

Art. 5º

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:



CAPA

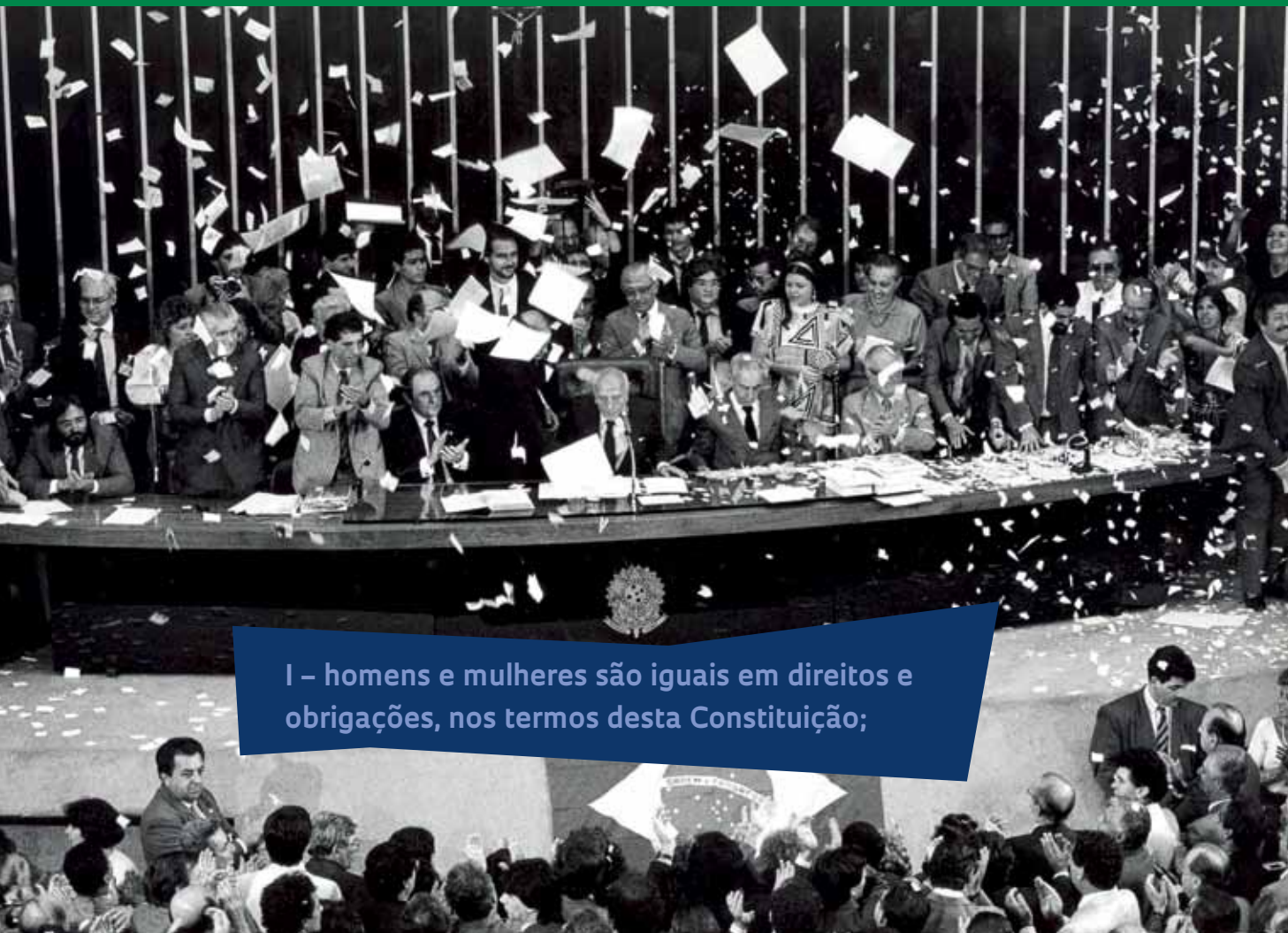
# ARQUITETURA DA CONSTITUIÇÃO

Passadas três décadas da entrada em vigor da Constituição federal, produção científica revela singularidades na sua construção e evidencia pioneirismo na consagração de direitos

