

**TEMAS  
SOCIAIS**

**Lúcio**

**A L C Â N T A R A**



SENADO FEDERAL

**TEMAS  
SOCIAIS**

Senador Lúcio Alcântara

Brasília, 1995

Editado pelo gabinete do  
**Senador Lúcio Alcântara**

Projeto Editorial:  
**Ricardo Alcântara**

Redação Final:  
**Ana Morelli**  
**Ricardo Alcântara**

Programação Visual  
e Diagramação:  
**Wagner Lima**

Secretaria Geral:  
**Celso Machado**

Logomarca:  
**Eduardo Odécio**

Impressão:  
**Gráfica do Senado Federal**

# **PRONUNCIAMENTOS**



## **O Adeus a Dom Aloísio**

O povo do Ceará e suas mais expressivas autoridades, como o Governador Tasso Jereissati e o Prefeito de Fortaleza, Antônio Cambraia, prestaram uma consagrada homenagem ao Cardeal Dom Aloísio Lorscheider que, por razões de saúde, requereu sua movimentação, de Fortaleza, onde era titular da Arquidiocese, tendo sido designado para a Diocese de Aparecida do Norte, onde venera-se Nossa Senhora de Aparecida, Padroeira do Brasil.

Durante vinte e dois anos em Fortaleza, Dom Aloísio teve destacada sua atuação, pela identificação com os pobres, com os que hoje chamamos de excluídos, os que estão à margem da vida social - desempregados, perseguidos e indefesos. Postando-se ao lado deles e lutando bravamente em sua defesa, Cardeal Lorscheider firmou-se como uma das lideranças mais

importantes da Igreja brasileira.

Extrapolando seus limites exclusivamente evangélicos ou pastorais, teve uma desprendida atuação no período em que as liberdades constitucionais e democráticas estavam restringidas, para erguer sua voz em defesa da integridade daqueles que precisavam que uma instituição sólida, prestigiosa como a Igreja Católica, pudesse defender os seus direitos.

Esta homenagem que o Cardeal recebeu, em 13 de agosto deste ano no Estádio Plácido Castelo, foi a expressão maior do apreço, do bem-querer do povo cearense a esse gaúcho que há mais de duas décadas chegava da Diocese de Santo Ângelo, onde foi bispo, no seu Rio Grande, para, alguns poucos anos depois de chegar a Fortaleza, ser sagrado cardeal e por duas vezes Presidente da CNBB – a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

Em Fortaleza, teve a oportunidade de imprimir seu estilo de ação, sua marca de homem sereno, que nunca recusou o diálogo, mas que foi inflexível na defesa dos seus princípios e daqueles que necessitavam de uma palavra corajosa e amiga dele e da igreja que liderava.

Muitas lições deixou para o povo cearense. Mas despediu-se de seu rebanho revelando com humildade o quanto colheu de ensinamentos úteis para o exercício do seu ministério com o jeito simples de ser da nossa gente, com o caráter resistente e o coração hospitaleiro do nosso homem do sertão e litoral.

Infelizmente, afastou-se por razões de saúde, uma vez que já sofreu vários problemas cardiovasculares, inclusive, tendo-se submetido a duas cirurgias. Entendeu Sua Eminência que



já não dispunha mais das condições físicas que lhe permitissem exercer o seu ministério, a sua atividade de pastoreio com a mesma desenvoltura, com a mesma eficiência e o mesmo vigor com que o fez até o presente momento.

A Dom Aloísio os cearenses desejam êxito na sua nova atividade na Diocese de Aparecida do Norte.

(14 de agosto de 1995)

## O Patrimônio Histórico

Temos pouco a comemorar quanto às providências do governo no sentido de preservação do nosso patrimônio histórico. Alguns chegam mesmo a dizer que somos a última geração a usufruir do privilégio de contemplar as artes do barroco mineiro, porque, a continuar o tratamento que aquele acervo tem recebido, sua tendência é o desaparecimento.

Anos seguidos de desinteresse e de incúria administrativa têm conduzido o nosso país à perda de marcos importantes da evolução da nossa história, da nossa cultura, dos registros, enfim, fundamentais do nosso passado. Um povo que não tem memória não está preparado para enfrentar o futuro, porque não pode compreender a si mesmo, sua própria identidade.

A Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional recebeu uma orientação

renovadora quando o **designer** e artista plástico Aluísio Magalhães assumiu sua chefia, há alguns anos, servindo a um dos recentes governos do Brasil. Ele defendeu e difundiu a tese - no que tinha toda razão - de que preservar o patrimônio histórico não é apenas cuidar da manutenção de instalações físicas, afrescos e imagens, mas também preservar certos processos produtivos e atitudes culturais, comportamentos próprios da nossa história. É preciso que tenhamos essa compreensão dinâmica do patrimônio e não apenas aquela noção anterior, superada e obsoleta.

