



A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 51: REFLEXÕES SEMÂNTICAS SOBRE O AGENTE DE SAÚDE PÚBLICA

Sueli Martins CARDOZO (UNEMAT)¹
Neuza Benedita da Silva ZATTAR (UNEMAT)²

Resumo: Esta reflexão tem por objetivo analisar a Emenda Constitucional n.º. 51, de 14 de fevereiro de 2006, sancionada pelo Presidente do Senado Federal Renan Calheiros, que diz sobre o Agente de Saúde Pública, na perspectiva teórico-metodológica da Semântica do Acontecimento (2002, 2005), de Eduardo Guimarães. Abordamos os conceitos de figuras e espaços de enunciação, enumeração, designação e aposto, observando-os como funcionam no texto da Emenda.

Palavras-chave. Semântica. Enunciação. Sentido. Emenda Constitucional.

Abstract: This reflection falls within the Semantic Theory of the Event (2002, 2005), de Eduardo Guimarães and objectively to analyze the on Constitutional Amendment n.º. 51, February 14, 2006, sanctioned by the President of the Senate Renan Calheiros, who says of the Agent of Public Health. We approach The concepts of figures and spaces of enunciation, enumeration, description and bet, observing them how function in the text of the amendment.

Keywords. Semantics. Enunciation. Sense. Constitutional Amendment.

1. Introdução

Neste trabalho vamos analisar os sentidos do Agente Comunitário de Saúde e do Agente de Combate às Endemias que transitam na Emenda Constitucional n.º. 51³. Nossa reflexão se ancora na Semântica do Acontecimento (2002, 2005), de Eduardo Guimarães, e para análise vamos considerar os seguintes recortes: o primeiro enunciado do artigo 198 da Constituição Brasileira de 1988, o modo como o texto do artigo 198 está organizado; as figuras enunciativas e espaço de enunciação da Emenda Constitucional n.º. 51; o funcionamento do aposto que acompanha os nomes das figuras enunciativas.

Neste caso, é pertinente que façamos um retrospecto sobre a história do Agente Comunitário de Saúde que começou a figurar no cenário do Brasil em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República implantando, em seu governo, as

¹ Mestre em Linguística. Universidade do Estado de Mato Grosso. Cáceres-MT/Brasil. suelisantoscardozo@bol.com.br

² Doutora em Linguística. Universidade do Estado de Mato Grosso. Cáceres-MT/Brasil. neuza.zattar@gmail.com

³. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc51.htm. Acesso em: 10.05.2013.

2. Disponível em: novo.portalcofen.gov.br/Legislação/Leis/. Acesso em: 17.06.2013.



Normas Operacionais Básicas (NOB). Esse dispositivo objetivava desafogar o Governo Federal e, através do Ministério da Saúde, transferir para os Estados e Municípios responsabilidades que antes eram da Esfera Federal.

Em 1996 uma celeuma estava formada quanto à forma de contrato de pessoal e repasses financeiros para custear as despesas dos profissionais da saúde que combatiam as doenças consideradas endêmicas, em especial a “dengue”, doença típica dos países de clima tropical. Assim, o Ministério da Saúde propôs o Programa de Erradicação do *Aedes Aegypti* (PEAa), que tinha por objetivo erradicar o mosquito transmissor da doença com a participação do Governo Federal, Estadual e Municipal. É nesse contexto que surge a figura do Agente Comunitário de Saúde e do Agente de Combate às Endemias.

Para suprir a necessidade econômica quanto ao pagamento de pessoal contratado para desenvolver tais ações, o Ministro da Saúde Adib Jatene lançou a Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF), tributo que se tornou vigente de 1997 a 2007 e seria destinado à saúde, inclusive nos Programas do Governo Federal.

No ano 2002, o Brasil sofreu uma epidemia de dengue e a figura do Agente Comunitário de Saúde e do Agente de Combate às Endemias ganhou destaque no cenário nacional por combater o vetor da doença, o *Aedes aegypti*. A mídia divulgava em todos os jornais os números estatísticos da doença, fator preponderante para o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionar a Lei n°. 10.507⁴, de 10 de julho de 2002, que, no artigo primeiro, cria a profissão de Agente Comunitário de Saúde e abre um precedente para a aprovação da Emenda Constitucional n°. 51 em 14 de fevereiro de 2006 pela Câmara dos Deputados Federais e do Senado, com o objetivo de assegurar a efetivação do Agente Comunitário de Saúde e do Agente de Combate às endemias através das prefeituras municipais em todo o Brasil.