Fábio Sasaki

**M**arco da redemocratização e do reconhecimento de direitos civis e sociais, a Constituição brasileira completou 30 anos de vigência em outubro em meio à intensificação do debate sobre sua capacidade de sustentar o pacto político-social que vem regendo a democracia do país e suas instituições. Para além da efeméride, a crise que o Brasil atravessa nos últimos anos tem exigido de pesquisadores do tema o aprofundamento das reflexões. Estudos sobre o processo constituinte, a constitucionalização e os efeitos das políticas sociais, a proeminência do Judiciário, além de análises sobre o futuro do texto constitucional vêm adquirindo relevância na produção científica, especialmente nas áreas do direito, da ciência política e economia.

Ao longo dessas três décadas, um dos principais desafios acadêmicos tem sido compreender como o processo consti-



I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

tuinte, cujo embrião sugeria uma influência importante de setores conservadores, entre os quais muitos que estiveram envolvidos com a ditadura militar (1964-1985), resultou em um documento voltado aos direitos sociais. Uma chave fundamental para o entendimento dessa questão reside na análise das interações entre as forças políticas envolvidas e do conjunto de regras que norteou os debates e a elaboração da própria Constituição – o regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Em 1986, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) conquistara expressiva votação, obtendo 54% dos assentos, ou 303 das 559 vagas em disputa, nas eleições para a ANC. Com o Partido da Frente Liberal (PFL), formado por dissidentes da Aliança Renovadora Nacional (Arena), sigla de sustentação da ditadura, o PMDB integrava a Aliança Democrática, coligação bastante heterogênea, mas predominantemente conservadora. Abrigava desde políticos ligados aos militares até congressistas alinhados com uma pauta considerada mais progressista, caso de Mário Covas. Ao

assumir a liderança do PMDB na Constituinte, o senador paulista levou o partido a romper com a Aliança Democrática. “A partir daí, a constituinte se polarizou, com um bloco progressista formado pelo PT [Partido dos Trabalhadores] e o PDT [Partido Democrático Trabalhista], dependendo da pauta, e, do outro lado, as forças que apoiaram o regime, incluindo PFL e PTB [Partido Trabalhista Brasileiro]”, diz o cientista político Antônio Sérgio Rocha, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), *campus* de Guarulhos.

Mais organizados e coesos, os chamados progressistas conseguiram incluir no regimento regras que permitiram, por exemplo, a descentralização do processo constituinte. As comissões e subcomissões temáticas tinham o poder de iniciar e estabelecer a pauta de debates, sendo responsáveis por formatar os anteprojtos que só posteriormente seriam votados em plenário. “Com sua habilidade política, o líder do PMDB [Mário Covas] conseguiu indicar para a maioria

Instalação da Constituinte é celebrada na Esplanada dos Ministérios (à esq.). Acima, o presidente da ANC, deputado Ulysses Guimarães (1916-1992), promulga o documento: “Declaro promulgado o documento da liberdade, da democracia e da justiça social do Brasil”

O urbanista e líder católico Francisco Whitaker (à dir.) entrega conjunto de emendas populares, propostas por milhões de cidadãos, ao presidente da ANC



### III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

das comissões relatores comprometidos com a agenda social. Isso assegurou vantagem aos progressistas, que eram minoria na ANC”, diz o cientista político Lucas Costa, que, no Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP) da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), pesquisa a influência da Constituição brasileira nas constituições latino-americanas, principalmente no que se refere à implementação de políticas sociais.

#### DEMOCRACIA DIRETA

Outra singularidade do processo constituinte foi a introdução de mecanismos de democracia direta. “Até então, era muito raro um modelo de processo constituinte que contasse com instrumentos de participação popular como ocorreu no caso brasileiro, com as emendas populares e as audiências públicas”, compara Costa. O dispositivo que regulamentava as emendas populares garantia que qualquer proposta apresentada com a assinatura de pelo menos 30 mil eleitores brasileiros e o reconhecimento de pelo menos três entidades associativas seria obrigatoriamente discutida e votada na Assembleia Constituinte.