O Brasil, nos últimos anos, assistiu à UNESCO transformar em patrimônio da humanidade alguns sítios históricos, como Ouro Preto, Olinda e Brasília. Isso, sem dúvida, deve nos orgulhar, porque significa o reconhecimento, por uma instituição internacional, da importância cultural dessas cidades brasileiras.

Mas, por outro lado, não acarreta nenhuma injeção de recursos externos para ajudar-nos a manter esse patrimônio. Somos nós mesmos, com os recursos de que pudermos dispor, que devemos tudo fazer para a conservação dos tesouros culturais e artísticos que a UNESCO identificou como sendo patrimônio da humanidade.

No momento em que temos na Presidência da República um intelectual, um homem de rigorosa formação acadêmica como Fernando Henrique Cardoso, devemos esperar que se mobilizem recursos e vontade pública e da iniciativa privada para a realização de empreendimentos que ajudem a preservação do nosso patrimônio histórico e artístico.

A reformulação da Lei Rouanet, de incentivos financeiros e tributários, que visa canalizar recursos para a cultura, é um importante passo. Mas os jornais já registraram a intenção do Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, de eliminar tais incentivos na reforma tributária porque, a seu ver, eles são desnecessários.

Não podemos de modo algum concordar com isso. O volume desses incentivos é ínfimo, não chegando a abalar a arrecadação federal. São importantes, contudo, para estimular empresários a investirem em cultura, fazendo com que a preservação do patrimônio histórico tenha caráter permanente.

(18 de agosto de 1995)

## **A Luta das Mulheres**

Não tenho dúvidas de que a luta das mulheres em defesa dos seus direitos e contra a discriminação secular de que têm sido vítimas em todo o mundo representa a mais significativa revolução cultural do presente século. Uma revolução que desmistificou uma situação de injustiça que atinge teoricamente a metade da população do planeta com o estigma da inferioridade.

A realização da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, é uma vitória incontestável que vem coroar a decretação da Década da Mulher, no encontro de Nairobi, em 1985, quando a Organização das Nações Unidas foi levada a apoiar a luta das mulheres pelos seus direitos e contra a discriminação em todos os níveis.

Ninguém hoje desconhece a magnitude da

luta das mulheres em ampliar seus horizontes, estender seus espaços para além dos limites da vida doméstica. Um reconhecimento que, mesmo sendo em grande parte apenas "teórico", representa, sem dúvida, uma conquista que merece ser celebrada pelas mulheres em todo o mundo.

Mas não basta celebrar. Ainda é pouco, como veremos a seguir. É preciso que se eliminem barreiras legais que ainda forçam as mulheres a situações de flagrante injustiça, que lhes impedem a posse de bens, as alijam do direito de tomar decisões, lhes cerceiam a locomoção e lhes impedem de realizar-se, enfim, como pessoa humana.

As conquistas no campo jurídico já são significativas em grande parte do mundo, mas ainda falta muito para que se possa dizer que a humanidade detém os mesmos direitos independente da questão de gênero. O que se conquistou até o presente momento é quase nada, pode-se afirmar, se considerarmos a condição de quase escravidão em que se encontram, por exemplo, milhões de mulheres em países de cultura fundamentalmente machista.

Por tudo isto, é preciso dar maior visibilidade aos problemas que afetam a mulher em toda parte. As estatísticas mundiais sobre emprego, por exemplo, raramente eram desagregadas por sexo, o que, na prática, camuflava a situação de injustiça cometida contra a mulher.

É preciso ampliar essa visibilidade para permitir que o mundo compreenda que, onde se permitiu que as mulheres avançassem, houve

crescimento econômico, e onde elas foram cerceadas houve estagnação, de acordo com o resultado de um dos mais importantes relatórios a serem apresentados na Conferência de Pequim, fruto de um estudo realizado em países do chamado Terceiro Mundo.

Sobre a 4ª Conferência da Mulher, alegre-me saber que a plataforma brasileira é a mais liberal e a mais avançada entre os países da América Latina, uma vez que, na prática, nosso país encontra-se em 53º lugar em todo o mundo, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado ao Sexo, um novo indicador estabelecido para medir a igualdade entre homens e mulheres em diferentes nações.

Por tais estudos, verifica-se que os problemas comuns às sociedades nos diferentes países hoje em dia tem agravantes quando são desagregados por gênero, isto é, os grandes problemas sociais são muitos mais graves quando consideramos isoladamente a situação feminina.

Observem. Em relação à pobreza, segundo a ONU as mulheres representam 70 por cento do total de 1,2 bilhão de pobres do mundo. No Brasil, 23 milhões de mulheres trabalham, mas ganham em média 43 por cento menos do que os homens; é inferior, mesmo quando exercem funções equivalentes.

Uma mulher, em cada cinco, é chefe de família. O Brasil, mais uma vez, encontra-se em situação desvantajosa, pois 13 por cento sustentam sozinhas as suas famílias, que estão entre as mais pobres do país. A desagregação familiar é um substrato imediato das péssimas condições sociais em que vive a maioria dos

brasileiros.

