

revista

# poli

saúde  
educação  
trabalho

Ano V — Nº. 29 — jul./ago. 2013



Impresso  
Especial  
9912232122 DR/RJ  
Fundação  
Oswaldo Cruz  
CORREIOS

## SAÚDE: direito ou consumo?



**Eco das  
Manifestações**  
Saúde, educação  
e transporte

# Conheça o POLI

## Direção

55(21)3865-9700

## Vice-Direção de Desenvolvimento Institucional

55(21)3865-9707

## Vice-Direção de Ensino e Informação

55(21)3865-9729

## Vice-Direção de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico

55(21)3865-9705

## Laboratório de Educação Profissional em Atenção à Saúde

55(21)3865-9745

## Grupo de Trabalho em Saúde Mental

55(21)3865-9755

## Laboratório de Educação Profissional em Gestão em Saúde

55(21)3865-9780

## Laboratório de Educação Profissional em Informações e Registros em Saúde

55(21)3865-9765

## Laboratório de Educação Profissional em Manutenção de Equipamentos de Saúde

55(21)3865-9788

## Laboratório de Educação Profissional em Técnicas Laboratoriais em Saúde

55(21)3865-9784

## Grupo de Trabalho de Biossegurança

55(21)3865-9743

## Laboratório de Educação Profissional em Vigilância em Saúde

55(21)3865-9770

## Laboratório de Formação Geral na Educação Profissional em Saúde

55(21)3865-9720

## Laboratório de Iniciação Científica na Educação Básica

55(21)3865-9740

## Laboratório de Trabalho e Educação Profissional em Saúde

55(21)3865-9750

## Coordenação de Administração

55(21)3865-9820

## Coordenação de Cooperação Internacional

55(21)3865-9730

## Coordenação de Comunicação, Divulgação e Eventos

55(21)3865-9860

## Coordenação Editorial da Revista Trabalho, Educação e Saúde

55(21)3865-9850

## Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional em Saúde

55(21)3865-9732

## Coordenação Geral do Ensino Técnico de Nível Médio em Saúde

55(21)3865-9728

## Biblioteca Emília Bustamante

55(21)3865-9840

## Núcleo de Tecnologias Educacionais em Saúde

55(21)3865-9892

## Secretaria Escolar

55(21)3865-9865

## Serviço de Informática

55(21)3865-9810

## Serviço de Manutenção de Equipamentos e Instalações Prediais

55(21)3865-9870



Revista Científica da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz

Revista Trabalho, Educação e Saúde  
55 (21) 3865-9850 | [www.revista.epsjv.fiocruz.br](http://www.revista.epsjv.fiocruz.br)

## RETS

Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde

Secretaria Executiva da Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde (RETS)  
55 (21) 3865-9730



Biblioteca Virtual em Saúde  
55 (21) 3865-9840 | [www.bvseps.icict.fiocruz.br](http://www.bvseps.icict.fiocruz.br)



Observatório dos Técnicos em Saúde  
55 (21) 3865-9750 | [www.observatorio.epsjv.fiocruz.br](http://www.observatorio.epsjv.fiocruz.br)



Comitê de Ética em Pesquisa  
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz

Comitê de Ética em Pesquisa  
55 (21) 3865-9710

<b>Capa</b>	
Saúde: a voz das ruas e a voz do mercado	4
<b>Almanaque</b>	11
<b>Conae</b>	
Financiamento da educação	12
<b>Saúde nas mobilizações</b>	
Ana Maria Costa - "Sabemos que o projeto do SUS é capaz de dar conta deste clamor"	16
<b>Mobilidade urbana</b>	
Direito de ir e vir	18
<b>Público e Privado na Educação</b>	
O lucrativo mercado da educação superior	20
<b>Livros</b>	
O trabalho contemporâneo por uma perspectiva crítica	25
<b>Inovação</b>	
Inova Saúde	26
<b>Entrevista</b>	
Nilo Batista - 'Muita pena sinaliza pouco oxigênio democrático, sinaliza autoritarismo'	30
<b>Dicionário</b>	
Terceiro Setor	33

A revista estava quase pronta quando as pessoas resolveram ocupar as ruas. Manifestações seguidas, no Brasil inteiro, mudavam um cenário político e social que aparentava acomodação e passividade. E a Poli correu para acompanhar a velocidade dos movimentos. O curioso é que não foi tão difícil. Não por acaso, várias matérias que estavam pautadas tratavam exatamente das reivindicações que os movimentos sociais e manifestantes em geral gritavam nas ruas: menos financiamento do lucro privado e mais saúde e educação pública de qualidade.

Não é coincidência: a matéria de capa discute o caminho que vem sendo seguido pelo governo de inclusão pelo consumo, o que se traduz na manutenção e expansão de diversas formas de incentivo público às operadoras de planos de saúde e hospitais privados. Em entrevista, a diretora do Cebes, Ana Maria Costa, aponta o caminho, afirmando que o SUS pode responder às reivindicações populares.

Na continuidade da série sobre público e privado na educação, a pauta é a mesma: um levantamento sobre a importância do investimento público no crescimento do mercado privado de educação superior, que hoje é um dos maiores do mundo e movimenta altas cifras. Como esse tipo de relação público-privada, em que o público financia e o privado dá o tom, tem outras consequências para além do financiamento, a reportagem que apresenta o 'Inova saúde', subprograma do 'Inova Brasil' trata do impacto disso na produção do conhecimento e na inovação tecnológica. No 'Dicionário', nada mais pertinente do que uma discussão sobre o Terceiro Setor, conceito que operacionaliza a relativização da distinção entre público e privado.

A reportagem da série preparatória para a 2ª Conae discute financiamento, e traz referências importantes para a demanda de mais recursos para a educação, que também tomou conta das ruas. Para completar a lista das três pautas que mais se sobressaíram nos protestos, uma matéria discute a questão dos transportes, abordando a ideia de mobilidade urbana.

Esta edição traz ainda uma entrevista com Nilo Batista sobre a redução da maioria penal, debate que vinha ocupando os noticiários antes da onda de manifestações e que também se apresentou, ainda que de forma tímida, como exemplo das pautas conservadoras que também ganharam espaço nesse atual movimento de massa.

Na seção 'Livros', a resenha é do livro 'Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II', organizado por Ricardo Antunes.

Que venham os resultados de toda essa movimentação. Boa leitura.

Ano V - Nº 29 - jul./ago. 2013

Revista POLI: saúde, educação e trabalho - jornalismo público para o fortalecimento da Educação Profissional em Saúde.  
ISSN 1983-909X

#### Conselho Editorial

Cristina Araripe, Etelcia Molinaro, Felipe Machado, Francisco Bueno, Gladys Miyashiro, Grasielle Nespoli, Jairo Freitas, José Orblino, Júlio César Lima, Kelly Robert, Marcela Pronko, Marcelo Coutinho, Páulea Zaquini, Paulo Cesar de Castro Ribeiro, Sergio Munck, Tais Salvina, Valéria Carvalho



Facebook



Twitter

Assine Nosso Boletim

Envie e-mail para [comunicacao@epsjv.fiocruz.br](mailto:comunicacao@epsjv.fiocruz.br)

#### Coordenador de Comunicação, Divulgação e Eventos

Marcelo Paixão

#### Editora

Cátia Guimarães

#### Repórteres

André Antunes

Cátia Guimarães

Viviane Tavares

#### Projeto Gráfico e Diagramação

Zé Luiz Fonseca

Marcelo Paixão

#### Capa

Maycon Gomes

#### Assistente de Gestão

Educacional

Solange Santos

Valéria Melo

#### Editora Assistente de Publicações

Lisa Stuart

#### Tiragem

10.000 exemplares

#### Periodicidade

Bimestral

#### Gráfica

WallPrint

#### Endereço

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, sala 305 - Av. Brasil, 4.365 - Manguinhos, Rio de Janeiro - CEP: 21040-360 - Tel.: (21) 3865-9718 - Fax: (21) 2560-7484  
[comunicacao@epsjv.fiocruz.br](mailto:comunicacao@epsjv.fiocruz.br) | [www.epsjv.fiocruz.br](http://www.epsjv.fiocruz.br)

## Saúde: a voz das ruas e a voz do mercado

Renúncia fiscal e outras formas de incentivo à saúde privada são apontadas como estratégia de inclusão pelo consumo e desistência do SUS

Cátia Guimarães



AbriGilberto Costa

Os governos estão ouvindo as vozes erradas. Em vez de escutarem as milhões de pessoas que ocupam as ruas do país gritando por serviços públicos de qualidade, as políticas governamentais têm seguido as chamadas ‘Vozes da nova classe média’, título de uma pesquisa produzida pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República segundo a qual o que esse segmento da população quer é consumir serviços privados, principalmente de saúde e educação. A análise é de Lígia Bahia, professora e pesquisadora do Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que alerta: “A privatização da saúde no Brasil e sua origem e continuidade devem-se, sobretudo, a iniciativas empreendedoras e à intervenção estatal e não à escolha individual. Não são os indivíduos nem a sociedade (muitas vezes encarada como um punhado de gente dentro de algum lugar) que decidem privatizar a saúde”.

A reunião que a presidente Dilma Rousseff teria feito com dirigentes de planos de saúde privados para pensar novas formas de subsídio público, noticiada pelo jornal Folha de São Paulo em fevereiro, é, segundo a pesquisadora, mais uma mostra da estratégia de incluir segmentos crescentes da população por meio do incentivo ao consumo de serviços privados, e não pelo fortalecimento do serviço público. Além de ser considerado um retrocesso em relação à concepção de saúde como direito de todos e dever do Estado, inscrita no SUS, de acordo com Gastão Wagner, professor e pesquisador da Unicamp, esse modelo é economicamente inviável. “O modo de funcionamento da saúde privada — medicalizada, sem racionalidade e movida pela lógica da rentabilidade do capital — é muito caro. Hoje a saúde privada atende 25% da população e responde por 54% do gasto em saúde no Brasil. A expansão desse modelo para outros 25% vai dobrar esse custo. Já se dobrarmos os recursos do SUS, atenderemos 90% da população”, compara. E conclui: “Essa promessa de que o conjunto da população vai ter acesso à saúde privada não é verdadeira. As pessoas podem até estar tendo mais acesso a iogurte e carro, mas saúde é muito caro”.

Embora identifique a cartilha produzida pela SAE em 2012 como uma tentativa de dar embasamento científico a essas políticas, Lígia Bahia ressalta que o incentivo à saúde privada por meio de subsídios públicos não começou agora: remonta ao período da ditadura, se renova nos anos 1980, já por meio de uma política fiscal e, mais recentemente, após a criação do SUS, vem sendo renovado e expandido desde o governo Itamar Franco. Atualmente, a principal forma pela qual o Estado brasileiro tem colaborado com o mercado privado de saúde é a renúncia fiscal.

## Incentivo à demanda

Quem decide fazer um plano de saúde individual considera, na hora de fazer as contas, a dedução de imposto de renda que esse gasto lhe trará. Certo? Essa prática, tão naturalizada, significa que o governo está deixando de arrecadar recursos que poderiam ser investidos em serviços públicos, para que você possa pagar por um serviço privado de saúde, seja seguro, consulta médica ou odontológica ou exame. A esse imposto de que o Estado abre mão dá-se o nome de gasto tributário, uma perda de arrecadação que, só na saúde, mais do que dobrou de 2003 a 2011, segundo estudo realizado pelo pesquisador Carlos Octávio Ocké-Reis, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea). Em 2011, apenas com o imposto de renda pessoa física (IRPF), o governo deixou de arrecadar R\$ 7,7 bilhões — o total dos gastos tributários foi de quase R\$ 16 bilhões. Como esse subsídio é dado ao consumidor, atuando para facilitar, principalmente, a aquisição de planos de saúde e, consequentemente, ampliar esse mercado, ele é considerado um incentivo à demanda. Embora esse raciocínio seja base para muitas pesquisas da área de financiamento, Bruno Sobral, diretor de desenvolvimento setorial e diretor interino de normas e habilitação de operadoras da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), discorda dessa relação. “Isso é uma besteira. As pessoas não deixariam de ter plano de saúde se não houvesse esse benefício”, opina.

Segundo a pesquisa do Ipea, o gasto tributário com imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ), ou seja, o valor que as empresas abatem por oferecer assistência médica, odontológica ou farmacêutica aos funcionários, ficou em quase R\$ 3 bilhões em 2011. Lígia, no entanto, alerta que esse valor é mais baixo em função daquilo que ela considera uma outra forma de incentivo à demanda, que é o fato de as empresas poderem computar os gastos com saúde dos seus funcionários como custo operacional, aquela despesa considerada como necessária para o desenvolvimento das atividades de qualquer empresa. “Gasto com saúde ser tratado como custo operacional num país que tem um sistema universal de saúde é um contrassenso”, opina. Para as empresas, a vantagem é que o dinheiro empregado como custo operacional não é contabilizado no lucro e, portanto, não é taxado. Por isso, essa opção é ainda mais atraente do que a dedução do imposto de renda pessoa jurídica. E não se consegue ter ideia do montante que se deixa de arrecadar com isso.

Em relação ao IRPF, o estudo comparativo de 2003 a 2011, feito pelo Ipea, mostra que o gasto tributário com plano de saúde cresceu mais de 10%, enquanto as outras modalidades — hospitais, clínicas e profissionais de saúde no Brasil e no exterior — se mantiveram estáveis ou regrediram. Segundo Carlos Octávio Ocké-Reis, uma das conclusões possíveis é que as pessoas estão substituindo o desembolso direto para consultas e outros serviços pela compra de planos de saúde. O mesmo estudo mostra que, nesse período, o lucro líquido do mercado de plano de saúde cresceu mais de 2,5 vezes, um desempenho acima da inflação. De acordo com o pesquisador, além de mostrar que o gasto tributário em saúde está favorecendo atividades econômicas lucrativas, que não precisariam desse incentivo, outra dedução possível, a partir dos dados, é que a renúncia fiscal pode estar induzindo o fortalecimento do mercado de planos de saúde em detrimento do SUS. Como o SUS é para todos, ele conclui: “Isso significa que, em termos per capita, quem tem plano de saúde recebe mais recursos do governo federal do que quem não tem”.

Mesmo reconhecendo o custo político de se eliminar esse tipo de ‘benefício’, que atinge principalmente a classe média, Ocké-Reis acredita que uma das medidas cabíveis seria estabelecer um teto para as deduções de gastos em saúde, como já existe para os gastos com educação. O diretor da ANS discorda. Segundo ele, a diferença é que as demandas de saúde, “por natureza”, são imprevisíveis. “Não se sabe quando nem quanto vamos precisar”, diz Sobral, apesar de essas variáveis terem pouca

influência sobre os planos de saúde, que, de modo geral, funcionam na forma de um seguro, em que se paga independentemente de quando e o quanto se vai usar.

De acordo com Lígia Bahia, é preciso considerar ainda que o mercado de plano de saúde no Brasil é preponderantemente empresarial. “A grande briga com a renúncia fiscal não se dá contra a dedução de IRPF da classe média”, opina. Aquilas Mendes, professor de Economia da Saúde da Universidade de São Paulo (USP), concorda: como uma das medidas para conter o financiamento público da saúde privada, ele defende a extinção da renúncia fiscal para empresas, embora acredite que, com um trabalho político de esclarecimento e convencimento da população, a dedução do imposto de renda de pessoa física também pode — e deve — ser progressivamente extinta.

De fato, dados da ANS mostram que, em 2012, 77,3% dos beneficiários de plano de saúde no país estavam em contratos coletivos. O diretor da ANS confirma que o que tem feito esse mercado crescer atualmente são os planos de empresas, principalmente em função do aumento do emprego formal. Ele identifica ainda, como fator de influência, a pressão dos sindicatos pela garantia desse ‘benefício’ aos trabalhadores. Mas, no episódio da suposta reunião da presidente Dilma com empresários desse setor, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) emitiu uma nota em que defende que “a prioridade do governo com a saúde deve ser o fortalecimento do SUS”, considera “inadmissível que recursos públicos sejam destinados a planos de saúde privados” e “repudia veementemente qualquer iniciativa que ignore e prejudique os trabalhadores e trabalhadoras”.

Outras formas de incentivo público à demanda por saúde privada são os subsídios aos planos de saúde dos trabalhadores das estatais e o gasto direto com planos de saúde de servidores públicos. Segundo uma nota técnica do Ipea, produzida por Ocké-Reis e Fausto dos Santos, que hoje está no



Ministério da Saúde, em 2006 o gasto total com assistência médica e odontológica dos servidores e funcionários do governo federal e das empresas estatais foi de pouco mais de R\$ 2 bilhões. Em 2006, a lei 11.320 criou uma nova forma de incentivo, garantindo aos servidores públicos federais o ressarcimento de parte do valor gasto com planos e seguros de saúde privados.

De acordo com o Portal da Transparência do governo federal, na ação nº 2004, que diz respeito à “assistência médica e odontológica a servidores, empregados e seus dependentes”, o total de gasto direto foi, em 2012, cerca de R\$ 185 milhões, além de pouco mais de R\$ 10 milhões de transferência direta. Quando se faz a busca por favorecido, o site mostra que, no mesmo ano, as cooperativas ligadas à Unimed em todo o país receberam o maior volume de gasto direto da União, cerca de R\$ 91 milhões; já a Amil, maior empresa de plano de saúde do país, recebeu R\$ 24 milhões.

E tudo indica que essa política gera uma reação em cadeia. Francisco Balestrin, presidente do Conselho de Administração da Associação Nacional dos Hospitais Privados (Anahp), diz que o crescimento do número de beneficiários de planos de saúde tem impacto direto sobre os prestadores de serviço. “Se os planos de saúde continuarem a crescer no ritmo em que estão, vamos precisar de um número muito maior de leitos para atender a essa demanda. E os hospitais privados não têm como garantir isso”, avisa, sugerindo a necessidade de apoio governamental.

### **Subsídios diretos: incentivo à oferta**

Mas o volume de subsídios públicos ao mercado privado de saúde se dá também por meio da redução da alíquota do imposto pago pelas empresas desse setor. E, como tem acontecido com todos os setores da economia beneficiados pela política de desoneração fiscal (ver reportagem na Poli nº 26), os impostos e contribuições de que se abre mão são exatamente aqueles mais diretamente vinculados ao financiamento das políticas sociais. Um exemplo é a contribuição para o financiamento da seguridade social (cofins). De acordo com Lígia Bahia, com a lei 10.833/2003, o governo tentou aumentar a alíquota dos estabelecimentos de saúde — hospitais, prontos-socorros, clínicas médicas, odontológicas, de fisioterapia e de fonoaudiologia, laboratórios de anatomia patológica, citológica ou análises clínicas, clínicas de diálise, raio X, radiodiagnóstico e radioterapia — de 3% para 7,6%, mas acabou cedendo à pressão das empresas do setor, que, segundo a pesquisadora, tiveram o apoio da Frente Parlamentar da Saúde.

Recentemente, em 2012, a lei 12.715, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica, abriu mão do recolhimento de mais impostos, garantindo “isenção fiscal a ações e serviços de atenção oncológica, desenvolvidos por instituições de prevenção e combate ao câncer”. “Temos uma espécie de Lei Rouanet para os hospitais privados do câncer. Agora os hospitais privados de um sistema universal de saúde vão viver de doação”, ironiza Lígia. A pesquisadora aponta que as empresas têm sido beneficiadas também pelo que ela chama de “jurisprudência pacífica dos tribunais”, que tem garantido que o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) não incida sobre a importação de equipamentos médico-hospitalares.