Segundo o cientista político da FGV, o fato de a maioria das subcomissões ser liderada por relatores progressistas e de o regimento permitir ampla participação popular garantiu o avanço da agenda social nos primeiros momentos da ANC. Nessa etapa, houve participação ativa de vários grupos de interesse. “O Diap [Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar], por exemplo, conseguiu unir centrais sindicais como a CUT [Central Única dos Trabalhadores] e a CGT [Central Geral dos Trabalhadores] em defesa de sua agen-

da, enquanto os empresários atuavam de forma individualizada e pouco coesa”, conta. Além da mobilização trabalhista, grupos que defendiam pautas ligadas à saúde e à educação também se organizaram em torno de suas bandeiras.

Paralelamente, os movimentos sociais encontraram na ala progressista da Igreja Católica importante aliada na luta pela participação popular na Constituinte. A extensão desse protagonismo é uma das revelações do projeto *A Constituinte recuperada: Vozes da transição, memória da redemocratização, 1983-1988*. Foram entrevistados mais de cem atores envolvidos na transição política e nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em esforço coordenado por Antônio Sérgio, da Unifesp.

Ele lembra que desde o final dos anos 1970, sob a iniciativa da Conferência Nacional dos Bispos



do Brasil (CNBB), um grupo de juristas percorreu diversos pontos do país, aproveitando a estrutura das comunidades eclesiais de base, ligadas à Igreja, para explicar à população a importância de uma nova Constituinte que restaurasse o estado democrático de direito. “Com essa mobilização, a Igreja foi fundamental no esforço de coleta das assinaturas para as emendas populares, nos mais diversos locais do país. Além disso, segundo o urbanista e líder católico Francisco Whitaker, a Igreja também ajudou a fretar ônibus para garantir o acesso dos movimentos sociais às audiências públicas em Brasília e hospedou as lideranças nos conventos e prédios eclesiásticos da capital”, relata Antônio Sérgio.

#### AS FORÇAS CONSERVADORAS

Na fase seguinte dos trabalhos, cada comissão temática apresentou seu anteprojeto à comissão de sistematização, que ficou responsável por consolidar as demandas. Desse processo resultou o primeiro projeto de Constituição que, conforme observado nos estudos de Antônio Sérgio e também de Costa, refletiu a sobrerrepresentação da ala progressista nas comissões temáticas. A etapa posterior seria a votação em plenário, mas as regras do regimento interno impunham limitações para a alteração do texto. Insatisfeitos com os rumos do processo, os setores mais conservadores da ANC tentaram retomar seu controle. Sob o comando do então presidente da República José Sarney (1985-1990), foi articulada uma coalizão suprapartidária que se tornaria conhecida como Centrão. O objetivo principal era alterar o regimento para permitir a apresentação de emendas e substitutivos em plenário e modificar o projeto aprovado pela comissão de sistematização. O bloco agiu também para derrubar duas medidas específicas: o sistema parlamentarista de governo e o mandato de quatro anos para Sarney – a coalizão defendia o presidencialismo e cinco anos de

**XLIV – constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático;**

mandato. A articulação foi bem-sucedida, e um novo regimento interno, mais propício a modificações em plenário, aprovado.

Além de manter os poderes do Executivo, esse bloco defendeu medidas propostas pela cúpula militar. Segundo Antônio Sérgio, o ministro do Exército à época, o general Leônidas Pires Gonçalves (1921-2015), redigiu um documento com 26 reivindicações dos militares. Uma dessas reivindicações previa que as Forças Armadas seriam responsáveis pela garantia da lei e da ordem em território nacional. Atenuada em sua formulação final, a reivindicação foi contemplada no artigo 142 da Constituição, que dispõe que as Forças Armadas são subordinadas à Presidência da República, destinando-se “à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, apenas quando convocadas por um deles, pela garantia da lei e da ordem”.

As alterações no regimento interno e essa interação entre as forças políticas atrasaram o processo. Instalada em 1º de fevereiro de 1987, e com previsão para encerrar suas atividades em 15 de novembro daquele ano, a Constituinte brasileira durou 20 meses, período bastante extenso se comparado, por exemplo, a processos latino-americanos recentes – o caso da Bolívia, que em duração mais se aproxima do brasileiro, levou 16 meses; o venezuelano e o colombiano, quatro meses. O texto final da Constituição foi aprovado em plenário no dia 22 de setembro de 1988, com 474 votos a favor, 15 contra e seis abstenções. Apesar de 15 dos 16 constituintes do PT terem votado contra a redação final, por considerarem que, mesmo havendo avanços, as estruturas de poder permaneceriam intactas, o partido assinou o documento final.

