

# CURSO PARTICIPAÇÃO E CONTROLE DEMOCRÁTICO DO PODER PÚBLICO

## Aula 2 - Participação política no Brasil recente

Wagner de Melo Romão

Departamento de Ciência Política - UNICAMP

[wromao@unicamp.br](mailto:wromao@unicamp.br)



## **1. POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO FINAL DA DITADURA ATÉ A CONSTITUINTE**

- a) Os novos movimentos sociais, as novas práticas de participação e o enfrentamento à ditadura
- b) A população toma as ruas no movimento pelas Diretas Já
- c) Democracia na Constituinte

## **2. PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO**

- a) O estabelecimento do Sistema Único de Saúde
- b) Como “participação” aparece na Constituição de 1988: descentralização e vínculo com as políticas pública
- c) Retornando à saúde: o modelo SUS e sua disseminação às outras políticas públicas
- d) Constituição de 1988: “Diretamente”, *pero no mucho* (plebiscitos, referendos, iniciativa popular legislativa)

# **1. POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO FINAL DA DITADURA ATÉ A CONSTITUINTE**

## **a) Os novos movimentos sociais, as novas práticas de participação e o enfrentamento à ditadura**

- **Movimento do Custo de Vida (MCV):** surge em 1973, na Zona Sul de São Paulo a partir de pesquisas de índices de custo de vida. Abaixo-assinados com reivindicações como medidas de abastecimento e reposições salariais.
- Grande sustentação pela Igreja Católica e suas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e Pastoral Operária + militantes de base de partidos políticos
- Com a reorganização partidária e conflitos entre a Igreja e os partidos, desarticula-se o MCV no início dos 1980.

# MOVIMENTO CUSTO DE VIDA

*Nós, moradores da Grande São Paulo, resolvemos tomar juntos uma atitude diante das dificuldades que estamos passando.*

*O que estamos exigindo agora é:*

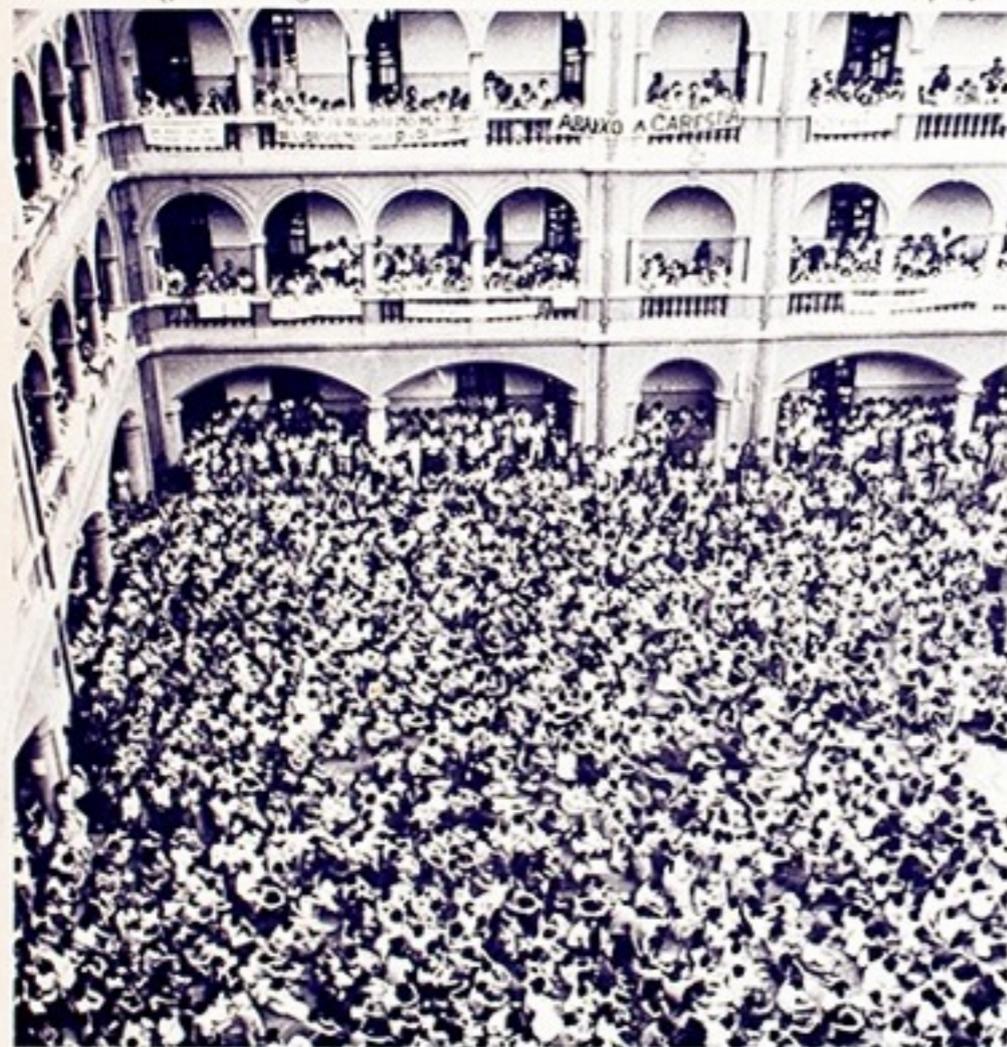
- *congelamento dos preços dos gêneros de primeira necessidade*
- *aumento dos salários acima do aumento do custo de vida*
- *abono salarial imediato e sem desconto para todas as categorias de trabalhadores*