Em grande parte dos casos, pesa sobre os ombros da mulher a responsabilidade de manter e sustentar a família, trabalhar para educar os filhos, assegurar-lhes condições mínimas de sobrevivência, dando-lhes um lar. Esse é um dado extremamente importante.

Quanto à educação, mais de dois terços dos 930 milhões de analfabetos são mulheres. O quadro no Brasil tem mudado. No final dos anos 80, a matrícula de mulheres nos distintos níveis do ensino formal era semelhante à dos homens. Mas elas permanecem confinadas às profissões de menor prestígio, como comerciantes, professoras, balconistas, empregadas domésticas, secretárias, entre outras.

Não se pode deixar de levar em conta o fato de que a grande maioria das mulheres mantém uma dupla jornada de trabalho, pois além de trabalhar na empresa ou repartição têm tarefas do lar, na maioria das vezes não compartilhadas, como cuidar da casa, atualizar os estudos dos filhos e manter a situação de harmonia e equilíbrio familiar.

Em relação à saúde, mais de 500 mil mulheres morrem todos os anos em função de complicações no parto e de má qualidade dos serviços de assistência reprodutiva. O Brasil, mais uma vez, é o campeão de cesarianas: 32 por cento de todos os partos, quando a Organização Mundial de Saúde aceita como razoável o percentual de até 15 por cento.

No Brasil, estima-se em um mil e quatrocentos o número de abortos por ano, um dado realmente impressionante. Na medida em que o governo não



tem um programa de saúde para a mulher bem definido, ela se depara com situações extremamente difíceis, que tem como conseqüência o agravamento da sua saúde.

A violência contra a mulher é outro assunto a ser discutido. Embora já existam inúmeras delegacias especializadas no atendimento à mulher, só no Estado de São Paulo foram registrados, entre 1985 e 1990, mais de quarenta mil casos de ameaças contra a mulher, sendo que, no casos de homicídios, 80 por cento continuam sendo absolvidos com o argumento de legítima defesa da honra. Esses registros dizem respeito apenas aos casos que chegam às delegacias. Sabemos, no entanto, que a violência contra a mulher atinge índices bem mais expressivos no dia-a-dia da convivência social e familiar.

Quando é abordada a questão dos conflitos armados, chegamos ao impressionante dado de que 80 por cento dos 25 milhões de refugiados de todo o mundo são mulheres. São elas as primeiras vítimas de situações conflagradas e de desagregação dos países. Com seus filhos, invadem as estradas para fugir de situações de conflitos armados.

Outros aspectos importantes, como a necessidade de ampliar a participação feminina nos âmbitos de decisão da vida pública e privada, serão discutidos em Pequim, para onde estarão dirigidos os olhos do mundo durante aqueles dias de debate. É inegável que ainda há uma tentativa de desqualificar essa luta, como se o feminismo fosse apenas um movimento caricato, uma espécie de antagonismo aos homens. Mas há avanços que Pequim tornará mais nítidos.

Posso dar um depoimento pessoal dos mais sinceros. Fui Prefeito de Fortaleza, Vice-Governador do Ceará e Secretário de Estado por diversas vezes. Em todas as ocasiões, as mulheres estiveram entre as minhas melhores auxiliares, pela sua lealdade, por sua dedicação, capacidade de trabalho e seriedade com que encaram suas funções.

Essas experiências deram-me a convicção de que o maior espaço que as mulheres reclamam, essa maior presença na sociedade e nas oportunidades de trabalho, nas instâncias decisórias públicas e privadas, é algo que merecem pelo desempenho que pude sempre testemunhar.

(28 de agosto de 1995)

## **Um Projeto para a Amazônia**

Em 1968, uma lei estadual do Acre estabelecia o 5 de setembro como o Dia da Amazônia. Passados vinte e sete anos, a situação daquela região foi profundamente modificada com a abertura de inúmeras estradas, as correntes migratórias animadas pela atividade pecuária crescente e com a implantação de gigantescos projetos econômicos, como Jari e Carajás, na área de mineração, bem como as colossais hidrelétricas de Balbina e Tucuruí.

Para que se tenha uma idéia desse crescimento, basta mencionar que, nos últimos quarenta anos, a população da região saltou de pouco menos de dois milhões de habitantes para mais de dez milhões. Um salto demográfico de aproximadamente 450 por cento em quatro décadas.

Foi em função dessa ocupação tão acelerada

quanto caótica que a Amazônia ganhou a triste projeção internacional – em especial durante os anos 80 – como área do planeta em processo mais acentuado de devastação. Mas há dados animadores. Estudos recentes do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais revelam que o desmatamento caiu de dois milhões de hectares em 1988 para um milhão em 1991. Embora ainda elevado, tende a decrescer.

Teses insustentáveis foram massivamente difundidas nos países desenvolvidos, acenando com um elevado aquecimento da terra em função da destruição da floresta amazônica, quando se sabe que são os agentes poluentes da desenvolvida indústria do primeiro mundo a ameaça maior ao equilíbrio do planeta. Observa-se, aqui e ali, manifestações de lideranças políticas e destacados representantes do universo acadêmico daqueles países que induzem à percepção da Amazônia como um patrimônio da humanidade sobre o qual se deveria ampliar a participação das outras nações e, conseqüentemente, a limitação dos fatores de soberania nacional na definição política do seu destino.

