

Impresso  
Especial  
9912213586 DR/RJ  
Fundação  
Oswaldo Cruz  
CORREIOS



Sistema de cotas na educação: adoção de critérios de cor, renda e escola de procedência divide pesquisadores e gestores

# 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)



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



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

<b>Capa</b> Escola para quem precisa	04
<b>Políticas Públicas</b> Investimento do Sistema S na educação gratuita deve aumentar gradativamente	08
<b>Almanaque</b>	10
<b>Em dia com a história</b> Formação técnica é fruto de sociedade industrial	12
<b>Entrevista</b> Néstor Kohan - Contra-hegemonia na América Latina	14
<b>Profissão</b> Agentes de combate a endemias	16
<b>Observatório dos Técnicos</b> Os números da Educação Profissional em Saúde	18
<b>Livros</b> Território, Ambiente e Saúde	19
<b>Dicionário</b> Controle Social	19

Muito se discute, já há algum tempo, sobre a utilização de cotas nas universidades públicas brasileiras. Pouco se chama atenção, no entanto, para a dificuldade de acesso de pobres, negros e índios a um outro patamar de escolaridade, anterior ainda ao ensino superior: o ensino médio. Na perspectiva da formação integral, que não desarticula o conhecimento geral da dimensão do trabalho, a matéria de capa deste terceiro número da Revista Poli – saúde, educação e trabalho apresenta algumas experiências de aplicação de cotas em escolas técnicas que oferecem ensino médio, mostrando como esse debate também faz parte do cotidiano dessas instituições. E as polêmicas não são menores do que aquelas que rondam essa discussão em relação às universidades: cota por renda, raça ou escola de origem? Como acompanhar sem discriminar? Como não fazer de uma política afirmativa a solução definitiva para problemas estruturais?

A relação entre conjuntura e estrutura aparece também na seção de ‘Dicionário’, que, nesta edição, fala sobre controle social. O texto mostra que, subvertido e defendido no contexto da luta contra a ditadura militar, esse conceito pode ter se tornado vulnerável às estratégias de organização do capitalismo atual.

Essas mesmas transformações são objeto de análise do filósofo argentino Nestor Kohan, numa entrevista em que ele fala sobre os limites e as potencialidades do cenário latino-americano, chamando atenção para a mudança de foco das lutas atuais.

Na seção ‘Em dia com a História’, a revista volta a outra fase do capitalismo, quando se instituiu o modelo taylorista-fordista de produção, para explicar as origens do profissional de nível técnico. Nessa matéria, você verá que, no Brasil, foi por volta da década de 1930, com a industrialização crescente, que esse tipo de trabalhador se tornou imprescindível. Não por acaso, foi também nessa época, no governo de Getúlio Vargas, que foram criadas as primeiras instituições do Sistema S, que é tema de outra reportagem desta edição. Nela, você vai entender o que muda e o que se mantém inalterado na nova regulação que obriga Sesi, Senac, Senai e outras instituições dessa rede a ampliarem a gratuidade dos seus cursos.

Em ‘Profissão’, você vai conhecer as atribuições e a história dos agentes de combate a endemias, trabalhadores que começam a se reconhecer com identidade de categoria profissional. A área de Vigilância em Saúde também é contemplada nesta revista na seção de Livros, em que Marcelo Battesini resenha ‘Território, Ambiente e Saúde’.

Por fim, além do Almanaque e do Pra Lembrar, este número traz, na seção ‘Observatório dos Técnicos’, uma matéria sobre um banco de dados de técnicos e tecnólogos em saúde e a pesquisa que o originou. Boa leitura.

Ano I - Nº 3 - jan./fev. 2009  
Revista POLI: saúde, educação e trabalho - jornalismo público para o fortalecimento da Educação Profissional em Saúde.  
ISSN 1983-909X

#### Conselho Editorial

(Membros do Conselho Deliberativo da EPSJV)  
André Malhão, Sergio Munck, Isabel Brasil, Gustavo Matta, Gilberto Estrela, Arlinda Moreno, Francisco Bueno, Etelcia Molinaro, Maurício Monken, José Roberto Reis, Cristina Araripe, Monica Vieira, Marcia Teixeira, Telma Frutuoso, Carlos Eduardo Gerônimo, Jéssica de Paula, Mario Sergio Homem, Cátia Guimarães, Anamaria Corbo.

#### Editora

Cátia Guimarães - MTB: 2265/RJ

#### Repórteres e redatoras

Juliana Chagas  
Raquel Torres  
Maíra Mathias (estagiária)  
Sandra Pereira

#### Projeto Gráfico e Diagramação

Zé Luiz Fonseca  
Marcelo Paixão

#### 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 | www.epsjv.fiocruz.br

#### Capa

Pedro Henrique Quadros (estagiário)

#### Assistente de Comunicação

Talita Rodrigues

#### Assistente de Gestão Educacional

Luciane Vicente  
Estela Carvalho

#### Tiragem

5.000 exemplares

#### Periodicidade

Bimestral

# Escola para quem precisa

O acesso de negros e pobres a escolas técnicas públicas ainda é muito pequeno. Seria a adoção de cotas uma solução possível?

Juliana Chagas  
Raquel Torres

**A**té bem pouco tempo atrás, dois grandes desafios da educação brasileira eram o analfabetismo e o acesso ao Ensino Fundamental. Para dar conta disso, a Constituição de 1988 instituiu e, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reiterou: o Ensino Fundamental é obrigatório, gratuito na escola pública e um direito de todo cidadão.

E isso está garantido. O analfabetismo foi reduzido consideravelmente e qualquer pessoa, ainda que não esteja na idade própria, pode exigir uma vaga na rede pública de ensino, amparada pelo Ministério Público. E, mesmo com todos os problemas, essa etapa está quase universalizada. Isso não foi feito em um passe de mágica. O aumento do número de vagas oferecidas foi um dos principais fatores dessa mudança.

Hoje, há vários outros desafios. Um deles é, justamente, melhorar a qualidade do Ensino Fundamental. E outro é conseguir que as pessoas que completam essa etapa possam continuar sua formação. Os números em relação ao Ensino Médio, Profissional e Universitário mostram com clareza que poucos brasileiros chegam a esse patamar. O último Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2000, mostrou que no país havia quase 18 milhões de jovens entre 15 e 19 anos, idade regular de estudantes do Ensino Médio, e mais de 23 milhões entre 18 e 24 anos, idade dos universitários. No entanto, em 2008 apenas 8,4 milhões de alunos estavam matriculados no Ensino Médio e 795,4 mil em instituições de educação profissional, sendo 45% desses em escolas públicas. Quanto aos cursos universitários presenciais, em 2007 havia 4,8 milhões de estudantes matriculados, sendo que somente 1,2 milhão – ou seja, um quarto deles – estudavam na rede pública.

Mais que isso, os números mostram que quem tem maior dificuldade de acesso à educação no país – em todos os seus níveis – são as camadas mais pobres e a população autodeclarada negra, o que, para o IBGE, engloba pretos e pardos: a Síntese de Indicadores Sociais de 2007 diz que, no Brasil, os 20% mais pobres têm em média quatro anos de estudo, enquanto os 20% mais ricos estudam cerca de dez anos. Dos alunos de universidades públicas, apenas 1% está entre os 20% mais pobres da população, ao passo que quase 60% estão entre os mais ricos. Enquanto a taxa de analfabetismo de maiores de 15 anos entre brancos é de 6,1%, ela é de cerca de 14% para negros. E enquanto 8,5% dos brancos têm apenas o Ensino Fundamental

e 57,9% completaram o ensino superior, mais de 20% dos negros têm apenas o Ensino Fundamental e somente 25,4% têm título universitário.

É aí que entra em cena uma série de debates entre pesquisadores, políticos e membros de movimentos sociais que buscam entender qual a melhor forma de fazer com que essas pessoas possam melhorar sua formação. Com esse objetivo, tramita no Congresso Nacional um projeto que pretende instituir cotas para estudantes de escolas públicas e, entre estes, para negros e indígenas, no processo seletivo de instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio.

## Escolas técnicas: experiências

Apesar de só agora a adoção de cotas estar prestes a virar lei, além das universidades, muitas escolas técnicas já usam esse instrumento em seus processos seletivos.

No Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia (Cefet-BA), desde 2007 metade das vagas dos cursos técnicos e de nível superior são reservadas para estudantes egressos da rede pública. Dessas vagas, 60% devem ser ocupadas por negros e entre 5% e 30% por indígenas, dependendo da cidade. De acordo com o diretor de ensino do Cefet, Albertino Nascimento, a opção pelas cotas não foi uma decisão consensual. “Tivemos várias reuniões no Conselho de Pesquisa, Ensino e Extensão e houve quem defendesse apenas a adoção de cotas para estudantes da rede pública, sem recorte racial. Quando, após dois anos de discussão, a proposta foi votada no Conselho Diretor, venceu por apenas um voto. Não foi fácil”, conta.

O diretor afirma que a aplicação de cotas para estudantes de escolas públicas faz com que, automaticamente, as camadas mais pobres da população sejam beneficiadas. “Estamos convencidos de que os ricos não estudam na rede pública. A ideia geral é a de que a educação básica pública é tão ruim que qualquer família com o mínimo poder aquisitivo procura pagar uma escola particular, mesmo que muitas vezes ela não tenha a qualidade desejada”, critica o diretor. Já o critério racial foi adotado, segundo Albertino, para reparar danos históricos sofridos por negros e indígenas.

O Cefet da Paraíba também reserva, no processo seletivo de seus cursos técnicos integrados, 50% das vagas para alunos que estudaram todo o Ensino Fundamental em escolas públicas. “Isso começou em 2006 e, na época, não tivemos nenhuma discussão quanto a critérios de cor. A ideia básica era

incluir alunos de baixa renda, que estão, majoritariamente, na escola pública”, conta Maria Cristina da Silva, chefe de ensino dos cursos técnicos do Cefet-PB.

Na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), metade das vagas são voltadas a alunos que tenham estudado as últimas quatro séries do Ensino Fundamental em escolas municipais ou estaduais. Cláudio Gomes, coordenador geral do Ensino Técnico da instituição, conta que a decisão de adotar cotas sociais veio em 2006, quando se percebeu que os cursos estavam se elitizando. “Decidimos então modificar o processo seletivo, buscando critérios mais inclusivos, porque, em última instância, queremos oferecer formação para quem tem mais necessidade. É claro que isso não significa que pessoas de maior renda não devam ter a formação, mas é uma questão de prioridades. E o princípio que orienta isso é o da justiça social”, explica.

Cláudio lembra que na EPSJV o critério racial também nunca chegou a ser discutido. “Até porque existe o clássico problema em definir quem é ou não negro. Falar disso no Brasil é quase uma piada. Se examinarmos os casos brasileiros sob os critérios que definem o negro norte-americano, por exemplo, quase todo brasileiro é negro. E, no Brasil, boa parte das pessoas que seriam declaradas negras sob esses critérios se declaram e são entendidos socialmente como brancos”, comenta.

Já na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e na sua Escola Técnica, há reserva de vagas para estudantes negros independentemente da renda. Desde 2004, a instituição reserva 20% de suas vagas para negros e outros 20% para alunos que estudaram integralmente na rede pública. Para Dora Bertulio, que era procuradora federal da UFPR à época da implantação de cotas, “o racismo dá aos negros o direito de ter uma reserva especial”, sejam eles ricos ou pobres. “Uma coisa é a desigualdade racial e outra é a econômico-social. Pobres ou ricos, os negros sofrem interferência do racismo na qualidade de vida e especialmente na formação”, argumenta.

Ela explica que a ‘comprovação’ de que os candidatos são negros se dá por um julgamento da aparência deles. “Fazemos dessa maneira porque é assim que a discriminação ocorre. Os candidatos se autodeclararam negros e, em seguida, uma comissão verifica a negritude da pessoa, olhando para o rosto dela”, diz. Para ela, a ideia de colocar negros nos cursos técnicos e superiores é a de fazer uma revolução cultural. “Cria-se um ambiente de discussão do racismo, e a melhor maneira de solucionar um problema é admitir que ele existe”, afirma.

### Garantias de permanência

Uma preocupação que essas escolas têm é a garantia de que os alunos cotistas irão conseguir manter seus estudos, seja nos cursos técnicos, seja nos

universitários. “A luta por assistência sempre foi uma bandeira do movimento estudantil e um lugar de baixa consideração”, diz Dora Bertulio. De acordo com ela, houve um aumento de 30% no número de bolsas desde que a adoção de cotas na UFPR teve início. “E criamos a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, específica para lidar com essas questões”, completa. O vice-diretor da Escola Técnica da Universidade explica que, apesar de a escola não oferecer bolsas especificamente para os cotistas, existe um programa de bolsa-trabalho, que seleciona alunos carentes para trabalharem na universidade.