# MOVIMENTO DO CUSTO DE VIDA

## A HISTÓRIA DO MOVIMENTO DO CUSTO DE VIDA

- 1973 - Carta dos clubes de mães às autoridades
- 1975 - Pesquisa dos trabalhadores em 2.000 casas à respeito do custo de vida.
- 1976 - Abaixo-assinado com 18.500 assinaturas e Assembléia (Colégio Santa Maria) de 4.000 pessoas pedem: congelamento de preços, aumento de salários, mais creches e escolas.
- 1977 - Janeiro: reunião de 80 representantes de 18 bairros para retomar o Movimento
- 1977 - 5 de agosto: 700 representantes de bairro elegem a comissão diretora do Movimento do Custo de Vida
- 1978 - Jan/Fev.: lançamento do abaixo-assinado em diversas regiões da periferia da Grande São Paulo
- 1978 - 12 de março: lançamento oficial do abaixo-assinado com a participação de 7.000 pessoas, no Colégio Arquidiocesano
- 1978 - 27 de agosto: entrega do abaixo-assinado contendo 1.300.000 assinaturas na praça



Lançamento do abaixo-assinado no Colégio Arquidiocesano

da Sé. Compareceram cerca de 20.000 pessoas, mas nenhuma autoridade.

1978 - 29 de outubro: assembléias das **panelas vazias**, nas regiões Oeste, Sul e Leste, em Santo André e Campinas protestam contra o não atendimento de nossas reivindicações.

O Movimento do Custo de Vida exige:

- congelamento dos preços dos gêneros primeira necessidade.
- aumento dos salários acima do aumento do custo de vida.
- abono salarial imediato e sem descontos para todas as categorias de trabalhadores.

O problema do custo de vida não é fácil de resolver. A luta contra a carestia é dura e demorada. Mas é só lutando e nos organizando que nós, o povo, vamos conseguir acabar com ela.

Unidos venceremos as dificuldades e estaremos contribuindo para que, no futuro, haja uma política em que as desigualdades econômicas sejam eliminadas e tenhamos liberdade para decidir o que é melhor para nós.