O certo é que é necessária uma resposta brasileira responsável às possibilidades enormes do potencial amazônico, seja na perspectiva da extração mineral, no desenvolvimento das atividades de turismo e entretenimento, e mais ainda na possível exploração do seu gigantesco banco genético. Estudos recentes indicam que as áreas cobertas por florestas tropicais representam apenas 2,4 por cento da superfície total do globo terrestre. No entanto, nessa percentagem mínima

concentra-se metade das espécies vivas.

Aos poucos, o debate sobre o destino da região ganha racionalidade. O maniqueísmo dos primeiros enfrentamentos vem sendo superado pela percepção de que não é sensato colocar como liminarmente excludentes conceitos como ocupação e preservação. Uma pode ocorrer sem eliminar a outra. Os potenciais econômicos da região devem ser explorados, porém dentro de estritos cuidados com a manutenção das condições naturais do meio ambiente.

Não basta simplesmente abrir estradas e jogar colonos à própria sorte. Do mesmo modo, não adianta erguer projetos faraônicos que, além de um irreversível impacto ambiental, geram reduzido número de empregos. É oportuno observar que durante as aceras polêmicas travadas sobre a Amazônia, quase nunca se menciona o seu elemento principal – o seu habitante humano. O grande esquecido nesse debate sempre foi o cidadão amazônico, habitante da selva e dos pequenos vilarejos ribeirinhos.

Outro fator a considerar, é que a ocupação maciça e sem critérios de sustentabilidade da Amazônia para a expansão da fronteira agrícola teve sua origem na concentração da posse da terra nas demais regiões brasileiras. Em outras palavras, essa ocupação foi mais um subproduto da falta de reforma agrária no país. Podemos concluir, portanto, que qualquer projeto eficaz de desenvolvimento sustentável da região só lograria êxito se articulado dentro de uma estratégia de complementaridade inter-regional.

Quanto aos aspectos geopolíticos, os interesses nacionais não podem em nenhum

instante ser abandonados, tão pouco colocados acima das razões fundamentais de preservação natural de todo o planeta. Tal como está, a Amazônia é um terreno propício ao contrabando e ao banditismo, envolvendo transações com ouro e pedras preciosas e servindo como corredor seguro para o escoamento de drogas para o tráfico internacional. É preciso reforçar, e muito, a presença do Estado ali.

Para isto, é preciso continuar desenvolvendo estudos de zoneamento com atualizados equipamentos tecnológicos e a imprescindível vontade política para definir as atividades que receberão tratamento privilegiado para o seu desenvolvimento, como o turismo ecológico e aquelas ligadas à biodiversidade, entre outras, e para combater as ações predatórias, venham de onde vier.

(5 de setembro de 1995)

# **RELATÓRIOS**





## **Contribuição Financeira para Saúde**

No presente relatório, o senador Lúcio Alcântara emite parecer sobre duas propostas de emendas constitucionais que tramitam em conjunto por tratarem da mesma matéria, já que prevêm tributar a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira:

A PEC nº 37, de 1995, restitui o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira com recursos destinados à amortização da dívida pública interna.

A PEC nº 40, também de 1995, que institui uma contribuição social para o financiamento das ações e serviços de saúde.

Embora coincidam, os projetos apresentam várias divergências, das quais as mais significativas são:

A PEC nº 37 permite a instituição de um imposto, com vigência de quatro anos; a PEC nº 40, a de uma contribuição, vigente por apenas dois anos.

A PEC nº 37 vincula o produto da arrecadação do novo tributo à amortização da dívida pública interna e fixa de forma rígida a alíquota do imposto, enquanto a PEC nº 40, ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento de serviços e ações nesse setor, além de facultar ao Poder Executivo reduzir ou restabelecer, total ou parcialmente, a alíquota da contribuição.

### **PEC nº 37/95: exame de mérito**

Na justificação da proposta, o senador Wilson Kleinubing prioriza a redução da dívida pública interna, cuja rolagem consome verbas orçamentárias que, de outra forma, poderiam ser alocadas em saúde, educação e habitação. A seu ver, a economia no pagamento de juros, resultante da utilização da receita do IPMF, para abater o montante da dívida, possibilitará, em igual medida, o incremento dos gastos governamentais nas referidas áreas.

Não há dúvidas de que os encargos com a rolagem da dívida interna têm causado intensa sangria aos cofres públicos, impedindo, entre outros fatores, que o país atinja índices sociais aceitáveis. Portanto, é meritória a iniciativa do senador Kleinubing, sobretudo quando tem por objetivo a melhoria do atendimento a áreas sociais tão importantes como, por exemplo, a da saúde.