A pesquisadora ressalta ainda a criação de nichos específicos que permitem a expansão do mercado privado e de algumas empresas em particular. Segundo ela, esse foi o caso da regulamentação, pela ANS, dos planos coletivos por adesão, que garantem os benefícios de um ‘plano empresa’ sem que exista vínculo empregatício. Isso significa que os beneficiários podem estar ‘reunidos’ em torno de uma associação, sindicato, conselho profissional ou fundação privada, entre outros tipos de entidades. Segundo Lígia, a abertura desse mercado possibilitou, por exemplo, que a Qualicorp rapidamente se tornasse, como o seu próprio site anuncia, a “maior administradora de benefícios do Brasil”, com mais de 4,4 milhões de clientes.

As empresas, no entanto, não estão satisfeitas. O presidente do conselho de administração da Anahp reclama que o setor de saúde não foi contemplado com os incentivos fiscais que o governo federal tem dado a diversas áreas da economia. “Até o setor de pedras ornamentais foi desonerado”, compara Balestrin. E lamenta: “Não existe incentivo para o setor privado da saúde. O financiamento hoje é feito por bancos privados, com taxas de mercado. É por isso que você ouve cada vez mais se falar em filas e falta de leitos nos hospitais privados”.

Há diversos sinais de que esse discurso dos empresários da área pode estar surtindo efeito. Mesmo depois de o governo ter negado a notícia publicada na Folha de São Paulo sobre a criação de um pacote de medidas de incentivos aos planos privados, e de entidades representativas do movimento sanitário, como a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e o Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (Cebes) terem repudiado essa ideia, rumores continuaram a aparecer na imprensa. Matéria publicada no jornal O Globo de 5 de abril, por exemplo, diz que o governo está estudando a possibilidade de reduzir PIS e cofins para “aliviar os custos” das operadoras de planos de saúde e desonerar a folha de pagamento dos hospitais que prestam serviço a essas operadoras.

Lígia Bahia conta que, na época da notícia divulgada na Folha, foi difícil imaginar o que poderia ser o tal pacote de incentivos que o governo ofereceria às operadoras já que, segundo ela, quase tudo que poderia ser desonerado já foi. Mas hoje ela tem uma hipótese: acha que a alternativa seria liberar os hospitais privados do pagamento da previdência social, o que também reduziria os custos das empresas de planos de saúde junto a esses hospitais. “É perverso”, opina.

### **Quando o privado está no público**

Segundo estudo realizado por Lígia Bahia e Mario Scheffer, professor da Faculdade de Medicina da USP, uma das estratégias das empresas privadas ligadas ao mercado da saúde para garantir seus interesses pode ser o financiamento de campanha. Segundo levantamento feito por eles, nas eleições de 2010, 48 operadoras de planos de saúde doaram oficialmente mais de R\$ 11,8 milhões para a campanha de 153 candidatos. Na eleição para a presidência, destaca-se a participação da Qualicorp Corretora de Seguros, que doou R\$ 1 milhão para a campanha da presidente Dilma Rousseff e R\$ 500 mil para o candidato José Serra — entre as operadoras, a empresa

foi a segunda maior doadora, ficando atrás apenas da Unimed do Estado de São Paulo/Federação Estadual das Cooperativas Médicas. Entre os candidatos a governador, os que receberam mais recursos de operadoras foram Geraldo Alckmin, de São Paulo, para quem a mesma Qualicorp doou R\$ 400 mil e Sergio Cabral, do Rio de Janeiro, que recebeu R\$ 170 mil divididos entre a Amil e a Amico. Três senadores, 38 deputados federais e 26 deputados estaduais também receberam doações. Ao todo, as operadoras financiaram candidatos de 19 partidos, sendo a maior parte para o PMDB, PSDB e PT.

O estudo aponta ainda alguns exemplos de atuação possível dessas empresas junto ao Executivo e ao Legislativo federal e estadual, como o acompanhamento e intervenção na tramitação de projetos de lei que afetem seus interesses, a influência na contratação de planos de saúde privados para funcionários públicos com recursos do Estado e, no senado, a aprovação de nomes indicados por elas para a diretoria da ANS.

Recentemente, um artigo publicado no Globo e na Folha de São Paulo pelo jornalista Elio Gaspari denunciou que a diretoria da Agência tem sido ocupada por pessoas vindas dos planos de saúde, empresas que a ANS deveria fiscalizar. Naquele momento, estava acontecendo, no senado, a sabatina de Leandro Tavares, que depois de já ter sido da Agência, foi trabalhar na Amil e agora estava de volta. O texto citava ainda um executivo da Qualicorp, que teria composto a diretoria da ANS entre 2009 e 2012. “A experiência do profissional da iniciativa privada trabalhando no governo só enriquece”, responde Bruno Sobral, um dos diretores da ANS. E completa: “Do ponto de vista da conduta junto às operadoras, só vi aqui diretores com grande espírito público”.

Lígia Bahia diz que, nascida num processo contraditório, mas ainda assim como uma vitória, a ANS internalizou os conflitos, distribuindo representantes dos diferentes interesses pelas suas diretorias, e se afastou do SUS. “A esquerda sanitária denuncia, articulistas denunciam nos jornais, mas nada adianta”, diz.

Para Ialê Falleiros, professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), a ANS é um exemplo de entidade que, apesar de não ser empresarial, tem ajudado a inverter a lógica de influência entre público e privado. Segundo ela, a Agência, criada para garantir o papel do Estado de regulamentação do mercado de planos de saúde privados, abandonou a tarefa de pautar o privado pela lógica do público: ao contrário, adota o ideário do mercado e age para garantir a sua sustentabilidade e harmonizar os diferentes interesses envolvidos nesse mercado, como o das operadoras de planos e dos hospitais. “Não existe a doença privada e a pública”, opina Bruno Sobral, para defender que, idealmente, o financiamento do SUS e da saúde privada deveria ser igual “em termos de escopo, organização e recursos”. “Essa aproximação entre o modelo privado e o público é natural em relação à atenção à saúde”, diz. Ele acredita que o SUS é um modelo a ser seguido. “Não necessariamente com a quantidade de recursos oferecidos ao paciente, o tempo de espera, a falta de equipamentos”, relativiza. E completa: “O SUS é o maior concorrente das operadoras”.

### **Enquanto isso, o SUS...**

O Ministério da Saúde não quis se pronunciar, para esta reportagem, sobre a renúncia fiscal, alegando que essa política não diz respeito apenas à saúde. Mas o diretor do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas do Ministério da Saúde, Fausto Pereira dos Santos, reforçou, por email, que os investimentos na saúde pública têm crescido. “O investimento federal triplicou nos últimos dez anos: de R\$ 28,3 bilhões em 2002 para R\$ 93,4 bilhões em 2012. O valor do orçamento aprovado para 2013 é de R\$ 99,3 bilhões, portanto, um aumento de quase R\$ 6 bilhões em relação ao ano anterior”, diz. De fato, de acordo com a pesquisa do Ipea, de 2008 a 2011, o gasto tributário em saúde diminuiu

em relação ao gasto federal em saúde (entendido como as despesas com ações e serviços públicos de saúde financiados com recursos próprios), o que, segundo Carlos Octávio Ocké-Reis, pode indicar algum aumento do investimento no setor público.

Mas esse otimismo está longe de ser consensual. Aquilas Mendes, professor de Economia da Saúde da USP, destaca que o gasto do governo com ações do serviço público de saúde em relação ao PIB (Produto Interno Bruto) se mantém estável desde 1995 — e a pesquisa do Ipea comprova essa estabilidade no período estudado, de 2003 a 2011. Ele faz as contas: países com sistemas universais como o do Brasil aplicam pelo menos 8% do PIB na saúde; aqui, a saúde pública recebe apenas 3,8% do PIB, segundo dados de 2011, um montante de R\$ 138 bilhões. E a regulamentação da Emenda Constitucional 29, que não garantiu mais recursos para a saúde, pode ter piorado a situação: como o investimento do governo federal ficou atrelado ao PIB, de acordo com Aquilas Mendes, isso pode significar inclusive menos investimento, já que de 2011 para 2012, por exemplo, o PIB caiu. Ele destaca que, se a demanda do Movimento Saúde + 10, de garantir a aplicação de 10% da receita bruta da União no setor fosse aprovada, isso significaria mais R\$ 43 bilhões ao ano. “Ainda assim estaríamos longe do investimento dos outros países”, compara. Para fechar o quadro, diz, além dos recursos que se deixa de arrecadar com isenção fiscal, a seguridade social perde R\$ 53 bilhões anuais, em valores de 2011, em função da Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo que permite ao governo federal aplicar livremente 20% desse orçamento.

Aquilas lembra que a renúncia fiscal não é uma prática só da área da saúde e sim uma política de governo que atinge todas as áreas. E, segundo ele, essa política de desoneração tributária, justificada como forma de fomentar o crescimento econômico, tem penalizado, principalmente, o orçamento que deveria ser da seguridade social, com isenções de cofins e CSLL (contribuição social sobre o lucro líquido), por exemplo. “O capital privado tem sido chamado a investir no país às custas do desfinanciamento da área social”, diz. E completa: “Argumenta-se que essa política visa aumentar a competitividade da empresa brasileira. É uma falácia: não se aumenta competitividade deteriorando as condições de trabalho e proteção social de um país”. Por tudo isso, Aquilas defende que o movimento sanitário precisa ir além do específico: mais do que reivindicar o aumento do percentual de investimento, é preciso discutir a política econômica do país. “A utilização do fundo público pelo setor privado só tem sido intensificada”, alerta.

Segundo Lígia, esse processo acontece *pari passu* a uma mudança na concepção do direito à saúde. “O SUS sumiu do discurso governamental”, diz, explicando que, na trilha das ‘Vozes da nova classe média’, a propaganda do governo federal, muito voltada para beneficiários de planos de saúde, associa cada vez mais o direito ao pagamento. “Há uma desistência do SUS”, concorda Gastão Wagner.

## Cultura da colaboração

De acordo com Ialê Falleiros, professora-pesquisadora da EPSJV/Fiocruz, o espaço que o setor empresarial tem conquistado nas políticas de saúde é um exemplo do que ela chama de “cultura da colaboração”, um processo que, entre outras coisas, tenta eliminar as barreiras entre público e privado, sempre a favor do mercado. E isso é resultado da crescente organização coleiva das entidades empresarias da saúde, que existe desde os anos 1960 mas precisou se reorganizar nos anos 1980, a partir da democratização.

Os estudos que a pesquisadora fez para sua tese de doutorado mostram que, já no nascimento do SUS, essas entidades estavam lá. Representados pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde (Fenaess), entidade sindical patronal que era o braço da saúde na

Confederação Nacional do Comércio (CNC), os empresários dessa área não participaram da 8ª Conferência Nacional de Saúde, que deu forma ao SUS, mas se organizaram para disputar seus interesses na Assembleia Nacional Constituinte. Já naquele momento, segundo Ialê, suas principais reivindicações eram a não-estatização da saúde e a não-priorização do serviço público no financiamento estatal. Mesmo tendo propostas rejeitadas, a Federação comemorou uma conquista maior, que precisava ser mantida: a garantia constitucional de que a assistência à saúde seria facultada à iniciativa privada.

O passo seguinte, de acordo com a pesquisadora, foi se desvincular da CNC e criar, em 1994, a Confederação Nacional da Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços (CNS), que desempenha um papel cada vez mais importante nessa “cultura da colaboração”. “A CNS entende que precisa atuar junto aos sanitaristas, incorporar o discurso do SUS”, explica Ialê. Em sua tese, ela procura demonstrar como a organização política do empresariado da saúde em entidades como a CNS tem conseguido não só garantir os seus interesses como atuar diretamente junto ao Estado na definição da política nacional de saúde.

Exemplo de sucesso dessa “cultura da colaboração” é a participação da Associação Nacional de Hospitais Privados em vários “modelos de compartilhamento público-privado” que, segundo Balestrin, envolvem governos estaduais e o governo federal. “Os hospitais de excelência participam de muitos projetos: reestruturação de hospitais universitários no Rio de Janeiro, treinamento de pessoal em várias regiões do Brasil”, exemplifica. Em 2009, o Ministério da Saúde lançou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (Proadi-SUS), que ofereceu o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) para instituições de saúde privadas consideradas de excelência. A contrapartida ‘beneficente’ que elas devem dar é desenvolver projetos de

intervenção no SUS. Seis hospitais de excelência — Albert Einstein, Sirio Libanês, Hospital do Coração, Oswaldo Cruz, Moinhos de Vento e Samaritano — estão capitaneando 111 projetos de desenvolvimento institucional do SUS, em diversas áreas, como capacitação de profissionais, aprimoramento da gestão e inovação tecnológica. “Não se tem controle sobre o mérito dos programas oferecidos como contrapartida”, alerta Aquilas Mendes.

Em termos financeiros, isso significa, de acordo com o portal do Ministério da Saúde, uma isenção fiscal de R\$ 993 milhões em três anos — e isso para hospitais reconhecidos não só pela excelência mas também por atenderem a população de mais alta renda. Esse acordo, no entanto, tem chamado atenção também por outro aspecto: institui o privado como referência e carro-chefe das mudanças no setor público. “O que os governos brasileiros têm esquecido é que o público é que precisa ser referência para o privado e não o contrário”, alerta Sonia Fleury, pesquisadora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Para Balestrin, da Anahp, entidade da qual os seis hospitais beneficiados pelo Proadi são associados, isso não é um obstáculo: “Somos uma instituição técnica, que busca, através de atividades estruturantes, contribuir para os nossos hospitais e para o sistema de saúde em geral. Praticamos *advocacy*, que não é bem uma representação política, mas a defesa de princípios técnicos em que acreditamos”, explica. E completa: “Para nós, pouco importa quem está na gestão do sistema sanitário. Estamos sempre dispostos a colaborar”.

Balestrin acredita que a melhor forma de o setor privado de saúde funcionar é existir um setor público “exuberante”. “Porque aí o cidadão vai poder optar”, diz. Segundo ele, o único motivo para existir tensão entre o público e o privado é o subfinanciamento do SUS. “O sistema público está sequestrado pela falta de recursos. Não é que o setor privado invista muito, o público é que investe pouco”,

analisa. Ele inclusive defende o Proadi como uma forma “inteligente” de garantir recursos para o setor público. “Os hospitais precisam transformar todo o dinheiro da isenção em projetos que são canalizados para instituições públicas que o Ministério da Saúde aponta. Imagina se esse dinheiro fosse depositado na conta do Tesouro Nacional: como iríamos garantir que ele iria pra a saúde?”, opina.

### Impactos sobre o modelo de atenção

Além dos impactos financeiros, a participação dos setores empresariais da saúde na formulação de políticas traz consequências também para a organização do modelo de atenção proposto pelo SUS. Gastão Wagner explica que a forma de organizar o cuidado que o SUS tenta implementar — com foco na promoção da saúde, equipes multidisciplinares, entre muitas outras características — é inspirada na tradição dos sistemas nacionais de saúde que integram um Estado de Bem-estar Social. “Mas a viabilidade desse modelo implica quebrar a lógica privada na saúde”, diz.

Bruno Sobral, da ANS, não reconhece essa contradição. Ele diz que as operadoras estão percebendo que o modelo do SUS deve ser imitado. “O problema é que elas nem sempre conseguem se organizar dessa forma, já que é difícil encontrar oferta de atenção básica no mercado, porque dá pouco retorno. Em função dessa dificuldade, elas estão construindo redes próprias”, explica. Gastão diz que também nos EUA algumas empresas adotam parte das diretrizes de sistemas como o SUS, mas a lógica — e o resultado — é bem diferente. “Nesses casos, o médico generalista é muito mais um regulador da demanda, com o objetivo de diminuir custos, do que um profissional com o papel que ele deve ter na atenção básica”, compara.

O problema, segundo o professor, é que nem o SUS conseguiu desenvolver esse modelo “em toda a sua potência”. “Não conseguimos construir redes regionais integrais e fluxo desburocratizado entre as instâncias do sistema, a estratégia de saúde da família tem baixa comunicação com os hospitais”, exemplifica. E, para Gastão, uma das razões é exatamente esse mix entre público e privado. Segundo ele, a dependência do setor privado no Brasil, desde a década de 1980, é muito maior do que nos outros países que implementaram sistemas universais. Ele conta que o SUS já nasceu com 60% dos ambulatorios e 70% dos hospitais sendo privados, atuando pela compra de serviços. “E depois dos anos 1990, com a gestão das OS [organizações sociais] e outros modelos parecidos, o que era público passou a funcionar de forma semelhante aos filantrópicos, o que dificulta a integração em rede”, lamenta. E conclui: “A atenção primária interfere no hospital, na saúde mental e vice-versa. A gente não conseguiu articular isso em rede, em grande medida, pela resistência dos hospitais privados e dos médicos”.

### Mas e a nova classe média?

Para os governos mais recentes, no entanto, do essa política de incentivo estaria justificada pelo desejo de uma camada crescente da população, que tem sido identificada como a “nova classe média”. Segundo a notícia publicada na Folha de São Paulo, por exemplo, o suposto pacote de incentivos que o governo negociaria com as empresas de planos de saúde teria como alvo principal exatamente essas classes C e D. O cenário seria mais ou menos o seguinte: com o aumento do padrão de renda, 35 milhões de pessoas ascenderam da classe baixa para a classe média nos últimos dez anos. Com isso, o Brasil seria hoje um país em que mais da metade da população — 53% ou 100 milhões de pessoas — estão na classe média. Os dados são da cartilha ‘Vozes da nova classe média’, resultado de um projeto desenvolvido pela SAE em parceria com a Caixa Econômica Federal e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), com o objetivo de “contribuir para o devido aprofundamento do

conhecimento sobre a classe média” — um conhecimento que, segundo a cartilha, é “fundamental à adequação das políticas públicas”.

O fato é que, embora os dados sobre a renda da população sejam objetivos, a conclusão sobre essa ampliação da classe média está longe de ser consensual. “Esse é um argumento falacioso”, diz o professor de Economia da Saúde, Aquilas Mendes. Segundo ele, o governo Lula diminuiu a desigualdade no Brasil porque elevou o salário mínimo real e ampliou programas de distribuição de renda para populações miseráveis. “Mas isso foi um incremento da renda para possibilitar o acesso às necessidades mínimas. Não significa falar em classe média”, analisa.

De acordo com a pesquisa da SAE, são “considerados pertencentes à classe média todos aqueles com baixa probabilidade de passarem a ser pobres no futuro próximo”. “Empiricamente”, segundo o texto, isso significa que podem ser considerados como de classe média todos que têm uma renda per capita entre R\$ 291 e R\$ 1.019 por mês. Quem ganha menos do que isso pertence à classe baixa e quem ganha mais está na classe alta. “Primeiro, tal abordagem coloca em um mesmo estrato indivíduos com rendimento familiar mensal tão dissímil como a variação entre R\$ 1.200 e R\$ 5.174 — uma disparidade de 430% entre o piso e o teto!”, critica Mathias Luce, professor do Departamento de História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e coordenador do Núcleo de História Econômica da Dependência Latino Americana, em artigo publicado na revista Trabalho, Educação e Saúde de janeiro deste ano. Em segundo lugar, continua ele, “inclui na denominação de classe média um universo de milhões de famílias cujos rendimentos sequer alcançam o salário mínimo necessário do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)”. Por fim, o professor diz que falta rigor na utilização do potencial de consumo como um dos critérios para se considerar a ascensão desse contingente populacional à classe média. Segundo ele, esse raciocínio ignora três fatores importantes: “o endividamento das famílias, o aumento do desgaste da força de trabalho” para conseguir acessar os bens duráveis, e o barateamento de vários desses produtos, que “passaram à condição de bens de consumo necessário”. Para outros críticos, na saúde não é diferente: “Temos que desconstruir essa ideia de que vai haver extensão de cobertura pela saúde suplementar. Não vai. As empresas já chegaram ao teto. Por isso estão atrás do Estado”, diz Gastão.