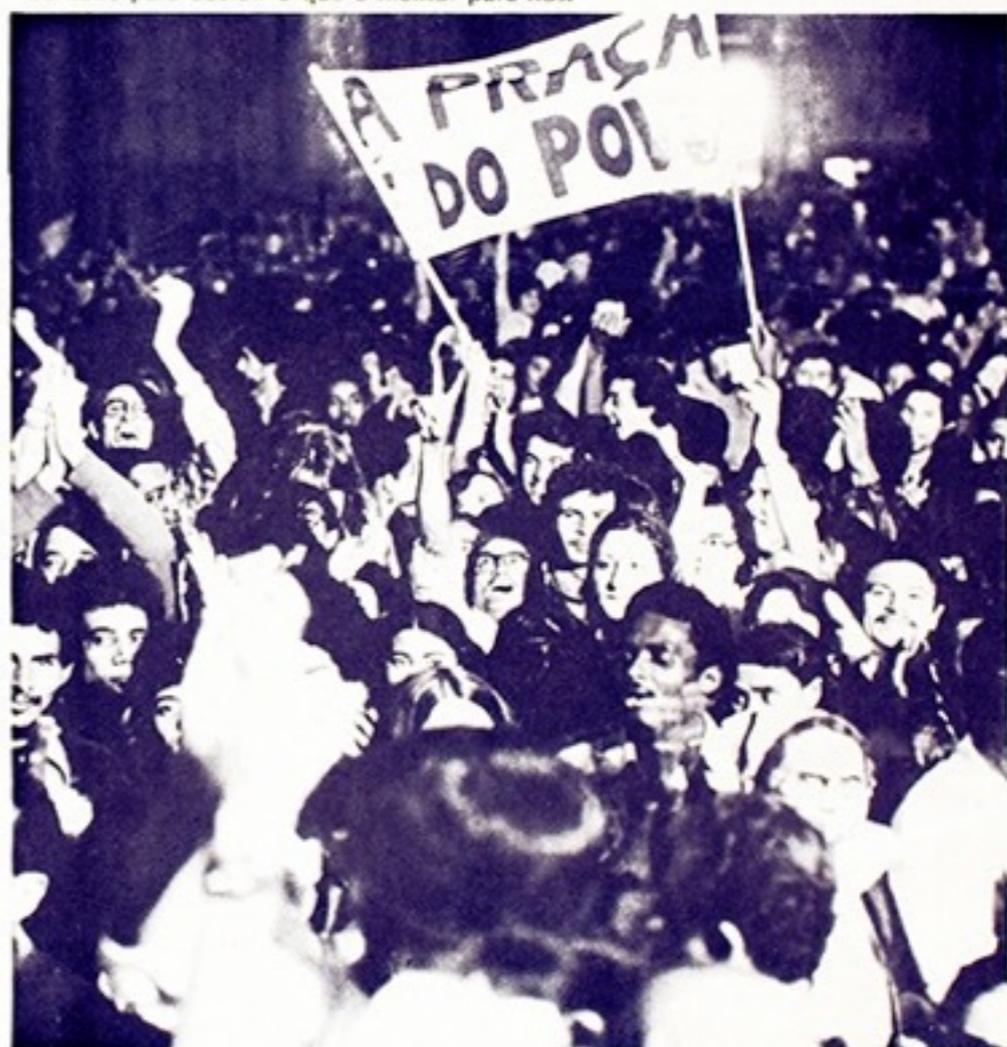
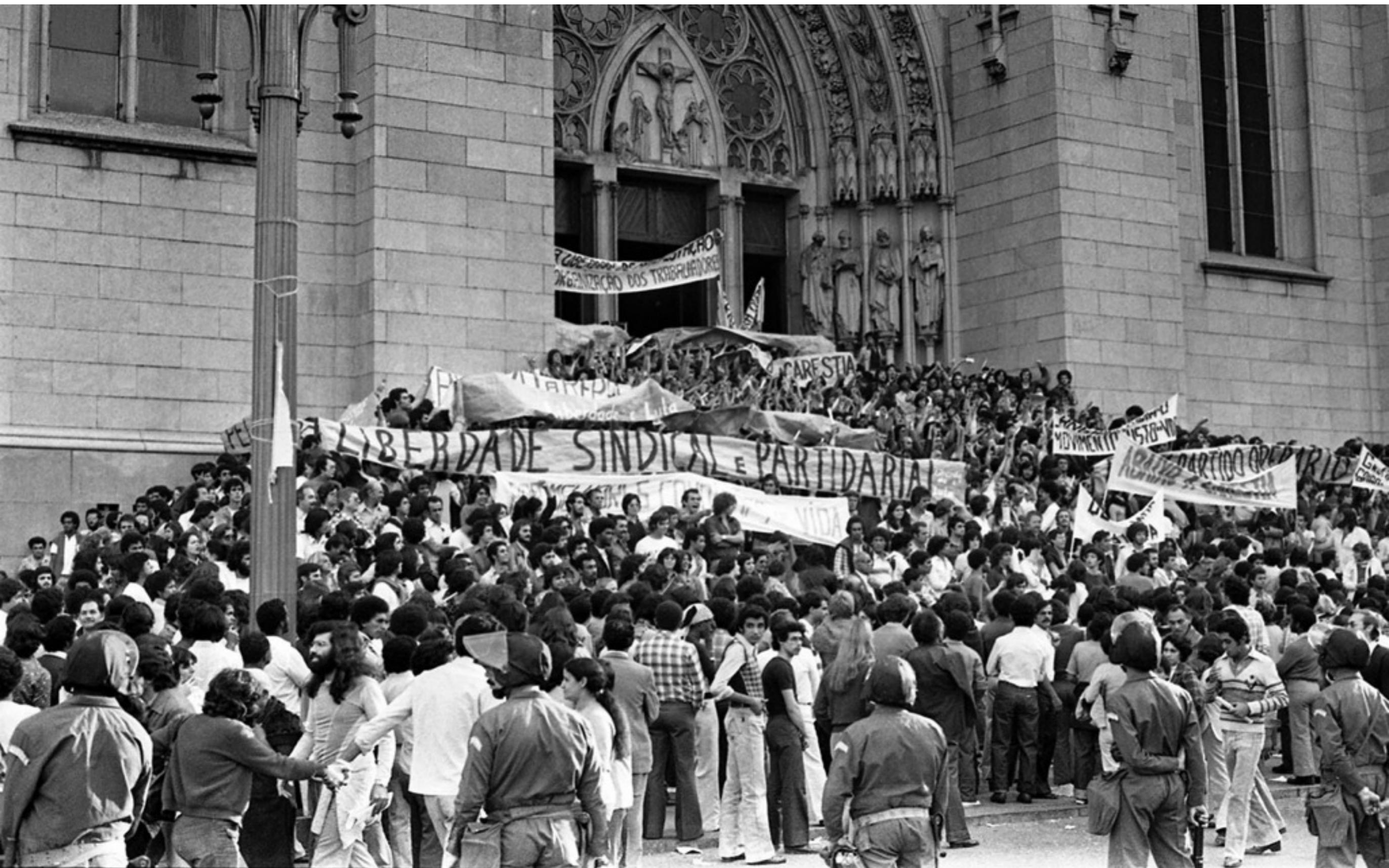