Tem, no entanto, o relator, senador Lúcio Alcântara, dúvidas sobre a plausibilidade, eficácia

e operacionalidade dessa proposta, embora concorde com a procedência dos seus objetivos. O Parecer assim as enumera:

1. A receita anual do novo imposto corresponderá, no máximo, a R\$5 bilhões – se tomarmos como base o fato de que a arrecadação do IPMF em 1994 foi de R\$4,9 bilhões – o que representa uma quantia muito pequena para que se consiga uma redução expressiva do estoque da dívida pública interna, hoje superior a R\$110 bilhões.

2. A entrega do produto da arrecadação do IPMF está condicionada à utilização prévia de recursos próprios na amortização da dívida de Estados, Municípios e Distrito Federal, em montante igual ou superior ao que será recebido do Tesouro Nacional. É oportuno perguntar de onde sairão esses recursos, dada a penúria dos cofres públicos? O projeto não avalia a questão.

3. A duração do novo imposto, de quatro exercícios financeiros, é excessiva, o que poderá provocar rejeição popular, dificultando a aprovação do mesmo pelo Congresso Nacional.

4. Durante a vigência do imposto, ficaria vedada a emissão de títulos públicos e contratação de operações de crédito, interno e externo, ressalvadas as hipóteses de rolagem de dívidas não amortizadas e de financiamento de longo prazo apreciados pelo Banco Central e aprovados pelo Senado Federal.

Ora, em julho deste ano o BC teve de aumentar em R\$9,7 bilhões o montante de títulos públicos em circulação para anular o efeito inflacionário da avalanche de dólares ingressados no país. Se a referida vedação já estivesse em vigor, o BC ficaria impedido de

enxugar o excesso de liquidez na economia!

5. De acordo com o projeto, o produto da arrecadação do IPMF permanecerá no Tesouro Nacional até sua utilização pelos entes federativos, o que privilegia a União, que fica na qualidade de possuidora (e provável usuária) tantos dos setenta e cinco por cento que lhe cabem pela proposta, como dos vinte e cinco por cento pertencentes aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

São, portanto, segundo o relator, sérios os riscos de a proposta consubstanciada na PEC nº 37, de 1995, não atingir os procedentes objetivos visados pela proposta do senador Wilson Kleinubing, que poderão ser alcançados por outros meios, tais como:

- uma maior austeridade orçamentária, com o corte de despesas não-essenciais;

- a aceleração do programa de privatizações;

e

- a melhoria da eficiência do aparelho arrecadador, visando diminuir o escandaloso índice de sonegação, estimado em cem por cento!

## **A CMF e a grave questão da saúde**

O mesmo não ocorre com a Proposta de Emenda Constitucional nº 40, de 1995, que prevê a instituição de uma Contribuição sobre Movimentação Financeira, na qual não observa o relator deficiências capazes de comprometer a consecução de sua finalidade, qual seja, carrear mais R\$5 bilhões para a área de saúde, de modo a viabilizar o Plano de Ação

apresentado ao Congresso Nacional pelo Ministro Adib Jatene.

Em primeiro lugar, a breve existência prevista para a nova contribuição deixa claro que a sua instituição não tem por objetivo o aumento da carga tributária global, mas apenas oferecer uma solução transitória e emergencial para a dramática situação do setor, enquanto não se encontram outras formas de financiamento. Além disso, a contribuição assegura o cumprimento do princípio da generalidade da tributação, uma vez que é insuscetível de sonegação, atingindo por igual todos os setores da economia, inclusive os informais.

A necessidade da imediata instituição da contribuição prevista nessa proposta justifica-se pela gravidade dos problemas que afligem a área de saúde em nosso país. Marcadas transformações foram evidenciadas no perfil epidemiológico brasileiro nas últimas décadas, com o incremento das doenças crônico-degenerativas e das causas externas como importantes fatores de doença e morte, a permanência de alta prevalência de endemias rurais e o recrudescimento e surgimento de novas doenças infecto-parasitárias.

O crescente empobrecimento e envelhecimento da população, o inchamento das periferias urbanas e a redução acentuada de investimentos em saúde e saneamento e do custeio da rede de serviços de saúde levaram a uma situação na qual, ao mesmo tempo em que aumentavam a demanda e as necessidades de assistência, sucateavam-se os serviços que deveriam prestar.

Doenças que implicam a assistência

tecnologicamente diferenciada, como as neoplasias e cardiovasculares, correspondem hoje a 45 por cento dos óbitos.

Mostram crescimento quase geométrico as causas externas de morte, como acidentes, envenenamentos e violência, indicando imperiosa necessidade de reorganização nos sistemas de emergência – quase inteiramente a cargo do Poder Público;

A mortalidade infantil mantém-se em torno de 50 por um mil nascidos vivos – uma decorrência, principalmente, de insuficientes serviços de saneamento e pré-natal e devido a doenças diarréicas e pneumonia.

Cresce a cada nova observação o número de casos de malária, principalmente na Amazônia, e de dengue. É ainda preocupante a persistência da endemia de cólera nas regiões Norte e Nordeste.