De acordo com o texto de Mathias Luce, o aumento do consumo se deu às custas do endividamento familiar. Ele exemplifica: em 2010, as famílias na faixa de renda C foram responsáveis por mais de 44% do consumo de eletrodomésticos. Mas, no cadastro de devedores da Confederação Nacional dos Dirigentes Logistas, as famílias dessa mesma faixa respondiam por 47% da inadimplência. Ele conclui ainda, a partir dos dados que sistematiza, que 64% das famílias inadimplentes recebem abaixo do salário mínimo necessário estipulado pelo Dieese. “A chamada ‘classe C’, que seria a ‘classe majoritária’, só é majoritária em termos percentuais porque é classe trabalhadora e não ‘classe média’, termo que remete — mesmo que seus ideólogos o neguem — à ideia de estrato intermediário entre proprietários do capital e trabalhadores comuns”, conclui.

Mas o fato é que essa leitura da existência de uma nova classe média no Brasil tem justificado a opção por determinadas políticas públicas. Sem discutir os determinantes das escolhas, a cartilha da SAE aponta, por exemplo, que 60% da população, de todas as classes, julgam que os hospitais privados são melhores do que os públicos. “Quanto ao papel do Estado na oferta de serviços de saúde e educação, existe, pela ótica do comportamento, uma demanda crescente por serviços privados com o aumento no nível de renda”, conclui o texto. Além do maior acesso ao emprego formal e, conseqüentemente, a planos de saúde coletivos, o documento aponta outras três razões para que essa classe média prefira a saúde privada: “a maior disponibilidade de recursos”, “o maior apreço desta classe pela maior qualidade oferecida pelos serviços privados” e

O Dieese calcula, mensalmente, qual seria o valor do salário mínimo necessário para suprir as necessidades básicas da população brasileira. O cálculo leva em conta, por exemplo, o preço da cesta básica. O valor estabelecido para maio de 2013 era R\$ 2.873,56.

“a maior inadequação dos serviços oferecidos às necessidades dos mais pobres”. Segundo Lígia Bahia, que caracteriza esse estudo como “ciência vulgar”, o objetivo é mostrar a opção pelo privado como uma preferência “natural” dos indivíduos. “Já tem quem esteja dizendo por aí que a privatização da saúde é uma opção da ‘sociedade’”, ironiza.

Mesmo que se restrinja a discussão de políticas públicas a uma questão de opinião, não há consenso sobre as conclusões. Uma pesquisa desenvolvida pela professora Lena Lavinas, do Instituto de Economia da UFRJ, e concluída em 2012, com o financiamento da Finep, indica um caminho contrário ao apontado pela cartilha da SAE. Segundo o relatório do estudo, intitulado ‘Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira’, 59,1% dos brasileiros “têm consciência de que a provisão pública de educação e saúde é indispensável ao bem-estar e aceitaria pagar mais impostos se estes viessem a ser de fato aplicados a este fim”, o que significa, de acordo com a pesquisa, que “são majoritários os brasileiros que julgam que educação e saúde devem ser bens públicos e universais”.

Para Lígia Bahia, o fato de parcelas da população, seja a ‘nova classe média’ ou a “classe operária de macacão”, almejem ou não um plano de saúde, é apenas resposta a um determinado estado de coisas. E ela aposta: “É de se esperar que, na medida em que se acumulem as experiências negativas da privatização, a pressão por um efetivo Welfare State seja apenas uma questão de tempo”. Não será esse o recado enviado pelas vozes das ruas? ●



## A MÍDIA NÃO SABE OU NÃO QUER COBRIR MANIFESTAÇÕES?

Casos clássicos como a cobertura da ‘Diretas Já’ pelo Jornal Nacional são constantemente lembrados nas faculdades de jornalismo. Na ocasião, o telejornal com maior número de espectadores do país cobriu o comício que reuniu cerca de 300 mil pessoas na Praça da Sé em 1984, em São Paulo, como uma grande festa de aniversário da cidade. Com a chamada ‘Festa em São Paulo. A cidade comemorou seus 430 anos com mais de 500 solenidades. A maior foi um comício na praça da Sé’, o jornal dava a notícia sobre este fato que ficou para a história. Em 2004, o livro ‘Jornal Nacional – A notícia faz história’, publicado pela Zahar, negou a manipulação, dizendo que a cobertura não foi clara por conta da censura imposta pela ditadura que governava o país naquele momento. “Com o passar dos anos, fatos misturaram-se a mitos até que uma versão falsa ganhasse as páginas de muitos livros sobre o assunto”, diz o texto.

Mas o golpe de Estado que resultou na ditadura que prejudicaria a cobertura do JN 20 anos depois foi exaltado pelo jornal do mesmo grupo em 2 de abril de 1964. O editorial intitulado ‘Ressurge a Democracia’, publicado um dia após o golpe, traz em seu texto as seguintes impressões do momento: “Vive a

Nação dias gloriosos. Porque souberam unir-se todos os patriotas, independentemente de vinculações políticas, simpatias ou opinião sobre problemas isolados, para salvar o que é essencial: a democracia, a lei e a ordem. (...) a legalidade não poderia ser a garantia da subversão, a escora dos agitadores, o anteparo da desordem”.

A ‘desordem’ passa a ser pauta mais uma vez da imprensa atualmente, mas a cobertura atual ainda não encontrou uma linha de raciocínio e está sendo pressionada pelas mídias sociais. Como de costume, no início das manifestações, ainda na segunda semana de junho, a manchete “Contra a tarifa, manifestantes vandalizam centro e Paulista”, foi a capa da Folha de São Paulo no dia 12 de junho. No dia seguinte, o jornal foi ainda mais entusiasta da postura da polícia: ‘Governo de SP diz que será mais duro com o vandalismo’, diz a manchete. O que o jornal não esperava é que esse clamor pela violência poderia atingir, inclusive, jornalistas do seu próprio grupo. Após pelo menos 15 jornalistas, sendo sete da Folha, serem atingidos pela violência policial, a cobertura mudou o tom, e trouxe em sua principal manchete uma crítica à violência, que um dia antes havia endossado. “Polícia reage com violência a protestos e SP vive noite de caos”.

### PRA LEMBRAR

#### 23 de julho

Em 1993, um grupo de extermínio formado por policiais militares assassinou a tiros oito pessoas, sendo seis menores de idade, que dormiam na porta da igreja da Candelária, centro do Rio. O episódio ficaria conhecido como Chacina da Candelária.

#### 1 de agosto

Em 1947, em São Paulo, aconteceu uma rebelião popular em reação a um reajuste de 150% nas tarifas e péssimos serviços de ônibus e bondes.



Pressionado pelas manifestações, Congresso analisou em tempo recorde projeto sobre royalties do petróleo para educação

## Financiamento da educação

Garantir 10% do PIB para a educação pública e acabar com os incentivos do governo à educação privada serão algumas das bandeiras na Conferência

André Antunes

Na última edição da Poli, a entrevista com Daniel Cara abriu a série especial sobre a 2ª Conferência Nacional de Educação (Conae). O coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação fez um balanço da primeira edição do evento, em 2010, e falou sobre suas expectativas para a próxima conferência, que ocorre em fevereiro de 2014. Como não poderia deixar de ser, a questão do financiamento teve centralidade em sua análise, uma vez que as deliberações da 1ª Conae para a área ainda não foram implementadas. Desde então, esse cenário passou por mudanças importantes: primeiro, a aprovação de um Projeto de Lei na Câmara que poderia significar um grande aporte de recursos para a área nos próximos dez anos; e, uma semana depois, a alteração desse mesmo projeto no Senado, com mudanças que retiraram mais de metade do valor anteriormente conquistado. Essa e muitas outras questões permanecem em aberto. Qual é o montante que o Estado deve investir na educação? Quanto desses recursos devem vir dos royalties do petróleo? De onde devem vir os recursos? Será que o principal problema é a falta de recursos ou a má gestão? Nesta segunda matéria da série preparatória da Poli sobre a Conae, daremos um panorama de algumas das principais questões e polêmicas que devem movimentar as discussões sobre financiamento na conferência.

### Propostas em disputa

Educação pública de qualidade foi uma das muitas reivindicações dos manifestantes que tomaram as ruas nas últimas semanas, e essa pressão já se faz sentir no poder público: na madrugada do dia 26 de junho, no auge das manifestações nas ruas, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 323/07, que segundo o professor da Universidade de Brasília (UnB) Luiz Araújo poderia garantir em torno de R\$ 225 bilhões para a educação até 2022. Com isso, estaríamos próximos da meta de investimento de 10% do PIB para a educação, como prevê o Plano Nacional de

Educação (PNE) que tramita no Senado. “Sem as manifestações isso não teria sido possível”, diz Daniel Cara, complementando: “Foi uma vitória importante, em prol dos direitos sociais”. O texto aprovado foi um substitutivo do deputado André Figueiredo (PDT-CE), e previa a destinação para a educação de 75% das receitas dos royalties dos contratos de exploração do petróleo e 50% do Fundo Social do pré-sal para a educação.

No entanto, uma semana depois da aprovação na Câmara, o projeto foi aprovado no Senado com alterações significativas, que retiraram cerca de R\$ 125 bilhões do montante que, pela proposta da Câmara, deveria ir para a educação até 2022. A questão é tão espinhosa que agora são três as propostas em disputa: uma do governo, uma da Câmara e outra do Senado. Em pronunciamento feito em resposta às manifestações no dia 22 de junho, a presidente Dilma Rousseff afirmou que seu governo “tem lutado, junto ao Congresso Nacional, para que 100% dos royalties do petróleo” e “50% dos recursos do pré-sal” fossem para a educação. Mas ela fazia referência ao PL 5500/13 do Executivo, que, como explica Luiz Araújo, destinaria apenas R\$ 120 milhões a mais para a educação em 2013, chegando a R\$ 8,9 bi a mais para a área no ano de 2022. Esse projeto de lei tramitava apensado ao PL 323/2007, que foi aprovado na Câmara poucos dias após o pronunciamento da presidente, porém com mudanças que elevaram em muito esse patamar. “O projeto aprovado na Câmara destinaria R\$ 5,9 bilhões a mais para a educação em 2013 e R\$ 47,8 bilhões no final do PNE, em 2022, o que significaria 1,1% do PIB”, explica Araújo. Isso significaria R\$ 225 bilhões a mais para a educação em dez anos. Só que as mudanças aprovadas no Senado alteraram novamente esse montante: se se mantiver esse último formato, os recursos do pré-sal trariam R\$ 850 milhões a mais em 2013 e R\$ 17,8 bilhões em 2022, totalizando cerca de R\$ 100 bilhões em dez anos, de acordo com Araújo. O projeto agora volta para a Câmara para ser analisado. Para Araújo, é importante pressionar para que a Câmara retome o texto original. “Impactada pelas manifestações, a Câmara teve um lampejo de lucidez, mas eu não sei quanto tempo esse lampejo vai durar. Talvez se as mobilizações voltarem, ela tenha uma ‘recaída’”, aposta.

### **PNE: ‘toma lá da cá’ no Congresso**

Outro projeto que tramita no Congresso Nacional e pode trazer mudanças para o financiamento da educação é o PNE, resultado das deliberações da 1ª Conae, que tramita desde 2010. A principal razão da demora, para muitos analistas, é o cabo de guerra que opõe governo e movimentos sociais do setor em torno da definição do percentual do PIB que deve ser destinado à educação: a 1ª Conae reivindicou 10% até 2014, o Executivo reduziu para 7%, até 2020, a Câmara aprovou um projeto que retoma o percentual da Conae, mas estendendo o prazo até 2020, números que foram mantidos na versão aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado. No entanto, ao mesmo tempo em que aprovou a destinação de 10% do PIB para a educação, o texto do relator José Pimentel suprimiu o trecho que estabelecia que esses recursos deveriam ir para a educação pública, o que na prática significa a possibilidade, por exemplo, de inclusão, nesse percentual, dos investimentos do governo federal na oferta de bolsas de estudos em instituições privadas por meio de renúncia fiscal, como o ProUni e o Pronatec. “O PNE vai ter que melhorar muito para que esse dinheiro do petróleo não seja gasto investindo em universidades e escolas de ensino técnico privadas, o que seria inaceitável”, pondera Daniel. Segundo José Marcelino Rezende, professor da Universidade de São Paulo (USP), esse direcionamento ocorre também na educação infantil, por meio de convênios do governo federal com instituições privadas. “Há muitas creches religiosas, comunitárias, e o que os estudos mostram é que o governo não faz isso porque a instituição é mais eficiente, e sim porque é mais barato, mas a qualidade é pior. Com isso, você acaba reproduzindo um modelo de escola pobre para pobres”, critica.

O relatório apresentado por Pimentel na CAE apresenta números que dão um indicativo do que isso significa em termos de recursos: segundo ele, o percentual do PIB alocado pelo governo exclusivamente no setor público girou em torno de 5,3% em 2011; no entanto, aponta Pimentel, quando se considera tudo o que foi “efetivamente alocado no setor educacional, onde entram, por exemplo, importante subsídio às creches conveniadas via Fundeb e a oferta de bolsas do Pronuni”, esse montante sobe para 6,1% do PIB, uma diferença de R\$ 32 bilhões. “É uma manobra que na prática significa desvio dos 10% do ponto de vista efetivo”, aponta José Marcelino.

A questão da destinação dos royalties do petróleo também está embutida no texto do PNE. A última versão do projeto, elaborada por José Pimentel recebeu 83 propostas de emendas na CAE, e uma delas foi feita pelo senador Randolfe Rodrigues (Psol-AP), que sugeriu que 100% dos royalties de todos os contratos de exploração de petróleo fossem para a educação, semelhante à do PL 323/07 aprovado em junho na Câmara, e não só os referentes a contratos firmados a partir de 3 de dezembro de 2012, como proposto por Pimentel. Contudo, a proposta foi rejeitada pelo relator.

A emenda proposta por Rodrigues propunha ainda a destinação de metade dos recursos de dividendos de estatais, como a Petrobras e o Banco do Brasil, para a educação, o que totalizaria, em números de 2010, R\$ 14 bilhões a mais. Só que, para isso, seria necessário alterar a lei 9.530/97, que obriga que todos os dividendos auferidos pelo governo federal sejam destinados à amortização da dívida pública. “Um verdadeiro absurdo”, nas palavras de Randolfe. Sob a justificativa de que essa lei era uma “importante salvaguarda para as finanças públicas”, Pimentel optou por não acatar a proposta. O projeto ainda precisa passar por duas comissões no Senado, de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esporte (CE); dali ele vai para o plenário

da Câmara para só então seguir para o Executivo para sanção.

## Quanto do PIB deve ir para a educação?

A justificativa do governo contra o investimento de 10% do PIB é de que não tem de onde tirar esses recursos. No entanto, o próprio Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, emitiu ainda em 2011 um comunicado em que apresentou alternativas para atingir o patamar de 10%. Entre outras propostas, o Ipea sugeriu diminuir as renúncias e isenções fiscais de impostos e outros tributos concedidas pela Receita Federal. Segundo o órgão, esses gastos indiretos do governo podem chegar a 3% do PIB. Só com a dedução do Imposto de Renda dos gastos das famílias com educação, a Receita Federal deixa de arrecadar R\$ 1,7 bilhão. “No ano passado foi sancionada uma lei que prevê isenção bilionária para instituições privadas de ensino, que poderão converter várias dívidas com o governo - FGTS, INSS, etc - em bolsas”, revela Nicholas Davies, professor da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Já o Movimento Todos pela Educação (TPE), formado por entidades sem fins lucrativos empresariais, como o Instituto Unibanco e a Fundação Bradesco, defende que o problema é a má gestão dos recursos e não sua escassez. A meta do TPE relativa a financiamento fala de um investimento público de no mínimo 5% do PIB. Segundo José Marcelino, a média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de um investimento de 6% do PIB na educação, pouco mais do que o patamar atualmente investido pelo Brasil. O problema é que esse cálculo engana, uma vez que esses países têm PIBs maiores e populações em idade escolar menores. “Considerando os jovens de 6 a 15 anos, países como Japão, Canadá, Suécia e Dinamarca chegam a gastar quatro vezes mais por aluno do que o Brasil; os Estados

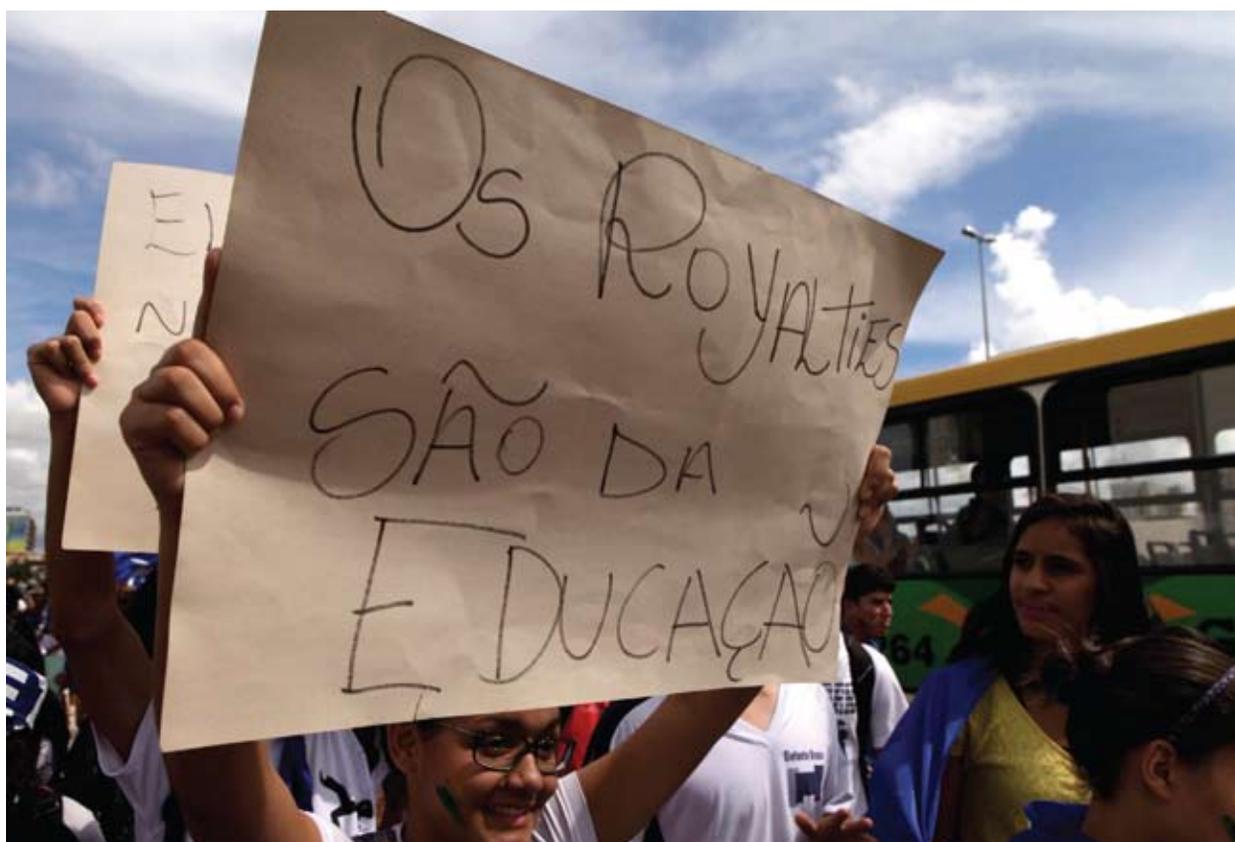
Unidos gastam cinco vezes mais. O Brasil gasta em torno de R\$ 250 por mês por aluno. É pouco”, avalia. Além disso, diz ele, décadas de subfinanciamento produziram um passivo educacional grande. “Temos quase 80 milhões de brasileiros com mais de 15 anos que não completaram o ensino médio; nas creches, pelo PNE passado, já tínhamos que ter 50% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas, sendo que hoje temos 22%; na educação superior a nossa oferta está abaixo da Bolívia e é metade da oferta da Argentina, considerando a população na faixa etária de 18 a 24 anos. E temos que fazer essa oferta num padrão diferente de qualidade, não adianta ampliar oferta de baixa qualidade”, enumera José Marcelino. Isso sem falar na infraestrutura: de acordo com o Censo Escolar 2010 do Inep, mais de 90% das escolas de ensino fundamental não tem laboratório de ciências; 70% não tem biblioteca; 73,6% não tem quadra de esporte; 61,1% não tem acesso à internet e 67,7% não tem laboratório de informática. “A escola hoje é cuspe e giz”, critica.