Foto: Sandra Adams

Assembléia de entrega do abaixo-assinado na Praça da Sé

# 1979 A luta continua ...



Ato do MCV na Sé. Dia 27/08/78







ver [memorialdademocracia.com.br](http://memorialdademocracia.com.br)

## **a) Os novos movimentos sociais, as novas práticas de participação e o enfrentamento à ditadura**

- **Movimento de Moradia:** desde o final dos anos 1960, a Igreja apoiava a organização da luta por moradia.
- 1967: I Congresso dos Favelados do RJ
- 1975: criação do Movimento de Defesa do Favelado

- 1982: Relatório da CNBB: Solo urbano e ação pastoral. II Encontro Nacional de Favelados em Campinas.
- Movimento de Moradia permanece forte na década de 80 e adentra forte os 90: Campanha da Fraternidade de 1993 com o tema Moradia.



São Paulo, 05 de Maio de 1980.

À LIGHT - SERVIÇOS DE ELETRICIDADES S.A.

Nós, abaixo assinados, moradores da Favela situada à Rua Lira dos Verdes Anos - Jardim S. Severio vimos solicitar de V. Ss. a colocação de poste e a instalação de rede de energia elétrica em nossos barracos.

Somos trabalhadores, pais e mães de Família e nossas crianças requerem cuidados especiais. A luz para nós é indispensável.

---

---

---

---

---



Figura 14 Favelados debatendo seus problemas em reunião.

Fonte: Favelados fazem encontro e vão ao Prefeito. Resultado: um 'Pró-Morar' em V. Mercês. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 16 Abr. 1982.



Figura 15 Favelados debatendo seus problemas em reunião.

Fonte: Favelados fazem encontro e vão ao Prefeito. Resultado: um 'Pró-Morar' em V. Mercês. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 16 Abr. 1982.

Dissertação de Mestrado. Aldrey Iscaro.  
A luta pela moradia na cidade de São Paulo:  
as interações entre moradores de favelas e o poder público de 1975 a 1982.  
Unicamp. 2012.