No Cefet-BA existe um Programa de Auxílio ao Educando. “Com recursos próprios, oferecemos cerca de cem bolsas-auxílio para alunos de baixa renda. Nossas assistentes sociais visitam as casas dos candidatos ao auxílio, observam as condições desses alunos e concedem o benefício aos que efetivamente precisam. Quase todos os bolsistas são também cotistas”, conta Albertino. Ele diz ainda que no ano passado o Cefet conseguiu recursos do Ministério da Educação (MEC) para um programa de alimentação, que consiste em fornecer 260 refeições diárias para alunos mais pobres. O Cefet-PB conta com um programa semelhante, mas de bolsas-trabalho. “Elas não são voltadas exclusivamente aos cotistas, mas acabam sendo concedidas em geral a eles”, conta Maria Cristina, chefe de ensino. “Nenhum projeto é voltado especificamente

O projeto, de autoria da deputada Nice Lobão (DEM-MA), já foi aprovado na Câmara e agora está no Senado, sob o número 180/2008, aguardando a avaliação de algumas comissões, entre elas, a de Constituição e Justiça (CCJ).

A ideia é que todas as universidades e escolas técnicas federais reservem metade de suas vagas a estudantes egressos da rede pública – no caso das universidades, os cotistas devem ter estudado todo o Ensino Médio em escolas públicas e, no caso do ensino técnico, todo o Ensino Fundamental.

As vagas reservadas a cotistas devem ser preenchidas por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo igual à proporção dessas categorias na unidade de Federação em que a instituição esteja instalada, tomando por base o Censo demográfico realizado pelo IBGE. Além disso, metade dessas vagas deve ser reservada a estudantes cuja renda familiar *per capita* é igual ou inferior a 1,5 salário mínimo.

Um dos pontos mais polêmicos do projeto diz respeito à forma de ingresso dos cotistas nas universidades: a proposta é que eles não sejam avaliados pelo vestibular, como os outros candidatos, mas pelo coeficiente de rendimento acumulado durante o Ensino Médio – ou seja, com base em suas notas na escola, considerando um currículo comum a ser estabelecido pelo MEC. Mas, como o ensino nas escolas brasileiras não é nada homogêneo, é possível que haja distorções nessa medida: cada escola e cada professor têm um critério diferente na hora de avaliar os alunos, de modo que nem sempre um estudante com notas baixas em uma escola é mais bem preparado que outro, que tem notas menores em outra instituição.

Albertino Nascimento, diretor de ensino do Cefet-BA, conta que presencia sinais disso com frequência e que discorda dessa medida: “Acho que seria impossível fazer isso, ou seria uma coisa muito injusta. Canso de ter alunos que chegam aqui e tiram notas muito baixas, mas dizem que antes só tiravam dez. Eles chegam a trazer o boletim para mostrar. Só que em muitos casos eles tiravam dez e mal sabiam fazer contas. Para um sistema assim dar certo seria necessário ter mecanismos de controle para que houvesse um grau de cobrança equitativa em todo o país”, afirma.

Mas é provável que o projeto ainda sofra mudanças ao longo da tramitação no Senado. Na verdade, a ausência do vestibular é o único ponto que o texto ainda tem em comum em relação à proposta original, de dez anos atrás: o PLC 73/1999 da deputada Nice Lobão sequer citava cotas raciais ou sociais. O texto dizia apenas que metade das vagas nas universidades públicas deveriam ser preenchidas “mediante seleção de alunos nos cursos de Ensino Médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento”, ou seja, o objetivo era instituir uma nova forma de ingresso que não o vestibular. Na justificativa, a deputada Nice Lobão afirmava que “o ideal, quando se possui um Ensino Fundamental e Médio de boa qualidade, é a extinção do vestibular. Mas como estamos longe disso, propomos um gradualismo”.

para cotistas porque, uma vez que eles chegam aqui, são tratados como os demais. A ideia é garantir a permanência dos mais pobres, mas sem fazer a distinção entre eles”, explica.

Na EPSJV, todos os alunos ganhavam, até 2007, uma bolsa-auxílio destinada a cobrir despesas com alimentação, uma vez que os cursos são realizados em horário integral. Além disso, os estudantes que pedissem podiam receber um acréscimo chamado auxílio social, sem necessidade de comprovação de renda. De acordo com Cláudio Gomes, o auxílio social ainda existe, mas a bolsa acabou em 2008, quando a escola implementou um ‘bandejão’ com café-da-manhã e almoço para todos os alunos – incluindo os não-cotistas. “A bolsa, voltada para a alimentação, não era suficiente para esse fim. Por isso o bandejão foi a melhor solução encontrada”, diz. “A oferta de bolsas é complicada porque, num processo como esse, entram pessoas muito diferentes. Há alunos que precisam muito de dinheiro, mesmo tendo o bandejão, os livros e o transporte gratuito, porque passam dificuldades em casa e qualquer dinheiro que possam levar é importante para o sustento da família. Ao mesmo tempo, há outros que vêm de escola particular e que de fato são ricos”, completa o coordenador, ressaltando: “Mas também acho complicado que a escola passe a ser uma fonte direta de renda para o aluno, contribuindo com dinheiro”.

Além de auxílio financeiro, outro desafio é a necessidade de acompanhamento pedagógico adequado para suprir eventuais dificuldades que os alunos possam encontrar. De acordo com Maria Cristina, do Cefet-PB vai formar sua primeira turma com cotistas este ano e uma pesquisa está em curso para verificar se houve diferença de desempenho entre cotistas e não-cotistas. “Em princípio percebemos que sim, especialmente em matemática. Mas, para resolver isso, os professores dão aulas de reforço para quem precisa e os cotistas acabam sendo beneficiados”, explica.

O acompanhamento pedagógico também tem sido importante no Cefet-BA. “Em Salvador, há um sistema de atendimento em que os professores, uma vez por semana, oferecem reforço aos estudantes com mais dificuldades. Além disso, conseguimos em 2008 um convênio com a Universidade Federal da Bahia e alunos de lá dão monitoria aqui. O reforço é oferecido tanto a cotistas como a não-cotistas, até porque, de modo geral, a deficiência vinda da educação básica é muito grande, seja na rede pública ou na particular. Muitas vezes os alunos chegam sem pré-requisitos bá-

cos”, conta Albertino. Ele explica que, além disso, as unidades de Santo Amaro e Porto Seguro promovem ainda cursos preparatórios para o processo seletivo.

### **Cotas raciais: uma medida nada consensual**

Eliezer Pacheco, secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC (Setec/MEC), afirma que o Ministério sempre adotou uma postura favorável às cotas, sejam elas sociais ou raciais. “Somos favoráveis à democratização do acesso”, afirma. Ele também diz acreditar que a questão racial é importante porque, como a abolição da escravidão se deu sem nenhuma política de inclusão, o acesso à educação hoje é dificultado para os negros. “Temos uma dívida social e histórica com essa população”, aponta.

Mas, para a pesquisadora Monica Grin, professora de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), esse não é um bom argumento. “A ideia de que deve haver cotas por termos uma dívida histórica com a população negra é baseada em uma categoria de culpa que não deveria existir. Que gestor pode pensar nesses termos, em produzir uma política pública por culpa? Se essa categoria for produzida e buscarmos resolvê-la, estaremos ao mesmo tempo criando novos problemas em relação a determinados segmentos que não necessariamente se beneficiarão dessas políticas”, afirma.

Já Martha Abreu, professora de História da Universidade Federal Fluminense (UFF), afirma que a questão não é o passado, mas o presente. “O fato é que hoje há uma população negra muito grande que sofre preconceito porque o país possui um passado escravista. Uma forma de combater o racismo é a política de cotas. E quem é contra essa política, evidentemente, acha que não há racismo no Brasil”, provoca. Mônica Grin retruca: “O Brasil é, sim, um país racista, mas o problema não se resolve promovendo a raça”.

### **O que é raça?**

E até a biologia e a genética alimentam a polêmica. Isso porque a ideia de que existem raças humanas – amplamente propagada durante os séculos XIX e XX – hoje é descartada tanto pelas ciências biológicas quando pelas sociais. As teorias raciais embasaram o racismo científico e foram elas que justificaram, por exemplo, as ações de ‘purificação’ executadas pelos nazistas. Mas, nas últimas décadas, com o avanço das pesquisas genéticas, descobriu-se que

não há genes específicos de uma raça nem diferenças genéticas ou bioquímicas que justifiquem essa divisão.

Por isso, Monica Grin não acredita que o racismo possa ser combatido com a adoção de cotas raciais. Para ela, a possibilidade de que o Estado adote políticas de favorecimento ou afirmação de raças é lamentável. “Se o Estado – e aqui não estou me referindo à sociedade civil – promove a adoção de políticas raciais, ele na verdade promove ideia de que há raças humanas, uma categoria que já foi completamente descartada”, afirma a professora, completando: “O cenário racial é jurássico e tem que ser transposto. Lutar contra o racismo significa jogar ao mar a ‘raça’, sem jamais trabalhar com esse conceito”, conclui.

Martha Abreu, no entanto, diz que o problema é mais complicado. “De fato, raça não existe. O problema é que, na prática, acaba existindo, presente o tempo todo nas relações sociais. Enquanto houver preconceito racial, a ideia de raça continua funcionando, mesmo que em termos científicos não possamos usá-la”, justifica.

A diretora do Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros (Ipeafro), Elisa Nascimento, também acredita que o que importa é um conceito social baseado em características físicas, na origem histórica e na herança cultural. “Não é uma questão de biologia. Sabemos que um norueguês loiro de olhos azuis pode ser geneticamente parecido com um negro sul-africano, mas isso não muda o fato de que o negro da África do Sul tem uma história de opressão com base na sua identidade como africano, na sua cultura e no seu fenótipo. E por isso são necessárias ações afirmativas”, conclui.

Monica Grin, por sua vez, não acha possível justificar que negros pobres sejam priorizados em relação a brancos pobres. “No caso do projeto que se pretende aprovar, por exemplo, jovens negros e brancos se beneficiariam de uma cota social, por estudarem em escolas públicas. Nesse universo, os negros seriam beneficiados ainda mais uma vez, pela cota racial. Aí se cria uma cisão que não faz sentido a não ser que se afirme que existe uma raça diferenciada – mesmo que não em termos biológicos – e, nesse caso, a raça está, sim, sendo promovida”, explica.

### **Renda ou cor**

Martha Abreu considera que a ideia de beneficiar a escola pública, que muitas instituições têm adotado, é interessante porque, teoricamente, aí estariam englobados os pobres, inclusive os negros pobres. “O problema é que,

na prática, ao contrário do que se quer afirmar, trabalhar com esse tipo de cota não atinge necessariamente os afro-descendentes. Isso porque mesmo a escola pública expulsa, em algum momento da história dos alunos, a população negra, que recebe a maior carga de preconceito por ser vista como incapaz”.

Segundo Elisa Nascimento, a dificuldade do acesso de negros a uma formação mais sólida advém do fato de que, no Brasil, muitos negros são pobres. E, para ela, a razão dessa pobreza é a discriminação racial. “Dentro das empresas, existe uma lógica velada de excluir os negros, que não conseguem postos importantes no trabalho nem salários altos. Enquanto isso, a população branca e rica pode ter acesso a uma boa educação básica”, diz.

Por isso, a pesquisadora é contra cotas que levem em conta apenas a renda e excluam a cor da pele. “Não dá para afirmar que o problema é só econômico. Isso é uma falta de visão histórica absoluta”, afirma, defendendo que mesmo negros ricos, que tenham podido estudar em escolas de qualidade, não conseguem ter o mesmo rendimento escolar de brancos. “Tanto na escola pública quanto na privada, há um tratamento diferenciado para negros. Até hoje há professores que olham o aluno negro de maneira diferente, achando que ele não está apto para o aprendizado. Esse tipo de diferenciação acaba sendo interiorizada, de modo que o próprio negro acaba se pensando assim. O problema não é apenas ser pobre ou rico”, ressalta.

Para Monica Grin, no entanto, essa justificativa não pode ser tão facilmente aceita. “Nem sempre o rendimento de negros é pior que o de brancos. São tantas variáveis que não se pode fazer uso de afirmações tão subjetivas para sustentar ou fundamentar políticas públicas”, argumenta.

## Outras saídas

O coordenador do Movimento Negro Socialista, José Carlos Miranda, diz que não se opõe à adoção de cotas sociais, mas alerta: elas não são a solução. “A política de cotas se presta a fazer uma coisa: desviar a atenção da real raiz dos problemas da educação no país, dissolvendo a utopia de uma sociedade justa e igualitária”, critica. Quanto às cotas raciais, José Carlos acredita que elas não deveriam ser aplicadas. “Não concordo em adotar esse tipo de ação porque as políticas universalistas, que de fato resolveriam o problema, nunca foram efetivamente aplicadas. As escolas públicas estão, em sua maioria, arruinadas, e há uma grande dificuldade para que as pes-



soas pobres – negras ou não – consigam educação de qualidade. Se houver políticas públicas que melhorem as escolas das periferias, com certeza teremos mais pobres e mais negros em universidades e escolas técnicas federais”, diz.