## CAQi: implementar ou implantar?

O instrumento elaborado na 1ª Conae para atingir o patamar de 10% foi o Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que leva em conta itens como salários de professores, compra de equipamentos, custos de instalação de laboratórios, bibliotecas, enfim, tudo o que é necessário para manter uma escola com um padrão mínimo de qualidade, definido pelo MEC como o suficiente para garantir que a escola atinja nota 6 no Ideb. O CAQi foi estabelecido por meio de uma resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) de 2010, que ainda aguarda homologação pelo MEC. E uma das alterações propostas pelo senador José Pimentel e aprovadas na CAE deve protelar ainda mais sua efetivação, como aponta Marcelino: “Onde estava escrito ‘implementar’ o CAQi em dois anos, ele colocou ‘implantar’, que significa ‘definir’ o CAQi. O que se queria era de fato implementar o que já foi definido pelo CNE em 2010”.

Hoje esse valor mínimo é definido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mas, segundo Nicholas Davies, os critérios usados são indefinidos. “Eu mando email perguntando qual a fundamentação pedagógica para a fixação desses valores, mas eles nunca me responderam, porque não tem fundamentação, não se fundamenta em custo aluno qualidade. É uma jogada política entre o MEC, o Conselho de Secretários Estaduais de Educação e a Undime [União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação]”, aponta Nicholas. Outra crítica ao Fundeb diz respeito à baixa participação da União, que segundo José Marcelino Rezende aporta no fundo apenas 10% do total colocado por estados e municípios, mesmo arrecadando em torno de 50% dos recursos provenientes de impostos no país. Segundo o professor, em vez de aumentar os recursos de complementação da União no Fundeb, o governo federal optou por distribuir recursos aos municípios por meio dos programas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007. “Só que são transferências voluntárias, mudou o governo esse dinheiro some. Agora, se aumentassem a complementação do Fundeb, quem teria peito para baixar? Se o governo federal estivesse pondo 0,5% do PIB no Fundeb, a gente estaria com um patamar de financiamento maior e o governo federal não precisaria ficar administrando essa centena de programas do PDE, porque isso também tem um custo operacional gigantesco”, afirma, completando que hoje a União coloca em torno de 0,2% do PIB no fundo.

Segundo José Marcelino, o CAQi é que deveria nortear a definição do valor mínimo do Fundeb. Ele estipula um montante a ser investido pelo governo por aluno ao ano, expresso na porcentagem do PIB per capita. Assim, por exemplo, o CAQi estabelece que o patamar mínimo de investimento público deve ser de 14,4% do PIB per capita por aluno matriculado nos anos iniciais do ensino fundamental. Tomando por base o PIB per capita de 2012, que foi de R\$ 22,7 mil, o governo deveria investir



Destinação dos royalties do petróleo para a educação ainda é principal foco de disputas entre Executivo, Legislativo e movimentos sociais

R\$ 3.269 por criança ao ano, 56% a mais do que o valor mínimo estabelecido pelo Fundeb no mesmo ano, que foi de R\$ 2.096 por aluno ao ano. O professor da USP ainda ressalta que, como o próprio nome já diz, o CAQi é apenas um valor inicial, que na prática serviria para igualar nos estados brasileiros o patamar de investimentos do Fundeb no estado de São Paulo. “O CAQi está longe de ser a escola dos nossos sonhos. Quando dividimos R\$ 3.269 por 12, dá R\$ 270 por mês. Você colocaria seu filho numa escola de R\$ 270 por mês? Quem não tem opção tem que por”, questiona. Se fizermos a mesma conta com o valor efetivo do Fundeb de 2012, dá R\$ 174 por mês por aluno do ensino fundamental. “Tem gente que paga R\$ 2 mil por mês para colocar o filho em escola particular e fala que o dinheiro para a escola pública está bom. Está bom mesmo, porque quanto pior a escola do pobre melhor para a classe média, que vai ter mais chances de entrar nas melhores universidades”, completa.

### Financiamento da educação profissional

O documento de referência da Conae 2014 faz uma única menção ao financiamento da educação profissional, propondo como diretriz da política de financiamento para a área: “Expandir a educação profissional de qualidade, em diferentes modalidades e níveis, na perspectiva do trabalho como princípio educativo, com financiamento público permanente, que atenda às demandas produtivas e sociais locais, regionais e nacionais, em consonância com o a sustentabilidade socioambiental, com a gestão territorial e com a inclusão social, de modo a dar suporte aos arranjos produtivos locais e regionais, contribuindo com o desenvolvimento econômico-social”. Gabriel Grabowski, professor da Universidade Feevale, aponta que, como diretriz o texto é razoável, mas que é “generalista”, e deve servir “a qualquer governo de qualquer vertente política e ideológica”. Segundo ele, embora os recursos disponíveis para a educação profissio-

nal estejam crescendo, a área ainda é muito vulnerável. “Os recursos aplicados estão crescendo por iniciativa do Executivo. Não há um patamar ou fundo mínimo que sejam destinados para este fim. Portanto, permanecemos vinculados à vontade política dos governos”, diz. Segundo ele, o orçamento da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC) em 2012 foi de R\$ 7,6 bilhões, “sendo que estes recursos são basicamente para os programas da União”, como o Pronatec, que segundo Grabowski abocanha 30% do orçamento. Tramita no Congresso desde 2005 uma Proposta de Emenda à Constituição instituindo o Fundo de Desenvolvimento da Educação Profissional (Fundep), que poderia servir para garantir recursos estáveis para a área. “Este projeto não prosperou, infelizmente. Acredito que por duas razões: falta empenho do Executivo - MEC, SETEC e a própria União - e por pressão dos grupos privados no Congresso - Sistema S e empresários da educação”, diz. ●



“Sabemos que o projeto do SUS é capaz de dar conta deste clamor”

‘Queremos saúde no padrão Fifa’ ou ‘Enfia os R\$ 0,20 no SUS’ são alguns dos cartazes estampados nas manifestações que já mobilizaram centenas de milhares de brasileiros, e que foram destaque da imprensa nestas últimas semanas.

Viviane Tavares

O clamor por uma saúde de qualidade está nas ruas, e é isso que a presidente do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), Ana Maria Costa, avalia nesta entrevista. Além disso, Ana Maria aponta que a proposta da presidente Dilma Rousseff relativa à saúde, feita durante o mês de junho em resposta às manifestações, não atende às necessidades da população. Ela avalia que é preciso aproveitar o momento para resgatar os ideais da Reforma Sanitária, que deram origem ao Sistema Único de Saúde, que estão se esvaindo, principalmente, nestes últimos dois anos. Confira a entrevista que traz também a avaliação do Cebes sobre a questão dos médicos estrangeiros, e a formação deste profissional no Brasil.

### Como o Cebes enxerga o clamor da sociedade por saúde nas manifestações?

Há muito tempo que não temos uma participação popular, que coloca a saúde como objeto de luta popular. Entretanto, nós temos que ter uma preocupação muito grande. A saúde aparece difusa, como uma necessidade do povo. Não vimos uma demanda pelo SUS. E é natural que isso aconteça. Não tínhamos expectativa que o povo lutasse pelo SUS, porque para ele é uma experiência negativa.

Nós temos que aproveitar o momento para pautar a reflexão crítica da saúde, porque sabemos que o projeto do SUS é capaz de dar conta deste clamor. A grande missão agora é expandir o debate para as massas, para que a população possa aderir ao projeto da reforma sanitária. O que não podemos é que a população clame por plano de saúde, que tenhamos uma mobilização contra o aumento do plano de saúde, por exemplo. Imagine que frustração seria se começasse a aparecer a bandeira contra o aumento dos planos de saúde descontextualizado de uma condição da saúde como um direito social? Na verdade, a nosso favor, a rua está tomada por direitos sociais, com as pautas de direito ao transporte, à educação... Dentro dessa ambiguidade, dessa polissemia, nós acreditamos que o projeto SUS entra revigorado nesse momento histórico brasileiro.

### No discurso da Dilma, ela aponta como uma das propostas o perdão da dívida dos hospitais filantrópicos em troca de atendimento dos usuários do SUS. Como a Sra. avalia essa proposta?

Essa agenda não tem potência de ampliar significativamente o acesso da população. Por que perdoar a dívida? Nós temos filantrópicos em situações precárias, mas grande parte são instituições lucrativas muito bem instaladas no cenário do setor hospitalar do Brasil, como o Sírio Libanês, a Clínica São Vicente de Paula e o Albert Sabin. São situações muito díspares para atribuir esse remédio do perdão da dívida, e com isso deixar de subtrair dos cofres públicos da saúde um recurso público importante em uma troca muito pouca significativa.

Nós temos hoje a dupla porta que não deu certo, e alguns filantrópicos passaram a oferecer outro tipo de serviço ao SUS, que nos causa muita preocupação: o Brasil lança mão de uma estratégia de conceder, como retorno da contribuição dos filantrópicos, que eles ofereçam a formação de gestores do SUS, como é o caso do Sírio Libanês. Para a questão da formação, deve-se investir nas escolas de governo, na Ensp, porque teremos a certeza de que essa formação é pensando o interesse público e na lógica pública da saúde. O que este hospital deveria fazer em contrapartida é abrir as portas para os usuários do SUS. Esse atendimento já é um pressuposto dos benefícios que as filantrópicas têm. Não podemos desperdiçar a expertise do hospital, e deixar somente para a população classe média alta. O papel do governo que defende o SUS e as normas constitucionais é o de insistir no pagamento dessa dívida, e, além disso, exigir o que essas instituições devem oferecer, como é o caso dos atendimentos, porque elas já são beneficiadas, já têm subsídios para o seu funcionamento por terem caráter filantrópico.

## **A presidente cita também que os investimentos já contratados em hospitais, UPAs e unidades básicas de saúde devem ser efetivados. Quais são eles? Eles são uma solução hoje?**

Os investimentos em hospitais e UPAs me parece reforçar o plano para a saúde que a presidente apresentou em sua campanha eleitoral. Esse plano que foi pautado na construção e ampliação das UPAs, hospitais e redes segmentadas, redes de atendimento como cegonha etc. É um plano fadado ao insucesso. A questão das UPAs tem uma resposta rápida para a população, para muitos problemas de saúde, para a questão do atendimento imediato, para a satisfação imediata, mas a pessoa não é só o momento. A população não requer só o atendimento emergencial. É importante, sem dúvida, e nós temos melhorado muito o atendimento emergencial no Brasil, mas se não implementarmos a rede integral de atenção à saúde no lugar das redes segmentadas, nós não iremos andar para o SUS que a Constituição definiu, como deveria ser.

Chamar de rede as intervenções focalizadas e localizadas em patologias, em grupos populacionais, em situações particulares, é um contrassenso. A rede por conceito é a que atende, busca, objetiva grupos e populações numa base territorial. Em meados do governo Lula foi feito um documento que apontava firmemente um caminho do que seria um projeto de rede consistente. Eu não entendi porque o governo Dilma abriu mão desse caminho que estava sendo construído por um fragmentado, que não são redes, não passam de programas verticais. Esses programas não fazem bem ao município. O Conasems [Conselho Nacional dos Secretarias Municipais de Saúde] vem denunciando há algum tempo o constrangimento que o MS vem fazendo aos municípios para conceder recursos, que estão sendo enviados só mediante promessa dos municípios implementarem suas redes programáticas. Isso é voltar para trás no SUS.

Ele esse é o momento de voltar a discutir isso.

## **E quanto à falta de médicos? É esse o maior problema?**

Não é só médico que falta no Brasil. Temos deficiência de todos os profissionais da saúde de nível superior. Temos também uma grande concentração de médicos em alguns estados como o Rio de Janeiro e Brasília. Além disso, uma disparidade de salários de trabalhadores no SUS. Existe um conjunto de injustiças, disparidades, que são frutos de uma negligência muito grande na legislação, que é a ausência de um plano de cargos e salários. Nós estamos vendo com essa situação de lacuna de médicos nas cidades pequenas das regiões Norte, Nordeste, e no interior de Santa Catarina e Paraná há muito tempo. E agora estamos vendo o resultado dessa negligência ao longo desses 25 anos. Que há falta de acesso é fato. A explicação para isso é um problema crônico que nós precisamos atacar.

## **Como o Cebes vê a polêmica questão da contratação dos médicos estrangeiros?**

A contratação de médicos brasileiros ou estrangeiros como solução de caráter de emergência é importante, porque a população precisa ter o seu direito garantido de acesso a médico, enfermeiro, a todos esses profissionais que compõem a estratégia do cuidado à saúde. Por outro lado, nós chamamos a atenção que essa solução por si só não irá resolver o problema do recurso humano em saúde, da interiorização dos médicos. É preciso atrelar a isso uma convocatória para que governadores e prefeitos criem planos de cargos e salários. Sem isso, nós não iremos avançar. Agora esta questão esbarra na da lei de responsabilidade fiscal, que precisa ser debatida também. A solução é mais complexa. A outra questão é a prestação do serviço civil, como o Ministro Humberto Costa propôs, mas foi vetado no Congresso. Se formamos com dinheiro público profissionais de saúde, porque não criar mecanismos para que esses profissionais possam dar uma contrapartida ao dinheiro que foi investido nele? É uma possibilidade de você criar raízes desses profissionais no interior do Brasil e estabelecer uma outra lógica. Os juízes quan-

do entram no Judiciário, quando passam no concurso, eles vão para o interior e depois com o tempo de carreira vão tendo a possibilidade de trocar de lugares e se aproximando das grandes cidades. Podemos criar dentro da perspectiva do plano de cargos e salários esse fluxo de profissionais. Precisamos buscar soluções adequadas à complexidade do problema. O debate não pode ficar esvaziado na qualificação do médico, no Revalida... Precisamos pensar nas questões estruturantes da gestão do trabalho em saúde.

## **Dilma também cita a ampliação do número de vagas nas universidades, e o consequente aumento do número de residentes. Hoje os médicos, principalmente aqueles que estudam em universidades públicas, estão sendo estimulados a trabalhar para o SUS?**

O esforço que vem sido feito no modelo curricular por parte do Ministério da Saúde e da Educação merece ser aplaudido. Temos no campo da formação médica uma tensão muito grande. O mercado da medicina privada, da tecnologia, da especialidade, é muito mais atraente do que o sistema público. Mas, por si mesma, esta reforma não dará conta desse impasse maior, desse dilema do público e privado. Formar médicos comprometidos com o SUS ainda é um grande desafio. No fundo, os médicos que estão na prática médica, os professores universitários que formam esses indivíduos são já tendenciosamente voltados para esta outra lógica de ação, que é uma lógica anti-SUS. A atenção primária, - que é um conjunto de atividades de alta complexidade e de alta eficácia para a promoção da saúde, de qualificação do nível da saúde para a população, - é vista por estes profissionais como um trabalho menor. O SUS é um sistema menos importante, não há a formação de um comprometimento ético e político com a assistência pública dentro das universidades. O público é visto como o lugar das deficiências, das lacunas. Depois, quando formados, não será o lugar da maior dedicação destes profissionais, porque não é ali que ele não ganha dinheiro. ●



## Direito de ir e vir

Estudantes sofrem com direito que é financiando, mas não posto em prática

Viviane Tavares

As manifestações em todo país indicaram um problema: o transporte público não anda bem. Não são os R\$ 0,20, dizem os manifestantes: são os transportes como um todo, o projeto de cidade mais democrática, a questão da mobilidade urbana, entre outras bandeiras. Entre os manifestantes estão estudantes de ensino fundamental, médio e universitário que lutam pelo seu direito de ir e vir da escola ou universidade. Direito que é compartilhado com os idosos e deficientes, garantido pelo Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03) e pela Lei do Passe Livre (Lei 8.899/94), respectivamente. Os estudantes ainda não têm essa garantia dada por lei e ficam sujeitos às políticas estaduais ou municipais.

A secretária da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), por exemplo, precisa tomar medidas quando existe aula após um feriado, em sábado letivo ou em período considerado de recesso escolar. “Por ser uma escola federal, os estudantes têm um calendário diferente, e a gente sempre tem que mandar ofício avisando que haverá aula para que o estudante consiga pegar o ônibus”, informa Luis

Maurício Baldacci.

O geógrafo e especialista em planejamento urbano e uso do solo Jorge Borges avalia que a condição de estudante já deveria garantir a gratuidade dos transportes públicos. “O aluno deveria receber o direito de ir a uma biblioteca, a uma atividade cultural, de desporto. O fato de ele ser estudante já seria suficiente para receber esse direito de passe livre, e não se limitar, como é hoje, ao trajeto casa-escola, de segunda a sexta”, opina.

### A importância do transporte para a educação

O documento ‘Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas’, de Alexandre Gomido, diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mostra que o motivo ‘escola’ chega a 60% das razões de viagens para as pessoas com renda familiar de até um salário mínimo. “À medida que a renda se eleva, aumenta a proporção das viagens realizadas por outros motivos, como lazer, compras e saúde”, acrescenta o documento. O estudo destaca que a inexistência de uma rede de transportes socialmente efetiva, que garanta a acessibilidade da população a todo o espaço urbano, pode infligir consideráveis gastos de tempo nos deslocamentos dos mais pobres.

Esta relação entre transporte e escola já é visada em alguns municípios para ser mais uma fonte de subsídios para as empresas de transporte público. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, como denuncia o vereador Eliomar Coelho (Psol/RJ), entre 2011 e 2012, a prefeitura repassou cerca de R\$ 50 milhões por ano, inclusive verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ao Sindicato de empresas de ônibus RioÔnibus. A justificativa é a compensação pelas gratuidades dos alunos da rede pública municipal e a instalação do sistema de acompanhamento da assiduidade e frequência dos alunos.

## Quem paga a conta do transporte

O pesquisador do Ipea Alexandre Gomide, em entrevista à EPSJV, indica que existem diversas maneiras de custear os transportes públicos, de modo a reduzir o preço das passagens. A primeira, aponta, seria a estatização do transporte; a segunda, por meio de incentivos fiscais, como tem sido defendido por muitos especialistas; e a terceira, onerando mais quem usa transporte individual para que seja criada uma espécie de fundo. “No transporte público, muitas dessas isenções não são repassadas para a tarifa porque como esta questão dos custos não é muito clara muitas empresas operam sob contratos precários” explica Alexandre, que completa: “O setor já recebeu duas esse ano: o da folha de pagamento, que acarretou em uma queda de 3,5% no custo, e agora do Pis/Cofins que o governo federal deu. Isso tudo dá quase 8%, então, teoricamente, não teria que ter aumento nenhum”, analisa.