A incidência da AIDS desafia o sistema de saúde e afeta todos os segmentos da população.

## **A crise em números**

O número de internações hospitalares disponibilizadas pelo Sistema Único de Saúde passou de cerca de 8 milhões/ano, em 1985, para 14,7 milhões no ano de 1994. Segundo dados do Ministério da Saúde, o número de internações pagas pelo SUS duplicou no Nordeste e triplicou no Norte somente nos últimos cinco anos.

Paralelamente a isso, em decorrência da incorporação de novas tecnologias e da inflação do setor – que os estudos demonstram ser maior que o índice geral –, o custo da assistência médica tem sofrido elevação constante, fenômeno

universalmente conhecido.

Enquanto isso, os recursos repassados para o setor foram significativamente reduzidos no mesmo período, não guardando proporcionalidade com o crescimento da demanda de consultas e internações nem com o crescimento populacional. Em termos percentuais relativos ao Produto Interno Bruto, os gastos federais com saúde, entre 1990 e 1993, foram inferiores a 2 por cento. No ano passado, houve um aumento tímido para 2,5 por cento.

Todos os países, classificados pelo Banco Mundial na mesma faixa de desenvolvimento em que se encontra o Brasil – como Grécia, Portugal, Argentina, Coréia e Uruguai, entre outros – gastam mais com saúde, tanto em termos percentuais do PIB como *per capita*, algo entre 4 e 8 por cento. Os países desenvolvidos – Canadá, Inglaterra, Israel – gastam entre 6 e 12 por cento do PIB, de acordo com a dimensão da presença do Poder Público no atendimento ao setor.

Em seu depoimento às comissões de Assuntos Sociais e Assuntos Econômicos do Senado Federal, o Ministro Adib Jatene revelou estudos de sua pasta que apontam o impressionante número de 1.700 obras paralisadas, entre elas a recuperação de 400 hospitais, por falta de recursos. Já em agosto, segundo a Associação Nacional de Auditores Médicos do ministério, essas obras já alcançavam a marca de 1.750.

Enfim, o aumento da demanda e de custos, associado à redução acentuada de recursos de investimento e custeio, são responsáveis pelo "sucateamento" dos serviços de saúde, tanto em unidades do setor público quanto do setor privado

complementar – causa da redução tanto da qualidade quanto da quantidade dos serviços de saúde à disposição da população, uma situação suficientemente grave para justificar o aporte extraordinário de recursos para o setor.

## **A ação ministerial**

Os que têm se colocado mais ostensivamente contrários à instituição da contribuição social para a saúde, elencam entre seus argumentos principais a necessidade de, antes de qualquer esforço de caráter extraordinário, combater o desperdício de recursos e recuperar a capacidade operativa do sistema.

É verdade que isso seja imprescindível. Melhor informados estarão se souberem que o Plano de Ação que o Ministério da Saúde está apresentando com vistas a reverter o quadro enfrenta estes dois aspectos com medidas práticas, algumas com resultados animadores.

Eis os objetivos do plano, em breves linhas:

Recuperação da capacidade operativa da rede de serviços de assistência à saúde.

Recuperação da capacidade gerencial do Sistema Único de Saúde.

Redução da mortalidade infantil.

Redução da incidência e prevalência de doenças transmissíveis.

Melhoria de controle sobre o meio ambiente e meios de produção e promoção de produtos de interesse para a saúde da população.

É importante observar que, paralelamente à busca desse aporte extraordinário de recursos, um significativo esforço vem sendo realizado pelo



Ministério da Saúde no sentido de coibir fraudes e corrupções e combater o desperdício no âmbito do sistema. É importante dar exemplos dessa ação racionalizadora e moralizadora.

Em fevereiro deste ano, análise de autorizações concedidas para internação em municípios com menos de 30 mil habitantes e a cooperação técnica com as secretarias estaduais de saúde permitiram a economia de R\$20 milhões em faturamentos indevidos.

A fixação, em março deste ano, do limite máximo de internações em quantidade equivalente a 9 por cento da população por ano, e a redução dos tetos financeiros de gastos dos Estados, resultaram na economia de R\$12 milhões no primeiro semestre de 1995 e de mais R\$30,5 milhões de março a junho.

A partir de março, o sistema de auditoria eletrônica foi reorganizado, resultando na rejeição e no não-pagamento de 26.097 autorizações para internação hospitalar somente no mês de junho, com uma economia de R\$6,3 milhões.

Além disso, significativas mudanças vêm sendo implementadas nos relacionamentos entre os três níveis de governo, em busca de maior transparência e da eliminação de soluções privilegiadas, ao mesmo tempo em que se estimula e aprimora o controle social previsto na Constituição e na Lei Orgânica da Saúde, pela participação cada vez mais expressiva dos Conselhos Federal, Estaduais e Municipais de Saúde, e na preparação da 10ª Conferência Nacional de Saúde, a realizar-se no próximo ano.