Mas a justificativa para se ‘começar pelo teto’ é exatamente essa: enquanto as políticas universalistas não são aplicadas, é preciso encontrar outras maneiras para que esses segmentos da população consigam melhores condições. “Sabemos que, no fundo, isso não resolve o problema. Seria muito bom que houvesse escolas públicas de qualidade atendendo a todos e acho que devemos fazer isso, mas até que a rede pública melhore e seus bons alunos se formem vai levar muito tempo. Penso que podemos começar por cima, por baixo ou pelo meio. O importante é começar”, diz Martha Abreu.

Para ela, melhorar a formação é fundamental para que a desigualdade social diminua no país. “Uma boa profissão ou um diploma universitário traz uma mobilidade social impressionante e isso faz muita diferença para a auto-estima da população negra. Podemos observar resultados muito positivos do uso de cotas nos Estados Unidos, por exemplo, onde acredito que o preconceito tenha diminuído significativamente”, comenta. José Carlos Miranda discorda: “É verdade que se construiu uma elite negra, mas os negros continuam entre os mais pobres naquele país. Hoje, 10% dos norte-americanos negros entre 16 e 20 anos já foram ou estão presos”, observa.

Monica Grin defende que uma solução para que mais pessoas entrem na universidade é a abertura de mais vagas, especialmente em cursos noturnos, para atender a uma população que em geral precisa trabalhar. Ela conta que, quando foi chefe do Departamento de História da UFRJ, fez uma pesquisa com os alunos desse curso, nos turnos diurno e noturno. “Acabamos descobrindo que, à noite, tínhamos mais alunos pobres. E nesse turno, o percentual de negros na turma era maior que o percentual de negros autodeclarados no Rio de Janeiro. De manhã, era o contrário. Acredito que se a universidade criasse mais vagas haveria um número maior tanto de pessoas mais pobres como de negros, independentemente de haver cotas. Tanto que os negros que estudam na UFRJ não entraram por esse meio”, opina.

Ela diz ainda que, além de oferecer vagas, é preciso que a estrutura de escolas e universidades seja mais adequada “para abrigar uma população que precisa de muito mais que uma sala de aula”. E que, hoje, essa estrutura é muito precária. “O aluno precisa de transporte, de comida, de telefone, de computador, para estar em pé de igualdade com outros”, diz. De acordo com Monica, os professores podem ajudar nesse caso, criando laboratórios de estudo para que os jovens fiquem mais tempo na instituição e tenham acesso a bens de consumo que, talvez, não teriam de outro modo, como o computador. Ela dá o exemplo do Laboratório da Cor, da UFRJ: “Fizemos esse grupo voltado para alunos de situação menos privilegiada interessados em pesquisa. Hoje, temos muitos doutores que passaram por nós, que chegaram nus e crus e depois foram estudar em vários países”. De acordo com a professora, isso é algo que também poderia existir no Ensino Médio. “Até porque essas condições que tentamos suprir nas universidades precisavam, na verdade, estar dadas durante o ensino básico. A universidade deveria ser o espaço de coramento de uma situação já desenvolvida. O aluno deveria chegar à universidade lido, frequentador de biblioteca, com noções de informática. É o espaço da conversa, do diálogo, da reflexão, e acabamos perdendo algum tempo para superar essas dificuldades”, diz.

Enquanto isso não se concretiza, Albertino Nascimento, do Cefet-BA, acredita que as cotas podem favorecer ou acelerar a melhoria da educação pública. “Quando o estudante do Cefet, por exemplo, percebe tudo o que não teve dentro da escola, volta ao lugar onde estudou e dá um retorno, forçando a instituição a se repensar. Isso tem acontecido muito aqui e faz com que o estudante cobre em sala de aula um preparo melhor. Esse é um movimento que está começando. É uma cultura de cidadania que tem que ‘pegar’ no país”, defende. ●

## Investimento do Sistema S na educação gratuita deve aumentar gradativamente

Decretos do governo federal preveem que apenas parte da contribuição compulsória seja usada para a oferta de vagas para pessoas de baixa renda

Juliana Chagas

Desde a 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, que aconteceu em novembro de 2006, o Ministério da Educação (MEC) critica o uso que o Sistema S faz dos recursos das contribuições compulsórias que recebe. Por considerar que o orçamento dessas instituições é dinheiro público, o governo reivindica que ele seja investido na gratuidade dos cursos oferecidos por essas instituições. Mas só dois anos depois da Conferência, os decretos que determinam os regimentos de cada entidade do Sistema foram alterados. E, mesmo assim, as mudanças estão longe de serem as que o ministro Fernando Haddad defendeu em 2006, que incluía a oferta de 30% das vagas do Sistema S para alunos da rede pública. O que o acordo celebrado dia 5 de novembro de 2008, que só compreende o Sesc, Senac, Senai e Sesi, determina é que, a partir de 2009, o investimento dessas entidades na gratuidade aumentará progressivamente até 2014. E esses valores não são altos. Eles não chegam nem perto do total recebido do INSS.

O Sistema S é composto por 11 instituições, a maioria de direito privado. As quatro primeiras instituições – Senai, Sesi, Senac e Sesc – foram criadas nos anos 40 por Getúlio Vargas. Depois da Constituição de 1988, foram criados também o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Social de Transporte (Sest) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat). Também fazem parte do Sistema S o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha (DPC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop). Todas as entidades foram criadas pela União e recebem recursos de contribuições compulsórias das empresas de suas respectivas áreas (ver box).

A receita compulsória líquida é o valor total da contribuição compulsória (receita bruta), deduzido o percentual que fica retido no INSS e na Confederação Nacional do Comércio e da Indústria – no caso do Senac, Sesi, Senai e Sesc.

Este ano, por exemplo, o percentual da contribuição compulsória investido na gratuidade será de apenas 5% no Sesc, 6% no Sesi, 20% no Senac e 50% no Senai. Tomando por base o total recebido por essas instituições em 2007, elas deverão investir, respectivamente, cerca de R\$ 80,5 milhões, R\$ 47,7 milhões, R\$ 170,7 milhões e R\$ 278,5 milhões em gratuidade. Já em 2014, os valores serão de 16,67% do total da receita compulsória líquida no Sesc e Sesi e 66,6% no Senac e Senai. Ainda tendo como base os valores de 2007, isso equivaleria a R\$ 268,4 milhões investidos pelo Sesc, R\$ 132,5 pelo Sesi, R\$ 568,9 milhões pelo Senac e R\$ 371,3 milhões pelo Senai. Isso significa que parte dos recursos, considerados públicos, não serão usados para a gratuidade. Para Gabriel Grabowski, diretor do Instituto de Ciências Humanas, Letras e Artes do Centro Universitário Feevale e pesquisador do financiamento da educação profissional, essa é primeira crítica a ser feita ao acordo. “É contraditório que o investimento em gratuidade não chegue aos 100% dos recursos compulsórios recebidos, já que o Sistema S tem outras fontes de renda. Mas, de qualquer forma, o acordo feito beneficia os dois lados. O governo ganha porque haverá mais oferta de cursos profissionalizantes gratuitos. E o Sistema S fará, provavelmente, mais convênios de prestação de serviço com o governo, pelos quais receberá. É uma troca. Considerando-se a forma como estavam sendo geridos os recursos, esse acordo é um avanço, embora tímido e progressivo”, afirma Gabriel.

Na verdade, o número de vagas que cada entidade ofertará gratuitamente não será fixo, como queria o MEC há dois anos, mas sim proporcional ao custo por aluno, que varia



de acordo com o curso, segundo Gabriel. “O custo por aluno anual no sistema S está em quase R\$ 10 mil. Qual o problema? Esse valor é uma média, pois varia de acordo com o curso e a região”, explica.

De acordo com Andrea Andrade, diretora de regulação e supervisão da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC), que participou, junto com o ministro Fernando Haddad, de todas as reuniões com os representantes do Sesc, Senac, Senai e Sesi, esse foi o acordo possível. “Queríamos que essas instituições recuperassem os conceitos de sua criação. No início, eles eram muito voltados para a gratuidade, mas foram deixando esse objetivo de lado com o passar dos anos. Achemos que era o momento de recuperar isso. Se a experiência mostrar a necessidade de ampliação desses valores, poderemos rever os acordos no futuro”, prevê ela.

Qualquer revisão futura pode acontecer logo após a mudança de governos, já que os decretos referentes ao Sistema S são passíveis de serem alterados pelo presidente sem passar pelo Congresso Nacional. Por isso, Gabriel endossa sua crítica às mudanças realizadas: “Acordos por meio de decretos são passíveis de descumprimento, já que podem ser alterados a qualquer momento pelo Executivo. O investimento em gratuidade determinado aumentará até 2014, o que ultrapassa o período de gestão do governo atual. Corre-se o risco de que, ao entrar outro presidente, tudo possa ser alterado”, conclui. Jacinto Corrêa, gerente de comunicação corporativa do Senac nacional, acha que o acordo só beneficiará os trabalhadores do país. “A mudança nos regulamentos das entidades do Sistema S veio coroar todo um processo de discussão democrática voltado à ampliação da oferta de gratuidade. É o governo e o empresariado unido em prol do desenvolvimento do trabalhador brasileiro”, diz.

Para Marise Ramos, doutora em educação e coordenadora da Pós-graduação da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), o que o MEC quis fazer nesse acordo foi democratizar o acesso e reordenar a natureza pública dessas instituições. “Embora, em princípio, essa porcentagem instituída não resolva nem a democratização nem a publicização, esse é um pequeno sinal que o governo dá de uma tentativa de abrir o Sistema S. Faz isso timidamente, mas no limite de um acordo que foi possível. E não entra no campo das finalidades formativas, o que não era a intenção”, avalia ela.

## Recursos públicos, oferta pública

Mas por que o Sistema S deveria destinar vagas gratuitas à população? De acordo com Gabriel, os recursos recebidos pelo Sistema S por meio da contribuição compulsória são parafiscais e, por isso, públicos: “Os recursos compulsórios são arrecadados pelo Ministério da Previdência Social, nas guias do INSS, conforme cada legislação determina. Cada indústria ou empresa do comércio, para ficar nos exemplos das instituições ligadas à Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Confederação Nacional do Comércio (CNC), paga em torno de 2,5% de contribuição sobre a folha de pagamento. Esse valor é recolhido pelo governo federal e repassado para as respectivas Confederações Nacionais patronais, que descentralizam para os estados. Eles são públicos porque quem os paga é a sociedade brasileira ao comprar produtos e serviços, que já têm embutidos em seus preços o valor que deverá ser repassado para o INSS. Se todos pagam e o governo recolhe e repassa ao Sistema S, então é dinheiro público. Mas gerido de forma privada”, explica.

Além disso, como determinado nos respectivos regimentos, todas as entidades do Sistema S prestam conta dos seus gastos para o Tribunal de Contas da União (TCU). Já os orçamentos, depois de serem aprovados pelos Departamentos Regionais e Nacional, são encaminhados à Presidência da República. “Se os recursos não fossem públicos, isso não seria necessário. Eles precisam apresentar o planejamento dos gastos e a prestação de contas para as instâncias governamentais. Se não precisassem fazer isso, poderiam fazer o que bem quisessem com os recursos recebidos. Mas não é assim”, afirma Gabriel.

Mas as entidades do Sistema S, mesmo depois dos novos decretos, não

são obrigadas a gastar todo o recurso que é repassado pelo INSS em educação gratuita. O restante dos recursos provenientes da contribuição compulsória pode ser usado, segundo determinam os regimentos de cada entidade, para o pagamento de funcionários, auxílio às escolas ou cursos em regiões onde a arrecadação não é suficiente ou para a ampliação das instituições de ensino. Segundo Andréa, foi por isso que o MEC negociou um percentual desse recurso para as vagas gratuitas. “Eles usam os recursos recebidos do INSS para outras ações, além da escolar. Para que todos os outros serviços pudessem continuar funcionando, acordamos que apenas parte da contribuição compulsória seria usada na educação. E o percentual estabelecido nos decretos não é pequeno”, avalia.

Só que, além dos recursos da contribuição compulsória, o Sistema S também tem renda proveniente da prestação de serviços. “Esse dinheiro não passa pelo governo. Ele vai diretamente para as empresas e, em vez de o recolhimento ser na guia do INSS, há uma guia própria. Então, o pagamento é direto para as entidades do Sistema S. Elas igualmente prestam conta desse dinheiro, mas têm total autonomia para gerir isso”, explica Gabriel. Além disso, os regimentos de cada entidade determinam, ainda, que as receitas para as instituições do Sistema S podem vir também de doações, subvenções, e outras rendas eventuais.

Por isso, para Gabriel, o Sistema S sai fortalecido desse acordo. “Eles continuarão a receber recursos de outras fontes, além da contribuição compulsória. E não vão usar todo o dinheiro recebido do INSS para a gratuidade. Claro que só o fato de eles começarem a oferecer mais cursos gratuitos é uma vitória. Mas ainda está longe do que deveria ser”, diz.