Jorge Borges também indica que a questão da isenção de impostos por parte do governo municipal e federal não tem garantido o preço das passagens. “As empresas vêm conseguindo várias isenções e redução de impostos, e a passagem tem subido acima da inflação e dos indicadores de custos das próprias empresas”, avalia. Ele usa o exemplo do Rio de Janeiro, onde a prefeitura, em 2010, reduziu o ISS dos ônibus de 2%, que é uma média nacional, para 0,01%, o que representa renúncia de receita de R\$ 109,2 milhões em dois anos. Para 2014, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) prevê que a prefeitura abra mão de R\$ 56,4 milhões em receitas. Com base em projeções, até 2016, isso dará R\$ 280 milhões. Em maio deste ano, o setor de transportes foi isentado também do imposto federal para o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o que acarretou em cerca de 0,10 centavos a menos em cada passagem. “À princípio, os subsídios são instrumentos legítimos de financiamento de transporte em vários países do mundo, inclusive

em países onde o capitalismo é mais avançado, onde as empresas de ônibus são subsidiadas ou estatizadas. No Brasil, nós temos um sistema dominado totalmente pela própria empresa, ou seja, quem produz informação sobre quantos passageiros têm é a empresa, quem define o acesso de quem vai usar o sistema ou não é a empresa, independentemente se está recebendo isenções ou não”, analisa Jorge Borges. O engenheiro de transportes e ex-diretor do Metrô Rio, Fernando Macdowell, é mais crítico: “A desoneração não tem que ser feita. O governo está sempre tentando fazer coisas para resolver o problema do lucro das empresas e elas não dão nada em contrapartida. A resposta dos prefeitos foi tirar o dinheiro da saúde e da educação. Por que não analisam o custo operacional?”, questiona.

A pesquisadora Margareth Uemura, do Instituto Polis, propõe outra solução. Ela indica que o poder Executivo tem total autonomia para exigir serviços de qualidade. “A terceirização dos serviços é um problema porque o poder Executivo perde o controle de quanto de fato custa o serviço. Mas, é importante lembrar que todo poder que dá a concessão tem autonomia total para dar a regra. E o concedente aceita se quiser”, informa.

Jorge Borges aponta diferentes modelos possíveis: “O poder público pode operar diretamente, como era antigamente, e como é em cidades como Montreal, no Canadá, onde uma empresa pública opera e dá até garantias de que o ônibus e o metrô vão chegar pontualmente nos horários. Outra questão é que o sistema seja todo eletrônico. Hoje o motorista recebe em dinheiro vivo, que será contabilizado na garagem da empresa e depois no banco. A empresa, na hora de preencher os dados para mandar para a prefeitura, preenche o que quiser. Se é eletrônico, fica mais fácil fiscalizar por meio do sistema, podendo ser realizada uma espécie de declaração de renda da empresa periodicamente”, indica e analisa: “Infelizmente esse modelo acaba com a profissão de trocador, que vai ser extinta gradualmente. Mas, pode possibilitar o fim da superexploração do motorista, a chamada dupla função. Em Goiânia, você tem uma cabine de bilhete a cada esquina, ou seja, existem pessoas que trabalham nestas cabines porque os passageiros só podem entrar com o bilhete, então, os antigos trocadores podem voltar a ter seu espaço”, analisa.

## Mobilidade urbana

“A mobilidade urbana, pelo conceito de planejamento de transporte, é um conjunto de indicadores que medem a capacidade de deslocamento em uma cidade. Ou seja, ela afere o quanto uma população exerce seu direito de ir e vir no tecido urbano”, explica Jorge. A responsabilidade de fazer o zoneamento urbano e definir os parâmetros de ocupação do solo, por exemplo, é da prefeitura.

A pesquisa origem-destino é realizada pelos estados e cidades para basear o planejamento de transporte. Na região metropolitana de Campinas, por exemplo, estudo realizado em 2011 mostra que trabalho e educação concentram 66,7% dos motivos da viagem, e que o tempo médio dessas viagens é de 49 minutos. Margareth Uemura explica que a questão da mobilidade urbana mal planejada também é uma forma de segregação. “Quando analisamos os dados da pesquisa, é possível reparar que os principais motivos pelos quais as pessoas se deslocam são para o trabalho e a escola. As pessoas que podem escolher onde morar, obviamente, moram perto do trabalho. Mas nem todo mundo tem esse privilégio. Aliado a isso, você tem um transporte público ruim”, analisa.

O projeto de lei 1.687 de 2007, sobre Mobilidade Urbana, arquivado na Câmara dos Deputados, propõe uma nova regulamentação que visa à modernização do marco regulatório dos serviços de transporte público e a exigência de que todos os municípios acima de 20 mil habitantes elaborem seus planos de mobilidade urbana com a obrigatoriedade de divulgar os impactos, no valor final das tarifas, dos benefícios tarifários concedidos. “Essa política urbana é fundamental para pensar a estrutura de transporte. Não tem como ser descolado”, explica Jorge. ●

# O lucrativo mercado da educação superior

Incentivo público foi determinante para que o Brasil se tornasse um dos maiores mercados privados de ensino superior do mundo

Cátia Guimarães

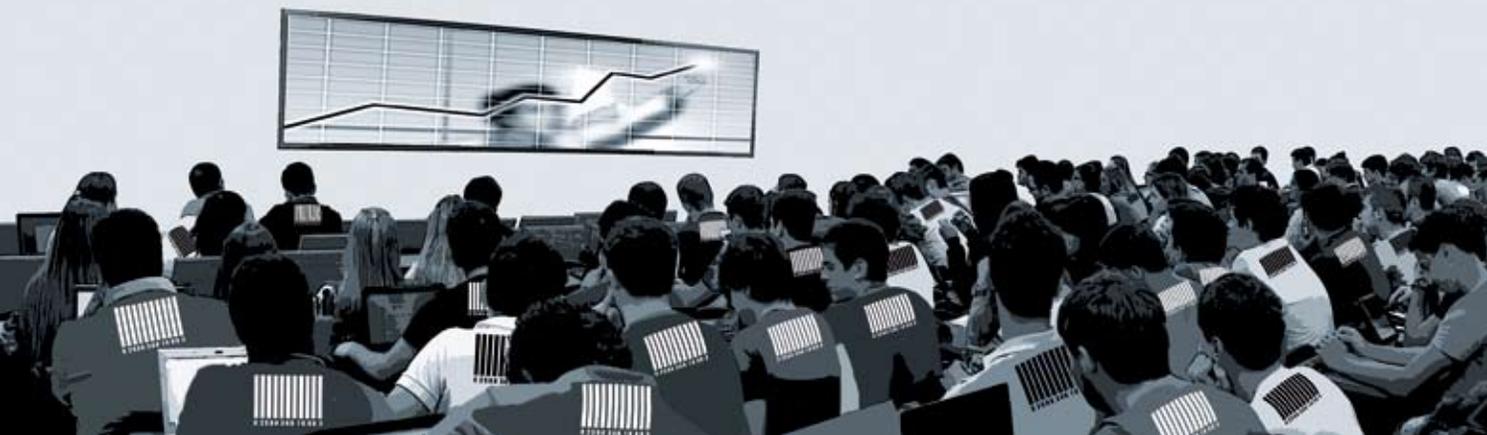
O Brasil é o maior mercado de ensino superior privado da América Latina e o quinto maior do mundo. Em 2011, mais de 72% das matrículas desse segmento educacional se davam em instituições particulares, enquanto menos de 28% estavam nas instituições públicas. Esses percentuais foram registrados pelo último Censo da Educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação, mas costumam ser apresentados pelas empresas educacionais como evidência de que vale a pena investir nesse mercado, que está em franca expansão e, como elas próprias apostam, deve crescer ainda mais. Por quê? Entre os motivos apontados, um é recorrente: “o apoio contínuo do Governo Federal ao ensino superior privado”.

Essa afirmação não é de um crítico ou militante pela educação pública: foi retirada do site do Anhanguera Educacional, maior grupo privado de ensino superior do país, na parte dedicada aos investidores. Esse “apoio contínuo” refere-se à “crescente disponibilidade de alternativas educacionais para a população de classes média e baixa” ou, mais diretamente, ao Financiamento Estudantil (Fies) e ao Programa Universidade para Todos (Prouni). Roberto Leher, professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), concorda: “O Brasil está num momento virtuoso da educação superior privada porque o Estado está dando um colchão protetor para que esse setor possa expandir”, diz.

## Quanto custa?

Com o Fies, o governo paga a mensalidade no lugar do aluno, criando um grande grupo de consumidores que, sozinhos, não teriam como pagar pelo ensino privado. Das três partes envolvidas – estudantes, governo e instituições de ensino –, duas arcam com os custos: o aluno precisa pagar o empréstimo, mesmo com prazos facilitados e taxas muito inferiores às de mercado – 3,4% ao ano, enquanto a taxa Selic está em torno de 8%; o governo, exatamente por praticar juros muito mais baixos, no fim das contas, paga mais do que recebe de volta. As instituições de ensino ficam com os ganhos: ampliam o número de alunos, sem risco de inadimplência, e não cobram menos por isso. Já o Prouni funciona por meio da isenção fiscal, ou seja, o governo deixa de arrecadar impostos e contribuições das instituições privadas de ensino superior e, em contrapartida, exige que elas ofereçam bolsas parciais ou integrais. E os programas funcionam de forma articulada: um aluno que tenha bolsa parcial pelo Prouni tem prioridade na hora de receber recursos do Fies para pagar a parte que sobra da mensalidade.

Em 2012, o Fies representou o maior gasto direto do Ministério da Educação: mais de R\$ 4,3 bilhões, de acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal. Desses, mais de R\$ 2 bilhões foram para a Coordenadoria Geral de Controle da Dívida Pública, o que significa que esse volume de recursos foi utilizado pelas instituições de ensino superior (IES) como Certificados Financeiros do Tesouro (CFT) que deveriam servir para pagar dívidas previdenciárias com o INSS. Mas o relatório de uma auditoria do TCU publicado em 2009 mostrou que o Fies não tem eliminado a dívida pública dessas instituições, ao contrário: no período de 2004 a 2007, a dívida das 701 IES que participaram do programa com a previdência quadruplicou. E isso se deve, segundo o relatório, à “possibilidade de que as IES renegociem com o Fies os títulos anteriormente recebidos”. O texto conclui: “apesar de o número de instituições que renegocia títulos com o Fundo ser pequeno, essas renegociações representam valor alto de recursos públicos que acabam sendo repassados diretamente ao



setor privado, cerca de R\$ 40 milhões anuais em média. Esses títulos são convertidos em espécie, apesar do não saneamento da dívida previdenciária por parte dessas instituições, objetivo para o qual o título foi criado”.

Os gastos do Prouni não estão organizados no Portal da Transparência porque se dão na forma de isenção fiscal – ou seja, dinheiro que o governo não investe diretamente, mas deixa de arrecadar na forma de impostos. As instituições cadastradas no programa são isentas de PIS, Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) e imposto de renda. Segundo matéria publicada no jornal Valor Econômico em março deste ano, a renúncia fiscal dessas instituições aumentou 35% nos últimos cinco anos, gerando uma cifra que, em 2013, chegaria a R\$ 1 bilhão.

Mas, mesmo com todo esse investimento, os empresários do setor não estão satisfeitos. Reunidas no 6º Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular, realizado entre 6 e 8 de junho deste ano, as instituições listaram quatro demandas, que consideram uma “agenda positiva” a ser tratada com o MEC. Duas dessas pautas são reivindicações diretas de mais investimento público: a desoneração da folha de pagamento do setor e a liberação do Fies para a Educação a Distância e a pós-graduação. Da lista de demandas das instituições que, segundo o documento, já estariam em andamento com o MEC, consta ainda o “apoio para a sustentabilidade das IES com até 2 mil alunos localizadas em regiões carentes”. O secretário de Ensino Superior do MEC, Paulo Speller, no entanto, afirmou, em entrevista enviada por email no dia 18 de junho, portanto já depois da publicização dessas demandas, que não existem nem estão em gestação outros programas de incentivo público ao ensino superior privado.

## Orientação global da política

Não há dúvida de que esses programas aumentaram o número de estudantes de ensino superior no Brasil. Mas o que os críticos dessas estratégias têm questionado é por que esses recursos (públicos) não são investidos numa política que amplie o acesso às universidades públicas. Para Roberto Leher, uma das respostas pode ser encontrada no relatório do Banco Mundial publicado em 1995 com o título ‘O ensino superior: as lições derivadas da experiência’. De acordo com o texto, os países em desenvolvimento, que estavam submetidos a “drásticos” ajustes e restrições fiscais, encontravam-se, naquele momento, diante de um problema: como ampliar o acesso ao ensino superior sem aumentar o gasto público? E a primeira sugestão que o Banco Mundial apresenta para esse problema é “fomentar a maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento das instituições privadas”. Explicando a estratégia, o relatório afirma: “As instituições privadas (...) podem reagir de forma eficiente e flexível às mudanças de demanda, e ampliam as oportunidades educacionais com pouco ou nenhum custo adicional para o Estado. Os governos po-

dem fomentar o desenvolvimento da educação terciária privada a fim de complementar as instituições estatais como meio de controlar os custos do aumento da matrícula da educação superior, incrementar a diversidade dos programas de ensino e ampliar a participação social no nível terciário”.

No Brasil, esse modelo tem sido seguido tão à risca que o próprio Banco Mundial é um dos seus beneficiários: 11 anos depois desse relatório, a *International Finance Corporation* (IFC), empresa do Banco Mundial que investe no “desenvolvimento econômico” dos países através do setor privado, deu um aporte de R\$ 12 milhões ao Anhangera Educacional, por meio do Fundo de Educação para o Brasil/Fundo de Investimentos em Participação (FEBR). Segundo informações do site da instituição, esse dinheiro foi incorporado ao capital social do grupo em troca de ações, o que tornou o FEBR, que é administrado pelo Banco Pátria, o maior acionista do grupo. Em 2010, o IFC voltou a financiar R\$ 50 milhões para o Anhangera, que já era a maior instituição privada de ensino superior do país e agora aguarda apenas a autorização do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para consolidar a fusão com o grupo Kroton, criando a maior empresa do segmento educacional do mundo. De acordo com informativo oficial das duas empresas, juntas, elas possuem mais de 800 unidades de ensino superior no país, além de 810 escolas associadas. O valor das duas companhias no mercado de capitais chega a

R\$ 12 bilhões. À frente do negócio, está o empresário e político Walfrido dos Mares Guia (PSB-MG), fundador do grupo Pitágoras, que deu origem ao grupo Kroton, e ex-ministro do Turismo do governo Lula. Essas duas instituições que agora vão formar a gigante da educação superior são também as que mais receberam recursos diretos do Fies no ano passado, de acordo com o Portal da Transparência: para a Anhanguera Educacional LTDA, foram quase R\$ 275 milhões e, apenas para o Iuni Educacional S.A., que integra o grupo Kroton, cerca de R\$ 128 milhões. Procuradas pela Poli, as instituições não tiveram disponibilidade para dar entrevista.

A fusão dessas IES é apenas mais um capítulo do processo que a revista inglesa *The Economist* resumiu em reportagem publicada em setembro do ano passado, em que destacava o processo de aquisição de pequenas instituições de ensino superior brasileiras por grupos empresariais. “Nos últimos anos temos visto grupos brasileiros bem capitalizados, como Anhanguera, Estácio e Kroton, que estão listados na Bolsa de Valores de São Paulo, e grandes estrangeiros, como DeVry e Laureate, ambos americanos, engolir muitos peixinhos. Mas ainda há muitos outros que poderiam ser proveitosamente engolidos”, diz o texto.

Perguntado sobre o papel do Ministério da Educação no incentivo desse mercado lucrativo e promissor e questionado sobre o quanto ele é positivo para a garantia do direito à educação no país, o secretário de Ensino Superior do MEC, Paulo Speller, lembrou apenas, por email, que “a expansão do ensino superior privado se dá com base no que prescreve a Constituição Federal, no art. 209”, que diz que “o ensino é livre à iniciativa privada”, desde que se cumpram as normas gerais da educação nacional e haja “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”.

E ressaltou: “O MEC não abre mão da garantia de qualidade no ensino das instituições privadas, o que é assegurado pela regulação, supervisão e avaliação da educação superior no Brasil”. O documento do congresso das IES privadas realizado este ano, no entanto, destaca algumas ações que, segundo o texto, já estariam em negociação com o MEC para flexibilizar essa regulação. Entre elas, “a utilização de instrumentos de avaliação que considerem as diferentes categorias de IES: faculdades, centros universitários e universidades” e a “participação paritária nas comissões de avaliação in loco”. Na “agenda positiva”, que as instituições ainda pretendem abrir com o governo, o texto pede ainda a “liberação da regulação da EaD para apoiar a expansão do ensino superior” e “modificações no Enade [Exame Nacional de Desempenho de Estudantes] de forma a que o aluno tenha comprometimento com o resultado”.

### **E a universidade pública?**

De acordo com Roberto Leher, o mercado educacional brasileiro estava estagnado desde 1995, porque o número de vagas que o setor privado oferecia já era superior ao contingente de pessoas que tinham nível médio concluído e podiam pagar por isso. “Como crescer? Ou se muda o padrão de renda no Brasil, fazendo com que outros setores possam adquirir essa mercadoria, o que exigiria mudanças estruturais na economia brasileira, ou o Estado cria esse mercado”, explica, dizendo que os governos têm seguido este último caminho. Mauro Iasi, presidente da Associação de Docentes da UFRJ (Adufrj) e professor da Escola de Serviço Social da mesma universidade, analisa o que aconteceu nos governos mais recentes: “O governo faz uma combinação: garante o setor privado através de bolsas como as do Prouni e amplia o setor

do ensino público federal no que diz respeito ao número de cursos e de vagas, mas aceitando a premissa de que esse setor estava gastando demais, de que havia ociosidade”, conta, e resume: “Ou seja, com uma mesma verba disponível, as universidades federais deveriam dar conta de todas as atividades, inclusive da expansão do número de cursos e alunos”. O secretário de Educação Superior do MEC confirma a ampliação, mas discorda da falta de dinheiro: “Há ampla disponibilidade de recursos nas instituições federais de ensino superior. O governo federal investiu quase R\$ 10 bilhões na expansão e reestruturação das universidades federais desde 2003 até 2012. De 2003 a 2011, as vagas anuais de ingresso na graduação mais que dobraram nas federais, passando de cerca de 110 mil, em 2003, para mais de 230 mil em 2011. O aumento das vagas de ingresso impactou no número total de matrículas em instituições federais, passando de 596.219 para mais de um milhão entre 2003 e 2011”, informa Paulo Speller, por email. O secretário também nega que haja priorização das instituições privadas em relação às públicas: “Os recursos das universidades federais independem de qualquer outro investimento, como no caso do ensino privado”, diz. No mesmo período citado pelo secretário – na verdade, de 2004 a 2012, já que as informações de 2003 não estão disponíveis no Portal da Transparência –, só o Fies canalizou um investimento público de R\$ 9,8 bilhões para as instituições privadas. Se somarmos os gastos de 2013, que ainda está em curso, chegamos a mais de R\$ 12 bilhões.