## **a) Os novos movimentos sociais, as novas práticas de participação e o enfrentamento à ditadura**

- Movimento de Luta contra o Desemprego
- Clubes de mães, especialmente na periferia sul da cidade de SP (1972)
- Movimento de Transporte Coletivo (diversas regiões metropolitanas do Brasil)
- Movimento popular de Saúde, especialmente na Zona Leste de SP
- Retomada do Movimento Estudantil
- Novo sindicalismo a partir do ABC paulista



## Passeata dos estudantes da USP e PUC - 1977

<http://memorialdademocracia.com.br/card/soa-o-apito-da-panela-de-pressao#card-172>



Greves 1978 ABC - Estádio de Vila Euclides - SBCampo  
Lula desponta como líder sindical

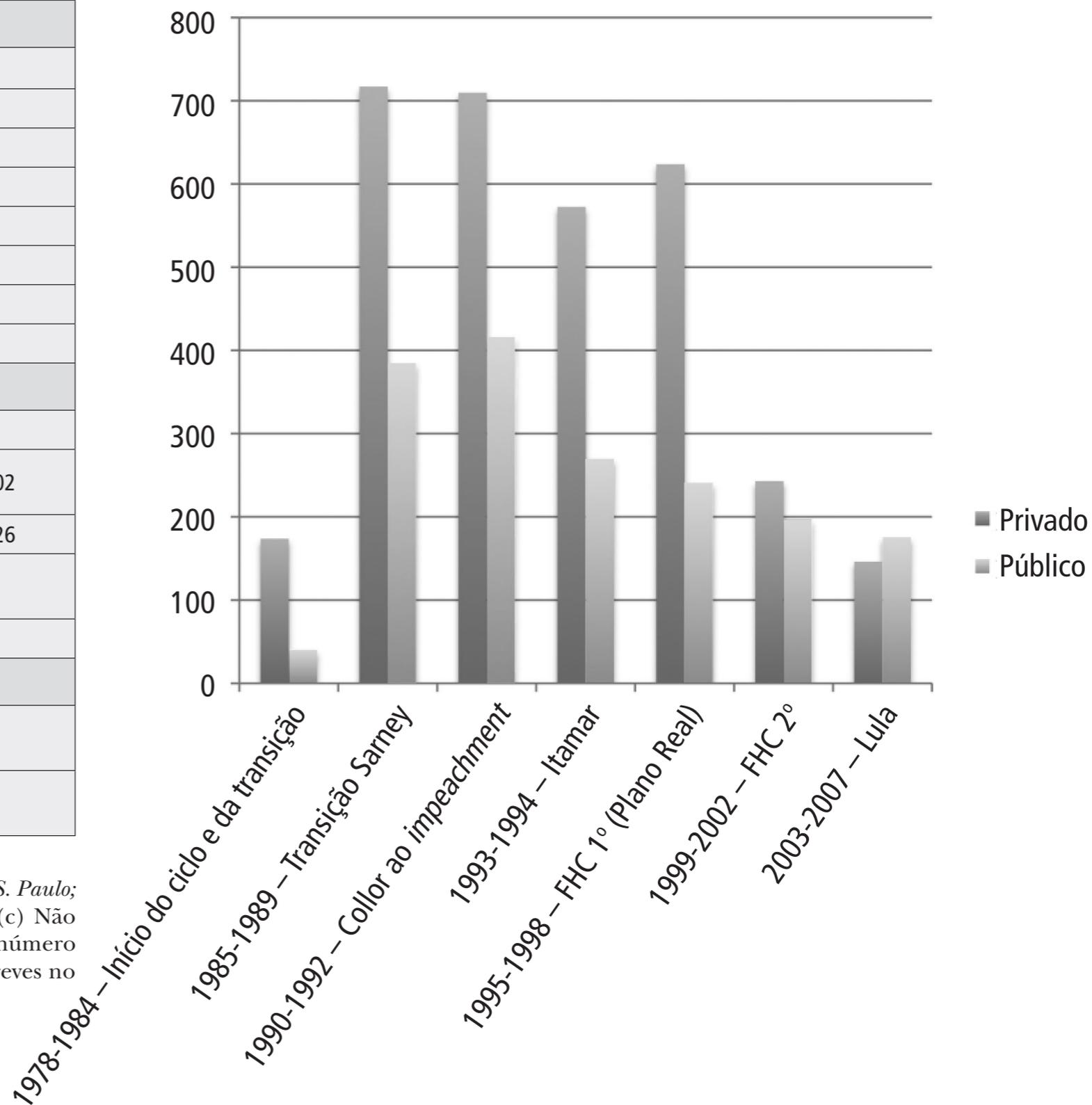
Média anual de greves no Brasil por períodos político-econômicos