## Gratuidade e carga horária mínima

Em relação ao público que será atendido pela gratuidade, o acordo feito no ano passado especifica que as vagas gratuitas devem ser destinadas, prioritariamente, a pessoas

de baixa renda, matriculadas ou egressas da educação básica, empregadas ou desempregadas. A prioridade para alunos provenientes de escolas públicas só aparece no decreto que modifica o regulamento do Sesc. Além disso, os novos decretos afirmam que deverão ser aprovadas normas nos Conselhos Nacionais que especifiquem como se dará essa oferta de vagas gratuitas.

O acordo também determinou carga horária mínima para os cursos de formação inicial e continuada, de 160 horas. “Não havia uma regulamentação anterior. Então, acordamos que um aumento na carga horária seria positivo, visto que se trata da entrada do aluno no itinerário formativo”, diz Andréa Andrade. Mas isso só consta dos decretos referentes ao Senac e Senai.

Já a concepção do ensino profissionalizante do Sistema S, que segue a pedagogia das competências e não pratica o ensino integrado (formação profissional e Ensino Médio com integração de conhecimentos), não foi discutida no momento do acordo. “É preciso perceber que a pedagogia das competências, que é baseada em conhecimento instrumental, traz obstáculos para a integração dos conhecimentos”, explica Marise Ramos. Segundo Andréa, esse assunto ficará para o trabalho posterior que o MEC fará junto aos representantes do Sesc, Senac, Senai e Sesi. “Vamos formar um grupo de trabalho com eles, que discutirá, entre outras coisas, o fortalecimento do Ensino Médio integrado ao ensino profissionalizante. Essa é uma das premissas do Ministério da Educação. Então, na agenda que pautará nosso grupo, certamente iremos incluir esse assunto. Mas não podemos esquecer que há um contingente enorme de pessoas que já terminaram a educação básica e só precisam da qualificação profissional para voltar ao mercado de trabalho. Para esse público, não precisamos oferecer o ensino integrado. Penso que o que podemos discutir com o Sistema S é a oferta das duas modalidades do ensino para um mesmo curso. Por exemplo: ter o curso técnico em mecânica na forma integrada pela manhã e na forma subsequente no turno da noite”, afirma a diretora de regulação e supervisão da Setec/MEC.

Para Marise Ramos, a priorização do Ensino Médio integrado ao profissionalizante realmente não supera a necessidade e pertinência da formação profissional *stricto sensu*. “Não penso que o sistema educacional brasileiro deva se organizar tendo apenas o Ensino Médio integrado ao técnico como opção. A dimensão profissionalizante é, na verdade, mais uma necessidade social do que uma dimensão de concepção interna à formação. Porque um ensino integrado significa unir na educação básica as dimensões do trabalho, ciência e cultura na formação do indivíduo, sem necessariamente ser profissionalizante”, explica.

Mas, segundo Marise, mesmo que o Ministério da Educação não possa interferir diretamente na concepção educacional do Sistema S, já que a Constituição Federal prevê a pluralidade de concepções pedagógicas, ele pode pelo menos levantar esse debate na sociedade. “O MEC pode falar sobre a sua reorientação da política educacional”, completa ela. ●

## Entenda o financiamento do Sistema S

Os decretos-lei de criação de cada entidade do Sistema S determinam que os recursos para o funcionamento das instituições devem vir da contribuição compulsória mensal das empresas das respectivas áreas (indústria, comércio, transporte, etc). Por exemplo: as indústrias descontam 2,5% do total da sua folha de salário. Esse valor é recolhido na própria guia do INSS, no campo 9, referente ao recolhimento para terceiros. A Previdência retém uma taxa de administração de 3,5% em cima desse percentual e repassa o restante para a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que fica com parte dos recursos e, do que sobra, manda 40% para o Senai e 60% para o Sesi. No caso do Senac e Sesc, a Confederação Nacional do Comércio (CNC) envia 40% para o primeiro e 60% para o segundo. Em 2007, o Senai recebeu do INSS R\$ 557 milhões o Sesi, R\$ 795 milhões o Sesc, R\$ 1.6 bilhão e o Senac, R\$ 853 milhões.

## Cursos gratuitos nos anos 40

Quando o presidente Getúlio Vargas criou, em 1942, por meio do decreto-lei nº 4.048, o Senai (Serviço de Aprendizagem dos Industriários), seu objetivo era “organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários”. Os cursos deveriam ser oferecidos no próprio local de trabalho ou em escolas próximas a ele. Para a manutenção dessa nova instituição, de direito privado, cada empresa ligada à Confederação Nacional das Indústrias (CNI) teria que pagar uma contribuição compulsória mensal, recolhida pelo Fundo de Aposentadoria e Pensão dos Industriários e repassada para a CNI, que redistribuiria o valor proporcionalmente pelas unidades do Senai de cada estado. O regimento do Senai, aprovado por meio do decreto nº 494, determinou, ainda, que os melhores profissionais de cada empresa deveriam ganhar bolsas de estudo. Para a promoção social dos trabalhadores da indústria, foi criado, em 1946, o Serviço Social da Indústria (Sesi), que também ficou responsável pelas atividades culturais e educativas, como a alfabetização dos trabalhadores e seus dependentes e a educação de base.

No mesmo ano, começavam a funcionar também o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Social do Comércio (Sesc), com os mesmos objetivos do Senai e Sesi, respectivamente, só que ligados à Confederação Nacional do Comércio (CNC).

As instituições do Sistema S foram pensadas para prestarem serviços gratuitos tanto no ensino, quanto na assistência social, o que foi feito durante algum tempo. Mas, como os decretos e regimentos não proibiam a cobrança pelos serviços dessas entidades, elas, principalmente a partir da década de 60 e 70, começaram a cobrar pelos cursos oferecidos, o que é feito até hoje, apesar de alguns cursos continuarem a serem oferecidos gratuitamente.

# Amor À PROFISSÃO

Em 1923, Miss Jones, professora primária da Middleton School, nos Estados Unidos, assinou um contrato de oito meses que estabelecia as seguintes regras para que ela pudesse dar aulas e ganhar US\$ 75 por mês:

- 1 - Não se casar. Este contrato torna-se nulo imediatamente se a professora se casar.
- 2 - Não andar em companhia de homens.
- 3 - Estar em casa entre as 8 horas da noite e as 6 horas da manhã, a menos que esteja exercendo alguma função da escola.
- 4 - Não ficar vagando pelo centro em sorveterias.
- 5 - Não deixar a cidade em tempo algum sem a permissão do presidente do Conselho de Curadores.
- 6 - Não fumar cigarros. Este contrato torna-se nulo imediatamente se a professora for encontrada fumando.
- 7 - Não beber cerveja, vinho ou uísque. Este contrato torna-se nulo imediatamente se a professora for encontrada bebendo cerveja, vinho ou uísque.
- 8 - Não andar de carruagem ou automóvel com qualquer homem, exceto seu irmão ou pai.
- 9 - Não vestir roupas demasiadamente coloridas.
- 10 - Não tingir o cabelo.
- 11 - Vestir ao menos duas combinações.
- 12 - Não usar vestidos mais de duas polegadas acima dos tornozelos.
- 13 - Conservar a sala de aula limpa: varrer o chão da sala de aula ao menos uma vez por dia; esfregar o chão da sala de aula ao menos uma vez por semana com água quente e sabão; limpar o quadro-negro ao menos uma vez por dia; acender a lareira às 7 horas da manhã de forma que a sala esteja quente às 8 horas, quando as crianças chegarem.
- 14 - Não usar pó no rosto, rímel ou pintar os lábios.

\*Extraído do boletim eletrônico da New Brunswick Teachers' Association, de março de 1995.



## BOAS MANEIRAS

“Você acha que há ocasiões em que a mentira é justificável?”, “Gosta de limpar e arrumar a casa?”, “Acha que é verdadeiro o ditado que diz: ‘Fruta pela manhã ouro; de tarde, prata; de noite, mata?’” Perguntas como essas faziam parte do questionário dirigido às candidatas ao curso de Visitadora Sanitária, profissional vinculado às ações do Serviço Especial de Saúde (1942/1960). A seleção, que ainda contemplava exames de português, matemática e habilidade física, priorizava mulheres entre 16 e 28 anos, solteiras e viúvas. As casadas? Só com o consentimento do marido.

Fonte: Ciência e Saúde Coletiva, v. 13, nº3. Artigo: Interrompendo rotas, higienizando pessoas: técnicas sanitárias e seres humanos na ação de guardas e visitadoras sanitárias, de Carla Costa Teixeira

### PRA LEMBRAR

#### 22/janeiro

Em 1.810, o Príncipe Regente D. Pedro I criou a Inspetoria Sanitária de Portos, para fiscalizar embarcações, cemitérios, áreas de comércio de alimentos e o exercício das profissões.

#### 24/janeiro

A lei Eloy Chaves, de 1923, criou as caixas de aposentadoria e pensão, que representaram o início do seguro social no Brasil. Os benefícios eram voltados a empregados de empresas específicas.

#### 26/janeiro

Em 1999, a lei nº 9.792 criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), responsável por executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, e as de saúde do trabalhador.

## Formação técnica é fruto da sociedade industrial

No Brasil, profissão nasce na esteira da divisão social do trabalho no início do século XX

Sandra Pereira



Cena do filme *Metrópolis*

O cenário é do início do século XX e as imagens clássicas da história do cinema mundial. Uma destaca um trabalhador apertando parafusos num movimento repetitivo que podia extrapolar 12 horas. A outra traz um funcionário que sucumbe à exaustão e, na sequência, uma explosão com operários sendo atirados do alto de uma máquina, no subsolo da cidade onde são condenados a viver e trabalhar. A primeira cena está em *'Tempos Modernos'*, de Charles Chaplin, em 1936. A segunda faz parte da ficção científica *'Metrópolis'*, de Fritz Lang, de 1927. Diferenças à parte, as duas obras, por meio de imagens impactantes, criticam o capitalismo representado pelo modelo de industrialização e produção fordista-taylorista, predominante na época, cujo auge ocorreu na década de 20.

No Brasil, as ideias de Henry Ford e Frederick W. Taylor, caracterizadas pelo fracionamento das etapas do processo produtivo, de modo que o trabalhador operasse tarefas ultraespecializadas e repetitivas, com o objetivo de aumentar a produtividade, não só deram origem à chamada sociedade de produção e consumo em massa, mas também influenciaram as transformações ocorridas na educação, levando ao nascimento do ensino técnico. “O movimento fordista-taylorista é um marco para a criação do técnico no Brasil. A partir dali se intensifica a divisão do trabalho social de um modo tal que as atividades do processo produtivo são extremamente retalhadas, esmialhadas. As fábricas empregam trabalhadores assalariados para a execução de tarefas específicas, segmentadas e

repetitivas. Desse contexto, emergirá a necessidade de um trabalhador que restabeleça uma unidade ‘no chão de fábrica’. Esse trabalhador será o técnico”, conta Lucília Machado, autora do livro *'Educação e Divisão Social do Trabalho'*.

Segundo Marise Ramos, pesquisadora da área de Trabalho e Educação e coordenadora da Pós-graduação da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), o que mais desencadeou transformações no mundo do trabalho e alterou o rumo das profissões no Brasil foi a evolução da base científica no processo produtivo, marcado pela divisão social do trabalho. “À medida que o trabalho industrial foi se tornando complexo, a educação ganhou importância. Antes disso, com o trabalho nas indústrias na sua máxima parcialização e simplificação, as tarefas podiam ser facilmente aprendidas no próprio posto de trabalho, pois o caráter simples da produção admitia que a formação do trabalhador se desse exclusivamente no aprendizado das técnicas e procedimentos operativos”, explica.

A ‘complexidade’ a que Marise se refere é “a passagem da base mecânica para a eletromecânica e posteriormente para microeletrônica.” Esse cientificismo foi, portanto, a semente para a criação de um novo tipo de trabalhador. “A partir desse momento, começa-se a querer um trabalhador com conhecimento mais elaborado, com escolaridade básica, capacidade de adaptação a novas situações, compreensão global de um conjunto de tarefas, capaz de tomar decisões e de avaliar resultados”, diz Lucília.

Último filme mudo de Charles Chaplin, que focaliza a vida urbana nos Estados Unidos na década de 1930, imediatamente após a crise de 1929, quando a depressão atingiu toda sociedade norte-americana.

Ficção científica de Fritz Lang, de 1927, conta a história dos trabalhadores de *Metrópolis*, uma cidade-modelo de 2026, que se rebelam contra a casta dominante.