A Emenda Constitucional n°. 51 teve origem no Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Constituição Federal Brasileira de 1988, sob o número 198⁵, conforme as Leis federais n°. 8080/90⁶, n°. 8142/90⁷, Código Estadual de Saúde n° 791/95⁸.

⁵www.mp.sc.gov.br/.../constituicao%20da%20república%20federativa%2. Acesso em 10/05/2013.



Assim, passemos aos recortes.

- R1 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.

Há na enunciação do artigo 198 um procedimento de articulação por enumeração, em que cada diretriz em sequência aparece coordenada assindeticamente, marcada por algarismos romanos, essa enumeração reescritura um conjunto de diretrizes que irão nortear o Sistema Único de Saúde. Na introdução do mesmo artigo, ocorrem duas enumerações por coordenação marcadas pela aditiva e: “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único [...]”.

Para Lausberg 1996 *apud* Guimarães, (2009, p. 57-58), a enumeração por coordenação “é uma acumulação, os elementos vêm coordenados e em contato”, apresentando, assim, “um conjunto de expressões como modos de apresentar cada um dos aspectos que juntos formam uma unidade de sentido”. A enumeração é entendida por Guimarães (2009, p.49) como:

Um interessante lugar para se observar como articulação e reescrituração se movimentam na produção de sentidos [...] podemos dizer que a enumeração significa pelo agenciamento enunciativo do acontecimento e isto dá ao Locutor uma circulação por lugares diversos sob o sentido da unicidade (representada) de seu dizer.

Conforme o autor, “a reescrituração por enumeração e por especificação são dois modos de expansão (Ibidem, p.56)”, ou seja, a reescrituração por enumeração e por especificação são modos de dizer, esta detalha, particulariza e aquela elenca, acumula elementos relacionados na formulação dos sentidos.

Vejamos o recorte abaixo.

⁶ Lei nº. 8.080 de 19/09/1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 10.05.2013.

⁷ Lei nº. 8.142 de 28/12/1990 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. Disponível Em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm. Acesso em: 10.01.2013.



R2 As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional.

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

§5º. Lei Federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias.

§ 6º. Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício.

Na cena enunciativa desse recorte, as figuras de enunciação são representadas pelos Deputados e Senadores que informam ao Alocutário, o povo brasileiro, mais precisamente ao Agente Comunitário de Saúde e ao Agente de Combate às Endemias sobre os seus direitos e deveres. Essa enunciação produz no imaginário do Agente Comunitário de Saúde e do Agente de Combate às Endemias uma sensação de tranquilidade, por entender que com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 51 está estabelecida uma política mais justa e igualitária no desempenho da função.

Na cena de enunciação se dá a assunção ao dizer, lugar onde o falante assume a língua, ou melhor, ele é tomado pela língua que fala neste espaço enunciativo. Para Guimarães (2005b, p.23), os lugares enunciativos são configurações específicas do agenciamento enunciativo para “aquele que fala” e “aquele para quem se fala”. Neste sentido, aquele que fala e aquele para quem se fala não são pessoas donas do seu dizer, são posições sociais com dizeres próprios a constituir sujeitos. Na cena enunciativa “aquele que fala ou aquele para quem se fala não são pessoas, mas uma configuração do agenciamento enunciativo. São lugares constituídos pelos dizeres [...]”.

O falante é uma figura política constituída pelo espaço de enunciação. Assumir a palavra é se colocar como Locutor (L) e, enquanto tal, falar de uma posição que o autoriza a dizer. Fala-se de um lugar social, a um determinado público (interlocutores), aquilo que pode e deve ser dito. O locutor fala predicado por um lugar social “e é só enquanto ele se dá como lugar social (locutor-x) que se dá como Locutor” (Idem, p.24).

No preâmbulo da Emenda Constitucional nº. 51, “As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 60 da Constituição Federal, promulgam



a seguinte emenda ao texto constitucional”, há uma voz plural expressa pelo processo metonímico, em que as figuras dos deputados e senadores são tomadas por “Mesas”, um dispositivo próprio da linguagem do Congresso Nacional.