Segundo o secretário, o objetivo da política que abriga esses programas é “a inclusão de parcelas cada vez maiores da população na educação superior brasileira”. E, para isso, vale investir tanto no público quanto no privado. “O Brasil tem uma alta demanda por acesso ao ensino superior. Haja vista os

mais de sete milhões de inscritos no Enem 2013, que na sua grande maioria almejam, com a nota do exame, conseguir uma vaga na universidade. Neste sentido, o Estado busca viabilizar, sempre com a garantia da qualidade da oferta e tendo como referência um sistema nacional de avaliação da educação superior, o aumento das vagas do setor público, por meio da expansão e interiorização das instituições e institutos federais como também com a criação de programas no âmbito das instituições privadas, como o Prouni e o Fies”, explica. Perguntado sobre como a questão da qualidade é levada em conta pelo MEC na definição de políticas de investimento e ampliação, o secretário Paulo Speller respondeu: “Há critérios de qualidade definidos nos instrumentos legais da educação superior, condições claramente estabelecidas na regulação e supervisão do sistema federal (que inclui as instituições federais e as privadas). Não há diferença entre a exigência para as instituições públicas e privadas”.

### **Pesquisa no ensino superior**

O documento de 1995 do Banco Mundial sobre o ensino superior também traz contribuições sobre a relação desse segmento educacional com a pesquisa em países como o Brasil. “O modelo tradicional de universidade europeia de pesquisa, com sua estrutura de programas em um só nível, demonstrou ser custoso e pouco apropriado no mundo em desenvolvimento. (...) o desenvolvimento de instituições não-universitárias e o fomento de estabelecimentos privados pode contribuir para satisfazer a crescente demanda social de educação pós-secundária e fazer com que os sistemas de nível terciário sejam mais sensíveis às necessidades variáveis do mercado de trabalho”, diz o texto.

O fato de a ampliação das instituições de ensino superior no Brasil ter se dado muito mais pela multiplicação de faculdades do que de universidades pode ser um resultado desse caminho adotado. A diferença, como explica o portal do MEC, é que “as universidades se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e de extensão”, o que se traduz, por exemplo, em mais exigência de titulação e dedicação em tempo integral do corpo docente. Dados do último censo da educação superior mostram que, em 2011, apenas 8% das IES existentes no país eram universidades e 5,6% eram centros universitários; 1,7% eram institutos federais de ensino e Cefets e a grande maioria, 84,7%, eram faculdades. Mesmo entre as instituições públicas, essa modalidade não era majoritária: 35,9% contra 47,5% de faculdades. Entre as privadas, o número de universidades cai para 4,2%.

Mas para o presidente da Adufrj, esse caminho teve consequências também para a produção de conhecimento nas universidades públicas. “Com a contingência de verbas mínimas, temos praticamente uma determinação de que as universidades, para cumprir o seu programa e garantir as condições de trabalho, sejam obrigadas a buscar outras formas de financiamento: as parcerias público-privadas”, aponta. E, de acordo com Roberto Leher, isso vem ao encontro das necessidades das grandes multinacionais instaladas no Brasil. “Essas filiais precisam, aqui e ali, fazer ajustes nos pacotes tecnológicos que utilizam. Também com apoio do Estado, pela lei de inovação tecnológica e por um conjunto de isenções tributárias que ficou conhecida como Lei do Bem, elas vão às universidades comprar serviços”, resume.

Para o diretor do Parque Tecnológico da UFRJ, Maurício Guedes, essa aproximação do público com o privado é não só uma necessidade das empresas, mas também uma obrigação que a universidade tem com a sociedade brasileira. “Imagine um grupo de pesquisa que se dedica ao

desenvolvimento de fármacos inovadores. O que ele faz com esse resultado? Certamente vai publicar, mas e a tecnologia em si? A universidade não pode se transformar numa fábrica de medicamentos. A responsabilidade que temos num caso como esse é transferir esse conhecimento e essa tecnologia para os entes que podem transformar isso em riqueza para a sociedade, que podem gerar emprego e renda. E isso se chama empresa”, diz. O presidente da Adufrj, no entanto, não acha que essa relação seja tão simples assim: “Uma primeira consequência imediata é que os produtos resultantes desse desenvolvimento de tecnologias com base em parceria pertencem à empresa privada que financia. E entra aí a discussão de patente, que é frontalmente contrária à ideia da universidade de que o conhecimento produzido nesse espaço público tem que ser revertido em benefício público, ser de livre acesso”, aponta Iasi. Outro problema, diz, é que aquilo que interessa à iniciativa privada pode não interessar ao desenvolvimento científico e tecnológico do país. “O desenvolvimento de uma tecnologia que permitiria ao Brasil dar saltos na superação do seu gargalo tecnológico não interessa às grandes corporações”, opina.

Os parques tecnológicos, construídos em algumas universidades públicas do país, são o exemplo perfeito desse tipo de parceria: seguindo esse modelo, no Rio de Janeiro, por exemplo, 40 empresas estão instalando seus centros de pesquisa no campus da UFRJ. Segundo Maurício Guedes, essas empresas passaram por uma concorrência pública, prevista na legislação brasileira. “Mas o mais importante é que só aceitamos empresas que tenham um perfil inovador, cujas atividades a serem desenvolvidas no parque sejam de pesquisa e desenvolvimento e que tenham uma relação com os grupos acadêmicos da UFRJ”, diz o

diretor. O presidente da Adufrj, no entanto, diz que a contrapartida com que as empresas se comprometem quase nunca é cumprida. “O caso mais escandaloso é o próprio Centro de Tecnologia da Petrobras, que ocupa um espaço da universidade para uma atividade própria industrial. A Petrobras financia projetos de pesquisa, aproveita várias áreas de desenvolvimento de tecnologia, mas a contrapartida de que ela deveria oferecer suas instalações para o desenvolvimento dos alunos em seus estudos, pesquisas e aperfeiçoamento profissional não existe”, acusa.

Para estimular essa relação, segundo Maurício, na UFRJ foi estabelecido que cada empresa instalada no Parque deve apresentar um portfólio de projetos de cooperação com a universidade que totalize, no mínimo, R\$ 3 milhões por ano nos primeiros cinco anos. Não existe, no entanto, uma lista de projetos que possam ser considerados adequados como cooperação e inovação; cada portfólio será avaliado por uma comissão da universidade criada para esse fim. “Um dos segredos do sucesso do parque vai ser a boa seleção das empresas que venham se instalar aqui. Mas há uma dimensão de dúvida. Nenhuma empresa do mundo hoje pode dizer que daqui a 20 anos vai estar cooperando com a universidade tal e desenvolvendo essa ou aquela tecnologia. E o Parque só será avaliado daqui a 20 anos. Então, é uma aposta que todas as partes envolvidas fazem de boa fé”, diz.

## Autonomia

Leher destaca ainda que o desenvolvimento de pesquisas dependente da parceria com empresas faz com que a universidade perca autonomia para produzir criticamente conhecimento. “E, sobretudo, perdemos autonomia para antecipar problemas socioambientais”, diz, exemplificando: “Se uma corporação do setor de celulose

adquire serviço numa universidade para preparar grandes *plantations* de pinos ou eucalipto, é óbvio que essa universidade não tem mais autonomia para fazer uma avaliação sobre o impacto da expansão da celulose para as bacias aquíferas. Não precisa existir uma censura oficial, formal, mas é certo que vão existir constrangimentos para que ela não o faça”. Segundo ele, no Brasil, isso se tornou um problema, principalmente nas pesquisas que subsidiam o padrão do agronegócio e o modelo energético. O diretor do Parque Tecnológico, Maurício Guedes, discorda. “Eu não conheço nenhum grupo da UFRJ ou de outra universidade competente que esteja atrelado aos interesses empresariais”, diz, citando o exemplo da Coppe, unidade da UFRJ que mais mantém relação com empresas e cujos cursos de pós-graduação têm ótima avaliação pela Capes: “É um belo exemplo de uma unidade que tem ao mesmo tempo uma grande relação com empresas e excelência acadêmica. Não há contradição entre essas duas coisas desde que as decisões sejam institucionais. Pelo contrário: numa área como engenharia ou farmácia, por exemplo, eu acho difícil uma instituição ter excelência acadêmica sem ter relação com empresas”.

Para Leher, a falta de financiamento para a pesquisa crítica e de interesse público é “um dos constrangimentos mais poderosos” desse modelo. “Enquanto os laboratórios que estão dando suporte à indústria de celulose estão abarrotados de dinheiro, complementando bolsa dos mestrados e doutorandos e salário de professores, os outros estão lá contando trocadinhos para fazer suas investigações”, compara. Maurício Guedes considera que essas críticas partem de um pressuposto “equivocado”: o de que as parcerias público-privadas fariam com que as empresas sustentassem a universidade: “No dia em que isso acontecer, das duas uma: ou as empresas vão fracassar

ou, o que é muito mais provável, a universidade deixará de ser uma universidade para ser uma empresa também”, diz. ●

## Moratória

Qual a relação entre o ensino superior brasileiro e a Eletrobras? Exceto o fato de a engenharia elétrica ser uma profissão de nível superior, aparentemente nada. Pois, curiosamente, uma mesma lei de 2012, nº 12.688, trata dos dois assuntos: autoriza a Eletrobras a adquirir o controle acionário da Celg Distribuição S.A. e institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies). O programa, muito pouco conhecido, tem como objetivo “assegurar as condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras de instituições do sistema de ensino federal”. Na prática, isso significa a aprovação de um “plano de recuperação tributária” e a concessão de “moratória de dívidas tributárias federais” das entidades consideradas em “grave situação financeira”. E a situação era considerada “grave” quando a mantenedora, ou seja, a instituição que “se responsabiliza pelo provimento dos fundos necessários para a manutenção do ensino superior”, apresentava, até 31 de maio do ano passado, um volume de dívidas tributárias que “dividido pelo número de matrículas total”, resultasse em R\$ 1.500. As instituições foram contempladas ainda com o parcelamento da dívida em até 180 meses, permitindo que até 90% do valor das prestações mensais sejam pagos com certificados emitidos pelo Tesouro Nacional, na forma de títulos da dívida pública “em contrapartida às bolsas integrais concedidas em cursos de graduação presenciais com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação”, como explica o site do MEC.

# O trabalho contemporâneo por uma perspectiva crítica



Está nas livrarias o livro Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II, organizado por Ricardo Antunes. Assim como o primeiro, o livro resulta não só de um vasto trabalho de investigação do grupo de docentes e estudantes liderado por Antunes na Unicamp, como também da contribuição de autores de outras instituições do Brasil e do exterior.

Na contramão do otimismo daqueles que consideram que o capitalismo estaria vivendo uma nova etapa civilizatória, plena de oportunidades para todos, o livro apresenta, com as cores necessárias, um contundente retrato da nova e perversa morfologia social do trabalho em diferentes setores da economia brasileira. Inclui ainda temas relativos à precarização do trabalho na Europa, como a imigração e o sindicalismo português.

A primeira parte da coletânea reúne artigos que discutem as principais tendências atuais da reestruturação do capitalismo que, em escala planetária, faz recair sobre a classe que vive do trabalho, como diz Antunes, as consequências da precarização estrutural, da informalização e da terceirização da produção e dos vínculos, configurando um regime de acumulação baseado na superexploração do trabalho, obviamente tanto mais intensa quanto mais se afasta do centro hegemônico. A hipótese central do autor, que permeia grande parte dos demais artigos, é que "ao contrário da descompensação da lei do valor, o mundo contemporâneo vem assistindo a uma significativa ampliação de seus mecanismos de funcionamento, na qual o papel desempenhado pelo trabalho (...) é emblemático". Por óbvio, esta afirmação nega a tese da suposta perda da centralidade do trabalho e aponta para sua renovação, imposta não só através de dispositivos de convencimento que objetivam a adesão ativa dos trabalhadores aos objetivos e "valores" das empresas, como também de mecanismos de coerção, entre os quais a ameaça de desemprego é certamente o mais eficaz. Um bom número de artigos da coletânea, no desdobramento das análises e das informações empíricas que apresentam, trata destas questões.

Os textos que compõem a segunda parte do livro tratam da reestruturação produtiva - que, como é evidenciado, ainda convive com o paradigma fordista -, em diferentes setores da economia brasileira: petroquímico, metalúrgico, automobilístico, aeronáutico, fumageiro, - hotelaria, educação e mesmo o agronegócio. As informações apresentadas dialogam sobretudo com os conceitos e categorias discutidos na primeira parte do livro, cabendo ressaltar a recorrência do tema da terceirização, prática que segundo Druck, "constitui a principal forma de flexibilização e precarização do trabalho". A terceirização configura uma inserção laboral extremamente adversa, instituindo salários mais baixos, redução da proteção social, perda de direitos e condições de trabalho que afetam a saúde e não raramente a vida daqueles que vivem do trabalho. Enfim, a terceirização vulnerabiliza, hierarquiza os trabalhadores e fragiliza suas organizações sindicais, estas objeto da terceira e última parte do livro.

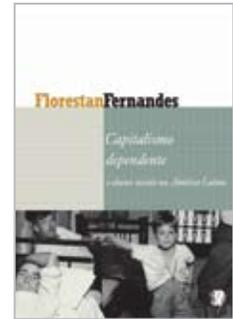
A terceira parte aborda - por vezes em uma perspectiva histórica - a resistência sindical e as condições de possibilidade deste tipo de atuação nas atuais condições de fragmentação da classe e do processo de transformismo político que vem produzindo um "sindicalismo participacionista" e a "perda de horizonte do sindicalismo classista" (Gracioli). Nessas condições, elege-se a cidadania como mote da atuação sindical. Com esta rotação ideológica, estas organizações assumem "o papel de setor público não estatal" e colaboram não só "para a privatização da política pública, como também para a disseminação de teses associadas à ineficiência do Estado e à incompetência de seus servidores" (Galvão).

Trata-se, em síntese, de leitura indispensável não só para cientistas sociais e estudantes dessa área, mas também para os próprios trabalhadores e todos aqueles que têm/ buscam uma perspectiva crítica do mundo do trabalho contemporâneo. ●

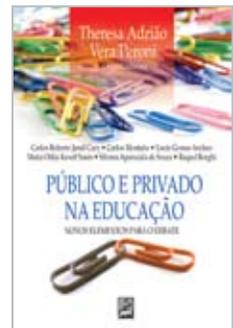
Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II  
Ricardo Antunes, Boitempo Editorial, 2013

Por **Filippina Chinelli**, professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz

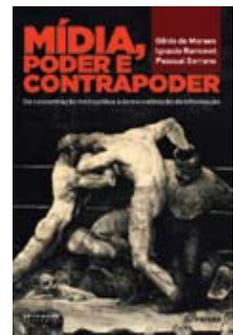
## PUBLICAÇÕES



*Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*  
Florestan Fernandes  
Expressão Popular 152 p.



*Público e privado na educação: novos elementos para o debate*  
Theresa Adrião e Vera Peroni  
(organizadoras)  
ISBN 978-85-7587-099-0  
128 páginas



*Mídia, poder e contrapoder*  
- Dênis de Moares (org.),  
Ignacio Ramonet e Pascual  
Serrano. Boitempo 2013  
184p

## Inova Saúde

Governo busca fomentar a inovação da indústria nacional de medicamentos e equipamentos médicos. Para pesquisadores, programa subsidia modelo de atenção à saúde baseado em planos privados

André Antunes



Julia Moraes/FIESP

Lançamento do Inova Saúde reuniu além do ministro da saúde Alexandre Padilha, representantes da FINEP, CNI Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e BNDES

Na edição passada, a Poli apresentou uma reportagem sobre o ‘Inova Empresa’, programa lançado em março pelo qual o governo federal pretende injetar, até o final do ano que vem, R\$ 32,9 bilhões no fomento a inovações tecnológicas em empresas de inúmeros setores industriais do país, incentivando “parcerias” entre empresas privadas e os chamados ICTs (Institutos de Ciência e Tecnologia), que incluem as universidades, laboratórios e centros de pesquisa públicos. Entre as sete áreas consideradas estratégicas pelo programa, está o que o governo vem chamando de Complexo Industrial da Saúde, que deverá receber R\$ 3,6 bilhões. Em abril, foi lançado um dos desdobramentos do programa para a área, o ‘Inova Saúde’, para o qual serão destinados R\$ 1,9 bilhão. Foram dois editais: um voltado para estimular a inovação nas empresas brasileiras produtoras de medicamentos, farmoquímicos e biofármacos, com um investimento de R\$ 1,3 bilhão, sendo R\$ 1,1 bi da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), vinculada ao Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI), e R\$ 200 milhões do Ministério da Saúde (MS); o outro é voltado para as empresas de equipamentos médicos, que vão receber R\$ 600 milhões, sendo R\$ 275 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o mesmo valor da Finep e mais R\$ 50 milhões do MS. Em junho, terminou o prazo para que as empresas e ICTs enviassem projetos para concorrer aos recursos: ao todo, 49 empresas e 14 ICTs manifestaram interesse em desenvolver projetos inovadores nas linhas temáticas do edital da área de medicamentos, biofármacos e farmoquímicos. Segundo a Finep, a demanda foi quase três vezes maior do que os recursos disponíveis. Na área de equipamentos, o número de solicitações superou o orçamento do edital, chegando a R\$ 1,3 bilhão, com 145 empresas manifestando interesse. O processo de seleção se estende até o final do ano.

### Por que inovar

No documento ‘Saúde como desenvolvimento: perspectivas para a atuação do BNDES no Complexo Industrial da Saúde’, de 2012, o Banco afirma que a demanda por inovações tecnológicas nas indústrias da saúde instaladas se dá em razão tanto de dinâmicas internas quanto externas ao país. No plano interno, argumenta o BNDES, está a transição epidemiológica e demográfica pela qual passa o Brasil, que o aproxima cada vez mais do perfil dos chamados países desenvolvidos. “As causas de doenças não transmissíveis já respondem por 64% da carga de doença, padrão mais próximo de países desenvolvidos (77%) do que dos países de renda média (47%). Do ponto de vista demográfico, a ONU estima que a população brasileira de idosos deve ultrapassar a de crianças e adolescentes em 2030”, afirma o documento. Segundo o BNDES, há uma relação entre essa transição e o aumento dos gastos em saúde, uma vez que as doenças não transmissíveis exigem equipamentos e medicamentos mais caros. Dados elaborados pelo BNDES com base em informações do Banco Mundial dão conta de que, enquanto a renda per capita mundial aumentou 35% entre 1995 e 2009, os gastos per capita com saúde, somando gastos do governo e privados, aumentaram 107%.

No caso brasileiro, outra dinâmica interna que pressiona a demanda por produtos de alta tecnologia na saúde, segundo o BNDES, é a melhoria na distribuição de renda no país na última década. “Assim, observa-se a ascensão da população para as classes mais altas de renda: em 2003, 45% da população brasileira pertencia às classes A, B e C, enquanto em 2009 a proporção se inverteu, com mais de 60% pertencendo ao grupo de renda superior” (leia mais sobre isso na matéria de capa desta edição), diz o documento, que afirma que os gastos com saúde representam 8% das despesas de consumo das famílias mais ricas e 5% nas mais pobres. Essas três transições, aponta o BNDES, apontam para uma explosão da demanda por produtos e serviços da saúde nos próximos anos.

De acordo com o banco, o mercado de equipamentos médicos e de medicamentos teve um crescimento de 14% ao ano entre 2003 e 2011, quando movimentou R\$ 70 bilhões. A indústria nacional responde por aproximadamente metade do mercado interno, segundo o BNDES, tanto na área de medicamentos quanto na de equipamentos. “A produção nacional em saúde dedica-se em grande parte a etapas de menor valor agregado, como a formulação de medicamentos genéricos de síntese química e a produção de materiais de consumo de uso médico, hospitalar e odontológico”, afirma o documento. A necessidade de importação de produtos com maior valor agregado gerou um aumento no déficit da balança comercial do setor, que de US\$ 6 bilhões em 2007 saltou para US\$ 10 bilhões em 2011. Como aponta o documento do BNDES, “a existência de uma expressiva base industrial e de inovação tecnológica no país apresenta-se como um dos elementos-chave para a redução da vulnerabilidade da política de saúde, contribuindo para viabilizar o maior acesso da população a novos produtos e serviços”.

