

revista

poli

saúde  
educação  
trabalho

Ano VI — Nº. 35 — jul./ago. 2014



Mala Direta Postal  
Básica

9912340195/2013 - DR/RJ

FIOCRUZ

...CORREIOS...

# DÉFICIT HABITACIONAL E A LUTA PELA MORADIA

## ENTREVISTA

Marcelo Badaró fala sobre a organização sindical hoje no Brasil

## FUSÃO ANHANGUERA-KROTON

Maior empresa educacional do mundo avança sobre a educação profissional

Conheça o  
**Poli**

**Material  
Educativo**

**Publicações**



**Ensino Médio Integrado à  
Educação Profissional**



**PROEJA**

**Ensino Profissionalizante  
para Jovens e Adultos**

**Programa  
de Vocação  
Científica**



**Revista**

**TRABALHO, EDUCAÇÃO E SAÚDE**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM SAÚDE**

**Biblioteca Virtual em Saúde**  
*Educação Profissional em Saúde*



**RETS**

**Rede Internacional de Educação  
de Técnicos em Saúde**

**Observatório  
Juventude C&T**



**OBSERVATÓRIO  
dos Técnicos em Saúde**

Promover atividades de ensino, pesquisa, comunicação, desenvolvimento tecnológico e cooperação na área de Educação Profissional em Saúde: essa é a missão da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz. A EPSJV atua, portanto, com o segmento educacional que corresponde à maioria dos profissionais de saúde no Brasil.

Criada em 1985, no contexto da Reforma Sanitária Brasileira, a Escola nasceu para defender que a educação também era um direito e que a formação dos trabalhadores de nível médio deveria ser integral, preocupando-se não só com os conhecimentos específicos para a prática profissional mas também com os condicionamentos históricos e sociais do mundo do trabalho em saúde.

[www.epsjv.fiocruz.br](http://www.epsjv.fiocruz.br)

<b>Capa</b>	
Famílias sem casa e casas sem família	4
<b>Almanaque</b>	12
<b>Entrevista</b>	
Marcelo Badaró - 'A organização sindical tradicional, embora importante, é insuficiente para a organização da classe trabalhadora'	13
<b>Anhanguera-Kroton</b>	
Capital financeiro avança sobre a educação profissional	16
<b>Saúde na Ditadura</b>	
Privatização, avante!	19
<b>Políticas Públicas</b>	
Um leão por dia	22
<b>Livros</b>	
Uma intervenção no debate sobre os megaeventos esportivos	22
<b>Dicionário</b>	
Voluntariado	25

Na esteira dos debates sobre a realização dos megaeventos esportivos, com a atração de investimentos privados para as cidades, não há quem não tenha comentado a alta dos preços dos imóveis e os impactos da especulação imobiliária para a vida nos centros urbanos. Passeatas de movimentos sem-teto, famílias acampadas, prédios ocupados e remoções violentas passaram a estar cada vez mais presentes no cotidiano das grandes cidades do país. Procurando contribuir com essa discussão, a matéria de capa desta edição da Poli trata do déficit habitacional brasileiro e ajuda a entender as condições e alternativas ao cenário atual, marcado pela falta, segundo dados oficiais, de quase 6 milhões de domicílios no país. Uma análise das políticas públicas para o setor, especialmente do destacado programa Minha Casa Minha Vida, ajuda a problematizar o papel do mercado e do Estado nessa equação.

Os megaeventos esportivos, parte do projeto de cidade-empresa discutido na matéria de capa, são abordados outras vezes nesta edição: na seção 'Livros', que traz a resenha de 'Brasil em Jogo', publicação que reúne artigos sobre o tema; no 'Almanaque', que traz um balanço da Copa do Mundo em forma de placar e contabiliza os gols pró e contra que marcaram o evento; e na seção 'Dicionário', que discute a noção de voluntariado a partir da experiência promovida pela Fifa no Brasil.

Esta edição traz ainda matérias que abordam cada um dos temas específicos de interesse da Poli. A educação é discutida na reportagem sobre a atuação crescente da maior empresa privada do setor no mundo, a Anhanguera-Kroton, na educação profissional brasileira. Já a saúde é abordada em duas matérias: uma delas dá sequência à série sobre os 50 anos do golpe militar, analisando o projeto de saúde implementado pela ditadura, e a outra se mescla ao terceiro tema de interesse da Poli, o trabalho, abordando as lutas por valorização dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate a Endemias após a aprovação de seu piso salarial. A entrevista é também dedicada ao mundo do trabalho: Marcelo Badaró analisa as recentes ondas de greves e sua relação com a conjuntura, as relações de trabalho e a estrutura sindical brasileira.

Boa leitura!

Ano VI - Nº 35 - jul./ago. 2014  
Revista POLI: saúde, educação e trabalho - jornalismo público para o fortalecimento da Educação Profissional em Saúde.  
ISSN 1983-909X

#### Conselho Editorial

Alexandre Moreno, Cristina Abrantes, Cristina Barros, Grasielle Nespoli, Ieda Barbosa, José Orbílio, Júlio César Lima, Kelly Robert, Leandro Medrado, Marcia Lopes, Marcela Pronko, Marcelo Coutinho, Páulea Zaquini, Paulo César de Castro Ribeiro, Sergio Munck, Tais Salvina, Tania Camel, Valéria Carvalho.



/epsjvfiocruz



@epsjvfiocruz

Assine Nosso Boletim

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

#### Coordenador de Comunicação, Divulgação e Eventos

Marcelo Paixão

#### Editora

Cátia Guimarães

#### Repórteres

André Antunes

Viviane Tavares

Cátia Guimarães

#### Projeto Gráfico e Diagramação

Zé Luiz Fonseca

Marcelo Paixão

#### Foto da Capa

Aline Scarso

#### Assistente de Gestão Educacional

Solange Maria

#### Analista de Gestão Educacional

Valéria Melo

#### Editora Assistente de Publicações

Lisa Stuart

#### Tiragem

10.000 exemplares

#### Periodicidade

Bimestral

#### Gráfica

WallPrint

#### Endereço

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, sala 305 - Av. Brasil, 4.365 - Manguinhos,

Rio de Janeiro CEP: 21040-360 - Tel.: (21) 3865-9718 - Fax: (21) 2560-7484

[comunicacao@epsjv.fiocruz.br](mailto:comunicacao@epsjv.fiocruz.br) | [www.epsjv.fiocruz.br](http://www.epsjv.fiocruz.br)



## Famílias sem casa e casas sem família

Quase 6 milhões de famílias não têm moradia adequada.

Movimentos sociais e pesquisadores propõem formas de ampliar o acesso à habitação nas cidades.

André Antunes

“Copa? A gente não é contra a Copa, mas a gente quer cozinha, quarto, sala e banheiro também...”. Bem humorada, a reivindicação feita pelo Pastor Moisés durante um debate no Rio de Janeiro organizado pelo vereador carioca Renato Cinco, em julho, tem, contudo, como pano de fundo uma experiência traumática: Moisés representa as milhares de famílias que ocuparam um prédio pertencente à antiga Telerj em março desse ano, e que foram expulsas de forma violenta pela Polícia Militar em uma ação de reintegração de posse em abril. O paralelo com a Copa do Mundo, que suscitou questionamentos com relação à priorização na aplicação de recursos públicos em megaeventos esportivos em detrimento das necessidades básicas da população, esteve na ponta da língua de outras lideranças de ocupações, que no período ganharam as manchetes de jornais em várias capitais do país. O exemplo mais óbvio é a ocupação Copa do Povo, organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) em São Paulo em um terreno no bairro de Itaquera, onde fica o estádio que recebeu os jogos do torneio na capital paulista. Além de São Paulo e Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Belo Horizonte e Fortaleza, entre outras, viram crescer no período o número de ocupações organizadas por movimentos de luta pela moradia no Brasil. Segundo Guilherme Boulos, coordenador-geral do MTST, o movimento organiza atualmente nove ocupações na cidade de São Paulo, além de outras (que ele não soube precisar) na região metropolitana da capital paulista e em capitais como Fortaleza, Brasília, Palmas, Boa Vista e Recife. Ele calcula em 50 mil o número de famílias de trabalhadores sem-teto reunidos nas ocupações encabeçadas pelo MTST por todo o país. E isso justamente no ano em que o Minha Casa Minha Vida (MCMV), programa que é o carro chefe da política de habitação do governo federal, completa cinco anos de existência. “Como pode, no ano em que se completam cinco anos do maior programa habitacional da história do país, pipocarem nas grandes cidades brasileiras, por toda parte, ocupações de sem-teto?”, questionou Guilherme, que também esteve presente no debate organizado por Renato Cinco no Rio.

Ele e Moisés estavam ali para discutir propostas para um problema crônico no país, e que tem relação direta com o recrudescimento das lutas pela moradia atualmente: o déficit habitacional. Militantes de movimentos de trabalhadores sem-teto e pesquisadores ouvidos pela Poli apontam que, apesar dos avanços recentes na legislação que rege o acesso ao espaço urbano, como o Estatuto das Cidades, e nas políticas públicas voltadas para habitação, com a criação do Minha Casa Minha Vida, uma grande parcela da população brasileira continua impossibilitada de acessar seu direito a uma moradia adequada.

### Como é calculado o déficit?

Moradia adequada é uma expressão importante para entender como é calculado o déficit habitacional. Engana-se quem acha que esse número é composto apenas por quem efetivamente não tem um lugar para morar. É mais do que isso. Os números oficiais, utilizados pelo Ministério das Cidades, são calculados pela Fundação João Pinheiro (FJP), vinculada ao governo do estado de Minas Gerais. A metodologia utilizada apresenta quatro componentes do déficit, sendo o primeiro deles os domicílios precários. Mas o que são considerados domicílios precários? Para a FJP, entram aqui as habitações improvisadas – aquelas que não têm fins residenciais ou são locais de moradia alternativa, como por exemplo imóveis comerciais, aqueles localizados debaixo de pontes e viadutos ou carros abandonados – e também as habitações “rústicas”, ou seja, aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. O segundo componente do déficit é a coabitação familiar, que é quando duas ou mais famílias habitam uma mesma casa e declaram ter intenção de viver em casas separadas. O terceiro componente é o chamado ônus excessivo com aluguel, que corresponde ao número de famílias que ganham até três salários míni-

mos e que gastam 30% ou mais de sua renda com aluguel. Por fim, o quarto componente do déficit habitacional é o adensamento excessivo em imóveis alugados, que diz respeito àqueles domicílios em que o número médio de moradores por dormitório é maior do que três.

### Déficit diminui, mas reflete aumento de gasto com aluguel

À primeira vista, o cenário é animador. Somados todos os componentes, o déficit habitacional vem caindo, passando de 6.102.414 de domicílios em 2007 para 5.792.508 em 2012, segundo a FJP. A queda foi puxada pela redução no número de domicílios precários, que passou de 1.264.414 em 2007 para 883.777 em 2012, e da coabitação familiar, que caiu de 2.481.128 para 1.865.457 no período. O adensamento excessivo em imóvel alugado, por sua vez, permaneceu relativamente estável: de 390.891 em 2007 passou a 382.926 em 2012. “No Brasil, em termos de melhoria da qualidade da habitação popular, as experiências mais importantes são as iniciativas de urbanização de favelas e assentamentos precários. São as políticas chamadas de regularização fundiária nas quais o país já tem uma tradição”, afirma o professor de direito urbanístico do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ) Alex Magalhães. Segundo Erminia Maricato, professora aposentada da USP, o decréscimo reflete um aumento do investimento público em políticas urbanas. “A política habitacional começou a alavancar em 2005. Em 2007 começam os planos de aceleração de crescimento e a política de urbanização de favelas, por exemplo, que se espalhou pelas cidades brasileiras”, avalia.

Paradoxalmente, entretanto, diz Erminia, no momento em que a política habitacional ganha novo impulso, crescem também as dificuldades de acesso e a segregação espacial de grande parte da população de baixa renda. Os novos investimentos, sem o acompanhamento de políticas públicas mais amplas, geraram distorções no setor. “Temos essa dificuldade de moradia que vem exatamente com o investimento federal, porque todo esse dinheiro entra na produção de moradia sem que se tenha feito a chamada reforma urbana, cujo coração era a reforma fundiária/imobiliária e o investimento em transporte coletivo”, analisa.

E os números do déficit habitacional apontam desdobramentos desse quadro apontado por Erminia. Ao contrário dos outros componentes do déficit, o número de famílias de baixa renda que gastam 30% ou mais com aluguel aumentou bastante no período, situação preocupante que, para muitos, explica em boa parte a efervescência da luta por moradia atualmente. Enquanto em 2007 esse número era de 1.965.981, em 2012 passou a 2.660.348 domicílios, o que fez com que o aluguel excessivo passasse a responder por 46% do déficit brasileiro em 2012, contra 32% em 2007. “Isso é importante, porque o que estamos vendo agora é um aumento no valor da terra nas grandes cidades e isso influencia o déficit principalmente no que se refere ao gasto excessivo das famílias com aluguel. Tivemos um *boom* no preço da terra e não teve um *boom* nos salários; então esse aspecto do cálculo do déficit, que é do gasto excessivo com aluguel, aumentou muito mais”, afirma a professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) Paula Santoro. Rio de Janeiro e São Paulo são os maiores exemplos disso: de janeiro de 2008 até abril de 2014, o valor médio do aluguel subiu 97% na capital paulista e 144% no Rio de Janeiro, segundo o índice Fipe-Zap (elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas). Bem acima da inflação do período, por volta de 40%. Segundo Paula, o aumento no preço dos aluguéis foi puxado pelo incremento no preço dos imóveis no período, como é o caso de São Paulo, que teve um aumento de 170% nos últimos cinco



Ocupação da Oi/Telerj no Rio: 5 mil famílias sem teto que ocupavam o local foram retiradas pela polícia em abril

anos. Para ela, isso tem a ver com as políticas de ampliação do crédito. “Na hora em que o governo federal aumentou a possibilidade de financiamento com FGTS para imóveis de R\$ 500 mil para até R\$ 750 mil reais, o mercado imobiliário entendeu que isso aumentou o poder de compra do consumidor, e aí aumentou o preço dos imóveis. O aluguel sofre as consequências desse aumento”.

Em artigo publicado na revista Carta Capital, Guilherme Boulos vai pelo mesmo caminho. Segundo ele, a injeção de recursos públicos por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no setor da construção civil, medida tomada como forma de debelar os efeitos da crise econômica de 2008 no país, também contribuiu para o cenário atual. “O BNDES financiou a expansão e internacionalização das Cinco Irmãs (Odebrecht, Camargo Correia, OAS, Andrade Gutierrez e Queiroz

Galvão). Elas abriram capital na bolsa, adquiriram um imenso banco de terras e expandiram seus horizontes para outros ramos como a telefonia, a geração de energia elétrica e a petroquímica. (...) Os construtores, ao investirem em terras o dinheiro das ações vendidas com a abertura de capital, tornaram-se também os maiores proprietários de imóveis urbanos”, escreve. Como consequência, continua Guilherme, o direcionamento da expansão e da remodelação urbana acabou ficando nas mãos dos interesses de mercado. “Com isso, regiões inteiras foram reconfiguradas sem aviso prévio aos que sempre estiveram por lá. Bairros antes periféricos viram, atônitos, torres serem erguidas ao seu lado. Novos moradores, novo perfil, novos preços. Com os investimentos de mercado veio a inflação descontrolada do valor dos aluguéis”.

### **Minha Casa Minha Vida: pouco impacto na redução do déficit**

Quem mais sofreu com isso foram justamente as famílias de renda mais baixa, muitas das quais se viram forçadas a arcar com alugueis mais altos diante da alternativa de mudar-se para bairros mais afastados de seus locais de trabalho, e acabaram engrossando os números do déficit referente ao ônus excessivo com o aluguel.

E o diagnóstico é de que o Minha Casa Minha Vida, voltado justamente para atender as demandas por moradia das famílias de renda mais baixa, não tem conseguido causar o impacto esperado no déficit. Indício disso, aponta Paula Santoro, é o fato de que, enquanto o programa entregou 1,32 milhão de novas casas desde sua criação em 2009 até 2013, o déficit habitacional não caiu na mesma proporção, reduzindo-se em apenas 350 mil moradias. E a queda foi movida por uma redução do número de famílias com renda entre três e 10 salários mínimos; a porcentagem do déficit formado pelas famílias com renda de até três salários mínimos permanece

estável desde 2007, em torno de 70%. Além disso, segundo dados do Ministério das Cidades, da meta do Minha Casa Minha Vida 2, apenas 15% foram contratadas para a chamada Faixa 1, voltada para as famílias que ganham até R\$ 1,6 mil por mês. Para a Faixa 2, composta pelas famílias que ganham até R\$ 3,1 mil, essa porcentagem foi de 75%.

Para Paula Santoro, essa é uma distorção causada pelo protagonismo do mercado no Minha Casa Minha Vida. “O programa foi uma política econômica de produção de habitação. O foco não era o déficit. O Minha Casa Minha Vida foi criado como programa para superar uma ameaça de crise econômica que vinha desde 2008. Foi uma resposta do governo federal visando à produtividade econômica. No cálculo do PIB a influência da construção civil vem aumentando de forma considerável desde 2009. O centro da política é ter desenvolvimento econômico, gerar empregos e melhorar nossos índices econômicos, e não reduzir o déficit”, afirma, completando em seguida: “O Minha Casa Minha Vida é baseado no mercado, e ele se interessa em produzir para as maiores rendas para gerar maior rentabilidade. Se você segue a lógica do mercado numa política habitacional, fica mais difícil atender às necessidades habitacionais, que são de se produzir moradia para as menores rendas”.

Em seu artigo, Guilherme Boulos também faz críticas ao fato de que a responsabilidade pelos projetos do Minha Casa Minha Vida fica na mão das construtoras. Para ele, isso faz com que os empreendimentos disponíveis para as famílias com renda de até 3 salários mínimos sejam “de baixa qualidade”. “Se a construtora apresenta um projeto de apartamentos de 39 m<sup>2</sup>, que é o mínimo estabelecido para a Faixa 1 (famílias com renda inferior a 1,6 mil reais), ou se apresenta com 60 m<sup>2</sup> o valor pago pelo programa será o mesmo, 76 mil reais por unidade. Ou seja, na medida em que os agentes dos empreendi-

mentos são construtoras, que buscam rentabilidade e não qualidade da moradia, é mais do que óbvio que as moradias não terão um milímetro a mais que o mínimo. Assim ocorre. O MCMV, portanto, estimula a habitação popular de baixa qualidade”, critica. E completa: “Se a construtora tem um terreno num bairro mais valorizado e com mais acesso a serviços e outro no fundão da periferia, o MCMV irá repassar o mesmo valor por unidade nos dois casos. Obviamente as construtoras estão destinando seus piores terrenos para habitação popular. Estimulam com isso a periferação, o crescimento da especulação imobiliária e a piora da qualidade de vida dos trabalhadores”.

Erminia Maricato dá um exemplo de como essa piora na qualidade de vida se dá, uma vez que falta articulação entre a política de construção de habitação para baixa renda e os investimentos em infraestrutura urbana, como o transporte coletivo. “Muitas vezes quando se faz conjunto [habitacional] fora da cidade, como está acontecendo, as pessoas não têm acesso ao trabalho e precisam de um transporte que não existe. Ficou comum as pessoas usarem três modos de transporte. Isso tem um impacto no orçamento dessas pessoas”, aponta. “Você pode até diminuir o déficit habitacional, mas tem que expandir rede de água de esgoto, de escola, saúde, iluminação, transporte, [ou então] está criando outros déficits”, complementa Erminia.

### **Foco no controle do aluguel**

Uma proposta que vem sendo apresentada por movimentos sociais e pesquisadores da área são as políticas de controle do preço dos aluguéis. O MTST, sugere, por exemplo, uma alteração na Lei do Inquilinato para vincular o aumento do aluguel à inflação. Hoje isso já é feito de ano a ano, mas o problema é que, na hora de renegociar os preços ao fim dos contratos de locação, os proprietários ficam livres para aumentar os preços da maneira que quiserem. Orlando Santos, também professor do Ippur/UFRJ, propõe ainda uma legislação que limite o número de imóveis urbanos de propriedade de uma mesma pessoa. “Vamos supor que não posso ter mais do que duas propriedades em uma cidade. O que aconteceria com aquele que tem 10? Teria que ofertar, vender, haveria uma oferta maior no mercado e isso tenderia a baixar o preço, nas regras do próprio mercado”, afirma Orlando.

Alex Magalhães ressalta que a questão da regulação dos aluguéis é um dos maiores desafios hoje da política habitacional no país. “A locação se converteu no principal mecanismo de acesso à moradia para a população de baixa renda nas grandes cidades do país. É preciso uma política mais agressiva de oferta de moradias para a população de baixa renda. Lotes populares, moradia popular em locais bem servidos e a preços acessíveis, com uma oferta maior e atrativa em termos de qualidade, localização e preço - que, a meu ver, são os aspectos fundamentais em termos de moradia popular”, opina. Paula Santoro concorda, apontando o que entende como outro problema do programa Minha Casa Minha Vida. “Ele está baseado apenas na propriedade privada e a gente sabe que temos outras formas que poderiam garantir que as famílias ficassem nas áreas valorizadas da cidade. Por exemplo, não temos política de locação social. Se eu tenho imóveis públicos com aluguel com preço controlado, as famílias podem ir para esses imóveis e pagar um preço mais baixo. Inclusive, se tivéssemos um parque de imóveis públicos, poderíamos influenciar o mercado. Se o governo esta ofertando aluguel a R\$ 400 e o mercado está R\$ 800, o mercado vai ficar sem alugar, e então vai baixar o valor. Mas para isso precisamos de políticas de reserva de terra”, avalia.

## Famílias sem casa, casas sem família

Uma possibilidade para colocar isso em prática seria aproveitar o enorme estoque de imóveis vagos, ou seja, que se encontram desocupados, existentes hoje no país. Isso reduziria a necessidade de criar infraestrutura em bairros periféricos para abrigar conjuntos de moradia popular. Movimentos de luta pela moradia têm inclusive chamado atenção para o fato de que esse número é maior do que o déficit habitacional: segundo dados do Censo 2010 do IBGE, existem mais de 6 milhões de domicílios vagos no país, sendo que 77% deles ficam localizados nas áreas urbanas.

O caso de São Paulo é emblemático, segundo Evaniza Rodrigues, coordenadora da União Nacional por Moradia Popular (UNMP). "Temos levantamentos feitos pelo próprio poder público que dizem que no centro de São Paulo há 55 prédios vazios que já foram vistoriados e identificados como aptos para serem adquiridos e reformados para habitação. Só que aí você novamente esbarra na valorização desenfreada do preço da terra", diz Evaniza. Ela dá o exemplo do Edifício Marconi, prédio atualmente ocupado por famílias de sem-teto. "Se você fosse comprar aquele prédio, só o preço de aquisição daria por volta de R\$ 200 mil reais por família, sem contar a reforma. Um preço de mercado que não corresponde a nada. A expectativa do proprietário e do mercado como um todo é que ele não seja usado para habitação popular, e sim para outro tipo de uso de alto padrão, como está acontecendo em vários lugares na cidade", ressalta.

E muitos desses prédios inclusive encontram-se em situação irregular, como afirma Sidnei Pita, coordenador de uma ocupação de sem-teto na região, na rua Libero Badaró. Desde o dia 8 de abril, cento e vinte famílias ocupam o prédio pertencente à Cruz Vermelha e abandonado há duas décadas. "O prédio deve R\$ 1,527 milhão de IPTU, coisa muito comum aqui no centro de São Paulo. A gente não aceita essa situação. O centro é uma área muito conflitante, com muita disputa e ocupações. O poder público tem que intervir. São mais de 90 prédios ocupados no centro de São Paulo. É uma situação crônica que se instalou dentro da capital", defende Sidnei. Segundo ele, no entanto, a Justiça paulista decretou a reintegração de posse do prédio, marcada para o dia 19 de agosto.

As ocupações recentes na capital paulista revelam que o problema vai além dos edifícios sem uso no centro da cidade. Ganhou destaque na mídia o caso da ocupação Copa do Povo, citada no início desta reportagem e realizada em um terreno no bairro de Itaquera, zona leste da cidade. Ocupado desde o dia 3 de maio, o terreno de 150 mil metros quadrados fica a três quilômetros do estádio onde foram jogadas as partidas da Copa do Mundo. Josué Rocha, um dos coordenadores da ocupação, relata que o terreno, pertencente à construtora Viver, estava abandonado havia mais de 20 anos. "Não tem nem muros, só mato alto e entulho", revela Josué. "E o mais interessante é que desde o Plano Diretor de 2002 foi retirado o zoneamento rural da cidade, mas a construtora pagava imposto desse terreno como imposto rural: para um terreno deste tamanho, pagava apenas R\$ 53 reais por ano. É o único encargo que o proprietário tinha", diz. Segundo ele, a área servia apenas como garantia de empréstimo pela construtora. Hoje, 5 mil famílias ocupam a área, a maioria delas, segundo Josué, fugindo do aumento do preço dos aluguéis em Itaquera, que segundo o índice Fipe-Zap aumentou 94% nos últimos cinco anos.

Em Belo Horizonte, a situação é parecida. De acordo com Leonardo Péricles, coordenador do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), um levantamento realizado pela prefeitura contabilizou um total de 3,5 milhões de metros quadrados de áreas passíveis de abrigar habitações de interesse social na cidade. "São glebas, áreas em loteamento irregular pouco ocupado, lotes vagos", explica Leonardo. Essas

áreas poderiam abrigar 318.743 novas unidades habitacionais. Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit na região metropolitana de Belo Horizonte é de 148 mil domicílios. "Esse dado é cabal pra nós, porque qual é o discurso nacional oficial? Que não existem terras para programas habitacionais. Esse dado desmente isso", avalia. "A prefeitura poderia com tranquilidade pegar esse monte de terrenos vazios na cidade e desapropriar, a maioria tem dívida de IPTU maior que o valor do terreno. Outra opção seria pagar os proprietários com títulos da dívida pública. Tem varias opções. Mas não tem diálogo com a prefeitura. Tem um processo em curso na cidade de atender aos grandes especuladores imobiliários, que estão dirigindo a política urbana", critica. O resultado disso, aponta Leonardo, foi uma explosão das ocupações de sem-teto na cidade. Segundo ele, só as ocupações com menos de cinco anos na cidade contam hoje com cerca de 20 mil famílias.

A região do Isidoro agrupa grande parte delas. São 8 mil famílias que atualmente ocupam terrenos vazios na região, em três ocupações: Rosa Leão, Esperança e Vitória. Coordenadora da Rosa Leão, Charlene Egídio afirma que o terreno escolhido para a ocupação estava abandonado há 40 anos. "Servia para jogar entulho e lixo. Teve inclusive casos de estupro aqui", revela. Segundo ela, as 1,5 mil famílias hoje ocupando o terreno foram para ali fugindo dos altos preços dos aluguéis, que subiram bastante. "O aluguel aqui é altíssimo, e cada dia que passa vai aumentando mais. Muitos que estão aqui viviam de aluguel, pagavam R\$ 600 por mês, o quê, para quem ganha salário mínimo, não tem condição. Não se acha nada por menos de R\$400, e pra pagar isso tem que ser no pior lugar e num apartamento com um cômodo e um banheiro", diz Charlene. Ela critica a falta de sensibilidade



do poder público e também da mídia, que retrata os sem-teto como aproveitadores. "Eles omitem a nossa realidade. Nós já construímos 500 casas de alvenaria, mas a vida aqui é muito difícil, não temos energia de qualidade, não tem nem como ter geladeira. Saneamento é a mesma coisa, ainda utilizamos fossas. Fizemos um levantamento socioeconômico e vimos que a maioria [dos moradores braçais: ajudantes de pedreiro, diaristas, cozinheiras. Só que muitas vezes as pessoas que estão em ocupação são julgadas. Geralmente as pessoas olham o que a mídia expõe, e ela esconde muito a realidade de uma ocupação. A maioria das pessoas aqui ganha salário mínimo, não tem para onde ir", alerta.

Segundo ela, mesmo depois do movimento ter realizado ocupações nos prédios da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) e da Advocacia Geral do Estado e ter protestado em frente à sede da prefeitura, o governo municipal se recusa a negociar. "Nessa ocupação na Urbel conseguimos marcar uma reunião com a prefeitura. Fomos à reunião e não compareceu nenhum representante da prefeitura. Um descaso. Não apresentam nenhuma alternativa, nem sentam pra conversar", critica. A Justiça mineira, contudo, já apresentou ordem de reintegração de posse para as três ocupações do Isidoro, que deve ser realizada a qualquer momento. Charlene afirma que o clima é de apreensão, uma vez que a Polícia Militar tem um histórico de violência em ações de desocupação. Inclusive, afirma Leonardo Péricles, um dos legados deixados pelo aparelhamento das forças de segurança da cidade para a Copa do Mundo foi o aumento da repressão aos movimentos populares na cidade. "A primeira vez que usaram um 'Caveirão' em Belo Horizonte foi para reprimir uma ocupação urbana, para atemorizar famílias. E desde então a cidade



Votação do Plano Diretor foi marcada por mobilizações de sem teto, que conseguiram aprovar algumas de suas propostas

já adquiriu mais três desses veículos, que são verdadeiras máquinas de guerra", revela.

Repressão violenta foi também a marca de uma ação que ganhou as manchetes dos jornais esse ano, que foi a ocupação de um prédio da antiga Telerj no Rio de Janeiro. O prédio, pertencente à União mas cedido à empresa Oi em meio ao processo de privatização da Telerj, estava sem uso há mais de 10 anos, e havia sido ocupado em março por cerca de 5 mil famílias. Ele foi alvo de uma ação de reintegração de posse cumprida pela Polícia Militar em abril, que chocou pela sua brutalidade. Em declarações à reportagem do jornal A Nova Democracia, que acompanhou a ação da polícia, sem-teto reclamavam da maneira pela qual foram tratadas as famílias na hora da desocupação, realizada à base de bombas de gás lacrimogêneo e spray de pimenta. "Não tem nenhum assistente social, nem defensoria pública, muito menos direitos humanos aqui. Eles prometeram isso tudo e só mandaram a polícia. O barraco, que nós construímos com muita dificuldade, foi derrubado com uma 'pezada'. Eu mesmo preguei preguinho por preguinho, carreguei cada tábuia daquela, para depois ver tudo no chão e minha família na rua. Enquanto não tem moradia nesse país, a gente vive assim: no meio da rua", lamentou-se a diarista Cristiane Ramos à reportagem do jornal. Retiradas do local, as famílias vivem até hoje de improviso no ginásio de uma igreja no Rio.

### Função social da propriedade

O que os casos recentes de ocupações mostram é que a Justiça brasileira tem favorecido os grandes proprietários com ordens de reintegração de posse, mesmo nos casos em que a propriedade do terreno é alvo de disputas. Mas isso não significa que a legislação brasileira não tenha mecanismos considerados progressistas para tratar dos limites à propriedade privada. Um deles, que está na ponta da língua dos movimentos de luta pela moradia na hora de promover ocupações, é o princípio da função social da propriedade inscrita na Constituição Federal de 1988. O professor do Ippur Alex Magalhães explica que o sentido da expressão faz um contraponto à noção de função individual da propriedade. "A propriedade no Ocidente, a partir das revoluções da modernidade, foi concebida tendo uma função apenas individual num primeiro momento, ou seja, a propriedade serve apenas para atender ao proprietário. A partir da metade do século 19 os movimentos socialistas e anarquistas começam a fazer uma crítica da propriedade burguesa e, então, no início do século 20,

surge a ideia de que a propriedade deve também atender à coletividade", explica Alex. Segundo ele, esse princípio foi incorporado à legislação brasileira na Constituição de 1934, conhecida inclusive por seu caráter pouco democrático. "O termo 'função social' só aparece na década de 1960, mas essa noção de que a propriedade não pode atender só ao dono, que há também um interesse social, está dito de outras formas desde 1934", relata.

Esse princípio, explica Alex, obriga que os governos tenham uma política de uso da terra que combata a especulação imobiliária, o não aproveitamento de terras, "situações que agridem ao interesse da coletividade", como também obriga o Legislativo a editar leis nesse sentido e o Judiciário aplicar a noção de função social em casos de litígios sobre a posse da terra.

A inscrição desse princípio na Constituição de 1988 acabou servindo de inspiração para outras leis que vieram depois. O maior exemplo foi o Estatuto das Cidades, aprovado em 2001. Segundo Orlando Santos, o Estatuto expressa em lei parte do ideário do direito à cidade, e traz avanços no que diz respeito ao direito à moradia, à regulação pública e a gestão democrática do solo urbano. De acordo com o Estatuto, cada município deve ficar responsável pela elaboração de um plano diretor - com participação dos movimentos sociais e da sociedade civil por meio dos conselhos municipais da cidade - de modo a fazer valer a função social da propriedade. O Estatuto estabelece, por exemplo, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios das propriedades urbanas. "Se você tem uma terra vazia, o município pode te obrigar em um espaço de tempo a construir ou lotear aquele bem, não o deixando sem utilização. O Estatuto regulamentou isso, só que em várias cidades esse instrumento nunca foi aplicado", critica Alex, citando como exemplo o caso do Rio de Ja-



Mafalda Nijm

Movimentos por moradia fizeram protestos e ocupações em várias capitais do país para reivindicar melhorias na política habitacional.

neiro. "No Rio, o que se fez foi obrigar os proprietários não a utilizarem e, sim, a murarem os terrenos vazios. É uma legislação preocupada em evitar que o terreno seja invadido e não que seja aproveitado, o que é um contrassenso que agride os preceitos constitucionais da política urbana". No caso de descumprimento, a lei estabelece que o município deverá cobrar IPTU progressivo e, caso o proprietário não tome providências no sentido de fazer uso de sua propriedade, possibilita a desapropriação com base no pagamento em títulos da dívida pública. "Existe inclusive uma figura legal que chama-se 'arrecadação de bens abandonados', que até independe de desapropriação, que ocorre quando você tem que pagar o dono. O bem que você não usa, sobre o qual não exerce posse e não paga impostos por três anos consecutivos pode ser arrecadado. A lei presume que você não quer mais o bem e o poder público não só pode como deve arrecadar o imóvel e reutilizá-lo para fins sociais. Isso está no Código Civil brasileiro", afirma.

O que ocorre, no entanto, é que a propriedade privada ainda é vista como inviolável no país, e a Justiça tem refletido isso em inúmeros casos, segundo Alex. "Há uma certa complacência do poder Judiciário que, de fato, ainda protege mais a propriedade do que a moradia. É impressionante como esses mecanismos que democratizariam a propriedade não são sequer cogitados. A propriedade privada é um tabu que existe no país", critica Alex. Mas ele ressalta que essa visão não é unânime. Há uma disputa também no Judiciário, e alguns juízes têm dado ganho de causa para quem exerce a posse da terra, mesmo que não detenha sua propriedade. "Teve, por exemplo, um caso em São Bernardo do Campo (SP) em que o juiz não deu uma liminar de reintegração e chamou todos os interessados para uma audiência incluindo o poder público para encontrar uma saída pacífica para o conflito. Ou seja, o juiz se recusou a meramente devolver o imóvel para o dono, entendendo que havia outros interesses a serem protegidos", relata. Mas complementa: "Há alguns juízes de uma mente dita progressista, que são sensíveis a essa noção de função social e levaram essa ideia às últimas consequências. Disseram que o interesse de moradia prepondera. Mas infelizmente são decisões que não se tornaram majoritárias".

Para Alex, a presença desses mecanismos na legislação brasileira dá espaço para que os movimentos sociais pressionem o poder público para fazer valer seus interesses. "Vimos que em alguns momentos os

movimentos sociais conseguem usar das possibilidades que a legislação oferece e obtêm vitórias pontuais, soluções para algumas regiões, grupos, assentamentos”, diz o professor.

### **Mobilização e avanços**

Exemplo mais recente disso foi o Plano Diretor de São Paulo, cuja votação foi marcada por diversas manifestações de movimentos sem-teto, lideradas pelo MTST, que tiveram algumas de suas demandas atendidas no texto final da lei. Uma delas foi a ampliação da área destinada à produção de moradia popular, as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), previstas no Estatuto da Cidade. Com a criação de novas Zeis em regiões centrais da cidade, a área total destinada a esse fim praticamente dobrou, de 17 km<sup>2</sup> para 33 km<sup>2</sup>. Nessas áreas, 60% das construções deverão ser destinadas à moradia para população com renda de até três salários mínimos.

Outra medida foi a instituição de um mecanismo chamado cota de solidariedade, que cria contrapartidas na construção de empreendimentos de grande porte. Pelo texto aprovado, 10% da área de imóveis com mais de 20 mil metros quadrados deverão ser destinados para a construção de habitação de interesse popular. “A cota de solidariedade é uma iniciativa importante para trazer moradias para áreas mais bem estruturadas”, opina Evaniza Rodrigues. No entanto, ela lamenta que o texto tenha sofrido alterações que acabaram flexibilizando esse mecanismo. Os movimentos propunham que esse percentual fosse de 20% e que a doação só poderia ser em terras. O texto que acabou sendo aprovado reduziu para 10% e colocou a possibilidade de que a contrapartida seja feita com a doação de um valor equivalente a 10% do imóvel para a construção de moradia popular na mesma macrorregião. “É uma ferramenta para dar condição ao

poder público de fazer uma política fundiária, já que ele diz que não faz porque não tem dinheiro para comprar terra. Agora vai ter”, diz Evaniza.

Segundo ela, os movimentos reunidos em torno da votação também apresentaram propostas ao governo federal visando a melhorias no Minha Casa Minha Vida. Ela destaca a reivindicação por mais verbas para o Minha Casa Minha Vida Entidades, modalidade do programa que permite que os movimentos sem-teto participem ativamente do planejamento e da construção de suas moradias. Apenas 1% do total de recursos destinados ao programa foi para essa modalidade. “O problema da maioria das políticas públicas é que elas contam apenas com o mercado como parceiro principal, e a gente entende que tem uma energia na população que se organiza”, avalia. Para Evaniza, com o mesmo valor destinado pelo governo às construtoras para a construção de apartamentos de 42 metros quadrados para famílias com renda de até R\$ 1,6 mil, os projetos contratados através do Minha Casa Minha Vida Entidades conseguem construir apartamentos de até 55 metros quadrados, no mínimo. “Porque não temos lucro, todo o recurso é colocado na melhoria da moradia, em centros comunitários, áreas de convivência”, afirma.

### **Reforma urbana: contraponto à lógica da cidade-empresa**

Orlando Santos considera que a mobilização em torno da votação do Plano Diretor de São Paulo trouxe avanços importantes, mas destaca: “Sua aplicação significa manter viva essa mobilização. Mobilização, ocupação, conflitos, são formas de colocar em prática isso que está no papel. É preciso entender que a cidade é construída por uma diversidade de agentes e o poder público joga papel central nisso, mas se não houver mobilização dos agentes populares, são os agentes vinculados aos grandes interesses econômicos que vão se apropriar da cidade e que vão bloquear ou permitir a aplicação de leis que favoreçam seus interesses”. Para ele, ampliar a participação popular na gestão das cidades é essencial para avançar com as propostas da chamada reforma urbana. “A reforma urbana contesta a primazia da propriedade privada, a lógica da produção capitalista da cidade. A questão da reforma urbana na conjuntura atual pauta o controle público do uso do solo, a gestão democrática da cidade, a necessidade de garantir a desmercantilização da habitação de interesse social, do solo urbano, garantindo o acesso à moradia a todos os que vivem na cidade”, aponta. Segundo ele, a aprovação de leis como o Estatuto da Cidade foi importante passo nesse sentido, mas reitera que sua efetivação depende de uma mobilização que se contraponha à concepção hoje hegemônica de gestão da cidade. “Hoje a política urbana segue a lógica da cidade-empresa, que é uma metáfora que usamos pra dar conta de um processo em que a lógica do gestor passa a ser do empresário que vai buscar áreas da cidade que são atrativas, as oportunidades de empreendimentos, de eventos, capazes de atrair investidores. [Isso ocorre] por exemplo fazendo investimentos seletivos no território da cidade, capazes de atrair investidores, privatizando-se serviços e áreas rentáveis através de parecerias público privadas. Tem vários mecanismos para tornar áreas atrativas para o mercado imobiliário”, critica. Erminia Maricato concorda, e considera que o obstáculo central para a democratização das cidades hoje passa pelo enfrentamento da simbiose existente entre poder econômico e poder político. “Quem define para onde a cidade vai hoje são as grandes empreiteiras, o capital imobiliário articulado politicamente por meio do financiamento de campanha. Tudo isso, somado à falta de incentivo ao transporte coletivo e às isenções de impostos para automóveis, tem como consequência esse descalabro que estamos vivendo”, finaliza. ●

# PLACAR DA COPA

## 7 x 1

① ② ③  
④ ⑤ ⑥ ⑦

① 170 mil pessoas foram removidas de suas casas para a construção de grandes obras e empreendimentos para a Copa.

② 8 operários foram mortos em obras de estádios da Copa do Mundo. Além dos baixos salários, trabalhadores denunciaram sobrecarga e superexploração de trabalho.

③ R\$ 25 bilhões de dinheiro público foram gastos com a Copa. Somando-se a isenção fiscal e o gasto com a Fifa Fan Fest, esse total chega a R\$ 34 bilhões.

④ R\$ 1,1 bilhão deixaram de entrar nos cofres públicos por conta da isenção fiscal concedida à Fifa, seus parceiros comerciais e patrocinadores da Copa.

⑤ R\$ 7 bilhões é a estimativa de lucro da Fifa com a Copa do Mundo do Brasil, um recorde de todos os mundiais, segundo a Fundação Heinrich Böll.

⑥ Dezenas de manifestantes presos e processados sem provas, num processo que se intensificou durante a Copa do Mundo.

⑦ R\$ 1,9 bilhão do total de gastos públicos foi utilizado no maior aparato de segurança pública dos mundiais. Intensificaram-se os casos de violência policial, revistas e prisões arbitrárias.

① Centenas de milhares nas ruas. Desde um ano antes do mundial, a mobilização social cresceu em várias cidades do Brasil, tendo os gastos públicos e a militarização trazidas pela Copa do Mundo como principais motes. 'Da Copa eu abro mão, quero é dinheiro para saúde e educação' foi um dos gritos mais ouvidos pelas ruas do país. O acompanhamento feito por diversos movimentos sociais, incluindo os comitês populares criados para a Copa do Mundo, gerou maior transparência nas informações, permitiu que se denunciassem arbitrariedades e levou a Fifa a responder publicamente as críticas. Esse talvez tenha sido o maior legado da Copa no Brasil.

①

MARCELO BADARÓ

## 'A organização sindical tradicional, embora importante, é insuficiente para a organização da classe trabalhadora'

Cátia Guimarães

Rodoviários, garis, operários da construção civil: o Brasil tem assistido a uma onda de greves feitas por trabalhadores cuja participação em movimentos organizados não era comum até muito pouco tempo. E essa não é a única mudança: nos episódios mais recentes, várias dessas categorias entraram em greve contra o seu próprio sindicato, em geral dirigido por grupos mais identificados com o empresariado e os governos do que com os seus representados. Seriam ecos das jornadas de junho?

Para Marcelo Badaró, professor de História da Universidade Federal Fluminense (UFF) que estuda sindicalismo, essa é, certamente, uma das influências, mas não explica tudo. A diminuição da insegurança no emprego, que fortalece a mobilização de categorias ligadas à iniciativa privada, o aumento da precarização e superexploração dos trabalhadores e o processo de “domesticação” de sindicatos e centrais sindicais, que começa na década de 1990 e se intensifica nos anos 2000, são alguns elementos que ele traz para ajudar a entender o momento atual no Brasil. Nesta entrevista, ele fala também sobre a novidade do apoio popular às greves como sinal de identificação entre os trabalhadores e a necessidade de se recriar uma central sindical “combativa”.



**Temos visto greves organizadas sem sindicato ou mesmo contra os sindicatos das categorias, como foi o caso dos rodoviários em várias regiões do país. O que isso diz de novo sobre os sindicatos e sobre a organização dos trabalhadores?**

Um elemento é o impulso muito forte dado pelas manifestações de junho do ano passado para formas de protesto variadas. É verdade que naquelas manifestações os sindicatos não tiveram papel relevante. No entanto, elas tiveram efeito tanto de demonstrar que era possível apresentar demandas de setores da classe trabalhadora brasileira através de uma manifestação mais contundente de descontentamento, quanto de estimular algumas categorias profissionais a irem à luta na forma trabalhista mais clássica de confronto, que é a greve. Junho também não surge do nada: tinha a ver, por exemplo, com a defesa de melhores condições de oferta de saúde pública e educação pública, reivindicações que há mais de uma década são levadas adiante por trabalhadores do serviço público dessas áreas. Ao mesmo tempo, essas manifestações estimularam greves como a dos trabalhadores da educação pública em vários estados e municípios do Brasil no segundo semestre de 2013 e agora novamente em 2014. Essas greves são quase sempre feitas por sindicatos que se mantiveram combativos. Há um outro fenômeno das greves, que também antecede 2013, que são aquelas de categorias em que os sindicatos não se colocam a favor da mobilização dos trabalhadores e muitas vezes são feitas contra os sindicatos. Isso começa a acontecer com os operários da construção civil nas obras do PAC [Programa de Aceleração do Crescimento], tanto com as grandes hidrelétricas quanto com as obras para a Copa, já em 2011, mas vem com força em 2012. Esse é um fenômeno que vem acontecendo cumulativamente. Em 2012 nós tivemos 873 greves no Brasil, foi o maior número desde 1996. A segunda metade da década de 1990 e os anos 2000 foram períodos de recuo das greves no Brasil. Acho que esse fenômeno cresceu em 2014. Essas greves são feitas por setores que não têm uma tradição recente de muitas lutas e enfrentamentos e em que os sindicatos são completamente acomodados à ordem.

**Há diferença entre o enfraquecimento dos sindicatos nos anos 1990 e nos anos 2000?**

A década de 1990 prepara o caminho para o que vai acontecer nos anos 2000. Primeiro a gente tem que observar mudanças nas condições objetivas das relações de trabalho no Brasil. Foram anos marcados pelo crescimento do desemprego a patamares muito elevados, por toda a

reestruturação na organização das relações de trabalho nas empresas privadas e nas antigas estatais que são privatizadas nesse período, e pela intensa retirada de direitos dos trabalhadores. Isso tem efeito muito negativo sobre a capacidade de mobilização da classe trabalhadora porque, obviamente, em momentos de desemprego muito elevado o temor das demissões é um freio nas mobilizações. A retirada de direitos cria uma fração cada vez maior da classe trabalhadora com relações de trabalho informais ou, mesmo no chamado mercado formal, cria relações precárias, com contratos temporários e terceirizações. Isso ajuda a entender como nos anos 1990 se domesticou um sindicalismo tão combativo como o do Brasil na década de 1980. Há um outro elemento que é a permanência de uma estrutura sindical corporativista montada, no seu aspecto mais geral, nos anos 1930, em que o Estado cumpre um papel de regulador da atividade sindical. Na década de 1990, novos mecanismos de incorporação de lideranças sindicais tiveram efeito muito perverso sobre uma parcela dos setores combativos da classe trabalhadora brasileira. Um exemplo são as chamadas câmaras setoriais, que ficaram famosas na época do governo Itamar [Franco] no setor automotivo, principalmente. Eram espaços em que trabalhadores, através da representação sindical, negociavam com os empresários e o Estado coisas como garantia de emprego para os trabalhadores da indústria automobilística em troca de redução de impostos por parte do Estado e compromisso dos trabalhadores de não fazerem greve. Especialmente as direções sindicais desse setor se mostram dispostas a negociar não grandes conquistas, mas o mínimo. Isso vai se repetir quando, na época de Vicentinho presidente da CUT [Central Úni-

ca dos Trabalhadores], em 1996, se negocia o chamado acordo da previdência com o governo FHC. O Vicentinho chegou a aceitar uma proposta que trocava o conceito que regula a aposentadoria de tempo de serviço para tempo de contribuição, em troca da garantia da aposentadoria proporcional para os trabalhadores do setor privado, muito ameaçados pelo desemprego. Essa mudança pegou em cheio o que na década de 1990 era a grande maioria da classe, mais precarizada e informalizada. Esses mecanismos se somam à gestão tripartite de fundos públicos, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e principalmente o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que foi criado nos anos 1980 para pagar o seguro desemprego mas passou a financiar também os cursos de reciclagem profissional. A partir da década de 1990, as representações sindicais, inclusive as da CUT, passam a participar dos conselhos gestores desses fundos. Assim a CUT, na segunda metade da década de 1990, altera completamente sua base de arrecadação: de uma maioria de recursos vindos da contribuição sindical voluntária, passa a ter quase 70% de seus recursos oriundos de projetos financiados, quase sempre pelo FAT. Isso gera um novo grau de dependência em relação ao Estado. Esse tipo de participação se estende aos conselhos gestores dos fundos de pensão das empresas estatais, em muitos dos quais estavam presentes os representantes sindicais. Quando um conselho entra num consórcio que passa a gerir uma empresa estatal privatizada, tem como interesse que essa empresa seja o mais lucrativa possível. Na década de 1990 as empresas enxugam seus quadros, promovem terceirizações, entram de sola no direito dos trabalhadores. Então, são trabalhadores gerindo fundos de pensão responsáveis por processos de precarização de setores da própria classe trabalhadora. Na década de 1990, o caminho já tinha sido, em grande medida, trilhado para o que acontece nos anos 2000, quando a CUT, antes a referência mais combativa, se transforma efetivamente num braço das políticas do governo federal. Lula fez campanha para que o Marinho se tornasse presidente da CUT em 2003 — quando a Central se opôs às mobilizações do funcionalismo público que protestavam contra a reforma da previdência que ele levou adiante — e, no ano seguinte, nomeou o Marinho ministro do trabalho. Embora Lula, no final dos anos 1970, fizesse críticas duríssimas à estrutura sindical corporativista, o que se fez de reforma sindical no seu governo passa principalmente pelo reforço dessa estrutura. Acho que esses são alguns elementos para entender por que os sindicatos não são capazes de dar resposta às demandas dos trabalhadores e eles apelam para as mobilizações de rua ou para as greves.

### **O funcionalismo público, menos ameaçado pelo desemprego, costuma fazer mais greves. A volta da mobilização de trabalhadores da iniciativa privada aponta uma semelhança com os anos 1980?**

Acho que é difícil chegar a uma conclusão fechada sobre um processo que está em curso ainda. Mas, de fato, na década de 1990, as grandes mobilizações foram de resistência. E o setor que tinha, ao mesmo tempo, a segurança do emprego e uma ameaça mais brutal de perda de direitos era o funcionalismo público. Ao longo dos anos 2000, uma parcela expressiva também do funcionalismo público foi incorporada ao governo, pelo conformismo sindical ou pela via direta da saída de quadros da direção sindical para ministérios. A retomada de mobilizações já nos anos 2010, no funcionalismo público, expressa o fato de que essas acomodações já não estão conseguindo conter completamente

esse setor. Por outro lado, no setor privado, a insegurança em relação ao trabalho não desapareceu, mas, de fato, é menor. A gente vive a partir de meados dos anos 2000 uma situação em relação ao nível de emprego muito diferente dos anos 1990. Essa é uma das explicações para a gente ver greves em maior quantidade no setor privado. Acho também que o acúmulo de tanta precarização das relações de trabalho explode em alguns momentos e manifestações. Quando os trabalhadores da construção civil param, claro que querem salários, mas muitas vezes param porque a comida que eles comem é estragada, porque muitos morrem por acidente de trabalho. É interessante que todas as greves nos últimos meses têm gerado protestos de rua. E esse protestos têm recebido uma certa simpatia da maioria da população, o que é também um elemento novo interessante. Todo aquele esforço dos meios de comunicação empresariais para desqualificar a mobilização dos trabalhadores não tem tido a mesma repercussão que em outros momentos. Quando os rodoviários param, isso causa muito transtorno. Mas o trabalhador que muitas vezes se locomove três horas na ida e três na volta para o seu trabalho numa cidade como o Rio de Janeiro, paga caro por esse transporte e viaja enlatado como sardinha, se identifica com aquela luta porque enxerga ali uma luta por um serviço que deveria ser melhor prestado.

**Mas isso é acompanhado por um processo de criminalização formal: greves consideradas abusivas, sindicatos submetidos à multa, aumentando o sacrifício do trabalhador que resolve parar. Como essas coisas se relacionam?**

Como a Constituição de 1988 consagrou o direito de greve, não era mais possível simplesmente decretar que uma greve era ilegal. Então, via Justiça do Trabalho, se criou o conceito de greve abusiva e começou-se a criar mecanismos como as multas sobre os sindicatos, ou o interdito proibitório, que são lideranças sindicais impedidas de se aproximarem do local de trabalho. Regulamentações foram baixadas por lei ou via jurisprudência, como determinações do mínimo de trabalhadores que têm que se apresentar ao trabalho, o tempo de antecedência em que a greve tem que ser comunicada, o mínimo de serviços que têm que ser oferecidos em áreas essenciais. Sempre que a gente ouve falar em regulamentação do direito de greve, está ouvindo falar em cerceamento desse direito. Interessante é que quando as manifestações são mais fortes, mais contundentes e recebem o apoio de outros setores da sociedade, isso tudo se quebra. Então, a correlação de forças é o único elemento que a classe trabalhadora tem hoje para tentar dobrar esse grau de criminalização dos seus movimentos.

**Esse movimento de greves contra os sindicatos pode indicar que essa instituição tem data vencida?**

Eu acho que não. Enquanto houver relações de assalariamento o sindicato tem um papel. Por outro lado, o que a gente observa ao longo da história é que muitas vezes os sindicatos tiveram um papel de conformação à ordem, de controle sobre a luta dos trabalhadores mais do que de mobilização. E nem sempre é possível ter uma mobilização sindical ascendente que se constitua em uma vanguarda ou um setor expressivo do movimento sindical com uma perspectiva mais combativa, como no Brasil nos anos 1980. Isso é quase exceção à regra. Mas nada indica que a gente não possa ter isso de novo. Diante do grau de fragmentação e precarização das relações de trabalho que caracterizam o momento em que a gente vive, a organização sindical

tradicional, embora importante, é insuficiente para a organização da classe trabalhadora. De junho de 2013 para cá, ganhou destaque, por exemplo, o movimento dos trabalhadores sem teto, com ocupações urbanas e a luta por moradia. São milhões de famílias que não têm moradia digna no Brasil, não tem condições de pagar por um aluguel. Essa é uma demanda típica da classe trabalhadora, organizada por outro tipo de movimento. Eu acredito que é preciso criar cada vez mais vínculos entre esse tipo de movimento social nitidamente com sentido de classe e os sindicatos. Há um esboço disso, por exemplo, na proposta da CSP-Conlutas, que se propõe a ser uma central sindical e popular, reunir outros tipos de movimentos que não só o sindical.

**Existem estratégias de resistência e solidariedade entre os trabalhadores que ajudem a equilibrar o poder econômico que torna a greve um grande sacrifício?**

Equilibrar é difícil porque os recursos materiais são muito desiguais. Mas a gente conhece experiências de greve de solidariedade: quando uma categoria está sendo muito atacada numa greve e trabalhadores daquela mesma categoria em outros lugares ou de outras categorias se mobilizam em apoio. Outra possibilidade é a solidariedade cotidiana. Os sindicatos que têm maior arrecadação podem financiar as greves dos sindicatos mais frágeis ou as greves tocadas por grupos que não seguem a direção do sindicato. Isso não tem a dimensão que deveria ter porque falta justamente o organismo coordenador que possa facilitar, uma grande central sindical combativa, como a CUT foi nos seus primeiros tempos de funcionamento. ●

# Capital financeiro avança sobre a educação profissional

Subsidiadas com recursos públicos, instituições privadas de ensino superior, que são cada vez mais controladas por fundos de investimento, ampliam oferta de cursos técnicos

Cátia Guimarães

Tudo indica que o bolo da educação profissional no Brasil está começando a ser dividido. Se os números mostram que a expansão promovida pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) até agora se deu prioritariamente pelas mãos do Sistema S, composto por instituições vinculadas às confederações do empresariado de áreas como indústria, comércio e agricultura, desde o ano passado esse ‘mercado’ passou a ser disputado diretamente por grandes fundos de investimento que controlam hoje as principais instituições privadas de ensino superior (IES). E o que deve entrar em jogo nessa redistribuição, segundo avaliação de Gabriel Grabowski, professor da Universidade Feevale, é a fatia – já pequena – da oferta feita pelas instituições públicas. “O Sistema S é forte, sólido e também tem controle empresarial. Não será tão simples assim a competição com eles. Eu acho que essas empresas farão uma ameaça à esfera pública, estadual principalmente, porque os estados ainda estão com pouca oferta de educação profissional. A rede federal está num processo de discussão porque há uma certa resistência à concepção do Programa. Esse setor vai acabar disputando esse mercado, privatizando ainda mais o Pronatec”, analisa.

E os números parecem confirmar essa tendência. No cômputo geral, a maioria dos cursos realizados no âmbito do Pronatec são de responsabilidade do Sistema S — 70% do total, com ampla abrangência do Serviço Nacional da Indústria (Senai) e do Serviço Nacional do Comércio (Senac). Aqui, as instituições de ensino superior aparecem com apenas 2% do total de matrículas. Mas o Sistema S tem destaque principalmente nos cursos de formação inicial e continuada, que têm no mínimo 160 horas e geram muito mais matrículas no mesmo intervalo de tempo. Nessa modalidade, só o Senai e o Senac, juntos, são responsáveis por 86% de todas as matrículas realizadas até hoje. Já as instituições privadas de ensino superior estão avançando sobre os cursos técnicos que, embora sejam minoritários no Pronatec – correspondem a apenas 30% do total das matrículas –, têm sido o foco principal da rede pública federal. “Acreditamos que as instituições de ensino superior têm um papel importante como parceiras do governo no Pronatec, pois existe uma forte demanda reprimida por formação técnica e grande capilaridade das instituições de ensino privado no país. Todos ganham nessa relação: o país, os alunos, que passam a ter mais opções de formação qualificada, a indústria e mercado em geral e, também, as instituições de ensino participantes do programa”, opina o diretor de pós-graduação e cursos técnicos da Anhanguera-Kroton, Paulo de Tarso Moraes. E completa: “O programa ainda é muito novo e as regras do governo ainda estão em desenvolvimento. Essas mudanças fazem com sejamos mais cautelosos em nossas projeções futuras, mas acreditamos que é um segmento com bastante potencial”.

A Revista Poli solicitou ao Ministério da Educação, por meio da Lei de Acesso à Informação, dados sobre volume de matrículas e de recursos públicos gastos com o Pronatec, em cada tipo de instituição, discriminados por ano. Nas três respostas que recebeu — referentes ao pedido original e a dois recursos impetrados por informação incompleta —, só foram fornecidos números gerais, referentes ao total de matrículas do Programa desde a sua origem, o que impede que se analise a evolução da participação de cada instituição ofertante ao longo dos anos. De acordo com os dados fornecidos, o Sistema S (Senai e Senac) foi responsável por 35% das matrículas de cursos técnicos realizados até agora, seguido da rede federal, com 31%. Em seguida, já à frente da rede pública estadual (15%), vêm as instituições privadas, com 19% das matrículas nessa modalidade. Mas é preciso atentar para o fato de que, diferente do Sistema S e da rede pública, que ofertam cursos desde a criação



do Pronatec, em 2011, as instituições privadas – tanto as de ensino superior quanto as que atuam especificamente na educação profissional e tecnológica – só começaram a participar do Programa no segundo semestre do ano passado.

## Fundo público e mercado

Este ano, a Anhanguera-Kroton, que é a maior empresa educacional do mundo, tem, segundo Paulo de Tarso, 35 mil alunos em cursos técnicos por meio do Pronatec. Num ‘Comunicado ao Mercado’ feito no dia 4 de julho, a empresa anunciou aos acionistas e investidores a conquista de mais 28.104 vagas para o segundo semestre deste ano. “Cabe lembrar, também, que essas vagas são referentes à modalidade Bolsa Formação, a qual oferece bolsas de estudos totalmente subsidiadas pelo Governo Federal”, diz o texto. O grupo Estácio, que vem logo abaixo no ranking interno de instituições de ensino superior, já tem este ano quase 25 mil matrículas – e, neste caso, todas no Rio de Janeiro, estado em que as IES privadas vão oferecer 4,5 vezes mais vagas de cursos técnicos do que o Senai. Também num ‘Comunicado ao Mercado’ feito no dia 3 de julho, o grupo anunciou a “autorização para ofertar aproximadamente mais 15 mil vagas, das quais mais de 7 mil nas regiões Norte e Nordeste”. Entre os cursos mais procurados nas instituições do grupo Estácio estão três da área de saúde: radiologia, enfermagem e estética. A Anhanguera-Kroton não torna público o ranking dos cursos. Técnico em Agente Comunitário de Saúde, Gerência de Saúde, Cuidado de Idosos, Enfermagem, Farmácia e Vigilância em Saúde, além de Meio Ambiente e Controle Ambiental são alguns dos cursos técnicos listados no site da instituição.

Para Marcela Pronko, doutora em educação e vice-diretora de pesquisa e desenvolvimento

tecnológico da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), esse cenário é representativo do novo papel que alguns segmentos da educação desempenham hoje para o grande capital. “O Sistema S é expressão de um momento em que o empresariado disputa com o Estado a primazia da formação dos trabalhadores, principalmente para a indústria. O que estava em disputa era quem ditava as regras de uma formação que, mais do que o aspecto puramente técnico, visava também à sociabilidade do trabalhador. Hoje o empresariado não precisa mais fazer isso diretamente porque outras instituições, que são seus aparelhos privados de hegemonia, fazem por ele. O que está em jogo agora é o lucro e a disputa é pelo nicho de mercado”, explica. Ela lembra que a International Finance Corporation (IFC), organização do Banco Mundial que se propõe a promover o “desenvolvimento econômico” dos países através do setor privado, tem a América Latina e o Brasil especificamente como alvos prioritários do investimento em educação privada. O grande foco ainda é o ensino superior, mas, segundo Marcela, os dados já mostram também uma tendência de crescimento em relação à educação profissional. Entre as empresas educacionais mais financiadas pelo IFC no Brasil, encontram-se a Estácio Participações, com metade dos empréstimos concedidos a esse setor no país, e o grupo Anhanguera.

O fato é que os tais nichos de mercado hoje estão, principalmente, no subsídio público dos programas de educação do governo federal. De acordo com o diretor de pós-graduação e cursos técnicos do Anhanguera-Kroton, os alunos de cursos técnicos, pelo Pronatec, representam hoje cerca de 3% do total de matrículas de todas as instituições do grupo e o Programa Universidade para Todos (Prouni), em que o governo financia bolsas para curso superior nessas instituições, responde por outros 10%. Perguntado apenas pelos programas de bolsas, na entrevista que concedeu por escrito para a Poli o executivo não fez referência ao Fies (Fundo de Financiamento Estudantil), mas, de acordo com informações fornecidas pela assessoria de imprensa do grupo em maio deste ano, 63,2% dos alunos da Kroton e 46,9% dos da Anhanguera na modalidade presencial estudam via Fies. De acordo com informações do Portal da Transparência do Governo Federal, só pelo Fies, a Anhanguera Educacional LTDA recebeu, em 2013, mais de R\$ 536 milhões de recursos públicos. Os dados referentes à Kroton estão desmembrados entre as muitas instituições que compõem o grupo. Somadas as referências que a reportagem conseguiu localizar, chega-se a pouco mais de R\$ 412 milhões.

Como referem-se à isenção fiscal, os dados do Prouni não estão disponíveis para consulta. Através da Lei de Acesso à Informação, o Ministério da Educação repassou dados de 2012, justificando que, por tratar-se de um cálculo feito pela Secretaria da Receita Federal e não pelo MEC, esses eram os únicos números disponíveis. No geral, segundo essas informações, foram concedidas em 2012, 176.746 bolsas de ensino superior, a um custo total de R\$ 503,9 milhões. Entre as dez IES que receberam o maior número de bolsas de ensino superior nesse ano, o primeiro e o terceiro lugar pertencem ao grupo Anhanguera-Kroton, totalizando mais de 17 mil alunos, e a quarta posição é do grupo Estácio, com mais de 4 mil matrículas — o segundo lugar fica com a Universidade Paulista. Em 2013, três instituições do Anhanguera-Kroton e duas da Estácio aparecem nesse ranking, com 27 mil e 8,8 mil alunos, respectivamente. Em relação ao Pronatec, mesmo com a demanda via Lei de Acesso à Informação, o MEC não forneceu os dados referentes ao total de recursos empregados – limitando-se a informar um link do site do Fórum Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em que a pesquisa só pode ser feita por município. Também não informou o total de recursos públicos que os principais grupos empresariais de ensino

superior que agora atuam também no Pronatec recebem, alegando que os repasses são feitos pelo CNPJ de cada mantenedora. O diretor de pós-graduação e cursos técnicos da Anhanguera-Kroton também não respondeu sobre o volume total de recursos repassados pelo MEC no âmbito do Pronatec, mas informou que “o valor da bolsa mensal por aluno é por volta de R\$ 450”. Multiplicado pelos 35 mil alunos que já estão matriculados – sem contar os mais de 28 mil que entrarão no segundo semestre deste ano –, chega-se a um valor aproximado de R\$ 15,7 milhões por mês ou R\$ 189 milhões por ano.

Para explicar esse processo, Gaudêncio Frigotto, professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), se remete a um artigo do sociólogo Francisco de Oliveira do final da década de 1980 chamado ‘O surgimento do antivalor’. O argumento central do texto é de que se chegou a um novo “padrão de financiamento público da economia capitalista”, que pode ser resumido num processo em que, como diz o autor, “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”. Gaudêncio analisa: “Até a década de 1970, havia um imaginário social de que o fundo público existia para atender aos direitos públicos universais. Mas ele passa a ser disputado como um lócus para se ganhar dinheiro fácil, a tal ponto que, em 2000, a Organização Mundial do Comércio sinalizou que um dos filões de retorno mais rápido e com as mais altas taxas de retorno era o setor educacional”.

### **Democratização: fim da dualidade educacional?**

De acordo com Marcela, parte do sucesso desse novo mercado passa por um processo em que o governo, ao mesmo tempo em que incentiva a expansão do ensino superior, por meio do Prouni e do Fies, promove, pela propaganda, a ideia de que o jovem não precisa mais ir à universidade porque pode conseguir um bom emprego apenas com a formação técnica. Segundo ela, isso significa uma mudança na forma como se apresenta hoje a “dualidade educacional”, ou seja, a naturalização de que a educação se adéqua à divisão de classes da sociedade: para as camadas ‘superiores’, uma formação ampla que vai além do instrumental e, para os ‘de baixo’, treinamentos voltados especificamente para uma inserção – subalterna – no mercado de trabalho. A pesquisadora explica que, historicamente, essa dualidade se expressa no acesso ao ensino superior e outras fases de formação para uns e ao ensino técnico, concebido de forma instrumental, como teto para a formação de outros. “Agora, a linha que separa os dois caminhos, o superior e o técnico, é diluída”, diz. Ela explica que uma grande jogada dessas instituições privadas foi a criação recente de cursos curtos, os chamados tecnólogos, que são o meio do caminho entre o técnico – que chega agora com o Pronatec - e o superior. “É tudo é apresentado como continuidade. A ilusão é que se chegou lá. É uma ilusão vendável e bem lucrativa. Mas a dualidade permanece, só que agora de forma disfarçada, expressa na diferença de qualidade dos cursos oferecidos por essas instituições, que são os que a classe trabalhadora tem acesso”, conclui. Referindo-se às “instituições mercantis”, que ele diferencia das instituições privadas de caráter comunitário, Gabriel Grabowski concorda: “Nenhuma dessas instituições desponta pela qualidade nem no ensino superior. Elas maximizam os lucros diminuindo a qualidade. É um prejuízo para o estudante e para a sociedade”.

Marcela ressalta que, embora de fato um volume maior de pessoas esteja tendo acesso tanto aos cursos técnicos quanto ao ensino superior, isso não representa uma democratização. “Democratizar não significa dar acesso a uma educação que, de outro lado, está totalmente pautada pelas necessidades dos grandes donos do capital. Isso para mim não é democratizar, muito pelo contrário, é subordinar, é garantir que essa força de trabalho seja entregue pronta e subordinada para que eles continuem a ganhar os seus milhões. Democratizar significa que todos possam ter acesso ao conjunto do que foi produzido pela humanidade até os dias de hoje ou às ferramentas necessárias para poderem se apropriar disso da maneira como melhor entendam. Se democratizar significa simplesmente dar acesso a esse tipo de educação, não me interessa que o fundo público seja usado para isso”, conclui. ●

### **Educação como negócio**

Autorizada recentemente pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a fusão da Anhanguera com a Kroton criou, no Brasil, a maior empresa de educação do mundo. Atingindo mais de 1,1 milhão de alunos nas modalidades presencial e à distância, trata-se de um grupo empresarial de capital aberto que têm ações negociadas na Bolsa de Valores e vale quase R\$ 25 bilhões no mercado de capitais. As duas empresas que compõem o grupo têm como maior acionista um Fundo de Investimento: no caso da Kroton, é o Oppenheimer e, na Anhanguera, é o PIP Administração de Recursos, antigo Patria Investimentos. Juntas, têm hoje mais de um milhão de alunos, presença em quase 700 cidades brasileiras, com 126 campi e cerca de mil polos de EaD, além de 876 escolas associadas na educação básica.

# Privatização, avante!

Além dos já conhecidos casos de tortura e impedimento de pesquisas na área, outra característica foi marcante na ditadura: a intensificação da privatização da saúde.

Viviane Tavares

A Comissão da Verdade da Reforma Sanitária está recebendo, por meio de seu site, relatos de vítimas da ditadura para o resgate da história e a busca pela justiça aos trabalhadores da saúde afetados durante o período da ditadura empresarial-militar. Muitos deles foram presos, outros torturados e outros ainda tiveram que se afastar de suas pesquisas e trabalhos, causando grande prejuízo aos estudos e desenvolvimento do setor. Mas esse período também é marcado pela descontinuidade de um projeto para a saúde.

“Quando a gente pensou em organizar a Comissão da Verdade da Reforma Sanitária, foi devido à necessidade de rediscutir esse momento, tendo em vista os desdobramentos que vieram com a democracia. O Sistema Único de Saúde [SUS] atual, por exemplo, não é aquele pensado na Reforma Sanitária, portanto chegou a hora de a gente repensar e entender o que aconteceu e quais foram as limitações que aquele período deixou”, explica Anamaria Tambellini, presidente da Comissão.

Uma análise dos documentos da 3ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1963, um ano antes do Golpe – e considerada a conferência mais politizada antes da origem da Reforma Sanitária –, revela que o setor apontava para um projeto de país. Nesta Conferência, estavam pautadas a análise da situação sanitária nacional e a municipalização, com o objetivo de descentralizar a execução das ações básicas de saúde. Além disso, a articulação das atividades sanitárias nas esferas federal, estadual e municipal, dando o primeiro passo para a implantação de um sistema nacional de saúde unificado, também se fez presente. Entre os pontos de destaque encontravam-se ainda o incentivo à formação dos trabalhadores da saúde – com ênfase para os de nível técnico –, a reforma agrária aliada ao combate à desnutrição e o incentivo para que as áreas rurais melhorassem suas condições de vida. No entanto, aquele projeto embrionário de proposta para uma saúde mais democrática foi interrompido, assim como o início das reformas de base que marcaram esse período – como apontado na última edição da Revista Poli, de nº 34. Em 1985, a 8ª Conferência Nacional de Saúde recuperou e avançou nas discussões da saúde, mas trouxe consigo os resquícios dos tempos ditatoriais e até mesmo de antes dele, que até hoje não foram superados.

A professora do Instituto de Estudos de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IESC/UFRJ) Ligia Bahia reconhece que a 3ª Conferência foi um marco, principalmente em relação ao caráter dado ao sistema público de municipalização, mas defende que a 8ª Conferência foi mais progressista. “Elas não são comparáveis por duas razões: a primeira é a participação popular, ausente na Conferência de 1963, e a segunda refere-se ao debate a partir dos conceitos ampliado de saúde e de determinação social da saúde, que permitiram a formulação das diretrizes da Reforma Sanitária e do SUS. O elo entre a 3ª e a 8ª é a mobilização da capacidade técnica de pessoas que trabalhavam em instituições nacionais e internacionais do setor saúde”, explica.

Para José Antonio Sestelo, pesquisador do Grupo de Estudos sobre Empresariamento da Saúde Henri Jouval Jr. (IESC/UFRJ), o governo militar, assim que assumiu o poder, tratou de desarticular e expurgar os movimentos mais progressistas, e assim as concepções de reformas de base e outras que começavam a entrar em curso caíram por terra, dando origem a outro projeto de país. “De certa forma, o trato da questão social nessa época mimetiza os tempos do Partido Republicano Paulista [1873]. A saúde dos trabalhadores e os acidentes de trabalho não voltam a ser tratados como caso de polícia, mas são deslocados da esfera pública para a privada sob a égide de que a participação social é sinônimo de bagunça e subversão. Nada mais natural, portanto, do que a privatização da assistência médica previdenciária em articulação com a base de apoio empresarial do regime. Essa estratégia garantiu, a um só tempo, o apoio político da

Para relatar algum caso ou acompanhar o trabalho Comissão da Verdade da Reforma Sanitária, acesse [cvrs.icict.fiocruz.br](http://cvrs.icict.fiocruz.br).

elite empresarial tradicional e da nova elite empresarial gestada à sombra dos militares, como também a ampliação da base de apoio popular ao governo por meio da expansão da rede assistencial privatizada”, explica.

Diferindo do apontado no texto da 3ª Conferência, em 1963, menos de uma década depois as iniciativas mudavam o curso das transformações nacionais. Neste contexto, especificamente no caso da saúde, diversas iniciativas simbólicas para caracterizar o que pretendia o regime militar foram implantadas nas décadas de 1970 e 1980. A criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e do Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (Conasp) é um dos exemplos. Um dos primeiros pontos postos à decadência foi o projeto de universalização da saúde. Vale lembrar que o Inamps só atendia quem tinha emprego formal. Quem não se enquadrasse nesta exigência obtinha atenção à saúde em centros e postos de saúde pública desde que integrasse o perfil dos programas como os de atenção materno-infantil, tuberculose, hanseníase e outros; ou nos serviços de saúde como as Santas Casas, consultórios e clínicas privadas, desde que tivesse condições financeiras para pagar por isso.

### Privatização da saúde

Para o professor Sestelo, o período militar foi marcado por forte viés privatista, mas, segundo ele, a história do Brasil nos mostra essa tradição. “Observamos na saúde a comprovação da tese do denominado desenvolvimento tardio, no que concerne ao processo de reorganização das relações entre capital e trabalho. Na época colonial, e mesmo depois da criação das primeiras escolas médicas na Bahia e no Rio de Janeiro, a assistência era obtida mediante pagamento direto. Os que não podiam pagar dependiam da caridade, que era também um excelente campo de prática para aprendizes e iniciantes na carreira médica”, lembra. E completa: “Não havia políticas públicas voltadas para a classe trabalhadora. O quadro começou a mudar no início do século XX por influência do movimento operário urbano. Surgiram as Caixas de Aposentadorias e Pensões que eram iniciativas mutualistas, depois reguladas pela Lei Eloy Chaves, de 1923. A grande virada veio com a crise de 1929 e as mudanças conjunturais no bloco de poder. A partir de 1930, a questão social passou a ser tratada menos como ‘caso de polícia’ e mais como uma questão de interesse do Estado. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões formaram a espinha dorsal do sistema previdenciário brasileiro para os trabalhadores do polo dinâmico da economia e, de certa forma, representam um contraponto à prática de assistência médica liberal”,.

Fazendo o recorte para o período militar, no livro ‘Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história’ (Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio e Casa de Oswaldo Cruz, 2010), Carlos Fidelis Ponte, um de seus organizadores, explica que com a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), em 1974, as empresas de medicina passaram a contar com uma nova fonte de financiamento para construção, ampliação e compra de equipamentos. “Administrado pela Caixa Econômica Federal e constituído principalmente com recursos da Loteria Esportiva, o FAS desembolsou até 1979 cerca de sete bilhões de cruzeiros (moeda de então) para a saúde, dos quais 70% (algo em torno de um bilhão e meio de reais) foram destinados a hospitais particulares situados no eixo Rio-São Paulo”. Tais empréstimos, relata o autor, foram realizados em condições vantajosas para os empresários: “(...) com longos prazos de carência, juros subsidiados e correção monetária abaixo da inflação. Instala-se, assim, um verdadeiro processo de drenagem dos recursos públicos, que passam a capitalizar as empresas de medicina privada, transformando a saúde em um negócio bastante lucrativo”,.

Desde sempre, portanto, o cenário da saúde do país é marcado pelo fortalecimento do setor privado. O livro “Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história” mostra ainda que a previdência social, durante o período militar, “patrocinava o desenvolvimento do setor privado mediante a compra de serviços privados de saúde e assim estimulava um padrão de organização da prática médica orientada pelo lucro”. Segundo o texto, a contratação de hospitais e laboratórios privados era remunerada por Unidades de Serviço (US), “modalidade considerada como uma fonte incontrolável de corrupção, já que os serviços de saúde inventavam pacientes e ações que não tinham sido praticadas ou escolhiam fazer apenas as mais lucrativas. A medicina de grupo, outra modalidade de saúde sustentada pela previdência, praticava convênios com empresas que passavam a ficar responsáveis pela assistência médica de seus empregados e, dessa forma, deixavam de contribuir com o INPS [Instituto Nacional de Previdência Social]. O principal interesse desses convênios era diminuir a quantidade de serviços prestados e baratear os custos desses serviços”.

Ligia Bahia aponta ainda que a relação entre a ditadura e a privatização da saúde é “íntima e apaixonada”. “O regime militar poderia ser considerado um precursor da privatização das políticas sociais. A fórmula adotada foi a expansão de coberturas e estímulo à criação de empresas na área da saúde, um processo de privatização sem acompanhamento do ideário da focalização dos anos 1990”, informa. E completa, explicando de que forma isso se consolidou: “Por meio de duas estratégias: os contratos e convênios da Previdência Social com médicos, dentistas, hospitais, clínicas e laboratórios privados e mediante o estímulo e financiamento de empresas de pré-pagamento (os planos de saúde) para os trabalhadores mais especializados. Os rastros dessas estratégias

permanecem no sistema brasileiro de saúde. É só verificar a terminologia usada pelas empresas e até em teses da área de saúde coletiva. Conceitos que faziam sentido naquele momento, como o de beneficiários, permanecem em uso”.

Nesse ritmo de privatizações, na 4a Conferência Nacional de Saúde (1967), primeira após a instauração do regime militar, surge a proposta do Plano Nacional de Saúde (PNS), que pretendia vender todos os hospitais para a iniciativa privada. Como aponta Carlos Fidelis Ponte no livro já citado nesta matéria, o decréscimo da participação direta do Estado no atendimento à população e sua consequente substituição pela rede privada torna-se mais evidente nesse período. Os números expostos no artigo mostram que as internações nos hospitais próprios da Previdência Social caíram dos reduzidos 4,2% do total de internações em 1970 para 2,6% em 1976, enquanto os hospitais particulares passaram a responder por quase 98% deste serviço. Além disso, 96% das internações ficavam sob a responsabilidade de empresas de saúde contratadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social. De 1964 até 1974, o número de hospitais com caráter lucrativo foi de 944 para 2.121, aumento que ultrapassou o percentual de 200% em dez anos.

## De lá pra cá

Muitos desses atores ainda estão presentes no quadro de gestão do negócio de saúde no Brasil, principalmente as empresas de plano de saúde. Ligia Bahia indica, por exemplo, as empresas Intermédica e Unimed como exemplos daquelas que ficaram ou se fortaleceram desde os tempos ditatoriais. Entre os principais resquícios daquele período no setor, a professora da UFRJ aponta o lobby das empresas com o setor público. “Ficou a herança de uma rede privada pouco eficiente, mas moldada nas lides da negociação política e, portanto, nos lobbies das empresas, e em um padrão de remuneração que estimula a realização de procedimentos que pagam mais, e não aqueles necessários para a melhoria de saúde da população”, explica.

Para Sestelo, o fim do regime militar tampouco representou plenamente a restauração de um modelo não privatista. “A influência de fatores conjunturais de âmbito nacional e internacional se fez sentir com a crise fiscal dos anos 1970, seu impacto regressivo sobre os países periféricos nos anos 1980 e com a eleição de Collor de Mello nos anos 1990. O Banco Mundial identificou claramente, a partir de 1987, que as atividades de assistência à saúde poderiam ampliar seu potencial como campo de acumulação de capital, agora pautado, cada vez mais, em uma lógica financeira de curto prazo e escasso lastro material”, informa.

## Cenário hoje

Para ele, o cenário político hoje se explica por uma nova geração de representantes da elite colonizada latino-americana que assumiu a prescrição do **Consenso de Washington**. Além disso, a década de 1990 difundiu internamente a ideia de privatização de ativos públicos como solução para a crise. “A vitória eleitoral de uma coalisão de centro-esquerda em 2003 estabeleceu um limite à expansão de políticas privatistas mais agressivas, mas não reverteu o que havia de fundamental na herança neoliberal”, avalia.

Além disso, o professor lembra que as empresas de planos e seguros de saúde abriram capital nas bolsas de valores e, assim, sistemas de assistência à saúde passaram a ser objeto para auferir lucro em um mercado instável. Sestelo destaca também a associação dessas empresas ao poder político e às instituições: “Ganharam musculatura e poder de influência

política por meio de uma estratégia inteligente de financiamento de campanhas a cargos eletivos. A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) foi capturada por representantes do setor regulado. Grupos econômicos que têm suas estratégias empresariais pautadas no agenciamento e intermediação de transações de compra e venda de serviços de saúde jamais poderiam ser considerados como polo de inovação e promoção de desenvolvimento econômico e social em um país tão desigual como o nosso. Não inovam, não contribuem para reduzir desigualdades, não há sustentabilidade possível em seus modelos que não seja ancorada em subsídios públicos. Por que haveria o conjunto da população subsidiar a acumulação de uma pequena comunidade de negócios insustentáveis?”, pontua. E completa, pensando nas perspectivas: “Entretanto, não se cogita impor limites a esse tipo de prática que subverte a lógica e os princípios do Sistema Único de Saúde. Em uma visão de perspectiva futura de médio prazo, o verdadeiro horizonte de disputa que se anuncia está na definição política sobre o destino do excedente produzido pelo trabalho e se a parcela dos recursos para investimentos em saúde e educação será aplicada na compra de serviços ou na construção de valores solidários e instituições e ações pautadas pelo direito de cidadania”. ●

Consenso de Washington é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990

## Um leão por dia

Após aprovação do piso salarial, vínculos precários e formação fragmentada permanecem sendo obstáculos para exercício da profissão de ACS e ACE

André Antunes

Dois mil oitocentos e onze dias foi o tempo que durou a luta dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e de Combate a Endemias (ACE) para fazer com que a principal reivindicação das duas categorias fosse atendida. Esse foi o tempo transcorrido entre a aprovação da lei 11.350/2006, que regulamentou as duas profissões, e a sanção, pela presidente Dilma Rousseff, da lei 12.994, em junho deste ano, que instituiu um piso salarial nacional e diretrizes para planos de carreira desses profissionais. A lei estabeleceu que, para uma jornada semanal de 40 horas, os ACS e ACE devem receber um salário de R\$ 1.014 mensais. Contudo, Elane Alves, assessora jurídica da Confederação Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (Conacs), adota um tom resignado ao comentar a aprovação da lei. “Não foi exatamente o que queríamos, mas temos consciência de que foi conquistado o que era possível”, afirma, explicando que quando a proposta foi apresentada ao Congresso, a ideia era que o piso fosse próximo a dois salários mínimos (na época, o valor sugerido foi R\$ 950). Mas a ausência mais sentida no texto da lei corresponde às propostas que acabaram sendo vetadas pelo Executivo no momento da sanção. “Tem nos tirado muito o sono a questão do veto ao artigo 9b”, explica Elane, fazendo referência ao artigo que estipulava diretrizes para a concessão de reajuste anual ao valor do piso a partir de 2015 como forma de debelar as perdas causadas pela inflação. “Não existe piso salarial sem que haja previsão de reajuste, e pelo menos com definição de sua data base. Foi isso que foi retirado e prejudica muito nossas propostas”, lamenta Elane, afirmando que o veto a pegou de surpresa. “Isso tinha sido fruto de uma negociação com o Senado na presença do [senador] Eduardo Braga [PMDB-AM] e do [senador] José Pimentel [PT-CE], que na oportunidade falavam em nome do governo no Congresso Nacional”.

Elane também reclama do veto presidencial ao artigo 4º do projeto aprovado no Senado, que estipulava um prazo de 12 meses para que os municípios elaborassem os planos de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Para Elane, isso “prejudicou tanto a categoria quanto os gestores”, porque “quando a lei retira esse prazo, dá obrigatoriedade do plano de carreira imediato”.

O Executivo, por sua vez, no texto da justificativa que acompanha os vetos, afirmou que a retirada do artigo 9b, referente ao reajuste anual, foi motivada por um entendimento de que o item feria o artigo 37 da Constituição Federal, que em seu inciso 10 estabelece que a remuneração dos servidores públicos somente pode ser alterada por lei específica. Na visão do Executivo, isso impede que o reajuste dos ACS e ACE seja fixado por meio de um decreto presidencial. Com relação aos planos de carreira, a justificativa apresentada foi de que obrigar estados e municípios a estipularem prazos para a criação de planos de carreira para seus servidores fere o princípio da separação dos poderes previsto no artigo 2 da Constituição Federal.

Elane Alves não vê dessa forma. Tanto que afirma que a Conacs trabalha agora pela derrubada dos vetos no Congresso. “O desafio é grande, mas por outro lado realmente fizemos uma coalizão partidária, e hoje temos crença de que conseguiremos derrubar esse veto”, acredita. Para isso, é preciso obter os votos favoráveis de dois terços da Câmara e dois terços do Senado, ou seja, 374 deputados e 54 senadores precisam votar a favor da derrubada dos vetos. “Acredito que a gente vá conseguir a sensibilidade da presidência do Senado em apontar a votação imediata. Mas lógico que temos o desafio de obter quórum diante de um processo eleitoral”, pondera.

### Vínculos precários

Para Mariana Lima Nogueira, coordenadora do curso técnico em Agente Comunitário de Saúde da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), a definição do piso salarial está atrelada a uma discussão sobre o quadro de precarização da profissão de ACS e ACE no país, discus-

são que envolve também questões como a natureza dos vínculos empregatícios desses profissionais, que hoje, segundo o Ministério da Saúde, somam 300 mil, sendo 250 mil ACS. “Desde a criação da profissão pela lei 10.507 de 2002 se fortaleceu a luta pela regulamentação dos vínculos. A gente tem até hoje vínculos diretos e indiretos, que ocorrem quando os ACS são contratados por empresas ou Organizações Sociais [OS] e não pelo município diretamente. São terceirizados”, lembra Mariana. Elane Alves, por sua vez, lembra que desde 2006, com a promulgação da Emenda Constitucional 51, a Constituição Federal estabeleceu que os ACS e ACE só podem ser contratados “diretamente pelos Estados, Distrito Federal e municípios. “Nós entendemos que isso exclui a terceirização, ainda que de forma regular com carteira assinada. Se a gente considerar essa interpretação como a correta, temos um problema sério no Sudeste e Sul do país. Especialmente São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul ainda veem a terceirização via Oscip [Organização da Sociedade Civil de Interesse Público] e OS como uma forma válida de contratação”, revela Elane, para em seguida apontar alguns dados sobre o tamanho do problema: “Enquanto no Norte, Nordeste e Centro-Oeste temos índices de 83%, em média, de vínculos diretos formalizados nos municípios, temos o inverso disso nas regiões Sudeste e Sul. Em Minas Gerais, por exemplo, boa parte ainda está precarizada da forma mais elementar, por contratos temporários. Minas é uma incógnita, porque são mais de 800 municípios, e é complicado fazer uma leitura estatística, mas temos visto reiteradamente esse cenário. Eu arrisco dizer que mais de 50% ainda estão precarizados”. Na Grande São Paulo, diz Elane, o percentual de ACS e ACE terceirizados chega a 100%. Para ela, a aprovação da lei 12.994 deve contribuir para mudar esse cenário: “Agora, aqueles que entendiam que o vínculo podia ser terceirizado não vão ter mais argumentos, porque a terceirização não comporta plano de carreira. Como vai se criar plano de carreira pra um servidor se ele não é servidor? A lei tira um pouco dessa liberdade de interpretar [o tipo de vínculo] conforme a sua conveniência”, opina. E completa: “Acho que isso vem para reforçar que ACS e ACE não são funcionários de segunda categoria, não são servidores desprestigiados”.

### Formação ainda deficiente

Mariana Lima Nogueira aponta outro problema que precisa ser enfrentado pela categoria: a priorização de melhorias numa formação que ela vê como “fragmentada”. Ela explica: “Temos um avanço na história das políticas de gestão do trabalho na saúde com a criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (Sgtes/MS), em 2003. Temos, por exemplo, a promulgação do referencial curricular de ACS, que prevê que a formação técnica seja feita prioritariamente pelas Escolas Técnicas do SUS”, diz ela. No referencial curricular definiu-se que essa formação teria três etapas, totalizando no mínimo 1,2 mil horas. “Só que a lei 11.350/2006 diz que a formação inicial e continuada é a prioritária, então só se garante financeiramente pelo Ministério da Saúde a primeira etapa da formação, ou seja, 400 horas”, lamenta Mariana. De acordo com Elane, a primeira etapa do curso, que exige apenas o ensino fundamental, foi feita em 5,4 mil municípios, com financiamento do Ministério da Saúde. “Alguns estados que têm uma política de valorização desses profissionais vem trabalhando já o segundo módulo, que exige o ensino médio. É o caso da Bahia, Rondônia, Tocantins, Pernambuco, Goiás, Ceará, Pernambuco e Piauí”, aponta a assessora jurídica da Conacs.

Mas como revela Mariana, a formação completa, ou seja, as três etapas do curso técnico, ainda são exceção. Apenas os estados do Acre e do Tocantins a fizeram (com recursos dos governos dos estados), além dos municípios do Rio de Janeiro, Gravataí (RS) e Recife, esses com recur-

sos das secretarias de saúde locais. “Temos trabalhadores importantíssimos pro SUS, atendendo a 125 milhões de pessoas e cujas atribuições são cada vez mais colocadas em relevância pela política de atenção básica, que não têm qualquer formação anterior quando vão entrar em contato com os usuários. A formação técnica dos ACS é fundamental para um SUS de qualidade”, ressalta.

Ela também se queixa da priorização ao financiamento da formação dos ACS via instituições privadas, em especial através do Sistema S pelo Pronatec. Com o fortalecimento do Sistema S há um esvaziamento dos espaços de formação das Escolas Técnicas do SUS, que segundo ela vêm sofrendo um processo de precarização por conta da falta de recursos. “O curso técnico de ACS está sendo oferecido como um curso de educação profissional como qualquer outro, mas o ACS é uma categoria do SUS, de uma política pública. Se cria uma demanda para o mercado de trabalho que não existe no âmbito privado, é do SUS”, argumenta, e completa: “E o Pronatec não tem qualquer proposta de princípio político pedagógico. Isso é preocupante, porque cada escola faz uma coisa, e sendo Sistema S a maioria das instituições acaba executando um currículo voltado para o mercado, em cima de conteúdos pragmáticos”. Segundo ela, o pragmatismo também se dá na forma com que os conteúdos são apresentados, o que exemplifica citando os cursos de ACS oferecidos na modalidade de educação a distância. “A ampliação de cursos na modalidade a distância para ACS é preocupante. Inclusive alguns Institutos Federais começam a oferecer a formação técnica de ACS nessa modalidade, e isso é mais um sinal da precarização do trabalho. A pessoa passa a se responsabilizar pela sua formação, pelo equipamento para estudar e isso acontece no horário que ela deveria estar em casa fazendo outras coisas que não as obrigações do trabalho”, avalia. ●

# Uma intevenção no debate sobre os megaeventos esportivos



Sete anos após o anúncio de que o Brasil receberia a Copa do Mundo, enfim, ela se tornou realidade em 12 cidades brasileiras. Nesse percurso, o evento que aqueceria a festa, a Copa das Confederações, surpreendeu o mundo por outro motivo: a insurgência da população brasileira, que demonstrou não estar nada satisfeita com as condições de vida nas nossas cidades. Daqui a dois anos é a vez das Olimpíadas: e agora?

O livro “Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?” é o terceiro título lançado da coleção Tinta Vermelha, da Boitempo Editorial em parceria com o portal Carta Maior. A coleção, mais do que contribuir para essa reflexão, admite ter a intenção de intervir sobre a leitura da realidade no calor dos fatos. A obra traz uma pequena coletânea de artigos dos principais nomes do pensamento crítico aos megaeventos como Andrew Jennings, Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Carlos Vainer, Jorge Luiz Souto Maior, Nelma Gusmão de Oliveira e Movimento do Trabalhadores Sem-Teto (MTST), entre outros. A edição também inclui a opinião de Luis Fernandes, secretário Executivo do Ministério do Esporte, que justifica a atração dos maiores eventos do mundo para o Brasil. Ficam evidentes duas formas distintas de enxergar o mesmo acontecimento histórico e suas consequências econômicas e sociais.

Na visão do governo federal, os megaeventos são uma chance única de estruturar um novo projeto de desenvolvimento nacional, superando a herança do período neoliberal anterior. Nesse sentido, sistemas mais “ágeis” como o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e a flexibilização de limites de endividamento seriam avanços para destravar investimentos públicos e retirar recursos dos circuitos de acumulação rentistas. Os recursos públicos mobilizados para Copa e Olimpíadas não seriam custos, mas investimentos produtivos em infraestrutura nacional definidos de forma autônoma pelo Estado brasileiro. As novas arenas, alvo de críticas pelo custo e pela quantidade – não eram necessárias 12 para a Copa –, seriam fundamentais para a modernização do negócio futebolístico, por exemplo. Esses investimentos seriam ainda capazes de “irradiar” crescimento ao ativar a economia para além dos locais que são destinados.

Já os críticos dizem que as cidades que emergem dos megaeventos são mais dependentes e subordinadas aos capitais internacionais, e irradiam desigualdade social. Estão sendo loteadas para as grandes empreiteiras, que surgem como as maiores ganhadoras desse jogo através das parcerias público-privadas. O poder público é visto como um promotor da valorização imobiliária, fator condicionante para o sucesso dessas parcerias, a um custo altíssimo para a população. Se os mais pobres estão sendo removidos de suas casas com graves denúncias de violações de direitos, a sociedade como um todo tem sofrido com o aumento brutal do custo de vida. O que o Bolsa Família e o aumento progressivo do salário mínimo deram com uma mão, o aluguel mais caro tirou com a outra, resumiu o MTST em seu texto.

Uma coisa é certa: os grandes eventos não têm entregado o que prometem. O MTST não deixa dúvidas ao dizer que as muitas ocupações de terra que surgiram nos últimos anos em São Paulo são resultado de um processo gradual de piora das condições de moradia dos mais pobres. Algo que outros movimentos, como os Comitês Populares da Copa, também vêm denunciando em todo o Brasil. Não à toa, o levante popular de junho de 2013 foi duramente reprimido pelo aparato de “segurança” montado para os eventos, que legitima o processo também gradual de militarização das cidades, outra face dos jogos. O retrocesso democrático vivido pelo Brasil, apontado como um regime de exceção, pode até ser um caminho mais curto para o crescimento econômico, mas não tem se traduzido em desenvolvimento social justamente para quem mais precisa.

Brasil em Jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas? Andrew Jennings, Carlos Vainer, Raquel Rolnik e outros autores. Boitempo, 2014, 96p. ●

Por **Renato Cosentino**, mestrando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, atua na organização de direitos humanos Justiça Global e participa do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro.

## PUBLICAÇÕES



*O novo tempo do mundo*  
Paulo Arantes  
Boitempo, 2014, 464p.



*O império do capital*  
Ellen Meiksins Wood  
Boitempo, 2014, 152p.



*Sujeito de direito e capitalismo*  
Celso Naoto Kashiura Jr  
Expressão Popular, 2014,  
256p.



# VOLUNTARIADO

A Copa já veio, já foi, e, falando do ponto de vista estritamente dos negócios – à parte, portanto, as goleadas históricas sofridas pela seleção brasileira e a repressão violenta da polícia às manifestações contrárias ao evento – foi um sucesso: exemplo disso foi a FIFA, que obteve com a venda dos direitos de TV e marketing do evento uma receita de R\$ 8,5 bilhões de reais, a maior da história das Copas. Aliás, recorde é o que não falta quando o assunto é Copa. A edição mais lucrativa da história foi também a edição mais cara: oficialmente, foram gastos R\$ 33 bilhões com a organização do mundial no Brasil. Mas houve um outro recorde que, embora menos falado, teve implicações diretas sobre os outros dois: o número de inscritos no programa de voluntariado da FIFA, que atingiu à soma de 152 mil candidatos, o dobro da edição anterior. Desses, 14 mil foram selecionados para trabalhar na organização da Copa por pelo menos 20 dias, em turnos de até 10 horas, recebendo em troca alimentação e transporte. O programa, que recebeu do Ministério do Esporte R\$ 30 milhões, foi contestado pelo Ministério Público do Trabalho do Rio de Janeiro (MPT-RJ), que, em junho, antes do início do evento, entrou com ação civil pública pedindo que todos os voluntários fossem contratados com carteira de trabalho assinada. Em reportagem na Agência Brasil, a procuradora do Trabalho Carina Rodrigues Bicalho, justificou a ação afirmando que a FIFA pretendia atingir "lucros astronômicos", o que afasta a possibilidade de usar trabalho voluntário, que só pode ser empregado por entidades públicas ou associações com "objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social". Na época, o Comitê Orga-

nizador Local (COL) da Copa emitiu uma nota em que afirmou que a ação do MPT-RJ não tinha "fundamento jurídico", dizendo ainda que, no trabalho voluntário "a recompensa obtida não é financeira, mas ligada à satisfação de contribuir para a realização de algo importante para a comunidade".

Se ajudar a FIFA a bater recordes de lucratividade economizando gastos com força de trabalho é "importante para a comunidade" ou não, é discutível. Mas o fato é que a entidade é apenas mais uma a ter no voluntariado uma arma importante nas suas políticas de responsabilidade social, bem como no seu balanço financeiro. Segundo dados de um relatório de 2011 do Programa de Voluntários das Nações Unidas, se o voluntariado fosse um país, seria o 9º mais populoso do mundo, com 140 milhões de habitantes. E mais: de acordo com o relatório, o trabalho voluntário representou, em média, 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países em desenvolvimento e 2,7% do PIB dos países desenvolvidos.

André Martins, professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), explica que as Nações Unidas tiveram um papel importante na difusão da aceitação de voluntariado que se tornou hegemônica atualmente. "A ONU sempre incentivou o voluntariado e o define como ato de civismo, de doação, altruísmo, em nome do bem comum. A concepção contemporânea de voluntariado foi impulsionada pela ONU, que criou em 2001 o Ano Internacional do Voluntariado, que envolveu a mobilização de 156 países", explica André, completando em seguida: "Igreja, empresas, ONGs e órgãos internacionais como a Fifa, todos foram reunidos dentro de um único movimento. As ações de cunho filantrópico pré-existentes foram refuncionalizadas e assimiladas por esse novo fenômeno que está ligado à ideologia da responsabilidade social, assumindo um conteúdo político, na medida em que vão isentando o poder público de assumir responsabilidade sobre a questão social". Para André, ainda que resguardem características e objetivos específicos dependendo da natureza das entidades que o empregam, o trabalho voluntário assume um papel na conformação de um consenso acerca da noção de cidadania. "A ideia de cidadania nos anos 1980 era ligada à mobilização, protesto, reivindicação. A partir do final dos anos 1990 e início de 2000, vemos que o voluntariado vai redefinindo a construção social de cidadania passando a designar como civismo, como entrega, como participação. O que o voluntariado vem exercendo é uma redefinição da percepção social de cidadania. Tudo vem dentro desse movimento mais amplo que é a construção de uma sociabilidade capitalista internacional", diz.

No caso da FIFA, ainda que ela tenha oficialmente uma natureza jurídica de entidade sem fins lucrativos, o voluntariado assume uma perspectiva empresarial, se inscrevendo numa estratégia de ampliação da acumulação de capital, como afirma André. "Isso se constitui como mecanismo de ampliação das margens de lucro, na medida em que mobiliza ação de trabalho que, amparado pela lei, não gera vínculo empregatício, nenhuma obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim, mas da qual se extrai direta ou indiretamente o lucro. Nesse sentido, entidades como a FIFA diretamente economizam recursos ao mobilizar voluntários ao invés de remunerá-los dignamente pelo trabalho exercido". No caso de uma empresa que se utiliza do trabalho voluntário de seus empregados em ações de cunho social, o ganho se dá por meio da melhoria de sua imagem junto a consumidores e investidores, sem aumentar ônus com despe-

sas com marketing ou com pessoal. “Algumas pesquisas já comprovam que o consumidor, principalmente os de maior poder aquisitivo, tem tendência a selecionar os produtos em função da responsabilidade social das empresas. Então se a empresa desenvolve um projeto social que ele reconhece como bom, ele aceita até pagar um pouco mais caro por aquele produto”, diz o professor.

### **Pedagogia da hegemonia**

O grande problema, como argumenta a professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) e da Universidade Federal Fluminense (UFF) Virgínia Fontes, é que o voluntariado acaba contribuindo para uma ampliação da exploração dos trabalhadores. “No caso dos funcionários de uma empresa e que vão atuar como voluntários em ações da empresa, isso é geração de sobretrabalho. Uma parcela dos trabalhadores faz porque acredita, e outra porque tem medo de perder emprego. Não é exatamente voluntário nesse caso, é quase obrigatório. Se você está numa empresa em que na hora da avaliação funcional quem fez trabalho voluntário ganha ponto, e quem não fez não ganha, aí todo mundo vai fazer”. Para André Martins, a ideia de “empregabilidade”, é a chave para entender a motivação de muitos trabalhadores ao se oferecerem como voluntários. “Hoje o discurso dominante defende que o sujeito que registra em seu currículo ações de voluntariado se torna mais empregável do que aquele que não apresenta, seria um diferencial da formação do capital humano”. Para ele, tanto num sentido mais amplo, de formação de uma nova concepção de cidadania, quanto no sentido mais estrito das dinâmicas das relações de trabalho, o voluntariado converge para o mesmo ponto. “Trata-se de uma estratégia da nova pedagogia da hegemonia, a educação do consenso, uma nova forma de manter as relações sociais capitalistas

dentro de um patamar em que haja pouca turbulência e mais assimilação dos comportamentos que todos devem assumir. Hoje falar em voluntariado é falar de uma nova forma de exploração combinada a uma forma de dominação da classe trabalhadora”.

### **Voluntariado socialista**

Mas esse é apenas um dos sentidos assumido pelo trabalho voluntário. Segundo Virgínia Fontes, nas sociedades que passaram por processos revolucionários socialistas, o trabalho voluntário adquiriu outra conotação. “Tanto na Rússia quanto em Cuba, logo após a revolução, as condições nas quais esses países se encontravam eram muito dramáticas e foi feito um apelo aos trabalhadores no sentido de doarem sua força de trabalho em prol da revolução”, explica Virgínia, que completa: “O voluntariado socialista pressupunha que os trabalhadores se engajassem, com pleno conhecimento de causa, em atividades que podiam ser as suas já tradicionalmente ou não, no sentido de garantir a produção dos meios necessários para a sociedade como um todo. Um exemplo era o próprio Che Guevara, que ia para o corte de cana de açúcar”. Segundo a professora, conceitualmente, o voluntariado socialista tinha também um papel na problematização da divisão social do trabalho. “No caso do Che, por exemplo, a proposta era que aqueles que estavam situados na área do trabalho intelectual nesse momento conhecessem o trabalho manual, vivessem as experiências, convivessem com os trabalhadores, permitindo superar essa distância entre trabalhadores que estão exercendo funções sociais diferentes - porque na verdade trabalho intelectual e manual é função social, já que todo mundo tem intelecto. Essa ideia já estava presente na Revolução Russa: a intenção era que isso permitisse a construção de um conhecimento por todos eles melhor apropriado e, portanto, a superação dessa divisão brutal”. No entanto, diz ela, isso não quer dizer que essa divisão foi superada. “O fato de ter levado intelectuais pra fazer trabalho manual não garantiu que os trabalhadores manuais conseguissem de fato sair dessa condição. Mas havia essa postura”, ressalta.

Um exemplo mais próximo e recente, diz ela, foi o da Escola Nacional Florestan Fernandes (ENFF), construída por militantes do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) em Guararema, região metropolitana de São Paulo. “A construção foi feita com trabalho voluntário, garantindo que todo mundo que quisesse participar tivesse sua participação concreta na edificação, ao mesmo tempo procurando socializar o conhecimento no momento do processo de produção. Era uma técnica de construção de novo tipo, de base ecológica, que certamente foi elaborada por engenheiros e arquitetos, mas que foi socializada no processo da produção da escola”, exemplifica.

### **Transformação ou acomodação?**

Hoje, porém, a concepção socialista de voluntariado perdeu força, e o termo passou a designar o emprego de uma força de trabalho sem remuneração como forma de resolver os problemas sociais, “desobrigando políticas públicas e custos do Estado”, como aponta Virgínia Fontes. “Vivemos numa sociedade de classes e as categorias sociais que remetem a uma determinada classe social podem ser utilizadas e são por outras classes sociais. O voluntariado é mais uma dessas categorias sociais onde a luta de classe hoje é evidente: de uma reivindicação de transformação das condições do mundo para uma proposta empresarial de adequação ao mundo, porque ‘esse é o único mundo possível e não dá para mudá-lo’”, conclui Virgínia. ●

*André Antunes*