A metonímia Conforme Pêcheux (2009, p.153), é “o funcionamento do ‘discurso transversal’ remete àquilo que, classicamente, é designado por metonímia, enquanto relação da parte com o todo, da causa com o efeito, do sintoma com o que ele designa etc.”. Entendemos o processo metonímico como uma rede de sentidos em que o memorável recorta fragmentos e os reescreverem em uma outra enunciação. Desse modo, entendemos que não há metáfora sem metonímia, a primeira é do nível do semântico, onde ocorre o deslizamento de sentidos, isto é, a tomada de uma palavra pela outra; e a última é do nível do sintático, toma-se a palavra, não o sentido.

Também, no enunciado “As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado”, “Mesas” metaforicamente representam o conjunto de deputados e senadores eleitos pelos seus pares que as compõem. Assim, a metáfora é entendida como uma relação de predicação identificacional, $x \text{ é } y$, que se estabelece com base em alguma associação atributiva. Em outras palavras, a metáfora é “a tomada de uma palavra por outra, [...] ela significa basicamente ‘transferência’, estabelecendo o modo como as palavras significam” (LACAN 1966 *apud* ORLANDI 2005, p. 44).

Conforme Orlandi (2005), as palavras não têm um sentido próprio, o sentido não é uma relação termo a termo, ele não está preso à literalidade. Segundo Pêcheux (1975) *apud* Orlandi (2005, p. 44), a metáfora ocorre porque:

O sentido é sempre uma palavra, uma expressão ou proposição por uma outra palavra, uma outra expressão ou proposição; e é por esse relacionamento, essa superposição, essa transferência (metaphora), que elementos significantes passam a se confrontar, de modo que se revestem de um sentido (Idem).

No recorte da Emenda Constitucional nº. 51 há uma voz que ao enunciar particulariza o dizer, uma vez que recorta do interdiscurso o dito e, é o interdiscurso que faz com que a enunciação da Emenda Constitucional nº. 51 faça sentido para e por sujeitos.

Ao se submeter ao regime jurídico do Estado, isto é, da Emenda Constitucional nº. 51, o Agente Comunitário de Saúde e o Agente de Combate às Endemias são interpelados pela ideologia de sujeito livre. Essa submissão ao Estado está marcada no artigo nº. 198, inciso 4º, através da expressão “de acordo com”, que enunciativamente representa que só



poderão desempenhar as atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias aqueles que estiverem em conformidade com a lei.

Segundo Althusser (1985, p.104), a submissão ocorre porque “[...] o indivíduo é interpelado como sujeito [livre] para livremente submeter-se às ordens do Sujeito, para aceitar, portanto [livremente] sua submissão”. Sobre o sujeito Haroche (1992, p. 158) argumenta que:

Ser sujeito – de - direito não é nada mais que ‘ser para a lei’ [...]. Isto não se dá sem consequências, se a própria ideia do sujeito – de - direito implica, sobretudo e finalmente [...] que no universo das instituições centralistas não haja senão um só discurso possível e que ninguém possa avançar de rosto descoberto como tendo de fazer valer um desejo próprio.

Com o advento do capitalismo, a forma-sujeito religioso da Idade Média passa a ser representada pelo sujeito da sociedade moderna capitalista, submisso às leis com direitos e deveres estabelecidos. Esse sujeito de direito, conforme Orlandi (2005, p. 51), “preserva a ideia de autonomia, de liberdade individual, de não – determinação do sujeito, uma vez que essa forma de assujeitamento mais abstrata é característica do formalismo jurídico, do capitalismo”.

A sujeição do Agente Comunitário de Saúde e do Agente de Combate às Endemias está marcada no inciso 5 que diz: “§5º. Lei Federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias”.

Segundo a autora (Idem), “O sujeito de direito não é uma entidade psicológica, ele é feito de uma estrutura social bem determinada: a sociedade capitalista”. Neste sentido, “há determinação do sujeito, mas há, ao mesmo tempo, processos de individualização do sujeito pelo estado. Este processo é fundamental no capitalismo para que se possa governar”.

A Emenda Constitucional nº. 51 é assinada pelos componentes da Mesa da Câmara dos Deputados. Vejamos.