## Política industrial X Política de saúde

“A saúde é hoje um mega setor da economia”, afirma Maria Angélica dos Santos, pesquisadora da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz), e completa: “Contando tudo – serviços, indústria farmacêutica e equipamentos –, a saúde representa hoje 13% da geração de renda da economia americana”. Ao mesmo tempo, diz ela, o setor é um dos que mais demanda e absorve tecnologia, fruto de transformações que remontam ao final da Segunda Guerra Mundial. “Na década de 1950 começamos a ter um *spill-over* tecnológico de guerra que precisava ser usado em algum lugar, sendo o exemplo clássico os sonares aplicados aos radares, que são adaptados para fundar a ultrassonografia médica. Hoje a saúde é um setor que absorve muita tecnologia, e isso teve de fato desdobramentos bem úteis para a melhoria da saúde da população. Mas também transformou a saúde em um locus preferencial de acumulação de capital na sociedade contemporânea”, pontua. E, segundo ela, o Brasil é um mercado promissor. “Estamos no foco do mercado mundial: em 2014 seremos o 6º maior mercado mundial de medicamentos, e nos setores de diagnóstico, materiais e equipamentos de saúde estamos acompanhando de perto”, explica. “Hoje, portanto, a saúde é foco estratégico das políticas industriais e comerciais brasileiras. É nessa perspectiva de fomento à política industrial que eu situo o Inova Saúde”.

O diretor do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/Uerj), Cid Manso Vianna, acredita que o grande problema do programa é a falta de sintonia entre as políticas de saúde e as políticas industriais. “Não está explícito quais problemas o Inova Saúde estaria tentando em princípio resolver. Ele dá ênfase à política industrial sem dizer que tipo de política de saúde estaria fazendo. Não é a política industrial que vai determinar qual a política de saúde, é o contrário: a política de saúde é que deve pautar as demandas e necessidades para, aí sim, verificarmos como o setor industrial pode se adequar a essas necessidades”, diz.

Essa também é a visão de Fátima Siliansky, pesquisadora do Instituto de Estudos em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Iesc/UFRJ). “A produção em saúde não é só virtuosa. Não adianta produ-

zir qualquer coisa, tem que produzir aquilo de que a população necessita. Aí tem que ter o papel do Estado no direcionamento disso. E o que o Estado está fazendo é basicamente dar subsídio para a indústria produzir o que ela quiser”, critica. Para ela, é necessário avaliar as reais demandas do sistema de saúde brasileiro. “Dado que o Brasil já tem uma quantidade de aparelhos de alta tecnologia que está quase no nível de França e Inglaterra, para que vai fabricar mais aqui? E se você for ver, a oferta [desses aparelhos] que é feita pelos planos de saúde e pelo SUS, é completamente díspare: sobra capacidade instalada de equipamentos voltada ao setor privado e falta no SUS”, aponta Fátima.

De fato, os dados da pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2009, demonstram essa discrepância. Segundo a AMS, dos 63.699 equipamentos de diagnóstico por imagem – como mamógrafos, aparelhos de raios-X, tomógrafos computadorizados, aparelhos de ressonância magnética e de ultrassom – existentes em estabelecimentos de saúde naquele ano, apenas 25.616 estavam disponíveis para o SUS. Ou seja, 150 milhões de pessoas que são atendidas somente pelo SUS, 75% da população brasileira, tinham à sua disposição apenas 40% do total de equipamentos de diagnóstico por imagem disponíveis.

Além disso, a concentração dos equipamentos na rede privada gera uma distorção que faz com que as regiões mais ricas fiquem com a maior parte dos aparelhos. Veja-se o número de eletrocardiógrafos, por exemplo: de acordo com a AMS, em 2009, enquanto na região Sudeste havia 18 aparelhos para cada 100 mil habitantes, a região Norte tinha seis. Equipamentos para hemodiálise somavam 12 para cada 100 mil habitantes no Sudeste, pouco menos da metade disso na região Nordeste e menos de quatro para cada 100 mil no Norte. Por fim, enquanto a região Sul possuía mais de 12 aparelhos de ultrassom para cada 100 mil habitantes, na região Nordeste esse número caía para oito, e para seis na região Norte.

Em muitos casos, o número de equipamentos supera em muito os parâmetros mínimos estabelecidos pelo Ministério da Saúde por meio da portaria 1.101/GM, de 2002. A portaria estabelece, por exemplo, que o número de mamógrafos deve atender à proporção de 4,2 unidades para cada 1 milhão de habitantes. Em 2009, o número de mamógrafos no sistema de saúde brasileiro, somadas as redes pública e privada, era mais de cinco vezes maior do que isso: 21,8 unidades para cada milhão de habitantes. Os aparelhos de ultrassom, por sua vez, superavam as 100 unidades para cada 1 milhão de habitantes, mais do que o dobro do estabelecido pela portaria, 40 unidades por milhão de habitantes.

### **Manutenção: falta de profissionais**

Alexandre Moreno, professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), que atua nos cursos da área de Manutenção de Equipamentos de Saúde, aponta outra questão que, segundo ele, vem sendo negligenciada nas políticas públicas. “Não adianta só fabricar, tem que saber quem vai manter esses equipamentos”. Segundo ele, no SUS, não existem mais profissionais voltados para a manutenção de equipamentos, que é toda terceirizada para empresas privadas. “E mesmo para as empresas privadas está difícil encontrar profissionais, são poucos os cursos de formação. Só se investe no fabricante, que aumenta a tecnologia, produz mais, mas não tem quem conserte. Quando quebra, joga fora e compra outro. Para o fabricante, está ótimo”, diz. Segundo ele, hoje, principalmente na área de alta tecnologia, a manutenção é toda feita pelas empresas fabricantes, por meio de contratos de manutenção. “Esses equipamentos de alta tecnologia são uma caixa-preta, você não consegue manuais técnicos. Mesmo que você tenha um engenheiro altamente capacitado, ele não consegue consertar os equipamentos porque a manutenção é feita por meio de um software que detecta tudo, diz até onde está com defeito, mas precisa de um programa chave que só a

empresa tem”, explica, complementando: “O governo deveria exigir como contrapartida do Inova Saúde que os fabricantes promovessem cursos de capacitação para profissionais. Mas isso é mexer num vespeiro, porque os fabricantes perderiam o controle sobre a tecnologia”.

### **Inovar para o setor privado**

“Tudo isso acaba encarecendo o sistema”, diz Fátima Siliansky, para quem o Inova Saúde é uma aposta num modelo de atenção que segue a linha dos planos de saúde privados, com grande consumo de equipamentos de alta tecnologia e medicamentos. “Não se racionalizam os gastos e só se estimula uma superprodução de serviços que não têm uma correspondência no impacto da saúde da população”, critica.

O próprio BNDES afirma, no documento ‘Equipamentos e tecnologias para a saúde: oportunidades para uma inserção competitiva da indústria brasileira’, lançado em março deste ano, que o crescimento da demanda por esses produtos está ligado ao aumento e à melhor distribuição da renda no país, que “proporcionaram um crescimento acelerado da adesão aos planos de saúde na última década”. E o texto deixa clara a relação: “A dinâmica das operadoras de saúde privadas tem impacto significativo no mercado de equipamentos médicos, em particular na demanda por produtos inovadores”. Maria Angélica questiona: “Estamos investindo em inovação que talvez nem chegue à população atendida pelo SUS. Por que não é o SUS o foco da captação de tecnologia, de implantação de tecnologia, de inovação? Só centrando a inovação no SUS poderemos garantir equidade no acesso à tecnologia”.

A Poli tentou agendar uma entrevista com o secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde, Carlos Gadelha, para falar sobre o Inova Saúde, mas não obteve retorno de sua assessoria.

### **Imperialismo tecnológico**

Soma-se a tudo isso o movimento recente de entrada de multinacionais do setor no país, atraídas pelo potencial de crescimento desse mercado. Na área de equipamentos, por exemplo, destaca-se a aquisição das empresas Dixtal, VMI, Tecso Informática e Web Sistemas pela holandesa Phillips, que em 2010 era a 8ª no ranking das maiores empresas do setor, e da XPro pela General Electric, 5ª maior do mundo no mesmo ano, segundo o documento do BNDES. Esse movimento se dá também na indústria farmacêutica: em 2010, o grupo francês Sanofi-Aventis comprou a brasileira Medley e em 2011, a americana Pfizer, líder do ranking das maiores do mundo, adquiriu 40% do laboratório nacional Teuto. “Por conta dessa política de estímulo à produção interna, o governo está implementando uma série de incentivos fiscais como, por exemplo, a redução do IPI para bens que comprovem utilização de tecnologia nacional. Existem programas de financiamento do BNDES para compra de equipamentos e, mais recentemente, as desonerações tributárias feitas pela [presidente] Dilma, que incluem a indústria de equipamentos biomédicos produzidos internamente”, enumera Fátima, completando: “Todos esses incentivos devem estar sendo bem quistos, porque as empresas multinacionais resolveram instalar plantas industriais no Brasil recentemente”. Ela tem dúvidas se esse modelo pode servir para reduzir os gastos com saúde. “Pode ser que barateie para a empresa, mas para o país nem tanto, porque se deixa de recolher uma série de impostos. É um subsídio para a montagem e o desenvolvimento do mercado privado”, pondera. Segundo ela, o Inova Saúde vem ao encontro do modelo atual de desenvolvimento brasileiro, que está sendo chamado de neodesenvolvimentista. “É um modelo de industrialização associado ao capital internacional que não é pautado pela capacidade de consumo interna”, explica.

Para o BNDES, o movimento de consolidação das grandes multinacionais do setor, que se reflete no Brasil com as aquisições de empresas nacionais, é positivo, ao ampliar “a importância do país nas estratégias globais dessas companhias”. Segundo o banco, motivadas por uma necessidade de

redução de custos, as empresas do setor vêm passando por um processo de reorganização das atividades produtivas, inclusive da pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos, por meio da aquisição de “pequenas e médias empresas detentoras de ativos estratégicos, como produtos e plataformas tecnológicas inovadoras”. “Há grande chance de os recursos destinados ao Inova Saúde acabarem em mãos das transnacionais do setor, porque são suas subsidiárias que de fato fazem pesquisa e desenvolvimento no país”, afirma José Ruben Bonfim, coordenador-executivo da Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos (Sobravime). Para Fátima Siliansky, o estímulo do Inova Saúde às “parcerias” entre empresas e centros de pesquisa nacionais se insere nessa dinâmica de redução de custos dessas empresas. “Isso barateia a pesquisa deles, é mais barato usar o potencial dos nossos pesquisadores e da nossa infraestrutura, pagos pelo governo. E esse potencial é aproveitado para desenvolver tecnologia que é apropriada por eles. É um imperialismo tecnológico”.

Como lembra Maria Angélica Borges, o modelo de associação entre indústria e academia é comum em países como os Estados Unidos, mas a relação entre negócios e ciência tem levantado questionamentos éticos importantes. É o que aponta o relatório *‘Science and the Corporate Agenda’* (‘Ciência e a agenda corporativa’, em português), produzido pelos pesquisadores Chris Langley e Stuart Parkinson, da ONG britânica *Scientists for Global Responsibility* (em português, ‘Cientistas pela Responsabilidade Global’). Segundo o relatório, são cada vez mais comuns casos de testes clínicos financiados pela indústria farmacêutica cujo resultado distorce as características dos medicamentos analisados, tanto para corroborar seus efeitos positivos quanto para mascarar os negativos. “Os resultados desses testes clínicos são frequentemente considerados propriedade das empresas, que analisam e publicam os resultados de formas cuidadosamente escolhidas. Há um número crescente de evidências que mostram que o apoio de empresas farmacêuticas

pode afetar negativamente perspectivas e práticas de pesquisa”, completa o relatório. O documento cita o exemplo do antidepressivo Paxil, produzido pelo laboratório GlaxoSmithKline e usado no tratamento de adolescentes nos Estados Unidos. Em 2006, a empresa alertou que o produto estava associado a um aumento de comportamentos suicidas nos pacientes aos quais ele era prescrito. “No entanto, documentos divulgados durante um processo judicial contra a empresa revelaram que alguns dados que indicavam um alto risco da ocorrência desse problema já estavam disponíveis internamente desde 1989”, revela o relatório.

O documento também aponta que pesquisadores britânicos têm identificado uma relação entre o aumento do consumo de antidepressivos e a influência da indústria sobre a prática médica. Segundo uma pesquisa citada no documento, o consumo desses medicamentos cresceu 253% entre 1993 e 2003. Entre 2000 e 2002, cresceu 68% o número de crianças sendo tratadas com drogas “para acalmar ou estimular o cérebro”. E as pesquisas indicam que a prática de receitar esse tipo de medicamentos entre os médicos era fortemente influenciada, entre outros fatores, pelo envolvimento da indústria na formação desses profissionais e pela interação cada vez maior entre as empresas e os médicos.

Para Maria Angélica, o crescimento da influência da indústria no meio científico concorre para um processo de legitimação de uma concepção de saúde muito pautada pelas demandas da indústria. Sua crescente influência na definição de políticas de saúde tem levado a um movimento que alguns pesquisadores chamam de “medicalização social”. “A indústria cria demandas. Tanto que a indústria agora não é da saúde, é da saúde e bem-estar. Por exemplo, a pessoa é tímida. Aí você diz que ela tem uma síndrome de transtorno antissocial e cria um remédio pra isso”, diz. Em seu relatório, a *Scientists for Global Responsibility* argumenta que essa tem sido uma tendência da indústria farmacêutica na última década. “Companhias farmacêuticas começaram a ‘expandir’ ativamente a definição de doenças humanas e assim garantir mercados para os quais seus setores de pesquisa e desenvolvimento podem projetar e desenvolver produtos adequados”, aponta o relatório, que afirma que um dos mecanismos pelos quais as empresas vêm agindo nesse sentido são campanhas de marketing com mensagens de “conscientização” sobre doenças, “criadas para estabelecer ou expandir um nicho para novas drogas”. Um exemplo citado no relatório envolve o chamado Transtorno de Ansiedade Social. Segundo o texto, pesquisas financiadas por empresas privadas começaram a apontar que a doença era mais comum do que antes se imaginava. Ao mesmo tempo, a empresa então chamada SmithKline contratou psiquiatras acadêmicos que encontraram pacientes dispostos a falar sobre a doença na mídia, e alguns meses depois, a empresa lançou campanhas publicitárias do remédio Paxil (o mesmo que depois seria associado a um aumento na ocorrência de comportamentos suicidas) para ser usado no tratamento do transtorno, atingindo um recorde de vendas.

Como aponta Fátima Siliansky, o financiamento de pesquisas e congressos por empresas do setor age na legitimação desse modelo entre os profissionais da medicina. “A própria clínica médica vai se adaptando a um padrão de práticas que se dá de acordo com os interesses dessa indústria e isso é muito claro. Hoje é muito mais fácil você marcar um exame de alta tecnologia de imagem do que marcar um raio-x, por exemplo”. Para Maria Angélica, da maneira como foi concebido, o Inova Saúde acaba favorecendo essa lógica. “A dinâmica da inovação é capitalista, não é um discurso do SUS. Quando se fala em inovação sem definir bem qual é a inovação que você quer, diz que qualquer tecnologia vale a pena. Não é verdade: excesso de tecnologia mal aplicada gera novos gastos e, pior, gera sofrimento para as pessoas. Estamos transformando tecnologia em ponto de partida de uma discussão que não era para ser sobre tecnologia, como se ela fosse a panaceia da saúde. Ela é essencial, tivemos enormes ganhos com ela, mas o problema é como estamos construindo negócios e, quem sabe, distorcendo princípios e valores em nome da tecnologia”. ●

NILO BATISTA

# ‘Muita pena sinaliza pouco oxigênio democrático, sinaliza autoritarismo’

Viviane Tavares

É só aparecer um caso criminal que envolve um adolescente menor de 18 anos que o efeito é imediato: a campanha pela redução da maioria penal aparece. Presente na imprensa, reproduzido pela sociedade, este clamor também apareceu nas manifestações que ocuparam as ruas, incluindo diversas e difusas pautas. O professor de direito penal e presidente do Instituto Carioca de Criminologia (ICC), Nilo Batista, é conhecido por suas posturas críticas ao sistema punitivo atual. Para ele, como pode ser lido nesta entrevista, este sistema serve como uma forma de limpeza social daqueles que não se enquadram no atual modelo de sociedade, permanentemente endossado pela mídia. Nilo acredita que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) garante os direitos da principais vítimas do modelo penal brasileiro: os jovens. O professor defende que a questão da maioria penal é cláusula pétrea, e que seria um retrocesso reduzir a idade da imputabilidade penal. Segundo ele, além de estender o sofrimento punitivo do jovem, isso legitima uma forma seletiva da sociedade que se dá pela cor, classe social e idade.



## Como o sr. avalia a presença da pauta da redução da maioria penal nas recentes manifestações?

Isso é a prova da diversidade política destas manifestações. Elas são um saco de gato. Desde grupos neonazistas a uma juventude bem intencionada, mas politicamente ingênua. Eu me preocupo com a proliferação do fascismo. A manifestação não discute política, mas trata de sentimentos. Essa reação é um subcapítulo deste intenso punitivismo cuja origem, na verdade, não está no plano da subjetividade. O sistema penal do capitalismo industrial era diferente deste capitalismo que chamo de barbárie, financeiro. Nunca foi tão visível a participação do sistema penal no controle, no extermínio das massas miserabilizadas, desses contingentes inempregáveis – porque não podemos dizer mais que são desempregados, são pessoas que nunca mais vão conseguir algum trabalho ou sequer conseguiram algum em sua existência.

## Como se dá o controle desses trabalhadores que não conseguem emprego?

Toda a forma de economia informal, toda estratégia de sobrevivência da pobreza é objeto de uma iniciativa que tem um respaldo punitivo. Isso vai desde a economia informal do comércio de drogas ilícitas até economias que não são propriamente regulares, mas também não são ilícitas, do ponto de vista penal. É só dar uma olhada no que foi o Choque de Ordem [programa da Prefeitura do Rio de Janeiro, que, segundo a Secretaria Especial de Ordem Pública (Seop), busca ordenar o espaço público, fazendo valer as leis e o código de postura municipal] no Rio de Janeiro. É só darmos uma olhada nas praias do Rio de Janeiro: saiu a quituteira do Cantagalo, quase que o homem que vende chá e suco de limão foi impedido, mas as grandes empresas multinacionais estão lá. Os leitores do jornal O Globo têm uma cadeirinha, academias, agências; as barracas de praia agora têm sua padronização, ou seja, tirou toda a espontaneidade, a estética

que era muito compatível à cidade. A cidade do Rio de Janeiro tem a maior população negra do mundo, mas tudo isso vem sendo vítima de uma assepsia que, aos poucos, vai tomando conta. O que acontece logo depois que descem [das favelas] os corpos da pacificação? Sobe o pessoal da Light [Empresa de Serviços de Eletricidade], da Net. A Light aumentou em 10% o seu faturamento depois que foram instaladas as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), como aponta matéria no Valor Econômico. Enquanto isso, os flanelinhas estão sendo ameaçados, os camelôs estão sendo expulsos. É importante lembrar que no meio de tudo isso estão os meios de comunicação. Eles são a comissão de frente desta escola de samba que é o punitivismo pós-moderno. Para eles, este ato de poder, que é o mais duro, o mais violento, virou o paradigma de sociabilidade. É uma falsa solução que, às vezes, é dirigida a problemas reais, mas também a falsos problemas. E a punição justifica todos eles.