PERÍODOS	MÉDIA ANUAL
<b>Industrialização e desenvolvimentismo: greves raras</b>	
1888-1900 Abolição – fim do século (a)	2
1901-1914 Pré-guerra (a)	9
1915-1929 Da guerra à crise de 1929 (a)	8
1930-1936 Vargas – Primeira fase (a)	12
1937-1944 Estado Novo (a)	1
1945-1964 Democracia (populismo) (b)	43
1965-1968 Militares (Castello – Costa e Silva) (b)	13
1969-1977 Militares (“duros”) (c)	–
<b>O primeiro grande ciclo de greves no Brasil: transições</b>	
1978-1984 Militares: abertura e o início do 1º grande ciclo de greves (d)	214
1985-1989 Governo Sarney: o auge do ciclo na transição política sob inflação (e)	1.102
1990-1992 De Collor ao <i>impeachment</i> : greves na democracia incerta	1.126
1993-1994 O interregno de Itamar: expectativas e incertezas até o Plano Real	842
1995-1998 FHC: resistência e mudança sindical no final do 1º grande ciclo	865
<b>A normalidade: greves na jovem democracia brasileira</b>	
1999-2002 FHC: consolidação da economia liberal e <i>normalidade</i> das greves	440
2003-2007 Lula: das greves à presidência – da elite operária ao Bolsa Família.	322

**Fontes:**

(a) (Simão, 1981) *Sindicato e Estado*. Dados referem-se apenas ao Estado de S. Paulo; (b) (Sandoval, 1993) *Social change and labour unrest in Brazil since 1945*; (c) Não há informações coletadas para esse período, mas sabe-se que foram em número muito reduzido; (d) NEPP/Unicamp. Pesquisa: Acompanhamento de Greves no Brasil; (e) SAG/Dieese. Sistema de Acompanhamento de Greves.

Greves por setores de atividade e períodos políticos



**b) A população toma as ruas no movimento  
pelas Diretas Já**



- Entre novembro de 1983 e abril de 1984, milhares de pessoas vão às ruas livremente pelas Diretas.



As Diretas foram o componente popular na transição no Brasil, mas com protagonismo dos líderes políticos da oposição.

Lula (PT), Ulysses, Tancredo, Montoro, Quéricia, FHC (PMDB), Brizola (PDT).

*Manifestações em São Paulo.*



Abertura da competição partidária nas manifestações pelas eleições diretas a presidente em 1983-4.



Uma cacofonia harmônica pelas eleições diretas.

A profusão dos partidos e as organizações da sociedade civil por eleições diretas para Presidente.