R3 Deputado Aldo Rebelo (Presidente) Deputado José Thomaz Nono (1º Vice-Presidente), Deputado Ciro Nogueira (2º Vice-Presidente), Deputado Inocêncio Oliveira (1º Secretário), Deputado Nilton Capixaba (2º Secretário) e Deputado João Caldas (4º Secretário), e pelos componentes da Mesa do Senado Federal: Senador Renan Calheiros (Presidente), Senador Tião Viana (1º Vice-Presidente), Senador Antero Paes de Barros (2º Vice-Presidente),



Senador Efraim Morais (1º Secretário), Senador João Alberto Souza (2º Secretário), Senador Paulo Octávio (3º Secretário) e Senador Eduardo Siqueira Campos (4º Secretário).

Essas figuras enunciativas que assinam a Emenda Constitucional nº. 51 representam a autoridade que se dá através da titulação (Deputado e Senador), e do aposto (Presidente, 1º e 2º. Vice-Presidente, 1º, 2º, 3º e 4º Secretário), que acompanha cada nome. O aposto, conforme Guimarães (2010, p.28), “é visto como um termo que, no interior do enunciado, se articula a um nome (substantivo), para explicá-lo. Assim, ele se diferencia dos caracterizadores (a Gramática tradicional os chama de “adjunto adnominal”), que se liga ao nome para particularizá-lo”. Ou seja, temos os apostos “Deputado” e “Senador”, “Presidente”, “1º Vice-Presidente”, “2º Vice-Presidente”, “1º Secretário”, “2º Secretário” “3º Secretário” e “4º Secretário” que, ao anteceder os nomes, explica a figura enunciativa que representa.

Segundo Guimarães (Idem), “o que se observa é que o aposto se articula com o nome, e nesta medida lhe traz um certo tipo de caracterização: por exemplo, explicativa, especificativa, enumerativa”. Neste sentido, o autor argumenta que “é preciso pensar o peso da assinatura como um ato de responsabilidade pelo dizer ao qual se apõe a assinatura (2011, p.54)”.

Queremos destacar que o agenciamento enunciativo da EC/51 funciona, na mesma dimensão do que diz Guimarães (2009, p. 50), “por uma relação do locutor com aquilo que ele fala, do locutor com o acontecimento enunciativo no qual ele fala aquilo que ele fala, [...] e por uma relação entre os elementos linguísticos”. Nesta perspectiva, entendemos que o “Locutor só é Locutor enquanto falante determinado por este espaço político do dizer, o espaço de enunciação” (Idem), e a deontologia que ao distribuir os papéis sociais coloca aquele que fala, neste caso, as “Mesas dos Deputados e Senadores”, no lugar em que se fala” (Ibidem, 2005b, p.18).

Assim, a performatividade constitutiva do dizer da Emenda Constitucional nº. 51 se dá no processo de representação dos lugares sociais, em que aquele que diz, o Locutor (L), enquanto figura da enunciação o faz atravessado pelas diferenças de enunciações anteriores. Cada enunciação é particular no modo de dizer, e significa um recorte do passado, que se inscreve no presente e projeta um futuro. Logo, a enunciação da Emenda Constitucional nº. 51 é atravessada pelos sentidos da Lei nº. 10.507, de dez de julho de 2002, que criou a profissão



do Agente Comunitário de Saúde e tem como futuridade a enunciação da Lei n°. 11.350, que se deu ao dia cinco de outubro de 2006.

É a performatividade que assegura a validade dessa enunciação, fazendo com que ao ser enunciada a Emenda Constitucional n°. 51 seja publicada e validada enquanto uma norma jurídica. A performatividade configura o ato de enunciar, dizer do memorável algo que está inscrito e representa a posição sujeito em que somos tomados.

Portanto, a performatividade constitutiva do dizer da Emenda Constitucional n°. 51 se dá no processo de representação dos lugares sociais, em que aquele que diz, isto é, o Locutor (L), enquanto figura da enunciação o faz atravessado pelas diferenças de enunciações anteriores. Cada enunciação é particular no modo de dizer, e significa um recorte do passado, que se inscreve no presente e projeta um futuro. Logo, a enunciação da Emenda Constitucional n°. 51 pelos Deputados e Senadores é atravessada pelos sentidos da Lei n°. 10.507, de dez de julho de 2002, que criou a profissão do Agente Comunitário de Saúde e tem como futuridade a enunciação da Lei n°. 11.350, que se deu ao dia cinco de outubro de 2006.