## Afinal, que profissional é esse?

“Em 1909, já presidente da República, Nilo Peçanha baixou o decreto 7. 566, de 23 de setembro, criando 19 escolas de aprendizes e artífices, uma em cada estado. Essas escolas estavam submetidas a uma legislação específica que as distinguia das demais instituições de ensino profissionalizante mantidas por particulares...”, escreve o pesquisador Luiz Antônio Cunha, no artigo ‘Ensino Industrial-manufatureiro no Brasil’. Mas foi a partir de 1930, com o crescimento e consolidação da indústria brasileira tocada pelo presidente Getúlio Vargas e o consequente aumento da demanda por mão-de-obra, que o ensino técnico profissionalizante emergiu no país, ainda que não seja dentro do padrão dos dias atuais. Naquele ano, foi criado o Ministério de Educação e Saúde Pública. Em 1931, foi lançada a Inspeção do Ensino Profissional Técnico, “que por, sua vez, deu origem a outros organismos de âmbito e competência progressivamente ampliados”, diz Cunha em seu artigo.

Para Lucília, que estudou o surgimento do trabalhador técnico no setor da indústria, esse novo profissional tinha uma importante função: a de manutenção preventiva. “Ele assumia uma função pedagógica junto aos demais trabalhadores, sendo a ponte entre os operários e os engenheiros”, explica. Isso quer dizer que o conhecimento científico adquirido pelo técnico não o limitou a um mero executor de tarefas, porque o mercado não lhe reservava apenas o ato de operar uma máquina. “A mudança trazida pela base científica na indústria vem acompanhada da necessidade de uma racionalização dos procedimentos: o profissional nascido desse movimento cumprirá o papel de mediador. E mais: irá assumir uma função gestora de supervisionar não só a máquina, mas quem opera a máquina e quem está diretamente na linha de produção”, diz Marise

De acordo com ela, esses profissionais aparecem como técnicos, mas aos poucos vão assumindo uma característica que ultrapassa os limites do trabalho meramente tecnicista: mesmo sendo assalariados e subordinados hierarquicamente, os técnicos acabam adquirindo uma função política. “Quando se torna o intermediário entre o trabalhador pouco qualificado e os superiores, o trabalhador de nível técnico assume o papel de representante dos interesses do capital, especificamente vinculado à sua organização do trabalho e, de forma mais ampla, à produção capitalista como um todo.”

Na mesma direção, Lucília escreve: “Para estabelecer a ligação entre um local e outro é necessário um grupo específico de trabalhadores. Apesar da separação entre mão e cérebro, ambos permanecem necessários à produção. Como conseguir de novo a sua unidade? Por certo, o próprio processo de trabalho retém esta unidade, mas ela passa a ser garantida, na prática, por um trabalho de intermediação desenvolvido pelos técnicos”.

## Trabalho específico ou transversal

No livro ‘A pedagogia das Competências’, Marise comenta que “a emergência das profissões modernas se constitui em consequência da divisão fabril e social do trabalho, hierarquias de acordo com as classes sociais a que se destinam: operários, engenheiros, técnicos, que se verifica tanto na sociedade quanto no interior da fábrica”. No Brasil da década de 1930, a necessidade da existência de um trabalhador com visão mais ampla passa a ser uma realidade de quase todas as áreas.

“O técnico é a convergência de três determinações: avanço científico, necessidade política e, por fim, uma tendência à universalização dos conhecimentos científicos. E esse é um movimento que perpassa todo o processo produtivo da sociedade capitalista”, afirma Marise. Para ela, podemos pesquisar o nascimento da qualificação por setores, como indústria e saúde. Mas os avanços científico-tecnológicos não se limitam a uma área. “Se tomarmos, por exemplo, os avanços das últimas décadas no campo da informática, jamais poderemos dizer que eles se restringiram ao campo da informação”. E completa: “Importante é entender que nesse processo o objetivo é alcançar a racionalização da produção em geral”. Nesse contexto, alguém que saiba utilizar uma prensa pode trabalhar em qualquer atividade que requeira o equipamento. Em resumo, “o técnico que dominar os princípios da mecânica clássica e depois dominar os princípios da eletrônica, pode ser

um trabalhador da indústria têxtil, da indústria petrolífera ou da indústria de medicamentos. Surgem então o técnico em mecânica, o técnico em eletrônica, o técnico em química, o técnico em enfermagem, mas poderia ser o técnico em biologia ou saúde, e por aí vai. Nesse momento, encontramos sempre um paralelo com o nível superior e com a ciência”, explica.

Marise divide a produção em dois aspectos fundamentais: horizontal e vertical. Na primeira, estaria a divisão de tarefas próprias de indústria de um setor da produção. Na segunda, estariam os conhecimentos que atravessariam qualquer ramo, espaço em que o profissional técnico se localiza. Já os operários ou os trabalhadores vinculados ao trabalho considerado simples e pouco qualificado fariam parte do plano horizontal. Este pode continuar aprendendo no próprio posto de trabalho. Daí, estes últimos não receberem a designação de profissional. São geralmente chamados de operadores ou operários.

## O papel da escola

Até onde esse técnico poderia ir com a introdução das escolas como responsáveis pela sua formação? Para Marise, não muito longe, de acordo com a lógica do capital. “A fonte privilegiada para o conhecimento é a escola, claro. Mas, segundo ela, nesse momento, a instituição será vinculada aos interesses do sistema. “A escola cumpre um papel crucial: o da seleção. Portanto, para ter acesso a um determinado conhecimento, é preciso ser selecionado de acordo com as finalidades e os interesses dados, que são delimitados por critérios políticos, científicos e ideológicos”. Isso significa, como Lucília escreve em seu livro, que, nesse período, “a ciência deixa de ser propriedade social e passa a ser monopolizada pelo capital, através do controle do que, como e quando pesquisar, pelo controle das verbas, das universidades e institutos e do Estado”.

Neste sentido, “a estrutura reguladora, as leis sociedade civil e os órgãos corporativos vão começar a dizer ao técnico: ‘você só pode fazer até aqui’. No entanto, é preciso ter claro que eles não podem dizer: ‘você técnico só pode conhecer até aqui’. Isso eles não podem fazer nunca”, lembra Marise. ●

NÉSTOR KOHAN

# Contra-hegemonia na América Latina

Juliana Chagas

**E**m janeiro deste ano, o povo boliviano foi às urnas para aprovar a nova Constituição do país. Em setembro do ano passado, foi a vez do Equador. Já a Venezuela aprovou seu novo texto constitucional, a ‘Constituição Bolivariana’ em 1999. Em comum, as três constituições defendem uma maior presença do Estado na economia: proposta que se apresenta como um contraponto à tendência neoliberal dos anos 90.

Na opinião de Néstor Kohan – doutor em Filosofia e Letras pela Universidade de Buenos Aires (UBA), coordenador da Cátedra Che Guevara – Colectivo Amauta e professor-convidado da Escola Nacional Florestan Fernandes, do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) –, isso mostra que estamos num novo contexto político, que abre espaço para a ampliação da esquerda e de seu projeto contra-hegemônico. Ao mesmo tempo, segundo ele, outros países latino-americanos como Brasil, Argentina, Uruguai e Chile têm discursos progressistas e praticam o chamado ‘capitalismo humanizado’ ou terceira via. Esse é um dos assuntos abordados pelo filósofo argentino nessa entrevista, em que ele faz uma análise dos movimentos populares da América Latina, explica o que é ‘capitalismo humanizado’ e qual é a diferença entre terrorismo e revolução. Ele também fala sobre igualdade e equidade nos governos latino-americanos e suas políticas para saúde, educação e trabalho.



**Você diz que hoje o marxismo tem sido deixado de lado e, em troca, temos um capitalismo mais “humanizado”. O que seria isso?**

O ‘capitalismo humanizado’ é uma propaganda. É a ideia de que se pode mudar a sociedade colocando remendos. A diferença entre o reformismo de hoje e o do princípio do século XX é que este último, pelo menos, tentava chegar ao socialismo, pensava que isso aconteceria aos poucos, de maneira evolutiva. Já o capitalismo “humanizado” abandona toda a perspectiva socialista e se propõe unicamente a modelar os efeitos negativos do capitalismo, construir um capitalismo menos selvagem, menos violento. Mas um capitalismo, no fim das contas. É uma velha ilusão de regressar ao início da era capitalista. Nessa época, propunha-se uma série de reformas para moderar as crises do capitalismo e diminuir a ameaça que se expandia com a revolução bolchevique. O Estado deveria intervir na economia, mas não para beneficiar os trabalhadores e muito menos para chegar ao socialismo, mas sim para evitar que o capitalismo fosse prejudicado. Hoje, algumas pessoas pensam que se pode regressar a um Estado que intervenha na economia, que tenha uma prioridade no mercado interno, um diálogo com os sindicatos, que não faça pressão aos movimentos dos trabalhadores e aos movimentos populares. Mas sempre mantendo o capitalismo.

Penso que isso é ilusório, que é propagandístico, que a fase atual do capitalismo não pode ser igual à de antes. E se o Estado intervier vai ser para garantir que os bancos não sejam prejudicados, para permitir que o sistema continue funcionando. É uma espécie de capita-

lismo humanitário, também conhecido como terceira via, capitalismo racional, capitalismo ético, capitalismo nacional. São subterfúgios, chamarizes, iscas. O capitalismo humanizado é a utopia de moderar os conflitos dentro da sociedade capitalista.

**No capitalismo humanizado não se reivindica mais igualdade e sim mais equidade. O que isso significa?**

Acho que falar de equidade e não de igualdade é manter a injustiça, que está no coração desse sistema. É uma estratégia retórica. Eu creio que um projeto de mudança social tem que passar pela igualdade. **Há 30 anos, saiu de moda falar da igualdade. A moda é falar das diferenças unicamente, dizer que a garantia para uma sociedade justa é respeitar as diferenças. Nunca a igualdade.** Acho que é preciso resgatar o projeto emancipador da igualdade. De uma igualdade de sentido forte. Por exemplo: ter todo mundo ganhando o mesmo. Um gerente não pode ganhar 30 vezes mais que um operário. Há hoje uma esquerda que deixa intacta essa injustiça, que faz um governo neoliberal com retórica de esquerda. Dão o Ministério da Cultura à esquerda para que haja concertos, recitais, mostras de teatro. E a economia está na mão dos empresários. Então, combinam a economia de mercado com uma sensibilidade cultural progressista. E isso, ao meu ver, ajuda a sustentar o capitalismo. É preciso questionar seriamente a falta de igualdade. Não apelar à beneficência nem a, por exemplo, ter universidades e colégios privados dando bolsas aos mais pobres para que eles não reclamem. Eliminemos as bolsas e o ensino privado. Que o ensino seja gratuito para todos, assim não faltarão bolsas. No capitalismo, há sempre uma injustiça dura e radical de fundo e um paliativo, um

remédio, que podem ser as bolsas de estudos ou os bancos que ganham fortunas e pagam mostras de arte.

### **Há movimentos contra-hegemônicos na América Latina?**

O principal movimento contra-hegemônico é brasileiro. É o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que conta com um milhão de pessoas. É uma organização revolucionária no maior país deste continente, que tem uma escola de formação muito boa (Florestan Fernandes) e uma militância muito sólida. Penso que esse é o grupo principal. Mas não o único. Há vários movimentos contra-hegemônicos. Porém o MST é o mais importante.

Existem outros movimentos muito radicais, que têm sido demonizados, satanizados pelos Estados Unidos, que os chamam de narcoterroristas. São os fundadores da insurgência colombiana. E eu me pergunto: por que Che Guevara é tão bom, tão admirável e esses movimentos são supostamente tão maus? Se eles não fazem mais do que continuar o que fez Che Guevara? Hoje em dia muita gente de esquerda progressista vai a Havana para festejar os 50 aniversários da Revolução Cubana. E vão à praia, vão passear, tiram fotos com o Che. E grande parte dessa gente que tira fotos de férias em Havana fala mal da insurgência colombiana, quando a insurgência colombiana é a continuidade da luta da Revolução Cubana. Então, sim, há movimentos contra-hegemônicos. O mais radical é o colombiano. Mas também tem os menores, como o Movimento Piqueteiro da Argentina, o Movimento Campesino do Paraguai, o Movimento Indígena no Equador, da Guatemala e do México (Chiapas), Movimento dos Professores em Guadalajara (México).

### **O que diferencia a guerrilha do terrorismo?**

Para mim, o terrorismo é a história concreta deste continente que foi implementada pelos Estados. Se houve terrorismo, o principal deles foi o estatal. Uma ação terrorista é encaminhada de modo a colocar terror na população e aniquilar uma parte do povo. Não matar dez ou 15 pessoas, mas sim matar milhões. Na história da América, quem matou milhares de pessoas foram os Estados. O primeiro genocídio do continente foi a matança dos povos originários, com a invasão espanhola-portuguesa. Calcula-se que foram assassinadas aproximadamente 70 milhões de pessoas. O segundo genocídio se fez com os povos de origem africana. Depois, com os mestiços, com os gaúchos, na Argentina, e na Guerra do Paraguai. O último genocídio aconteceu durante as ditaduras militares. Na Argentina, morreram muito mais de 30 mil pessoas. No Peru e na Guatemala também. Garcia Márquez tem dito por aí que, em toda a América Latina, na década de 70, houve mais de 100 mil desaparecidos. E quem fez esse terrorismo? Os Estados, assessorados pelos Estados Unidos. Para mim, isso é terrorismo.