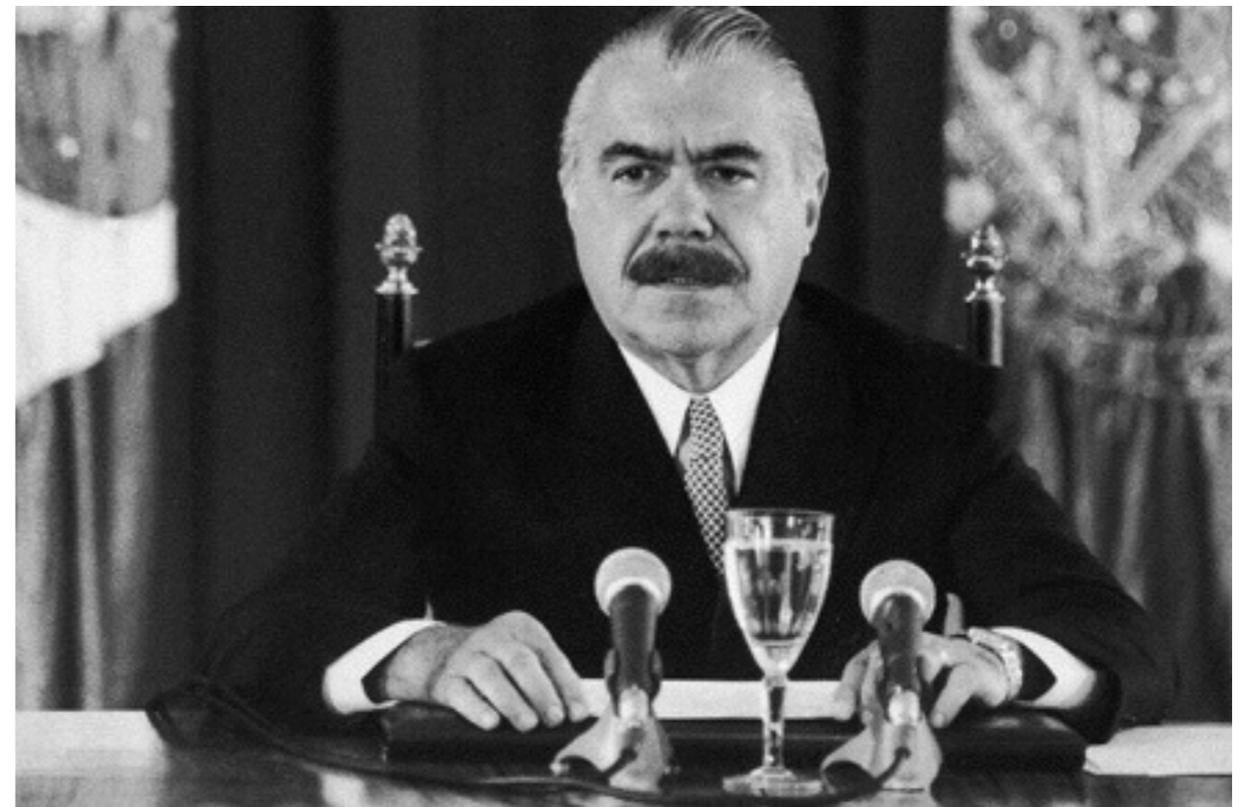
*Belo Horizonte.*

A piada do povo, a atriz da Globo e a torcida do Flamengo pelas Diretas.

*São Paulo e Rio de Janeiro.*



# Morte de Tancredo, Sarney assume a presidência da República



# c) Democracia na Constituinte

- Espaço de experimentação aberto. Presença de segmentos sociais com sucesso, emendas, sugestões populares. Publicidade na TV e rádio.
- O desenho que acabou sendo adotado pela Constituinte. Distribuição democrática das relatorias e superrelatorias. (Mário Covas, líder do PMDB e relator da Constituinte). Ele deu à esquerda uma relevância no processo que não ela teria isso se isso fosse determinado pela quantidade de votos que teve.
- Presença da vertente renovadora do Direito Constitucional, que acabou se incorporando no trabalho constituinte sem ser testada, num primeiro momento, pelo jogo de maioria e minoria no plenário constitucional.

12/08/1987

Realiza-se no Salão Negro do Congresso Nacional um **ato público** com mais de **2 mil pessoas** para a entrega conjunta de propostas de **emendas populares** à nova Constituição. Foram apresentadas **122 emendas**, subscritas em curtíssimo prazo por aproximadamente **12 milhões de signatários**, numa experiência inédita de **participação popular** na vida constitucional brasileira.

Inclusão no Regimento Interno da Constituinte de dispositivo que previa a apresentação de emendas populares, subscritas por **no mínimo 30 mil eleitores**, desde que endossadas por três entidades legalmente constituídas. Três parlamentares apresentaram a proposta: Mário Covas (PMDB), Brandão Monteiro (PDT) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

O regimento previa ainda a possibilidade de que um representante dos signatários de cada emenda fizesse uma **defesa oral** da proposta no **plenário da Constituinte**. **Oitenta e três representantes** de entidades fizeram uso dessa prerrogativa.

Das 122 emendas populares apresentadas, 83 preencheram os requisitos regimentais e tramitaram normalmente. Destas, apenas **19 receberam parecer favorável da Comissão de Sistematização, vindo a integrar a Constituição**. Temas variados foram abordados pelas emendas populares, como reforma agrária, saúde pública, direitos trabalhistas, cooperativismo, livre iniciativa, populações indígenas, ciência e tecnologia, manutenção de entidades profissionalizantes e direitos individuais e coletivos.



12 de agosto 1987

## **2. PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO**

# a) O estabelecimento do Sistema Único de Saúde

- até 1966, vigência dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) - cada IAP organiza sua rede própria de serviços de assistência médica hospitalar. Em 1964, eles asseguravam 22% da população brasileira.
- Em 1966, o regime militar unifica os IAPs, criando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que geria aposentadorias, pensões e assistência médica dos trabalhadores formais (excluídos os trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos informais)
- O INPS estava ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social.
- O Ministério da Saúde, com recursos escassos, cuidava das questões de saúde coletiva (controle de epidemias, endemias, vigilância sanitária, etc.).