### **O voto do Relator**

Por tudo que foi aqui exposto, o voto do

relator, senador Lúcio Alcântara, é pela rejeição da PEC nº 37 e pela aprovação da proposta de instituição de uma contribuição sobre movimentação financeira com recursos destinados às ações públicas de saúde.

## **A Extinção dos Manicômios**

O Projeto de Lei da Câmara, de autoria do Deputado Paulo Delgado, dispõe sobre a extinção progressiva dos manicômios e sua substituição por outros recursos assistenciais e regulamenta a internação psiquiátrica compulsória.

Prevê o projeto que isto seja feito através de;

Proibição da construção de novos hospitais psiquiátricos públicos, bem como contratação ou financiamento, pela Administração Pública, de novos leitos em hospitais psiquiátricos;

Planificação, instalação e funcionamento, por parte dos organismos de gestão estadual e municipal do Sistema Único de Saúde, de recursos não-manicomiais de assistência psiquiátrica;

Constituição de conselhos estaduais de

Reforma Psiquiátrica junto a todas as secretarias estaduais de saúde, com a função de acompanhar a elaboração dos planos estaduais e municipais de desospitalização;

Definição de “internação psiquiátrica compulsória” e determinação de que sua notificação seja feita à autoridade judiciária local pelo médico que a procedeu no prazo de 24 horas para que a autoridade judiciária opine sobre a legalidade da internação; e

Determinação de auditorias periódicas, nos estabelecimentos psiquiátricos, a serem realizadas pelas autoridades judiciárias locais, com o objetivo de identificar casos de seqüestro ilegal e zelar pelos direitos do cidadão internado.

### **O parecer anterior**

Num brilhante relatório à Comissão de Assuntos Sociais, o Senador Paulo Bisol reconhece a necessidade da reforma pretendida, concordando com os pressupostos ético-filosóficos do projeto, reconhecendo nele, porém, “defeitos incontornáveis”, razão pela qual concluiu pela apresentação de um substitutivo.

O Senador Lúcio Alcântara, no entanto, compreende que o substitutivo contrapõe-se ao projeto em seu espírito. Nas palavras do próprio relator, “o substitutivo não abraça como idéia final a futura dissolução dos hospitais psiquiátricos e nem se opõe a essa possibilidade”.

Desta forma, o substitutivo poderia vir a impedir a consecução dos objetivos da Reforma Psiquiátrica, para a qual busca o projeto dar respaldo legal, uma vez que não limita a expansão do número de leitos e de hospitais

psiquiátricos e, assim, dificulta o redirecionamento dos recursos ali dispendidos para a criação e o desenvolvimento de alternativas não-manicomiais.

Outro grave problema do substitutivo é o de transformar o projeto, de instrumento de reforma no campo da saúde pública, em um instrumento de práticas judiciárias, ao dar preponderância a questões jurídicas e processuais, num pesado processo de psiquiatria forense que muda o enfoque estratégico do projeto.

Tem, no entanto, o mérito de aperfeiçoar o projeto, no que tange à regulamentação da internação compulsória ou involuntária, onde identifica o “defeito incontornável” de atribuir à Defensoria Pública autoridade judiciária, bem como o erro de colocar a possibilidade de ser designada “outra autoridade judiciária”, tornando difusa a definição do destinatário do dever jurídico. No caso, propõe o relator atribuir ao Ministério Público o controle sobre internações compulsórias, com o qual concorda o relator.

O substitutivo aprimora ainda o projeto original, quando inclui, entre os membros das comissões e Reforma Psiquiátrica, representantes dos prestadores de serviços privados - que detêm 75 por cento dos leitos psiquiátricos do país - reconhecendo-lhes direito de participarem como atores políticos legítimos.

### **Aspectos principais do parecer**

Poucas matérias despertaram tanto interesse e participação como este. Em 5 de maio daquele ano, a Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal promoveu um animado debate que reuniu defensores e opositores do

projeto. Por mais de doze horas, cientistas, técnicos, parlamentares e prestadores de serviços, membros de ONGs e familiares de pacientes psiquiátricos debateram exaustivamente o assunto.

Como bem relatou o senador Beni Veras, “não se ouviu ali nenhum argumento que defendesse o atual modelo assistencial. Mesmo os opositores do projeto admitiram a ineficácia do tratamento oferecido à população e as péssimas condições dos estabelecimentos psiquiátricos brasileiros. Mais que curar, a psiquiatria brasileira cronifica, isola e estigmatiza seus pacientes”.

O relator, senador Lúcio Alcântara, entende que o projeto do Deputado Paulo Delgado constitui importante instrumento para a reorganização da assistência psiquiátrica no país em razão do papel disciplinador que exercerá sobre as leis estaduais que já se estão promulgando e – na qualidade de regra permanente – como prevenção de rupturas do processo e de seu retrocesso.

A manutenção de um modelo concentrador de recursos em uma única forma de atenção, impossibilitaria o desenvolvimento de outro modelo descentralizado, com formas alternativas, mais eficazes e humanas, respeitadoras dos direitos civis do paciente, e mais baratas.