### **Como o sr. analisa os gritos de que o Brasil é o país da impunidade?**

Há muito tempo escrevi que impunidade é um verbete da direita. É só olharmos para o passado e para o presente do país que podemos ver que a punição é crescente. Quando fizemos a Constituição, em 1988, em um dos primeiros dispositivos falávamos sobre uma sociedade livre, justa e igualitária. Neste momento, nós tínhamos 100 mil presos. Hoje nós estamos caminhando para 600 mil presos e, além disso, estamos com uma sociedade vigiada. A judicialização do cotidiano é um problema seríssimo. Todas as utopias, todos os avanços eram contra o sistema penal, hoje caminhamos contra isso. Privilegiamos a judicialização da vida cotidiana, restringimos o fenômeno da violência aos códigos legais. Mas isso não é particularidade do conservadorismo, isso pega muitos setores que pensam ser de esquerda, muitas

pessoas das academias. As pessoas não se dão conta de que muita pena sinaliza pouco oxigênio democrático, sinaliza autoritarismo. É só olharmos para o século 20: toda vez que se teve muita gente fardada, e gente fardada de preto, a coisa não estava bem, quer dizer, estava muito difícil.

### **Como podemos recortar isso para a redução da maioria penal, já que as pessoas acham que a idade de 18 anos é uma forma de tornar impunes os crimes que envolvem jovens?**

Para mim, este caso é cláusula pétreia. É um retrocesso enorme estender o sofrimento punitivo para o jovem. Além disso, é importante lembrar que ele vai ser seletivo, porque o sistema penal pune somente os jovens pobres. O interessante é analisar a mídia, por exemplo, quando expõe raros casos de meninos ricos e brancos sofrendo algum tipo de pena, faz um alarde enorme em casos que envolvem jovens como este. O que isso significa? É simplesmente para dar a impressão de que o sistema penal é igual para todos, mas não é. Ele é seletivo, vai pelo estereótipo.

### **Como o sistema penal faz essa seleção?**

É feita pela agência policial. Os estereótipos do infrator como um garoto pobre e negro batem perfeitamente. E é esta a porta de entrada. Mas, de vez em quando, tem que ter um rico branco sendo linchado em praça pública para legitimar o massacre das populações afrodescendentes encarceradas. Quem diz que tem impunidade no país é porque nunca foi a uma penitenciária. É porque não conhece essa realidade de perto. Por outro lado, sempre que tem algum crime envolvendo um adolescente menor de 18 anos, ele serve para estimular essa campanha, esse clamor pela redução da maioria penal. Se formos analisar, isso é algo muito burro, muito irracional. O sistema penitenciário é um reproduzidor da identidade infracional. Isso já é comprovado em pesquisa que analisa o elevado índice de reincidência penitenciária. Uma pesquisa feita em Brasília, com atos relacionados ao furto, por exemplo, mostra que quando a pessoa entra na penitenciária – ou seja, cumpre pena com privação da liberdade – tem cerca de 70% de reincidência, e quando ela não é presa – aqueles que cumpriram pena sem a privação da liberdade, as chamadas penas alternativas – esse índice reduz pela metade.

### **Qual é a sua avaliação das casas de detenção destinadas ao jovem?**

Tanto essas casas de detenção quanto as penitenciárias não recuperam ninguém. A privação de liberdade como um todo é fracassada. Ela é uma pena moderna, veio com o capitalismo industrial. A privação de liberdade veio como metonímia da pena. Mas ela nunca existiu antes, nem na Antiguidade nem na Idade Média. Ela começou precisamente como um controle das populações empobrecidas pela superação do mercantilismo sobre a manufatura e, logo depois, pela Revolução Industrial, na Inglaterra. No século 18, ainda estava disputando espaço com as penas do Antigo Regime, e somente no século 19 ela ganhou espaço. A partir daí, a prisão privativa de liberdade surge. Ela vem para punir a população pobre das grandes cidades em um momento em que se começou a criminalizar a pobreza, a vadiagem e as greves. E é nesse contexto que surgem os primeiros presídios.

### **Como o sr. avalia o Estatuto da Criança e Adolescente. Por que ele é tão atacado?**

A imprensa quer o controle, quer punir o jovem, e o Estatuto veio para garantir os direitos dos jovens que têm uma história de sofrimento, de submissão... A história da justiça da infância e, mais especificamente, da adolescência é uma história terrível. O livro da Vera Malaguti 'Difíceis

ganhos fáceis', da editora Revan, mostra a história de um jovem que, porque roubou um queijo, passou três anos na prisão; o outro jovem foi privado da liberdade por dois anos e meio porque estava com roupas folgadas, então presumiu-se o furto, como se o reaproveitamento de roupas não fosse uma coisa usual nas classes mais pobres, e por aí vai. O ECA é um diploma legal progressista, avançado, só que ele está sendo torpedeado porque estamos vivendo tempos obscuros, fascistas. Aquela classe média que gostava de rebeldia, de resistência, desapareceu. E, em parte, isso se deve à mídia, a educação que a mídia tem dado é espantosa.

### **Como nós chegamos a essa idade de 18 anos como marco da maioridade?**

Já foi 9, 14 anos..., e o pessoal está querendo voltar a essa realidade vergonhosa agora no Congresso, mas são muitos os argumentos que avaliam a maturidade de um jovem para responder penalmente pelos seus atos. Quando ouço alguém dizer que o adolescente hoje é mais informado do que era o de antigamente, só posso pensar que esta pessoa está repetindo uma grande bobagem. Se fossem estudantes do Caraça [Colégio e Seminário em Mariana (MG)], onde os estudantes liam e ouviam vídeos em latim, conheciam Sócrates e Aristóteles, tudo bem, mas o que vemos hoje é o cara que se educa vendo Malhação [novela da tarde da Rede Globo que tem como público-alvo os adolescentes]. Quem é mais informado? Eu costumo brincar com meus alunos, que quando temos uma pessoa que assiste cinco anos de Malhação, temos um problema posto, e que isso precisa ser trabalhado. Dizer que o telespectador deste tipo de programa é mais informado que o adolescente do passado é um contrassenso, uma burrice. É claro que não é. Vemos hoje a mídia escondendo a política, escondendo tudo, não fazendo debates importantes, não apresentando para estes jovens o mundo real em que vivemos. Po-

demos trazer para os casos mais recentes, o que está acontecendo nas ruas atualmente: até os cartazes dos manifestantes estão sendo censurados na hora em que aparecem na mídia. Não venham dizer que não tem intencionalidade na edição. E nós temos um histórico no Brasil com edição que é um caso sério.

### **Existe algum sistema penal que podemos usar como referência para o Brasil? A Argentina, por exemplo, a maioria penal é de 16 anos, mas o sistema é menos punitivo...**

Não. Cada país, dentro da sua sociedade, da cultura punitiva da sua sociedade, toma sua decisão. E muitos países adotam os 18 anos. Mas a imprensa daqui do Brasil, toda vez que tem um garoto de 16 anos sendo acometido pela lei, acha que é muito bom, acha que é uma prova de civilização. Isso, na verdade, é prova de barbárie.

### **Existe um crime mais usual entre os jovens menores de 18 anos?**

Na criminologia não existe etiologia [estudo das causas]. Uma vez uma orientanda fez uma pesquisa com as mulheres presas por conta do tráfico de drogas. No questionário, a menina perguntava 'o que você mais se lembra dos tempos em que traficava?', e uma das respostas foi: 'o que eu me lembro é que meus filhos comiam iogurte todos os dias'. A resposta foi claramente uma atividade de ganho econômico, uma estratégia de sobrevivência. E o que podemos ver mais uma vez é o fracasso do proibicionismo, diante de realidades tão complexas.

### **O sr. é a favor da legalização das drogas?**

Eu sou completamente a favor da legalização de todas as drogas. Já vimos que esse controle atual é um fracasso. A lei das drogas é um reflexo disso: a pena mínima era um ano, passou para três anos, depois para cinco, e agora um deputado quer que sejam oito anos. Mas o que vemos é que os problemas foram só aumentando. Até o general de direita da Guatemala e o presidente da Colômbia já entenderam que não é este o caminho, mas aqui no Brasil ainda não conseguimos ter essa compreensão. Eu tenho uma admiração pelas políticas sociais do PT, apesar de não crer que a distribuição de renda arrecadada seja a coisa mais motivadora e tenho medo que a nova classe C tenha ficado fascista, mas é admirável que 20 milhões de pessoas comam todos os dias. Por outro lado, a política criminal é nota zero. Parece que eles acham que não é possível conceber uma política criminal comprometida com as classes populares. As pessoas moralizam as questões, têm medo de discutir. Por isso o Brizola foi tão criticado quando bancou isso. ●

### **Ter ou não ter 18 anos**

No mês de abril, o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), propôs à Câmara dos Deputados a ampliação de três para até oito anos o prazo para internação de menores e a criação de unidades separadas para aqueles que completarem 18 anos, mas que ainda têm pena a cumprir. A proposta de Alckmin trouxe à tona a discussão, que já conta com cerca de 40 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) em tramitação no Congresso Nacional. Destas, a mais conhecida é a PEC 171/1993, que voltou a tramitar desde o mês de junho e encontra-se sob avaliação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Diversas entidades, como Fundação Abrinq, Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), além de diversos pesquisadores e militantes se posicionaram contra a proposta.

# TERCEIRO SETOR

**I**nstituições filantrópicas, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), fundações empresariais...Todas essas entidades já figuraram nas páginas da Poli pelo menos uma vez. Mas essa não é a única coisa que elas têm em comum: essas formas de organização da sociedade civil integram o chamado Terceiro Setor, denominação que abarca, além das entidades citadas, as organizações não-governamentais (ONGs), entre outras, e se refere às organizações privadas que não integram o aparato de governo e nem são orientadas pelo lucro. É no bojo das políticas neoliberais de ajuste estrutural, a partir dos anos 1980, que essa noção ganha corpo, à medida que se multiplicam as entidades que supostamente compõem esse setor. Para seus defensores, o crescimento do chamado Terceiro Setor trouxe uma possibilidade de ampliação da democracia e de atuação sobre as mazelas sociais para fazer frente à “ineficiência” e ao esvaziamento da capacidade de intervenção social do Estado. Já para quem o critica, essa denominação acoberta um processo de esvaziamento político das lutas sociais e de retirada de direitos dos trabalhadores, garantidos, no contexto brasileiro, pela Constituição de 1988.

## Iniciativas privadas para serviços públicos

No livro ‘Terceiro Setor e a questão social’, o professor da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Carlos Montaña aponta que essa denominação foi cunhada em 1978 por John D. Rockefeller III, filantropo norte-americano, neto do fundador da petrolífera Standard Oil. Enraizado na tradição do associativismo e voluntariado liberal, Rockefeller entendia que esse setor, composto pelas instituições privadas e sem

fins lucrativos, formava, juntamente com o governo (1º setor) e o mercado (2º setor), o tripé que sustentava a “vitalidade” dos Estados Unidos. No Brasil, segundo Montaña, o termo difundiu-se na década de 1990, a partir de um evento sobre filantropia organizado pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), órgão que reúne entidades filantrópicas empresariais como a Fundação Roberto Marinho e o Instituto Ayrton Senna, por exemplo.

O coordenador-geral da ONG Viva Rio, Rubem César Fernandes, escreve no livro ‘Privado porém Público’, de 1994, que o “conceito agrega um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos”. Além de serem privadas, para serem enquadradas no Terceiro Setor essas organizações devem ser não-lucrativas, não-governamentais, autogovernadas e voluntárias, explica Fernandes, que relaciona a emergência do Terceiro Setor ao fim da Guerra Fria e da polarização entre socialismo e capitalismo. “Se o mercado está aqui para ficar e se o Estado tampouco dá sinais de desaparecimento, a polarização global anterior dá lugar a um tipo de questionamento contextual: que tipo de mercado então? E que tipo de Estado?”, escreve. Para ele, nesse novo contexto caberia ao Terceiro Setor a “afirmação de valores”, como “caridade”, “solidariedade” e “compaixão”. “Abre-se espaço na iniciativa particular para outras razões que não as do lucro. A segunda negação (sem fins lucrativos) faz referência a uma série de organizações e de ações cujos investimentos são maiores que os eventuais retornos financeiros. O que elas fazem é simplesmente caro demais para os mercados disponíveis”, escreve, citando como exemplos os serviços de saúde, de educação e de “apoio aos carentes”. “Supondo que o Estado não dê conta de subsidiar toda essa atividade, ou não se disponha a fazê-lo, resulta que elas só podem subsistir se contarem com doações feitas por terceiros”, escreve.

## Nova modalidade de intervenção social

Em entrevista à Poli, Carlos Montaña critica essa divisão da realidade social em ‘setores’, tipicamente liberal. “Terceiro setor conduz a uma ideia de sociedade civil desarticulada da realidade econômica, da produção, do consumo, das diferenças econômicas e desigualdade política. É uma ideologia que diz que é possível mudar o mundo na sociedade civil sem alterar qualquer aspecto da dimensão econômica e política, ou seja, os privilégios, as desigualdades econômicas e políticas podem continuar existindo enquanto na sociedade civil nós firmamos um pacto de igualdade e justiça social”, pontua.

Para ele, Terceiro Setor é uma denominação ideológica que encobre um fenômeno real: **a emergência de um novo padrão de resposta às demandas sociais baseado em valores neoliberais, com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a transferência da responsabilidade sobre as mazelas sociais para a esfera individual.** O que está por trás disso, diz ele, não é uma disputa sobre que “setor” deve se responsabilizar pela ação social, se o Estado ou as empresas privadas, como a questão é tratada hoje. “O que deveria estar sendo debatido é a modalidade central de intervenção na ‘questão social’. Na Constituição brasileira, isso é claro: a

modalidade é através da política e da ação estatal, através dos valores de direito de cidadania e dever do Estado de garantir direitos universais”, afirma. Segundo Montaña, com o desmonte dessa modalidade de intervenção sob o neoliberalismo a partir do governo de Fernando Collor de Mello no Brasil, se promove uma “retirada da responsabilidade social do Estado, que fica apenas com uma política focalizada orientada para a extrema pobreza, transferindo essa responsabilidade ou para as empresas privadas, que vão lucrar vendendo e transformando em produtos o que é constitucionalmente um dever do Estado e um direito de cidadania, ou para a esfera do Terceiro Setor, que vai tornar esse direito uma ação filantrópica, voluntária”. Como coloca em seu livro ‘Terceiro Setor e Questão Social’, o Estado tem atuação destacada nesse movimento. “É o Estado que nos inunda de propaganda sobre o ‘Amigo da Escola’, que promove o Ano Internacional do Voluntariado, que desenvolve a legislação para facilitar a expansão destas ações, que estabelece ‘parcerias’ repassando recursos públicos para estas entidades privadas etc.”, exemplifica Montaña, para em seguida completar: “Desresponsabilizar-se e afastar-se parcialmente da intervenção na ‘questão social’ não elimina o fato de o Estado ter um papel fundamental nas transformações operadas pelos governos e pelo capital sob hegemonia neoliberal”. Segundo ele, a partir de meados da década de 1990, foram aprovadas várias novas leis no Brasil que beneficiaram organizações privadas com ‘interesse público’, ‘não-governamentais’ e ‘sem fins lucrativos’, “como corolário e justificativa para o processo neoliberal de desresponsabilização do Estado”, entre elas a Lei 9.790/99, que criou as Oscip, credenciadas para receber recursos públicos por meio de ‘termos de parceria’. Hoje, segundo dados da Associação Brasileira das Sociedades Civis de Interesse Público (Abrascip), existem 6.515 organizações deste tipo no Brasil. O professor informa ainda que essas entidades receberam, em 2011, R\$ 4,4 bilhões em recursos do governo federal, sem licitação.

## Cooperação entre classes ou cooptação?

As políticas neoliberais também significaram uma reorientação das estratégias de intervenção social levadas a cabo pelas chamadas organizações não-governamentais, expressão mais conhecida do chamado Terceiro Setor. No artigo ‘*Imperialism and NGOs in Latin America*’ (‘Imperialismo e ONGs na América Latina’), o sociólogo norte-americano James Petras, especialista em política latinoamericana, escreve que muitas entidades semelhantes ao que hoje chamamos ONGs surgiram na década de 1970 para denunciar as violações de direitos humanos cometidas pelas ditaduras militares. Segundo Petras, na década de 1980, à medida que crescia a oposição às políticas neoliberais, os governos dos Estados Unidos e de países da Europa e o Banco Mundial passaram a destinar mais recursos para as ONGs. Rubem César Fernandes, em seu livro, comemorava o crescimento da fatia dos orçamentos das ONGs composta por recursos públicos e a interpenetração de agências multilaterais nas ONGs, que via como um exemplo do caráter supraclassista do Terceiro Setor. Fernandes cita ainda movimentos como a adoção crescente de políticas de “investimento social” por grandes empresas nacionais e multinacionais e o apoio de fundações norte-americanas, como a Ford, a projetos de promoção da filantropia empresarial. “Todos ilustram a tendência de romper barreiras anteriormente insuperáveis, que definiam alianças e oposições em termos de grandes divisões partidárias e ideológicas. Evidenciam também a busca de formas interativas mais leves e circunstanciais, capazes de expressar um sentimento difuso de urgência no enfrentamento dos problemas sócio-institucionais”, aponta.

Para Petras, esse movimento significou uma cooptação das ONGs, à medida que os organismos financiadores incentivavam essas entidades a minar as tentativas de implementação de Estados de Bem-estar Social. “Ao mesmo tempo em que os regimes neoliberais centrais devastavam comunidades inundando o país com importações baratas, extraindo o pagamento da dívida externa, abolindo legislações trabalhistas e criando uma massa crescente de trabalhadores mal pagos e desempregados, as ONGs recebiam financiamento para oferecer projetos de ‘auto-ajuda’, ‘educação popular’ e capacitação para o trabalho, para absorver temporariamente pequenos grupos pobres, cooptar lideranças locais e minar lutas contra o sistema”, argumenta, no artigo.

No livro ‘O Brasil e o capital-imperialismo’, a historiadora e professora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) e da Universidade Federal Fluminense (UFF) Virgínia Fontes mostra a inflexão na atuação de ONGs brasileiras, que surgem como polos de assistência e capacitação de movimentos sociais, com referências anticapitalistas, mas que na década de 1990 abandonam o discurso de superação do capitalismo em favor da cooperação entre classes. A autora usa o exemplo do Movimento Ética na Política, que exigiu a destituição do governo Collor. “Embora voltado para alvo diretamente político, eximia-se da perspectiva de organização de classes, limitando-se a uma abordagem moralizante”, escreve Virgínia. Um desdobramento da campanha foi a Ação da Cidadania contra a Miséria pela Vida, capitaneada por Herbert de Souza, o Betinho, do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), que mobilizou diversos setores sociais a contribuir por meio de doativos. “O direcionamento da Campanha evitou cuidadosamente enraizá-la nos elementos contra-hegemônicos, o que exigiria denunciar as gritantes expropriações em curso (e não apenas apiedar-se diante de seus efeitos), insistindo para assegurar uma participação de todos – sobretudo dos empresários com perfil moderno [...], que desconsiderava as clivagens de classe. Assim, a campanha permitiu à nova tática burguesa de ‘administração’ de conflitos acelerar o trânsito da demanda de igualdade para o terreno da ‘inclusão’”, escreve. Segundo ela, as ONGs recusaram-se à construção de uma diretriz contra-hegemônica, pela rejeição que provocaria em alguns de seus integrantes da campanha. “Sobretudo, arriscaria bloquear o acesso ao financiamento empresarial, aos órgãos e recursos públicos e finalmente, à grande imprensa”, conclui Virgínia Fontes. ●