Finalizando, dizemos que o sentido não está na situação e nem na intenção do sujeito em dizer algo, mas na relação de uma enunciação com o interdiscurso. O sentido atravessa as palavras, ou melhor, na relação do sujeito com a língua é que a política dos sentidos se constitui, uma vez que a linguagem é constitutiva do sujeito. Desse modo, há o conflito instalado entre duas categorias divididas, o Agente Comunitário de Saúde e o Agente de Combate às Endemias que estão de acordo com a Emenda Constitucional n°. 51, e os que lutam para pertencer, aqueles que precisam passar pelo processo seletivo e se adequar aos requisitos da Emenda Constitucional N°. 51.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**: notas sobre os Aparelhos Ideológicos de Estados (AIE); Tradução Walter José Evangelista; Maria Laura Viveiros de Castro. 9 ed. Rio de Janeiro: Graal, 2003.



BENVENISTE, Émile. O aparelho formal da enunciação. In: _____. **Problemas de Linguística Geral II**. Trad. de Eduardo Guimarães et. Al., revisão técnica de tradução Eduardo Guimarães. 2. ed. Campinas, SP: Pontes, 2006.

DUCROT, Oswald. **O dizer e o dito**. Trad. de Eduardo Guimarães et. Al., revisão técnica de tradução Eduardo Guimarães. Campinas, SP: Pontes, 1987.

FOCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979 (edição de 2005).

GADET, Françoise; PÊCHEUX, Michel. **A língua inatingível**: o discurso na história da linguística. 2ed. Tradução de Bethania Mariani e Maria Elizabeth Chaves de Mello. Campinas: RG, 2010.

GUIMARÃES, Eduardo. **Os limites dos sentidos**: um estudo histórico e enunciativo da linguagem. 3 ed. Campinas, SP: Pontes, 2005.

_____. **Semântica do acontecimento**: um estudo enunciativo da designação. Campinas, SP: Pontes, 2 ed. 2005.

_____. Domínio Semântico de Determinação. In: GUIMARÃES, Eduardo e MOLICA, Maria Cecília (Orgs.). **A palavra**: forma e sentido. Campinas, SP: Pontes Editores, RG Editores, 2007.

_____. A Enumeração – Funcionamento Enunciativo e Sentido. In: GUIMARÃES, E. R. J. e ZOPPI FONTANA, M. G. (Orgs.). **Cadernos de Estudos Linguísticos**.51/1. Campinas, SP: Setor de Publicações – IEL/ UNICAMP, Jan./Jun, 2009 p. 49-68.

_____. Quando o eu se diz ele: análise enunciativa de um texto de publicidade. In: **Revista da Anpoll**. Vol. 1, nº 29, 2010.

_____. **Análise de Texto**: Procedimentos, Análises, Ensino. Campinas, SP: Editora RG, 2011.

HAROCHE, Claudine. **Fazer dizer, querer dizer**. Tradução Eni P. Orlandi. São Paulo, SP: Editora Hucitec, 1992.

ORLANDI, Eni P. **Análise de Discurso**: princípios e procedimentos. 6 ed. Campinas, SP: Pontes, 2005.

PECHÊUX, Michel. **O Discurso**: estrutura ou acontecimento. Tradução Eni P. Orlandi. 5 ed. Campinas: Pontes, 2008.

_____. **Semântica e Discurso**. Uma crítica à afirmação do óbvio. Tradução Eni P. Orlandi [et al.]. 4 ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2009.

POLIGNANO, Marcus Vinícius. **História das Políticas de Saúde no Brasil** – Uma pequena revisão. S/D.

ZATTAR, N. A corte portuguesa mudou-se ou fugiu para o Brasil? In: **Webrevista discursividade**. Versão Eletrônica. 9. ed. 2012. Disponível em: <http://www.discursividade.cepad.net.br>. Acesso em 08 mai. 2012.



_____. **Os Sentidos de liberdade do escravo da constituição do sujeito de enunciação.**
Campinas, SP: Pontes Editores, 2012.