Agora, quando um povo se rebela contra as injustiças, sempre começa se rebelando de maneira pacífica. As lutas vão se radicalizando porque há a repressão. Às vezes, acontece a derrota. Outras vezes, os movimentos revolucionários não são derrotados e passam para um outro tipo de luta. Para um confronto mais duro. E o ponto mais alto do embate é quando um setor do povo luta contra o Estado de maneira não pacífica. Esse é o momento da luta armada.

Em alguns poucos países a luta armada gerou uma guerra civil. Hoje isso acontece, por exemplo, na Colômbia. Já aconteceu em El Salvador na década de 80. E a rebelião do povo é terrorismo? Claro que não. Creio que a rebelião é a revolução, é a rebeldia, não o terrorismo que, em geral, acontece quando as minorias estão contra a maioria popular. E o objetivo não é mudar a sociedade. É aniquilar uma parte, matar. E os revolucionários da América nunca tiveram como objetivo matar, mas sim mudar a sociedade. Nesse processo houve confronto e morreu muita gente, mas o objetivo não era matar. Os revolucionários não são terroristas. Mas os Estados Unidos, através de George Bush, denominaram todas as organizações radicais, todos os revolucionários e dissidentes de narcoterroristas. Incluem aí a Igreja Católica, sindicalistas, estudantes. Para os imperialistas, são todos narcoterroristas.

O MST, por exemplo, é uma força revolucionária que tem um projeto. Não tem nada a ver com o terrorismo. Não tem como objetivo matar, como tiveram os militares brasileiros, argentinos e chilenos, que torturavam as pessoas até a morte.

### **O senhor conhece a política de saúde, educação e trabalho dos países latino-americanos?**

Hoje, na América Latina, existem distintos projetos nessas áreas. Uma coisa é a Revolução Cubana, a Revolução Bolivariana, na Venezuela, o processo social de mudança na Bolívia e o processo democratizante do Equador.

Outra, bem diferente, é o que fazem Uruguai, Brasil, Argentina e Chile, que têm discursos progressistas e políticas sociais não progressistas, muitas vezes parecidas com o neoliberalismo. Na saúde e educação, fazem privatizações. O trabalho é cada vez mais precarizado, há desemprego e os que têm emprego trabalham muito mais do que antes.

Há um terceiro tipo de países, como a Colômbia, que não têm nem o discurso nem a vida real progressistas. O governo Uribe é de extrema direita e não só beneficia os empresários no discurso, como na prática, perseguindo os dissidentes.

É preciso diferenciar os governos da América Latina e seus processos, além de perceber se os discursos vêm acompanhados da mudança real na saúde, educação e no trabalho dos países que falam de forma progressista.

### **Em que países há uma real educação, trabalho e saúde públicos?**

Cuba e Venezuela já erradicaram o analfabetismo. Esses dois países são os que têm maiores benefícios sociais. Em relação à saúde, os cubanos são acusados de exportar a revolução mas, na verdade, exportam seus médicos. Já nos Estados Unidos, reino do consumo, quando veio o furacão Katrina, pudemos ver que eles não eram como mostram os filmes. A televisão mostrou que os mais humildes vivem mal. Há também o documentário do Michael Moore, Sicko, que mostra como é a saúde dos norte-americanos que, quando não têm dinheiro para pagar o tratamento, perdem o dedo ou não podem ser operados.

### **Como são tratados os direitos sociais e políticos nas novas constituições do Equador, Bolívia e Venezuela? Quais são as semelhanças e diferenças?**

Não as conheço em profundidade. Mas, em termos gerais, sei que são constituições mais inclusivas. Todos os sujeitos sociais que ficaram à margem foram incluídos e respeitados. Aparecem nos textos constitucionais os povos originários, que nunca tinham sido contemplados nas questões jurídicas. Os novos textos constitucionais são mais democráticos. Todavia, essas três constituições não são socialistas. Continuam deixando uma janela aberta para a propriedade privada. Na verdade, as mudanças de fundo nunca se fazem com uma lei. A revolução se faz sempre contra a lei. ●

## Agentes de combate a endemias

A construção de uma identidade sólida e a formação ampla em vigilância são desafios dessa categoria

Raquel Torres

**V**istoria de residências, depósitos, terrenos baldios e estabelecimentos comerciais para buscar focos endêmicos. Inspeção cuidadosa de caixas d'água, calhas e telhados. Aplicação de larvicidas e inseticidas. Orientações quanto à prevenção e tratamento de doenças infecciosas. Recenseamento de animais. Essas atividades são fundamentais para prevenir e controlar doenças como dengue, chagas, leishmaniose e malária e fazem parte das atribuições do agente de combate de endemias (ACE), um trabalhador de nível médio que teve suas atividades regulamentadas em 2006, mas que ainda tem muito o que conquistar, especialmente no que diz respeito à formação.

Assim como os agentes comunitários de saúde (ACS), os ACEs trabalham em contato direto com a população e, para o secretário de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, Gerson Penna, esse é um dos fatores mais importantes para garantir o sucesso do trabalho. “A dengue, por exemplo, representa um grande desafio para gestores e profissionais de saúde. E sabemos que um componente importante é o envolvimento da comunidade no controle do mosquito transmissor. Tanto o ACS como o ACE, trabalhando diretamente com a comunidade, são atores importantes para a obtenção de resultados positivos”, observa.

O ACE é um profissional fundamental para o controle de endemias e deve trabalhar de forma integrada às equipes de atenção básica na Estratégia Saúde da Família, participando das reuniões e trabalhando sempre em parceria com o ACS. “Além disso, o agente de endemias pode contribuir para promover uma integração entre as vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental. Como está em contato permanente com a comunidade onde trabalha, ele conhece os principais problemas da região e pode envolver a população na busca da solução dessas questões”, acredita o secretário.

### Precarização

Durante muito tempo, as ações de controle de endemias foram centralizadas pela esfera federal, que, desde os anos 70, era responsável pelos chamados ‘agentes de saúde pública’. Mas, seguindo um dos princípios básicos do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1999 as ações de vigilância passaram a ser descentralizadas e hoje o município é o principal responsável por elas. O problema é que boa parte dos agentes ficou precarizada, sem um piso salarial comum e trabalhando por contratos temporários.

Apenas em 2006 foi publicada a lei 11.350, que descreve e regulamenta o trabalho dos ACEs e ACS. O texto diz que o trabalho dos agentes deve se dar exclusivamente no âmbito do SUS, que a contratação temporária ou terceirizada não é permitida (a não ser em caso de surtos endêmicos) e que deve ser feita por meio de seleção pública – alguns municípios já vêm realizando seleções.

A lei diz ainda que um dos requisitos para o exercício da atividade do agente de endemias é ter concluído um curso introdutório de formação inicial e continuada. E aí surge um problema: se, por um lado, a qualificação é requisito para exercer esse trabalho, por outro, apenas alguns estados oferecem cursos de formação para esses profissionais. “Ainda não existe um padrão definido nacionalmente. É nessa proposta que estamos trabalhando, com o compromisso de concluirmos até agosto deste ano”, explica Gerson Penna.

O secretário se refere a um processo coordenado pelo Departamento de Gestão da Educação na Saúde da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde (Deges/SGTES/MS), com participação da Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS), da EPSJV/Fiocruz e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que pretende estabelecer referenciais curriculares para orientarem as escolas técnicas na elaboração de seus cursos, além de resolver uma outra questão: a definição do perfil de competências dos profissionais de nível médio. Isso porque o ACE é, na prática, responsável pelas atividades descritas no início dessa matéria, mas essas atribuições ainda não estão formalmente delimitadas. “As atribuições dependem do perfil epidemiológico da localidade onde os agentes trabalham e da organização dos serviços de saúde, pois o gestor municipal é soberano na definição de suas prioridades. Mas sabemos da necessidade de definir mais claramente os papéis de cada profissional quando pensamos no trabalho em equipe, e estamos empenhados nesse sentido”, explica Penna.

Os ACS já têm suas ações estabelecidas pela Política Nacional de Atenção Básica e, segundo Carlos Eduardo Batistella, pesquisador da EPSJV, a definição das competências dos agentes de endemias é importante para que eles também venham a ter uma identidade mais forte. “Se compararmos os agentes de endemia aos agentes comunitários de saúde, creio que, apesar de todos os enfrentamentos, os ACS se veem com mais clareza como uma categoria profissional”, diz.



Quanto à formação, a ideia que está se configurando é a de oferecer não apenas uma qualificação inicial, mas um curso técnico em vigilância. De acordo com Gerson Penna, uma formação ampla certamente atenderia de forma mais integral às necessidades da comunidade. “Quando falamos de endemias, muitos são os fatores que determinam esse problema ou interferem nele: há questões ambientais, sociais, culturais e econômicas, entre outras. Uma formação mais ampla torna possível compreender os problemas e realizar o diagnóstico com clareza, identificando seus determinantes e optando por ações mais eficazes, numa abordagem integral”, opina.

### Um pouco de história

Quando as ações de vigilância foram descentralizadas, em 1999, coube à Funasa capacitar e ceder aos estados e municípios seus 26 mil agentes, conhecidos como guardas sanitários, supervisores, guardas de endemias ou matamosquitos. “O trabalho deles era caracterizado por uma atuação quase especificamente em uma doença: havia os guardas da malária, os guardas da dengue, os guardas da esquistossomose e assim por diante. Esses profissionais conheciam bem uma ou duas doenças, e sua formação era basicamente instrumental, ou seja, dissociada de qualquer base científica maior ou de conteúdos de formação mais ampla. A formação estava absolutamente restrita ao conteúdo técnico para o controle daquela determinada doença, de modo que eram feitos treinamentos de curta duração, respaldados por guias ou cartilhas elaborados dentro da própria Funasa”, diz Batistella.

Para dar conta de um processo formativo voltado para esses trabalhadores, surgiu o Programa de Formação de Agentes Locais de Vigilância em Saúde (Proformar), através de um convênio entre a EPSJV, a Funasa e, mais tarde, a SGTES. O programa ofereceu cursos de formação inicial entre 2003 e 2006, com o objetivo de fazer com que os agentes atuassem mais articuladamente com a própria realidade. “A ideia era levar os alunos a realizarem um trabalho de campo nas áreas em que já atuavam, fazendo um diagnóstico das condições de vida e saúde da população, identificando situações de risco, potencialidades e vulnerabilidades do local”, explica Batistella, que coordenou o programa.

Para estruturar o curso, teve início em 2001 uma série de oficinas em

todos os estados brasileiros, elaborando diagnósticos e estudando o tipo de formação mais apropriado para atingir os trabalhadores da Funasa. “Mas, à medida em que realizamos as oficinas, nos deparamos com a seguinte realidade: além dos profissionais estimados, já havia outros milhares contratados pelos municípios e pelas secretarias estaduais. Em 2001, em vez de 26 mil, havia 85 mil trabalhadores a serem formados”, diz Batistella. Em quase três anos o Proformar qualificou 32 mil trabalhadores.

### Próximos passos

De acordo com Batistella, o Proformar poderia ser encarado como uma qualificação inicial – um primeiro módulo comum a todo o país – para um curso técnico em vigilância em saúde. “Nosso curso não aprofundava nenhuma prática específica da vigilância sanitária, epidemiológica, ambiental ou da saúde do trabalhador, mas dava um conhecimento comum do SUS e da área de vigilância. Assim, como já tinha expressão em todo o país, poderia ser concebido como módulo introdutório em um itinerário formativo”, afirma, explicando que essa ideia acabou não se tornando uma diretriz nacional. “Os trabalhadores têm reivindicado a continuidade da formação, inclusive devido à obrigatoriedade estabelecida pela lei 11.350. Os agentes que já atuam no SUS e aqueles que passaram nos processos de seleção querem ter seus certificados, e outras pessoas querem ter a formação justamente para participarem do processo seletivo”, ressalta Batistella.

Desde que o programa terminou, o MS começou a organizar o processo de construção de um itinerário formativo semelhante ao realizado para ACS e técnicos em higiene dental (THD). É justamente esse o processo que está em curso na SGTES, para definir o tipo de curso que se deseja oferecer e o profissional que se quer formar.

E o primeiro passo desse processo foi uma pesquisa relativa às atribuições dos trabalhadores de nível médio nas áreas de vigilância epidemiológica, sanitária, ambiental e de saúde do trabalhador, para verificar se havia perfis nítidos ou se as áreas se sobrepunham. A análise das entrevistas mostrou que, em muitos municípios, trabalhadores vinculados à vigilância atuavam em mais de uma área. “Isso foi registrado, em geral, nos municípios pequenos, que são a maioria no país. Neles, há uma espécie de atuação complexa. En-

quanto isso, nos municípios de médio e grande porte e, em especial, nas capitais, a diferenciação nas ações é muito maior. Há uma certa especialização e os profissionais atuam com identidade forte em apenas uma das vigilâncias”, diz Batistella. “Assim, percebeu-se que a variação nas atividades está bastante vinculada ao tamanho e à capacidade de organização dos municípios para o desenvolvimento dessas práticas”, completa.