- Movimento Sanitário (ou Sanitarista) começa a se conformar na década de 1960, nos Departamentos de Medicina Preventiva das faculdades de Medicina. Foco mais no coletivo que no indivíduo. Foco mais na prevenção que na medicalização / hospitalização.
- Após o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no Governo Geisel, iniciativas que colocam lideranças do MSanitário na alta burocracia estatal.
- Experiências de descentralização, atendimento básico e participação comunitária:
- Plano de Localização de Unidade de Serviços (PLUS), em 1975: princípio da universalização de acesso aos serviços, programação de serviços, racionalidade no sistema.
- Projeto Montes Claros (MOC), em 1975: conceitos de regionalização, hierarquização de procedimentos, integralidade da assistência à saúde, participação popular.
- Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), uma espécie de expansão do MOC, em 1978. Articulou os secretários de Saúde dos estados e gerou, em 1980, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS).

## *Encontro com o movimento de base em saúde*

- Finais dos anos 1970, Encontro Nacional de Experiência em Medicina Comunitária.
- Movimento de Reforma Sanitária + Movimento Popular de Saúde. Interação entre as comunidades locais, estudantes médicos sanitaristas, professores, funcionários públicos, sindicalistas, associações profissionais.



A legendária 8ª Conferência Nacional de Saúde lança as bases do SUS

1986



## **Artigo 198 da CF-88**

- Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
  - I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
  - II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
  - III - participação da comunidade.

# **b) Como “participação” aparece na Constituição de 1988: descentralização e vínculo com as políticas públicas**

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição.

# b) Como “participação” aparece na Constituição de 1988: descentralização e vínculo com as políticas públicas

- Artigo 8º e no 10º, a participação dos **sindicatos nas negociações trabalhistas** e em colegiados de órgãos públicos de seus interesses;
- Artigo 187, é prevista a participação de produtores e trabalhadores rurais na elaboração da “**política agrícola**”;
- Artigo 194, sobre a **seguridade social**, o inciso VII prevê o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”;
- Artigo 198, sobre as ações e serviços de **saúde**, o inciso III prevê que uma das diretrizes do sistema único a ser criado é a “participação da comunidade”;
- Artigo 204, sobre a área de **assistência social**, a segunda diretriz (sendo que a primeira, como também no caso da saúde, é a descentralização administrativa) indica a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.
- Se ampliarmos um pouco o escopo, incorporando o termo “gestão democrática”, ele aparece no artigo 206, sobre os princípios do **ensino**, inciso VI, sendo um deles a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

# c) Retornando à saúde: o modelo SUS e sua disseminação às outras políticas públicas

**LEI Nº 8.142**, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990- Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

I - a **Conferência** de Saúde; e II - o **Conselho** de Saúde.

§ 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

§ 3º O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) terão representação no Conselho Nacional de Saúde.

§ 4º A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.

§ 5º As Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde terão sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio, aprovadas pelo respectivo conselho.

## d) Constituição de 1988: “Diretamente”, *pero no mucho* (plebiscitos, referendos, iniciativa popular legislativa)

- **Referendo:** 2005 - Estatuto do Desarmamento (permissão ou não de comercialização de armas de fogo e munições)
- **Plebiscito:** 1993 - Regime e Sistema de Governo
- **Lei de Iniciativa Popular** - deve ter adesão de no mínimo 1% do eleitorado, sendo que em pelo menos cinco estados deve ter adesão de 0,3% do eleitorado. Aprovadas quatro:
- *Lei 8930/94* - caso Daniella Perez (Lei de homicídio qualificado no rol de crimes hediondos);
- *Lei 9840/99*, combate à compra de votos (Comissão Brasileira de Justiça e Paz) - cassação de mandato e multa;
- *Lei 11.124/2005* - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Deu entrada em 1992, tramitou entre 1997 e 2001, foi sancionada em 2005;
- *Lei Complementar 135/2010* - Lei da Ficha Limpa - Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Quem tem condenação passada ou suspeito de ter cometido crime, é inelegível e não poderia se candidatar.

Fim da sessão...