Não há como deixar, como o quer o Relatório Bisol, “para a gestação dos fatos e da história” esta decisão: o que se pretende é mais que uma mera redistribuição de recursos assistenciais: o que se pretende é uma verdadeira mudança cultural. Discordamos do senador Paulo Bisol ainda quando pretende que

“os próprios Doutores da psiquiatria desenvolvam as transformações necessárias”. Não foi por falta de tentativas de transformá-lo que o hospital psiquiátrico deixou de ter as feições que tem hoje.

O projeto propõe-se a ser um instrumento de reforma sanitária e, principalmente, de limitação do número de leitos em hospitais psiquiátricos no nível atual, impedindo seu crescimento e o consumo de vultosos recursos públicos e privados que melhor seriam aplicados no desenvolvimento da rede de alternativas assistenciais e comunitárias preconizadas. Somente deixando de pagar internações, teremos recursos para investir no desenvolvimento dessa rede.

O relator discorda da emenda oferecida pelo senador Beni Veras, segundo a qual os sistemas estaduais de saúde só poderiam desativar, no máximo, dez por cento dos leitos psiquiátricos existentes ao ano, como forma de “impedir a desospitalização brusca e estabelecer garantias para a rede conveniada”.

O fato é que existem enormes discrepâncias regionais quanto à disponibilidade de leitos psiquiátricos. Assim, desativar dez por cento deles ao ano pode ser uma iniciativa tímida no Sudeste, mas representará, certamente, colapso para o atendimento na região amazônica, onde é muito baixa a disponibilidade de leitos.

Em contrapartida, vê o relator como essencial para o bom andamento da reforma pretendida que os recursos, economizados pelas internações não realizadas, não sejam desviados para outra área que não a de assistência psiquiátrica. Por esta razão, o relator acrescenta ao projeto disposição de, pelos próximos cinco

anos após a sua promulgação, o Poder Público manter dispêndio de recursos com a construção de rede de serviços alternativos em igual monta que gastou com assistência psiquiátrica no ano de publicação da Lei.

Concordando com a preocupação de um significativo número de familiares e amigos de doentes mentais, apreensivas com os possíveis reflexos de uma desinstitucionalização brusca sobre os pacientes com grave dependência institucional, em razão do seu quadro clínico ou ausência de suporte sócio-familiar, o relator acrescentou ao texto dispositivo que garanta que esses doentes serão objeto de políticas e programas de ressocialização, sob a responsabilidade da autoridade sanitária municipal.

O relator acatou ainda a emenda do senador Lourival Baptista, aumentando para 72 horas o prazo para o Ministério Público emitir parecer sobre a legalidade da internação, por ser o prazo de 24 horas “tecnicamente exíguo para uma avaliação eficaz”, razão pela qual acatou também o relator a emenda oferecida pelo senador Beni Veras de ampliar para 48 horas o prazo de notificação da internação compulsória ao Ministério Público.

Estes aspectos, no entanto, não trata apenas de atribuir a responsabilidade de uma tarefa, mas envolvem questões de direitos humanos e liberdade, além de dizerem respeito a competências dos juízes e disposições da Lei Orgânica da magistratura, atribuições do Ministério Público e à própria estrutura do Poder Judiciário, devendo, de acordo com o relator, receber parecer da Comissão de Constituição,



Justiça e Cidadania que, com maior propriedade, poderá manifestar-se sobre seus aspectos jurídicos.

Preocupados com que não haja fuga de capitais privados da construção da nova rede de serviços assistenciais e do desenvolvimento das novas tecnologias pretendidas e em garantia à rede conveniada, crê o relator ser justo oferecer, a esses investidores, a vantagem da prioridade na contratação ou nos financiamentos para a transformação dos serviços atuais em serviços alternativos.

Por fim, acredita o relator, senador Lúcio Alcântara, que a Reforma Psiquiátrica pretendida e sua base legal devam ser objeto de avaliação e aperfeiçoamento e que o prazo de cinco anos é suficiente para que isto se dê. Por esta razão, o relator ofereceu emenda a respeito.



**Lúcio Alcântara**, Senador da República pelo Partido da Social-Democracia Brasileira, foi eleito para a legislatura 1995/2002 e integra as seguintes comissões:

Comissão de Constituição e Justiça (Vice-presidente)

Comissão de Assuntos Sociais

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (Titular)

Comissão de Assuntos Econômicos (suplente)

Comissão de Educação (suplente)

Comissão Especial para Reforma do Regimento Interno (relator)

Comissão Temporária de Inventário das Obras Não-concluídas da União (suplente)

Membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal.



**AGOSTO E SETEMBRO DE 1995**

---

**DOM ALUÍSIO LORSCHIEDER**

**CONFERÊNCIA DAS MULHERES  
EM PEQUIM**

**PATRIMÔNIO HISTÓRICO**

**CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA  
À SAÚDE**

**EXTINÇÃO DOS MANICÔMIOS**