De acordo com Batistella, até o momento as questões levantadas ao longo desse processo, seja pelos trabalhadores seja pelas instituições formadoras, apontam para a necessidade de uma formação técnica integrada, envolvendo trabalhadores de todas as vigilâncias em uma formação ampla.

A ideia é que, após as definições do MS, as escolas desenvolvam suas propostas de curso para apresentarem nos conselhos estaduais, à luz do perfil de competências e dos referenciais estabelecidos. “Hoje, algumas escolas já estão se movimentando para organizar essas propostas, que depois só vão precisar ser revisadas pelos referenciais. Como oferecemos na EPSJV o curso técnico de vigilância em saúde, recebemos em 2008 mais de dez escolas que pediram assessoria para construção curricular. Fizemos uma oficina de trabalho, procurando auxiliar as escolas na busca de referenciais teóricos e metodológicos para a estruturação de suas propostas”, conta Batistella, lembrando que, quando o referencial nacional estiver pronto, todas as Escolas deverão tê-lo como base.

O Centro Estadual de Educação Profissional em Saúde Monsenhor José Luiz Barbosa Cortez (PI) foi uma das ETSUS participantes da oficina. A Escola, que já vinha se debruçando sobre um projeto, acabou concluindo sua proposta ainda no ano passado e inclusive já começou a oferecer o curso, mesmo antes de os referenciais curriculares estarem prontos. “Tivemos autorização do Ministério da Saúde para começarmos o curso e, em dezembro, abrimos duas turmas piloto, com 35 alunos cada”, conta Solange Maria de Araújo, coordenadora da Escola. De acordo com ela, o curso foi estruturado em cinco módulos, totalizando 1300 horas teóricas e 300 horas práticas. Todos os alunos são trabalhadores do SUS que já atuam na área de vigilância em saúde e a formação pensada pela escola é ampla: “O aluno formado é um técnico em vigilância em saúde, o que engloba todas as modalidades de vigilância, explica. ●

# Os números da Educação Profissional em Saúde

## Banco de Dados apresenta perfil de técnicos e tecnólogos no Brasil

Maíra Mathias

**S**er um instrumento para quem quer estudar, planejar políticas ou apenas conhecer melhor a educação técnica e tecnológica em saúde no Brasil. Essa é a função do Banco de Dados da Educação Profissional em Saúde (BEPsSaúde), um projeto desenvolvido pela Estação de Trabalho Observatório dos Técnicos em Saúde, sediado na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz).

O embrião do Banco de Dados foi um estudo encomendado à EPSJV, em 2002, pela Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde (SGTES/MS). “A SGTES solicitou à Escola um estudo sobre a formação técnica em enfermagem. Nesse momento, a finalidade era investigar o ensino que estava sendo oferecido a esses profissionais”, lembra Júlio Lima, coordenador da pesquisa que gerou o BEPsSaúde.

Para isso, os pesquisadores do Observatório lançaram mão dos dados recolhidos pelo **Censo Escolar** (como quantidade de alunos matriculados e concluintes, tipos de cursos oferecidos, modalidades - auxiliar, técnico ou especialização -, carga horária, etc), fonte de informações utilizada até hoje. “A ideia era organizar as informações do Censo de acordo com novos critérios, transformando-as em subsídios para a tomada de decisão no campo da enfermagem, pois a partir desses dados fica mais claro desenhar as políticas para as áreas de educação e mercado de trabalho”, afirma Júlio.

A partir dessa experiência, o Observatório avaliou que seria interessante aplicar a mesma metodologia em outras áreas da educação profissional. “O primeiro estudo serviu como estímulo. Vimos que mapear a situação de outros tipos de formação, tão distintas quanto hemoterapia e estética, poderia contribuir para termos uma visão geral de como anda uma parcela da educação em saúde no Brasil”, diz Júlio. Foi a partir daí que nasceu o BEPsSaúde, primeiro enfocando o técnico e posteriormente contemplando também o tecnólogo.

### BEP Técnico e Tecnólogo

No BEP dos técnicos estão armazenados dados colhidos a partir de 2001. Isso porque, antes desse ano, nem mesmo o Censo Escolar havia incorporado as escolas que formam profissionais de nível médio em suas pesquisas. Atualmente, o banco armazena informações provenientes de mais de mil escolas públicas e privadas do país inteiro.

No banco referente aos tecnólogos, estão disponíveis informações colhidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) desde 1991. Para se ter uma ideia da utilidade dessa ferramenta, um simples cruzamento de dados permitiu que se descobrissem algumas tendências interessantes. “Verificamos uma grande virada. Se em 2000, 60% das vagas de cursos de tecnólogos eram oferecidas pela iniciativa privada, esse número cresceu para 92% em apenas seis anos”, conta Ana Margarida Campello, pesquisadora responsável pelo BEP Tecnólogo. Daí os pesquisadores descobriram que essas instituições oferecem muitas vagas, mas não ocupam boa parte delas. “Em 2006 foram ofertadas 19.370 vagas, mas apenas a metade foi preenchida. Esse fenômeno pode ser lido como uma tentativa de criar demanda por excesso de oferta”, diz Ana Margarida.

### O trabalho do BEP

O que diferencia o Censo do BEP é o foco nos dados coletados e a interatividade. “Através do Inep, o público tem acesso a dados genéricos: quantas escolas existem na Região Sudeste, quantos alunos estão matriculados, etc, ao passo que no Banco da Educação Profissional nós priorizamos as informações de base”, destaca o coordenador. Já a interatividade existe na medida em que, no BEP, o usuário é quem produz suas próprias tabelas, cruzando os dados que escolher. Isso quer dizer que você pode, por exemplo, pesquisar quantos cursos técnicos de biodiagnóstico estão

O Censo Escolar é uma pesquisa realizada anualmente pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio do Inep, em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Seu objetivo é agregar informações sobre escolas públicas e privadas de todo o Brasil. Ele abrange os níveis de ensino infantil, fundamental e médio.

sendo oferecidos no seu estado e ainda comparar o crescimento dessa modalidade em relação ao resto do país, separando as instituições públicas das privadas. “Como não existe no país nenhuma base de dados organizada especialmente para a educação profissional, podemos afirmar que abrimos essa frente de trabalho através da saúde”, diz Júlio.

Funciona assim: o Inep envia as informações colhidas para o Observatório em forma de micro dados. No caso do Censo Escolar, por exemplo, a menor unidade de análise é a escola. Então, as respostas dadas por todas as instituições que responderam a pesquisa precisam ser triadas. “Existiam diversas denominações para cursos iguais: auxiliar de laboratório, auxiliar de laboratório coletador, auxiliar de laboratório de análises clínicas... Aglutinamos todos esses cursos e os separamos por sub-área”. A dificuldade da múltipla nomeação para um mesmo profissional foi em parte resolvida pelo Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, lançado pelo MEC em julho do ano passado. “Pretendemos adotar os nomes sugeridos pelo Catálogo, no entanto há uma dificuldade: ele não leva em consideração os auxiliares, pois se trata de um catálogo de cursos técnicos. E não podemos ignorá-los, já que trabalhamos a partir do Censo Escolar”, explica Júlio.

Outra questão importante é que nem todas as escolas que oferecem educação profissional em saúde respondem ao Censo. Também há limitações no próprio Censo, que a partir de 2005 não admite como educação profissional os cursos integrados à educação básica, como o da própria EPSJV.

O BEPsSaúde pode ser acessado pelo endereço [www.observatorio.epsjv.fiocruz.br/bepsaude](http://www.observatorio.epsjv.fiocruz.br/bepsaude). ●

# Território, Ambiente e Saúde



Onde nascemos, crescemos, vivemos, trabalhamos e morremos – espaços que fazem parte de nossa história e assumem significado a partir das situações e relações que neles vivenciamos. A percepção dos espaços é tão importante para os indivíduos quanto para as práticas de atenção à saúde em estudos acadêmicos. ‘Território, Ambiente e Saúde’ é um livro atualizado que discute o espaço geográfico no contexto da Saúde Coletiva, consolidando textos de reconhecidos autores da área, em um volume dedicado à saúde e à sua relação com o ambiente. Tomando como fio condutor o espaço geográfico, o livro caracteriza e apresenta diferentes formas de compreender e

delimitar territórios, concebendo-os a partir de seus contextos históricos, sociais e culturais. O território é destacado como categoria de análise imprescindível à compreensão positiva da saúde e da distribuição dos riscos e vulnerabilidades aos quais os cidadãos estão sujeitos. O livro é composto por 14 textos independentes e interrelacionados, estando estruturado em três partes.

A primeira discute dimensões teóricas e conceituais que envolvem o Território e a Saúde. O texto inaugural, ‘O Território na Saúde’, estimula o leitor a refletir sobre as variadas concepções de território, a distinção entre espaço geográfico, ambiente, territorialidade e território, assim como sobre os fundamentos intrinsecamente relacionados à formação de territórios: intenção, apropriação, poder, delimitação e identidade. O segundo texto, ‘Problemas Emergentes da Saúde Coletiva’, trabalha a relação entre a epidemiologia e o espaço geográfico, que assumem como dimensões relevantes de análise o lugar, as pessoas e o tempo. Com base na compreensão das delimitações territoriais utilizadas nos processos de trabalho em saúde, é discutida a utilização de Sistemas de Informações Geográficas na análise de desigualdades e iniquidades. O terceiro texto, ‘Espaço e Saúde’, explora o vínculo entre o lócus e o adoecer, assim como o papel de estudos epidemiológicos espaciais na caracterização da morbimortalidade ao expor riscos e vulnerabilidades socioeconômicos e ecológico-ambientais de indivíduos e da coletividade. O quarto texto, ‘Em Defesa do Território’, em uma contextualização histórica, resgata as medidas de controle utilizadas em relação a doenças transmissíveis, emergentes ou não, e à evolução destas com base em sistemas de vigilância e na adoção do Regulamento Sanitário Internacional. Nesse contexto, o autor destaca que o ressurgimento de medidas restritivas em defesa do território reforça a identidade de nações-estado como força contrária à globalização. O quinto texto, ‘Ambiente e Complexidade como Tema Integrador’, discute o Ambiente à luz da teoria da Complexidade, realçando as consequências da exploração de recursos naturais e do processo de desenvolvimento social e econômico em termos do ecossistema.

Na segunda parte, o ‘Território e os Conflitos Ambientais’ são analisados a partir das dinâmicas socioeconômicas e de suas implicações sobre a saúde. Ela inicia com o capítulo ‘Sustentabilidade, Território e Justiça Ambiental no Brasil’,

que questiona o processo de planejamento e os objetivos das políticas de Estado que buscam uma integração do território nacional por desconsiderarem uma disseminação espacial social da atividade econômica e por privilegiarem investimentos com base na necessidade do mercado e não em projetos idealizados pelos atores sociais locais. O segundo capítulo, ‘Perfis Metabólicos dos Países e Conflitos de Distribuição Ecológica’, mexe com o leitor ao propor a análise do metabolismo social, com base na analogia entre a economia e um organismo vivo que coleta recursos de fora e, após utilizá-los, descarta resíduos. A partir dessa ideia central, são analisados conflitos de distribuição ecológica e sua interrelação nos níveis local, regional, nacional e global. O terceiro capítulo, ‘Entre a Prevenção e a Prevenção’, analisa a complexidade e incerteza dos riscos e as bases para uma ciência da sustentabilidade. Além da licença poética utilizada pelo autor, o texto se caracteriza pelo questionamento dos riscos associados ao desenvolvimento tecnológico e seu impacto na saúde, apontando a necessidade de uma transição de um paradigma preventivo para o da precaução, mais adequado à sociedade moderna, em que o risco é complexo e incerto. Nesse sentido o autor propõe a utilização de uma nova prática científica, pautada pela justiça ambiental e pela participação dos cidadãos. O quarto capítulo, ‘Pilhagens Ecossistemas e Saúde’, caracteriza-se pelo uso do pensamento crítico para questionar o modelo de desenvolvimento vigente, que se vale da lógica da concorrência em detrimento de uma lógica de solidariedade. O autor censura a influência da globalização neoliberal no ambiente, na saúde e também no pensamento científico, quando este contribui para a reprodução de condições de mercado. O texto propõe a recuperação da complexidade como um passo científico

emancipador, paradigma praxicológico, frente a paradigmas científicos hegemônicos, além do desenvolvimento de uma ecologia e epidemiologia críticas, como forma de enfrentar e caracterizar a transnacionalização da economia e seu respectivo padrão de acumulação.

