=xpJjcD-k8CsOT_wzQ0FRCRTSoFg)>.

MOORE, Ray A.; ROBINSON, Donald L. *Partners for democracy: Crafting the new Japanese state under Macarthur*. [S.l.]: Oxford University Press, 2004. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Ku1iq--PxN4C&oi=fnd&pg=IA5&dq=MOORE,+A.+Ray%3B+ROBINSON,+L.+Donald.+Partners+for+Democracy:+Crafting+the+New+Japanese+State+Under+MacArthur.+\(2002\).&ots=ny6iMMkRx7&sig=H7mWDDjTUAIIgDy0VpvPjUVOW9s](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Ku1iq--PxN4C&oi=fnd&pg=IA5&dq=MOORE,+A.+Ray%3B+ROBINSON,+L.+Donald.+Partners+for+Democracy:+Crafting+the+New+Japanese+State+Under+MacArthur.+(2002).&ots=ny6iMMkRx7&sig=H7mWDDjTUAIIgDy0VpvPjUVOW9s)>. Acesso em: 18 set. 2017.

MOORE, Rita. The Path to the New Russian Constitution A Comparison of Executive-Legislative Relations in the Major Drafts. *Demokratizatsiya*, v. 3, n. 1, p. 44–60, 1993.

MORROW, Jonathan. *Iraq's Constitutional Process II: An Opportunity Lost*. . Washington: [s.n.], 2005. Disponível em: <<https://www.usip.org/sites/default/files/sr155.pdf>>.

MOUSSA, Amr. Blueprint for a New Egypt. *The New York Times*, 2014. Disponível em: <<http://nyti.ms/1IOP8gC>>.

Na hora do acordo, a esquerda divide-se. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 20 maio 1988. , p. 4.

Na saúde Sant'Anna é aliado da esquerda. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 17 maio 1988. , p. 4.

NOLETO, Laurenice. Dois mil professores lutam por 7 propostas. *Correio Braziliense*, Brasília, 1 out. 1987. , p. 8.

NORONHA, Eduardo G. MUDANÇA INSTITUCIONAL E A CONSTITUINTE DE 1987-88 : TEMAS E PREFERÊNCIAS DE EMPRESÁRIOS E SINDICALISTAS. 7<sup>o</sup> *Encontro da ABCP*, p. 1–30, 2010.

NORONHA, Eduardo G; COSTA, Lucas N F; TROIANO, Mariele. DIREITOS SOCIAIS E DO TRABALHO: UM ESTUDO COMPARADO DAS CONSTITUIÇÕES DE 1934 A 1988. 2014, [S.l: s.n.], 2014.

Nos direitos sociais grupos lutam pelo voto dos indecisos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 7 jun. 1987. , p. 10.

O que o PMDB acertou. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 jun. 1987. , p. 4.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. *SUS: o desafio de ser único*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

OLIVAR, Mônica Simone Pereira. O campo político da saúde do trabalhador e o Serviço Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 102, p. 314–338, 2010. Disponível em: <[http://www.puro.uff.br/sites/default/files/user52/OLIVAR, Mônica Simone P. O campo político da saúde do trabalhador e o Serviço Social..pdf](http://www.puro.uff.br/sites/default/files/user52/OLIVAR,Mônica%20Simone%20P.%20O%20campo%20político%20da%20saúde%20do%20trabalhador%20e%20o%20Serviço%20Social.pdf)>.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. 2004. Disponível em: <<http://scholar.google.com/scholar?cluster=13281162214193911541&hl=en&oi=scholar> r>.

OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. *Participação, Saúde e Direito na Assembleia Nacional Constituinte: Um Resgate do Debate*. . [S.l: s.n.], 2005.

OLIVEIRA, Maria Helena Barros De. *Política Nacional de Saúde dos Trabalhadores no Brasil (1980-1993): uma análise a partir do Direito e da legislação específica*. 1996. Fundação Oswaldo Cruz, 1996.

OLIVEIRA, Romualdo Portela De. A educação na nova Constituição: mudar para permanecer. *Revista da Faculdade de Educação*, v. 15, n. 1, p. 16–27, 1989. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rfe/article/view/33426>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

OMOROGBE, Eki Yemisi. A club of incumbents? The African Union and coups d’etat. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 44, n. 1, p. 123+, 2011. Disponível em: <<http://www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/omorogbe-cr.pdf>>.

PAIM, Jairnilson Silva. *Reforma Sanitária Brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. [S.l.]: ScELO - Editora FIOCRUZ, 2008.

PALHANO, Tânia Rodrigues. *A feição pragmática do trabalho em Educação: o debate anunciado e o enunciado na Constituição*. 2008. Universidade Federal da Paraíba, 2008.

PÁSARA, Luis. Perú. Nueva constitución, vieja historia. *Nueva Sociedad*, v. 130, p. 9–14, 1994. Disponível em: <[http://nuso.org/media/articles/downloads/2314\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2314_1.pdf)>. Acesso em: 6 set. 2017.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de Pressão. In: BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, GIANFRANCO (Org.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. .

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988 - Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PINHEIRO, M. F. S. O Público e o Privado na Educação na Constituição Brasileira.

*Humanidades*, v. 6, n. 20, p. 75–85, 1989.

PINO, Ivany Rodrigues. Fórum nacional em defesa da escola pública. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. (Org.). . *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. [S.l: s.n.], 2010. .

PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; DEMO, Pedro. Políticas de saúde e crise do Estado de Bem-Estar: repercussões e possibilidades para o Sistema Único de Saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 15, n. 2, p. 56–71, 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7484>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

PISQUILA. A história da SESP. *Jornal GGN*, 2 fev. 2011.

PLOCH, Lauren; COOK, Nicolas. *Madagascar's Political Crisis*. . [S.l: s.n.], 2012. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40448.pdf>>.

PORTUGAL, Presidente da República. *Primeira Plataforma de Acordo Constitucional*. . [S.l: s.n.], 1975.

PORTUGAL, Presidente da República. *Segunda Plataforma de Acordo Constitucional*. . [S.l: s.n.], 1976.

Presidente do Conselho de Reitores condena proposta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 10 jun. 1987. , p. 2.

Pressão popular foi importante. *Jornal da Constituinte*, Brasília, 22 ago. 1988. , p. 13.

Professores levam até repentista. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 20 maio 1988. , p. 4.

Professores virão para ver de perto. *Correio Braziliense*, Brasília, 24 set. 1987. , p. 6.

PROJECT, Comparative Constitutions. *Constitute*. Disponível em: <[www.constituteproject.org](http://www.constituteproject.org)>.

PT promete brilhar numa área de poucas estrelas. *O Globo*, Brasília, 1 abr. 1987. , p. 6.

RAKOTOMANGA, Hans M. *Democratic Transition in Madagascar, Malawi, and Mozambique*. 2011. Texas State University-San Marcos, 2011.

RAMPF, David; CHAVARRO, Diana. La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991 – De la exclusión a la inclusión o ¿un esfuerzo en vano? *Inclusive Political Settlements*, p. 1–24, 2014.

RANDJBAR-DAEMI, Siavush. Building the Islamic State : The Draft Constitution of 1979 Reconsidered. *Iranian Studies*, v. 46, n. 4, p. 641–663, 2013.

RAPTEN, Phuntsho. Good Governance and Gross National Happiness. 2006.

Relator conhece as dificuldades. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16 set. 1987. , p. 4.

Relator revê exclusividade das verbas públicas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 jun. 1987. , p. a15.

RENOVATO, Rogério Dias; BAGNATO, Maria Helena. As contribuições do Serviço Especial de Saúde Pública para a formação profissional da Enfermagem no Brasil (1942-1960). *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 61, n. 6, p. 909–915, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/106033>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

REYNAUD, Jean-Daniel. *Les Syndicates en France*. Paris: Armand Collin, 1963.

ROBERTS, Geoffrey K. *Political parties and pressure groups*. London: Weidenfedl and Nicolson, 1970.

ROCABADO, Franco Gamboa. La Asamblea Constituyente en Bolivia : Una evaluación de su dinámica. *Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política*, v. 16, n. 3, p. 487–512, 2009.

RODRIGUES, Ricardo. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 1, p. 55–63, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8127/6942>>. Acesso em: 31 maio 2017.

RODRIGUEZ NETO, Eleutério. A reforma sanitária e o sistema único de saúde: suas origens, suas propostas, sua implantação, suas dificuldades e suas perspectivas. *NESP/UnB: Textos técnicos para conselheiros de saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 1994. . Disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=BDENF&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=389&indexSearch=ID>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

RODRIGUEZ NETO, Eleutério; TEMPORÃO, José Gomes; SARAH, Scorel. *Saúde: promessas e limites da Constituição*. [S.l.]: Fiocruz, 2003. Disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=350270&indexSearch=ID>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

SALISBURY, Robert H. Reserach on Political Participation. *American Journal of Political Science*, n. 19, p. 321–341, 1975.

SALVADOR, Evilásio. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil? *Obsevatório da Cidadania*, v. 11, p. 81–90, 2007.

SAMUELS, Kirsti; WYETH, Vanessa. *State-Building and Constitutional Design After Conflict*. New York: International Peace Academy, 2006.

Sandra desiste do relatório. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 jun. 1987. , p. 9.

SANTOS, M. A. *Associação Comercial da Bahia na Primeira República. Um grupo de pressão*. 2ª edição ed. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 1991.



SANTOS, Rita Luzia Occhiuze Dos. *A participação da mulher no Congresso Nacional Constituinte de 1987 a 1988*. 2004. Biblioteca Digital da Unicamp, 2004. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000317728>>.

SARTORI, Giovanni. *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives, and outcomes*. [S.l.]: New York University Press, 1997. Disponível em: <[https://scholar.google.com.br/scholar?q=sartori+Comparative+constitutional+engineering.Nova+York%3ANew+YorkUniversity+Press%2C1997.&btnG=&hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5](https://scholar.google.com.br/scholar?q=sartori+Comparative+constitutional+engineering.Nova+York%3ANew+YorkUniversity+Press%2C1997.&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5)>. Acesso em: 11 set. 2017.

SAÚDE, Oitava Conferência Nacional De. *Relatório Final da VIII Conferência Nacional de Saúde*. . Brasília: [s.n.], 1986.

SCAFF, Lawrence A. Two Concepts of Political Participation. *The Western Political Quarterly*, n. 28, p. 447–462, 1975.

SCHERBAK, Nikolai. Constitutional processes in Ukraine. 2011, [S.l: s.n.], 2011. p. 67–72.

SCHMIDT, Gregory D. Delegative democracy in Peru? Fujimori's 1995 landslide and the prospects for 2000. *Latin American Politics and Society*, v. 42, n. 1, p. 99–132, 2000. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2000.tb00127.x/full>>. Acesso em: 6 set. 2017.

SCHRIFTGIESSER, Karl. *The lobbyists: The art and business of influencing lawmakers*. Boston: Little Brown, 1951.

SEGADO, Francisco Fernández. El nuevo ordenamiento constitucional del Peru: Aproximación a la Constitución de 1993. *Revista de estudios políticos*, v. 84, 1994. Disponível em: <<https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/46892/28372>>. Acesso em: 6 set. 2017.

Segurança rígida faz ato atrasar. *Correio Braziliense*, Brasília, 30 set. 1987. , p. 7.

Setor privado está satisfeito com o acordo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 19 maio 1988. , p. 4.

SOARES, Airton. Governo de transição e Constituinte. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 nov. 1984. , p. 3.

STEWART, John D. *British Pressure Groups: their role in relation to the House of Common*. [S.l.]: Clendon Press, 1958.

SULMONT, Denis. El movimiento sindical frente a la crisis económica: Perú, 1976-1979. *Nueva Sociedad*, v. 43, p. 26–37, 1979. Disponível em: <[http://nuso.org/media/articles/downloads/606\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/606_1.pdf)>. Acesso em: 6 set. 2017.

SUTER, Jan; NOHLEN, Dieter. Cuba. In: NOHLEN, DIETER (Org.). . *Elections in Americas: A Data Handbook: Vol 1*. Oxford: Oxford University Press, 2005. .

SZMOLKA, Inmaculada. POLITICAL CHANGE IN NORTH AFRICA AND THE ARAB MIDDLE EAST : CONSTITUTIONAL REFORMS AND ELECTORAL PROCESSES. *Arab Studies Quarterly*, v. 36, n. 2, p. 128–148, 2014.

TAVARES, Maria das graças Medeiros. *Educação brasileira e negociação política: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática*. 2003. Ufal, 2003.

TAVARES, Maria das graças Medeiros. *Gestão democrática do ensino público: como se traduz esse princípio?* 1990. FGV, 1990.

TAVARES, Rita. Iniciativa popular tem prazo até dia 13. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 jul. 1987. , p. a4.

Távola prevê acordo com o Centrão no capítulo da Educação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 maio 1988. , p. 3.

Távola prevê votação difícil do seu parecer. *Correio Braziliense*, Brasília, 12 jun. 1987. , p. 5.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Reorientação da Assistência Médica Previdenciária: um passo adiante ou dois atrás? *Revista de Administração Pública*, v. 19, n. 1, p. 48–58, 1985.

TOBGYE, Sonam; LYONPO, Thrimchi. The Makinf of the Constitution and Democracy in Bhutan. *Ipa Journal*, 2012.

Todos estão satisfeitos: ganharam pela metade. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 20 maio 1988. , p. 4.

TROIANO, Mariele. *As Associações Empresariais e o Processo Constituinte de 1987-88*. 2012. 148 f. Universidade Federal de São Carlos, 2012.

TRUMAN, David B. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1971.

VALENZUELA, Arturo. Paraguay: The coup that didn't happen. *Journal of Democracy*, v. 8, n. 1, p. 43–55, 1997. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/16801/summary>>. Acesso em: 11 set. 2017.

VAN COTT, D. L. Andean Indigenous Movements and Constitutional Transformation: Venezuela in Comparative Perspective. *Latin American Perspectives*, v. 30, n. 1, p. 49–69, 2003. Disponível em: <<http://lap.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0094582X02239144>>.

VAN COTT, Donna Lee. Andean Indigenous Movements and Constitutional Transformation Venezuela in Comparative Perspective. *Latin American Perspectives*, v.

30, n. 1, p. 49–69, 2003.

VASCONCELOS, Nelson Adriano Ferreira De. *Os grupos de pressão da educação e a lei de gestão democrática*. 2013. 177 f. Universidade de Brasília, 2013.

VAZ, Lúcio. Informática, um tema controverso. *Correio Braziliense*, Brasília, 30 mar. 1987. , p. 5.

VENEZUELA. *Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente*. . Caracas: [s.n.], 1999.

Verba só deve ir para rede oficial. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 25 maio 1987. , p. 4.

VIEIRA, Sofia. Educação e Legislação Ordinária: há razões para esperança? *Em Aberto*, v. 7, n. 38, 1988.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. *Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. 1995. Iuperj, 1995.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. *Lobismo: Um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil*. CEPP. [S.l: s.n.], 1994. Disponível em: <<http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=008164>>.

WIPO. *Netherlands*.

WOLCZUK, Kataryna. *The Passage of the Constitution: Process, Actors, and Strategies. The Moulding of Ukraine: The Constitutional Politics of State Formation*. Budapeste: Central European University Press, 2001. . Disponível em: <<papers2://publication/uuid/045A78AB-1D81-40EC-849C-99E16D64F0B8>>.

WOOTON, Graham. *Grupos de Interesse*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

WRIGHT, John R. *Intersts Groups and Congress*. Boston: Allyn and Bacon, 1996.

“Yes” leading in Madagascar’s referendum on new constitution. *People’s Daily Online*, 18 nov. 2010.