Mesmo com as alterações no regimento interno e o atendimento de várias das demandas dos conservadores, o texto final não perdeu sua característica primordialmente progressista. Isso porque, de acordo com Costa, era elevado o custo político para retirar grande parte dos di-



Em julho de 1987, o senador Mário Covas comanda reunião do “grupo do consenso” durante os trabalhos de elaboração da Constituição

Em frente à Catedral da Sé, em São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns dá início, em março de 1987, à Caminhada pela Constituinte, com destino a Brasília



reitos incluídos nas etapas iniciais do processo constituinte. Dessa forma, mesmo fazendo concessões, os progressistas conseguiram levar à sanção um documento que contemplou muitas de suas propostas.

#### AS POLÍTICAS SOCIAIS

Entre suas principais disposições, a Constituição de 88 coloca o Estado como garantidor de políticas voltadas à universalização da educação e saúde, restabelece liberdades individuais e de expressão, inova no capítulo ambiental, consolida direitos trabalhistas e promove direitos de populações minoritárias, como quilombolas e indígenas. Fruto de articulação entre antropólogos, juristas e lideranças indígenas, a Constituição é a primeira do país a dedicar um capítulo inteiro aos povos indígenas. O documento confere ao Estado o dever de manter relações protetoras com as comunidades tradicionais e de promover seus direitos. “Trata-se de um marco porque introduz a ideia de que esses povos têm direito a um futuro e a continuar a existir”, sintetiza Samuel Barbosa, professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e organizador, com a antropóloga Manuela Carneiro da Cunha, do recém-lançado *Direito dos povos indígenas em disputa* (editora Unesp). “Até então, a visão que se tinha do índio era a de um resquício do passado, que desapareceria à medida que fosse assimilado à cultura nacional.”

Outra importante mudança de paradigma foi o estabelecimento do “direito originário” – a garantia de que índios têm direito à terra tradicionalmente ocupada. “Isso é diferente de deslocar os povos para uma reserva indígena, que é uma criação artificial do Estado”, explica Barbosa. Pela Constituição, as terras originárias são de propriedade da União, cuja responsabilidade é demarcá-las e garantir aos índios sua posse. “A demarcação é condição necessária para a repro-

FOTO FERNANDO SANTOS / FOLHAPRESS

## Marcos do processo constituinte

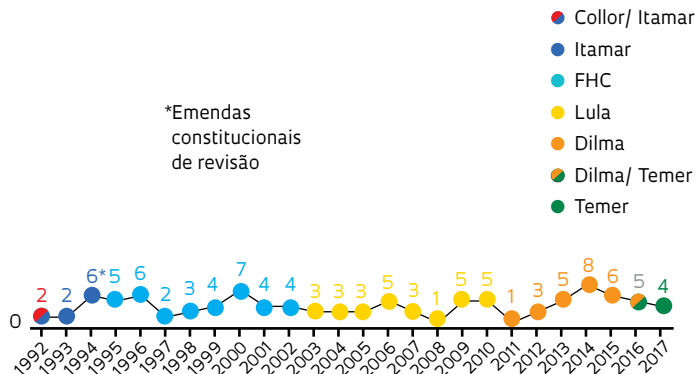
1984	1985	1985	1986
7 de agosto	28 de junho	18 de julho	27 de novembro
Lançamento do manifesto “Compromisso com a Nação”, da Aliança Democrática (PMDB e PFL), que defende a convocação da ANC	José Sarney encaminha proposta de convocação da ANC ao Congresso Nacional	José Sarney convoca a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como Comissão Arinos, para elaborar anteprojeto de CF	Emenda constitucional 26 estabelece a formação da ANC com integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal
			26 de setembro
			A Comissão Arinos entrega seu anteprojeto. Rejeitado por Sarney, o documento não foi enviado à ANC

FONTES: ROCHA, A. S. (DES)VENTURAS DO PODER CONSTITUINTE NO BRASIL, 1964-1986; CÂMARA DOS DEPUTADOS; CPDOC – FGV

IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

## Emendas constitucionais

Número de alterações feitas ao texto da Constituição entre 1992 e 2017



FONTE: CASA CIVIL – SUBCHIEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

dução física e cultural dos índios porque, para eles, a terra tem dimensões não apenas econômicas, mas culturais e religiosas. Sem o vínculo com a terra, suas tradições desaparecem, e os índios são assimilados”, diz.

“A Constituição estabelece mudança de paradigma para as políticas sociais, ao garantir a todos, por exemplo, direito à aposentadoria e à saúde, benefícios antes restritos a quem tinha carteira assinada”, analisa a cientista política Marta Arretche, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e coordenadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), um dos Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (Cepids) apoiados pela FAPESP. “Cerca de 60% da população, que até então estava excluída, passou a usufruir dessas políticas sociais, o que não é pouca coisa”, afirma (ver reportagem na página 26).

Na avaliação de Antônio Sérgio, um dos grandes atributos da Constituição é seu explícito propósito de transformar a sociedade: “Ao contrário de constituições mais clássicas como a dos Estados Unidos, que se limita a estruturar o Estado e apresentar uma carta de direitos, a Constituição brasileira estabelece um compromisso

com a justiça social”. O cientista político Andrei Koerner, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-Unicamp), concorda e diz que o processo brasileiro foi influenciado pelo constitucionalismo europeu do pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente pelas Constituições de Portugal (1976) e da Espanha (1978). “São constituições que propõem um pacto democrático, ampliam os instrumentos de proteção e promoção dos direitos e defendem um estado mais regulador da economia”, observa.

No entanto, paira sobre as políticas de inclusão social a controversa questão relacionada ao seu financiamento pelo Estado. Para alguns estudiosos, a Constituição ampliou as fontes potenciais de gastos sem equacionar devidamente a origem desses recursos. Para outros, como Antônio Sérgio, ao indicar a tributação sobre o lucro e o faturamento das empresas, o texto constitucional indicou as fontes de financiamento da Seguridade Social, assegurando a solvência financeira para os direitos sociais. Porém, medidas posteriores à Constituição de 88 têm sucessivamente remanejado esses tributos para conter, por exemplo, o déficit fiscal, reduzindo a capacidade do Estado de arcar com a seguridade social.

De acordo com Oscar Vilhena, professor de direito constitucional da FGV Direito SP, um dos grandes dissensos na academia no debate em torno da Constituição situa em posições opostas cientistas sociais e economistas. “Estudos no campo da sociologia apontam que as críticas que dizem que a Constituição gerou déficit fiscal não consideram o impacto dessas políticas públicas sobre a vida das pessoas”, observa. “Por sua vez, certa literatura econômica critica o modelo de

1987

1º de fevereiro

Instalação da Assembleia Nacional Constituinte

25 de março

Publicação do Regimento Interno

1988

22 de setembro

Aprovação, em plenário, da redação final do projeto de CF

5 de outubro

Promulgação da Constituição Federal

15 de novembro

Eleição dos deputados federais e de dois terços dos senadores que devem integrar a ANC

## XLII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

de questões relacionadas à manutenção de privilégios das corporações, que estão ligadas à atuação dos grupos de pressão, como os dos servidores públicos e de setores empresariais”, aponta. “E a atuação desses grupos também tem origem na constituinte, que, na ausência de um presidente forte, conseguiu fazer valer seus interesses.”

### UMA CONSTITUIÇÃO MINUCIOSA

A Constituição brasileira é considerada por muitos especialistas extremamente detalhista, o que não pode ser dissociado do contexto político da época, avalia Vilhena. “Como havia muita desconfiança, e não existia hegemonia clara na Constituinte, diversos aspectos foram constitucionalizados por precaução, de modo a garantir uma espécie de ‘grande seguro’”, pontua o professor da FGV. Koerner compara o processo constituinte brasileiro ao da Índia (1950) e da África do Sul (1997). “Os grandes países periféricos, multiculturais e que se tornaram independentes ou se redemocratizaram no pós-guerra têm Constituições detalhadas porque precisaram trabalhar questões complexas, demandadas por grupos diversificados da sociedade.”

Estudo recente desenvolvido pelos cientistas políticos Rogério Arantes, da FFLCH-USP, e Cláudio Couto, da EAESP-FGV, constatou que cerca de um terço da Constituição é dedicado à constitucionalização de políticas públicas, o que, na avaliação dos pesquisadores, produz forte impacto na governança do país, levando os presidentes a recorrer a emendas constitucionais. “Eles não fazem isso porque querem modificar a estrutura constitucional, mas porque têm de alterar políticas públicas que estão constitucionalizadas para poder implementar suas agendas”, explica. De acordo com esse levantamento da dupla de cientistas políticos, as 105 emendas (ver gráfico na página 23) mais acrescentaram do que retiraram dispositivos da Constituição. O resultado é um texto constitucional 44% maior do que a versão original.

De acordo com Vilhena, a constitucionalização de diversos aspectos das esferas política, econômica e moral levou a um superempoderamento das instâncias da Justiça, o que significa que todo

vinculação jurídica da distribuição de receitas para as políticas sociais, alegando que ela gera ineficiência e inviabilidade econômica.”

É o que defende Samuel Pessôa, pesquisador da área de Economia Aplicada do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da FGV. Para o economista, o pacto social celebrado pela Constituição gerou um aumento excessivo da carga tributária e do gasto público, colocando a economia brasileira em uma encruzilhada. “Quando o gasto público cresce a taxas acima do Produto Interno Bruto durante muitos anos, há uma pressão sobre a economia que, para se equilibrar, exige juros reais muito elevados”, avalia. Consequentemente, em sua interpretação, haveria comprometimento em investimentos, principalmente em setores como infraestrutura urbana, logística, saneamento básico e imobiliário. “O efeito colateral da construção do estado de bem-estar social é um equilíbrio de baixo crescimento porque a taxa de juros elevada torna o investimento muito caro”, diz.

O pesquisador do IBRE-FGV faz, no entanto, distinção da origem dos gastos públicos no texto constitucional. “Neste estado de bem-estar social há diversos programas que geram custos, mas são frutos de um processo de decisão que é genuíno da sociedade, do eleitor mediano. Isso é diferente

Painel de votação do Congresso Nacional registra presença e voto dos constituintes durante sessão que discutiu o sistema de governo, em março de 1988



Na galeria do plenário do Congresso Nacional, indígenas assistem à votação de capítulo da Constituição referente aos seus direitos

atrito constitucional vai parar na Corte – da união homoafetiva a questões tributárias. Na área de estudos jurídicos, o protagonismo do Judiciário também inaugurou uma série de pesquisas sobre a interpretação do texto constitucional. “A partir dos anos 1990, grande parte do trabalho de juristas foi reformular e adaptar, para o Brasil, teorias da interpretação e da proporcionalidade a partir de um arsenal jurídico que vinha de fora”, informa Vilhena. “Temos uma grande quantidade de obras voltadas a tentar interpretar a Constituição de 88, de modo a extrair a maior eficácia das normas”, completa.

#### PERSPECTIVAS

Objeto de reflexão a partir de distintas perspectivas, a pesquisa acadêmica em torno da Constituição muitas vezes reflete o momento político e socioeconômico do país. “A Constituição foi muito criticada nos anos seguintes à sua promulgação, com a crise inflacionária e o esfacelamento das alianças políticas, quando havia uma percepção de que ela não fez diferença e de que não teria vindo para ficar”, observa Koerner. “Já nos anos 2000, quando completou 20 anos, havia uma visão positiva em função dos efeitos do SUS [Sistema Único de Saúde] e das políticas de assistência social”, compara.

Na avaliação de Vilhena, os atuais questionamentos, envolvendo a Constituição, têm sua origem na onda de protestos de 2013, quando os manifestantes demonstraram sua insatisfação com o sistema político-partidário, apontado como ineficiente e corrupto. “Os protestos e, posteriormente, o impeachment em 2016 expuseram

a fragilidade do presidencialismo de coalizão e abriram um período de conflituosidade extrema”, observa. Vilhena destaca que a polarização aprofundou um movimento em que as disputas partidárias e institucionais têm sido levadas ao Judiciário. “Desde então, as instituições passaram a usar suas prerrogativas constitucionais com o objetivo de prejudicar seu adversário – o impeachment e as disputas entre o Congresso e o Supremo exacerbaram isso.”

Na visão de Rogério Arantes, a despeito da atual crise político-institucional, a Constituição brasileira atende os requisitos de similares mais longevas. O argumento do pesquisador baseia-se no estudo *The endurance of national constitutions*, publicado em 2009 por Zachary Elkins, Tom Ginsburg e James Melton. Depois de analisar o período de vigência de todas as constituições nacionais, entre 1789 e o início dos anos 2000, os três pesquisadores chegaram à conclusão de que elas apresentam uma mediana de 19 anos. Para Arantes, a perenidade da enxuta e resistente Constituição dos Estados Unidos é um caso excepcional. “As constituições tendem a permanecer em vigência por mais tempo quanto mais detalhadas e inclusivas são – no sentido de permitir que uma maior variedade de atores políticos possa participar do processo decisório – e quanto mais flexíveis são – ou seja, fáceis de mudar a partir de emendas. Essas são exatamente as características da Constituição brasileira”, sintetiza. ■

Os artigos, livros e projetos mencionados nesta reportagem estão listados na versão on-line.



# Os desafios da universalização da saúde

Entre os principais avanços promovidos pela Constituição, o artigo 196 é um dos mais celebrados: “A saúde é direito de todos e dever do Estado”. Antes da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), apenas os trabalhadores com carteira assinada e sem dívidas com a Previdência Social tinham direito à assistência médica pública. Com a entrada em vigor do novo texto constitucional, a saúde passou a ser um direito garantido pelo Estado a todos os cidadãos – hoje mais de 160 milhões de brasileiros dependem unicamente do sistema.

Olhando em retrospecto, na análise do funcionamento do SUS, algumas particularidades se sobressaem, destaca a cientista política Marta Arretche, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Uma delas está na associação entre o setor público e o privado. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, as resistências à implementação do SUS foram superadas a partir de uma aliança entre o Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (MRSB), que liderou a campanha pelo acesso universal à saúde, e com o setor privado. “Ao contrário do que ocorreu na maioria dos países que criaram um sistema público de saúde, no Brasil o SUS não compete com o setor privado: o sistema público tornou-se comprador dos serviços particulares, e os médicos podem ser contratados tanto pelo SUS quanto pelas seguradoras privadas”, explica Arretche.

Outra singularidade trazida pela Constituição foi a descentralização da gestão das ações e serviços de saúde. Ao Ministério da Saúde, gestor nacional do sistema, cabe atuar como indutor de políticas públicas e transferir recursos para que estados e municípios executem as diretrizes pactuadas. Cercada de incertezas à época de sua

Fac-símile de nota publicada no nº 49 do *Jornal da Constituinte*, sobre mobilização em torno do sistema unificado de saúde



## Sistema unificado de saúde

A unificação dos serviços de saúde num sistema nacional hierarquizado e com cobertura universal mobilizou todos os setores da sociedade interessados na questão. Grupos de pressão circularam pelo Congresso em contatos com os parlamentares e, em frente ao anexo IV da Câmara, faixas com esta levaram às ruas a luta travada nos bastidores da Constituinte. O sistema único foi aprovado pelo plenário. A saúde da população será garantida.

instalação, a arquitetura desse arranjo inovador consolidou-se lentamente. “O sistema de saúde tornou-se mesmo universal somente no final dos anos 1990, a partir da Norma Operacional Básica 98, que define melhor a responsabilidade dos municípios, o que permitiu a adesão daqueles que ainda não haviam ingressado no sistema”, diz a pesquisadora.

O financiamento, por sua vez, segue sendo uma das principais preocupações para a sustentabilidade do sistema. As regras constitucionais para transferência de recursos à saúde sofreram modificações nos anos 1990 até a introdução da Emenda Constitucional nº 29, em 2000, que regulamentou as obrigações financeiras da União, estados e municípios para o setor. Em 2018, com um orçamento de aproximadamente R\$ 131 bilhões, o Ministério da Saúde continua enfrentando dificuldades para gerir aquele que, na avaliação da Organização Mundial da Saúde (OMS), constitui o maior sistema de saúde universal e gratuito do mundo. “Uma coisa é você criar um texto constitucional dizendo que o cidadão tem direito à saúde”, observa Arretche. “Outra, muito diferente, é o Estado produzir políticas públicas para garantir esses direitos. Por isso, ainda tem sido um enorme desafio viabilizar a promessa de que os brasileiros possam ter acesso a um pacote básico de saúde.” ■ Fábio Sasaki

# O financiamento à pesquisa científica

A maneira como a Constituição Federal contemplaria a destinação de recursos para ciência e tecnologia mobilizou a comunidade científica desde o início do processo constituinte. Emenda apresentada pelo deputado Florestan Fernandes (PT-SP) deu origem ao parágrafo quinto do artigo 218: “É facultado aos estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica”. É esse dispositivo legal que permite aos estados destinar percentuais preestabelecidos de suas receitas às fundações de fomento à pesquisa, como a FAPESP.

Ainda que facultativa, foi a primeira vez que uma Constituição Federal tratou, no Brasil, da vinculação orçamentária à ciência e tecnologia. O resultado foi fruto do empenho de diversas entidades, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), e grupos como o Movimento de Ciência e Tecnologia na Constituinte para o Desenvolvimento Social, que pleiteavam a definição de recursos para o setor. Apesar dessas iniciativas, o projeto de Constituição,

O deputado constituinte Florestan Fernandes (ao centro) participa de ato em prol da universidade, no anfiteatro da USP, em outubro de 1988



apresentado em novembro de 1987 pela comissão de sistematização, não contemplava nenhum dispositivo sobre o financiamento público para ciência e tecnologia. “Sempre foi muito difícil haver consensos na questão das vinculações orçamentárias, porque a União, os estados e os municípios querem usar as receitas da forma mais livre possível”, observa André Ramos Tavares, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP), que há 14 anos estuda aspectos econômicos da Constituição.

Celso Lafer, professor da FD-USP, recorda que Alberto Carvalho da Silva (1916-2002), diretor-presidente da FAPESP à época, tentou reverter esse quadro. Foi até Brasília em busca de apoio dos constituintes para aprovação de emenda que permitisse a vinculação de receitas para a pesquisa científica. “Florestan Fernandes, que apresentou a emenda aditiva ao projeto de Constituição, teve papel decisivo, mas ele contou também com o apoio político de Fernando Henrique Cardoso e a ajuda de José Serra, que tratou dos aspectos econômicos da emenda”, lembra Lafer. “Os três tinham experiência própria na FAPESP e sabiam da importância da Fundação.”

A emenda foi apresentada em janeiro de 1988 e Fernandes justificou assim a necessidade da medida: “Vários estados descobriram que deviam ampliar o esforço feito pelo governo da União nessa esfera e criaram entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica das quais hoje nos orgulhamos. O exemplo mais antigo é o de São Paulo, com a FAPESP [...]”. Para Tavares, a emenda foi fundamental ao estabelecer uma exceção ao artigo 167, que proíbe a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, o que comprometeria os repasses estaduais para instituições como agências estaduais de fomento à ciência.

Na avaliação de Lafer, o dispositivo constitucional provou-se essencial para o desenvolvimento da pesquisa científica no país. “A segurança dessas receitas permitiu à FAPESP financiar pesquisas temáticas mais abrangentes, de prazos mais longos.” O ex-presidente do Conselho Superior da fundação (2007-2015) também ressalta que a medida contribuiu para o desenvolvimento de agências de fomento à pesquisa em diversos estados. No caso de São Paulo, tornar efetiva a possibilidade aberta pelo artigo 218 da Constituição Federal, exigiu a segurança jurídica de sua constitucionalização no plano estadual. Foi assim que a emenda proposta pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira se transformou no artigo 271 da Constituição do Estado de São Paulo que, em 1989, aumentou de 0,5% para 1% a parcela da receita orçamentária destinada à FAPESP. ■

Fábio Sasaki