A terceira parte, 'Desafios Metodológicos' discute formas de operacionalização do território em análises no campo da Saúde Coletiva. O primeiro deles, 'Abordagens Integradas para Vigilância em Saúde Ambiental', relata a utilização de uma ferramenta, proposta pela Organização Mundial de Saúde (OMS), na produção de um conjunto de indicadores contextualizados e hierarquizados, para a compreensão e tomada de decisão frente a problemas de saúde ambiental. Essa aplicação se deu em um processo participativo que propiciou a mediação de conflitos de interesse e o exercício de valores democráticos, apesar de não terem sido avaliados os resultados da utilização da ferramenta. O segundo capítulo, 'Geoprocessamento e Participação Social', analisa a construção e utilização de ferramentas de Vigilância Ambiental em Saúde, tendo como pano de fundo a apropriação do território pelos atores envolvidos. A abordagem apresentada se constitui em uma mudança na forma tradicional de mapeamento, em que o mapa é um produto final, para uma forma que valoriza a participação em sua construção, proporcionando um processo educativo para técnicos, população, cidadãos locais e poder público. O terceiro capítulo, 'Vizinhança como Contexto', trabalha o resgate do nível ecológico na determinação das condições de saúde e de bem-estar. A noção de vizinhança é apresentada como um construto teórico, uma construção espacial, uma unidade geográfica, subunidade de uma área maior, correspondendo à unidade mais primária de solidariedade real ou potencial de coesão social. O autor defende o estudo do efeito do contexto na análise de características de grupos, pelo uso de estudos ecológicos e multinível, com grupos recortados espacialmente a partir da noção de vizinhança. No quarto capítulo, 'O Território da Saúde', os autores revisam as divisões territoriais propostas para o SUS e discutem os movimentos de regionalização e municipalização no processo de descentralização das ações de atenção à saúde, fazendo um resgate das diversas concepções de territórios propostas na estrutura legal que organiza o SUS, incluindo a mais recente proposta no Pacto pela Saúde. Além disso, o texto não se exime de discutir a necessária integração entre as ações de assistência e vigilância, bem como a influência nos processos de trabalho em saúde das diferentes formas de territorialização atualmente utilizadas. O capítulo final, 'Doenças transmissíveis na Faixa de Fronteira Amazônica', se constitui em um exemplo típico do potencial das ferramentas de geoprocessamento aplicado a um território definido, no caso na investigação da malária na divisa brasileira. O texto indica que o fator ambiental isoladamente não explicaria a distribuição espacial da malária na região fronteiriça, devendo este estar associado à vulnerabilidade social e à mobilidade populacional transfronteiriça.

Esse conjunto atualizado de textos se apresenta como excelente opção para a compreensão do espaço geográfico como referência de análise no campo da Saúde Coletiva, podendo se constituir em uma referência sobre o tema. A leitura fácil e instigante certamente será útil a profissionais de saúde e estudantes, de graduação e pós-graduação, interessados em aprofundar o entendimento do papel da atenção à saúde frente às questões ambientais, assim como em relação às implicações inerentes à delimitação de territórios em análises e estudos com origem na academia e nos serviços. Uma ótima leitura a todos!

#### **Marcelo Battesini**

Coordenador do Núcleo de Vigilância em Saúde da Escola de Saúde Pública do Rio Grande do Sul (ESP/RS). ●

#### PUBLICAÇÕES



*Saúde e Cidadania – Uma visão histórica e comparada do SUS*, de Isabela Soares Santos e Paulo Henrique Rodrigues – Editora Atheneu



*Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*, organizado por Antonio Ivo de Carvalho, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato, Lígia Giovanella, José de Carvalho Noronha e Sarah Escorel – Editora Fiocruz e Cebras



*Saúde Movimento – A geografia e o contexto dos problemas de saúde*, organizado por Christovam Barcellos – Abrasco

# CONTROLE SOCIAL

A primeira vista, o significado desse verbete pode parecer óbvio: a palavra controle remete, sem demoras, à ideia de coerção, que, por sua vez, está intimamente ligada a categorias como violência e poder. No entanto, há uma outra possibilidade de interpretação. Ela foi pensada pelo campo da saúde pública no Brasil, que inverteu a ordem dos fatores e criou um tipo de controle que é exercido pela sociedade e não sobre ela.

O sociólogo Eduardo Stotz, pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp/Fiocruz), explica que, nessa acepção, controle significa participação e vigilância exercidas pelos setores populares organizados, que, mais do que meros espectadores das políticas públicas, nelas devem desempenhar um papel ativo. No entanto, na própria área da saúde o termo surgiu como sinônimo de coerção. “O primeiro a usá-lo foi Paul Singer, no livro ‘Prevenir e curar: o controle social através dos serviços de saúde’, onde falava sobre o controle sanitário das populações pelo Estado”, lembra Stotz. Mas isso foi antes da Reforma Sanitária.

## O controle social no SUS

Foi no bojo do movimento que criou o Sistema Único de Saúde lutou contra a ditadura militar que o controle social foi gestado como um dos eixos organizadores de um projeto de sociedade que pretendia a saúde como direito de todos e dever do Estado. Surgido em meados da década de 70, esse movimento tinha como um de seus principais focos combater o ideário privatista que vigorava na saúde brasileira.

A articulação política em torno desse novo projeto atingiu sua maturidade durante a 8ª Conferência

Nacional de Saúde, em 1986. Lá foram lançadas as bases para o que Maria Valéria Correia, professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), chama de “um sistema nacional de saúde universal, público, participativo, descentralizado e de qualidade”, no verbete ‘Controle Social’, do Dicionário de Educação Profissional em Saúde.

Mas só com a Lei 8.142, de 1990, o controle social foi formalmente inserido no Sistema. A partir daí, foram instituídos dois espaços – os Conselhos e Conferências de Saúde –, em que a participação popular poderia se dar de maneira mais orgânica. A ideia era que, através de representantes, a população pudesse interferir nas políticas de saúde. Aos Conselhos cabe formular e acompanhar as políticas. Têm caráter permanente e suas decisões estão submetidas ao poder Executivo. Já as Conferências são realizadas a cada quatro anos, com o intuito de avaliar e propor novas diretrizes para a política. Ambos existem nas três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) e contam com a representação paritária dos usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos representados: trabalhadores da saúde, gestores e prestadores de serviços. Mas, na prática, será que esses Conselhos e Conferências representam mesmo os ideais do controle social instituído pelo SUS?

Para Eliana Labra, pesquisadora da Ensp, a resposta é negativa. No artigo ‘Política de Participação na Saúde. Entre a utopia democrática do controle social e a práxis predatória do clientelismo empresarial’ ela afirma: “Não há prestação de contas nem transparência e a desconfiança está institucionalizada, o que pode tornar o controle social uma ficção”, completando: “O avanço da demo-

cracia no país ainda apresenta traços pouco favoráveis à configuração de uma ‘comunidade cívica’, caracterizada por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias e por uma estrutura social assentada na confiança e na colaboração”.

No entanto, é preciso lembrar que o Sistema Único nasceu na década em que o mundo conheceu uma transformação no modelo de acumulação capitalista. Eduardo Stotz explica o que representou a virada neoliberal: “No lugar da busca pelo pleno emprego e do investimento na produção – necessários à reprodução do capital e à construção do consenso à época do Estado de bem-estar social –, entrou em cena a volatilidade da especulação financeira”. E, ainda segundo o sociólogo, o novo modelo teria exercido uma influência direta nas formas de participação: **“A luta ideológica fez parte das tentativas de destruir as conquistas dos trabalhadores ou de limitá-las. Os neoliberais empreenderam o trabalho de eliminar a história para afirmar a democracia representativa como um valor universal”**, diz, criticando a ideia de que a participação deva ser exercida apenas através do voto.

Outra consequência do discurso neoliberal que tem relação com as mudanças na efetivação do controle social é um certo ‘isolamento’ do

Estado. Isso porque, junto com a crença de que o mercado deve se autorregular, vem a defesa de que a **sociedade civil** precisa agir de forma independente do Estado. Para a historiadora Virgínia Fontes, professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) e da Universidade Federal Fluminense (UFF), esse é um dos perigos que rondam o entendimento do controle social segundo o que prega a saúde: “O que as classes dominantes chamam de desburocratização do Estado na verdade não ocorre. O que existe é a privatização do setor público: as empresas definem e se beneficiam das políticas públicas, enquanto aos usuários resta o ônus”, diz. Por isso, Virgínia alerta para o risco da ilusão de participação que o cenário atual promove. “É importante lembrar que se trata de um terreno de lutas - sociais e de classes -, porque o Estado capitalista tem como função reproduzir o conjunto das relações sociais e, ao fazer isso, reproduz a posição predominante de uma dada fração da sociedade e a subalternização do resto”, explica.

Mas o problema maior pode estar em se perceber a participação através das lentes do consenso. Virgínia explica que aqueles que acreditam que a sociedade civil seja harmoniosa e, no debate, possa chegar a decisões que beneficiem a todos, abdicam da

#### Segundo Virgínia Fontes:

“Para o filósofo italiano Antonio Gramsci, sociedade civil integra o Estado e tem como função organizar vontades, formar consciências, disseminar formas de organizar e pensar a existência. É, portanto, espaço de luta entre as classes e de disputas entre si das diversas frações das classes dominantes. Gramsci, como Marx, pensa a sociedade como uma totalidade.

Para os que postulam um vago ‘terceiro setor’ ou um ‘consenso pactado’, a sociedade civil seria apartada do conjunto da vida social, não contaminada nem pelo mercado, nem pelo Estado. Têm portanto uma visão idílica, esquecendo que a divisão em classes marca o conjunto integral da vida social. Acabam favorecendo as empresas e suas estratégias hegemônicas, assim como reforçando a estrutura social vigente.”

tentativa de transformar as condições de produção das desigualdades. “Há um rebaixamento da luta popular para o âmbito das questões imediatas. Qual é a grande dificuldade dessa perspectiva consensual? É que ela esquece que a formação do consenso depende de relações de força. O fato de a fala ser livre não expressa ou não pode ocultar o fato de que as condições gerais da vida social estão definidas pela forma capitalista. Em suma, e para ficar no registro mais emblemático: combate-se a indigência, mas conserva-se, intocado, o modelo de sociedade que a produz”, entende.

Embora todos esses problemas tenham resvalado na saúde, Stotz aponta casos em que a participação de movimentos sociais propiciou alguma melhora, mesmo que pontual, na ampliação de programas, a exemplo da atenção integral à saúde da mulher, da atenção aos atingidos pela hanseníase e do controle do HIV/AIDS, no âmbito dos sistemas municipais de saúde. Mas, segundo ele, esse foi um processo com ganhos e perdas. “Quando políticas específicas vinculam beneficiários favorece-se a organização destes. Os conselhos de saúde foram um lócus desta organização no Brasil”, pondera, acrescentando: “O problema é que os chamados ‘interesses gerais’ ficaram de fora, a exemplo da reivindicação por saneamento básico para melhorar a saúde da população”.

Apesar dos avanços, Stotz concorda que haja prejuízos na materialização do ideário dos sanitaristas: “Em um contexto político dominado pelo neoliberalismo, falar em controle social significou principalmente legitimar a gestão dos sistemas municipais de saúde. Onde a participação popular era fraca, onde não havia tradição de luta e de organização, a legitimação assumiu a forma de aprovação dos atos dos secretários de saúde, via de regra para liberação de recursos financeiros”, analisa.

### Horizontes para o controle social

Embora haja muitos problemas, tanto Virgínia quanto Eduardo creem que o controle social possa ser reabilitado. Segundo a historiadora, não há possibilidade de haver uma política igualitária a não ser pela participação ativa dos setores populares contra as formas de subalternização.

Stotz, por sua vez, atenta para os males de uma defesa incondicional do SUS e de seus princípios, incapaz de entender as diversas contradições em jogo. “As conquistas não podem impedir que se façam críticas. A ignorância da polissemia é a marca do pensamento ingênuo. Talvez uma armadilha decorrente desta ignorância seja uma defesa acrítica do controle social, por ser entendido como um princípio do SUS, defesa vigente sob a forma de um ‘susismo’ incapaz de analisar o sistema de saúde em uma sociedade de classes com tradição autoritária tão arraigada como a do Brasil”, diz.

No entanto, segundo ele, nem tudo está perdido. “Trata-se de um processo cuja retomada é possível. Os limites estão relacionados aos sentidos conferidos ao conceito na história da luta pelo direito à saúde. Dar mais ênfase à gestão do que à formulação da política significa estar preso à correlação de forças vigente no SUS nos diferentes níveis de autoridade política. Passar à luta pela formulação implica dar maior importância para a preparação e organização das conferências de saúde, o que abre caminho para se tentar modificar essa correlação de forças com a entrada de novos atores e uma participação realmente popular”, propõe. ●

#### Saiba Mais

- Dicionário de Educação Profissional em Saúde – editado pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz, em 2006.
- Revista Saúde e Sociedade v.13, nº2. Artigo: ‘Promoção da Saúde e Cultura Política: a reconstrução do consenso’, de Eduardo Stotz e José Wellington Araujo - editada pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP) e pela Associação Paulista de Saúde Pública (APSP)
- Ciência & Saúde Coletiva v.7, nº3. Artigo: ‘Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde’, de Eliana Labra e Jorge Figueiredo - editada pela Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco)