

revista

# poli

saúde  
educação  
trabalho

Ano VII — Nº. 41 — jul./ago. 2015



Mala Direta  
Básica

99-22401900013-01/01  
Flocruz

Correios



## 25 ANOS DO ECA

Redução da maioria penal ameaça conquistas do estatuto

## ENTREVISTA

Alcides Miranda discute o pacto federativo e a privatização do SUS

# Em debate: diagnóstico e prioridades da educação brasileira



# Revista Poli

7 anos de jornalismo público pelo fortalecimento da Educação Profissional em Saúde

Assine a Poli gratuitamente pelo email [revistapoli@fiocruz.br](mailto:revistapoli@fiocruz.br)  
[www.epsjv.fiocruz.br/poli](http://www.epsjv.fiocruz.br/poli)

SAÚDE  
EMPRESA

Gestão no SUS: até onde  
ela é pública?

do mundo  
é nossa?

ELEIÇÕES 2010

|   |    |
|---|----|
| <b>Capa</b>   | 4  |
| Caminhos e desencontros de uma Pátria Educadora   |    |
| <b>Almanaque</b>  | 12 |
| <b>Entrevista</b>   | 13 |
| Alcides Miranda – 'Passar uma institucionalidade pública para a égide do direito privado é trocar valores e propósitos' |    |
| <b>25 anos do ECA</b>   | 16 |
| Estatuto interrompido   |    |
| <b>15ª CNS</b>  | 20 |
| Contradições em evidência   |    |
| <b>Livros</b>   | 24 |
| Um fado tropical: precariedade e lutas sociais no sul global  |    |
| <b>Dicionário</b>   | 25 |
| Família   |    |

Por encomenda da presidente Dilma Rousseff, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República produziu um documento que deverá subsidiar os debates sobre a transformação do Brasil numa Pátria Educadora, lema adotado pelo governo federal para o mandato atual. Como o documento anuncia a pretensão de provocar uma ampla discussão que envolva todo o país, a Poli aceitou o convite e resolveu abrigar, nas suas páginas, uma parede desse debate público. Aqui, educadores, especialistas, militantes e governo analisam o diagnóstico e as prioridades preliminarmente elencadas para as mudanças educacionais no Brasil. No momento exato em que esta revista ia para a gráfica, a SAE lançou um novo documento, tratando especificamente sobre o eixo de federalismo cooperativo, com foco na construção de um Sistema Nacional de Educação. O debate, portanto, vai continuar. E a Poli vai se manter por perto.

A segunda reportagem da série sobre a 15ª Conferência Nacional de Saúde aborda os debates sobre a revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal e como essa discussão tem deixado à margem outro debate para lá de importante: os modelos de gestão. Proliferam no país Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Parcerias Público-Privadas. É possível discutir a revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal sem debater esses modelos? É essa pergunta que a reportagem quer responder. O entrevistado desta Poli, Alcides Miranda, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos ajuda a refletir ainda mais sobre essa questão.

Não poderia deixar de constar nesta edição o aniversário de 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, exatamente no momento em que o Congresso Nacional dá um dos mais duros golpes no ECA, com a aprovação da redução da maioria penal. O almanaque também aborda o tema, mostrando como a política para os jovens em conflito com a lei foi mudando ao longo da história e teve um grande avanço com o Estatuto, agora ameaçado.

E por falar em ameaças, o Congresso discute um projeto de lei que quer definir o conceito de família, na contramão da diversidade, da laicidade do estado e da garantia de direitos. É o que você vai ver na seção Dicionário.

Boa leitura!

Ano VII - Nº 41 - jul./ago. 2015  
Revista POLI: saúde, educação e trabalho - jornalismo público para o fortalecimento da Educação Profissional em Saúde.  
ISSN 1983-909X

#### Conselho Editorial

Alexandre Moreno, Cristina Barros, Grasieli Nespoli, Ieda Barbosa, José Orbílio, Júlio César Lima, Ana Beatriz de Noronha, Leandro Medrado, Leandro Nardarcio, Marcia Lopes, Marcela Pronko, Clélia Assis, Páulea Zaquini, Paulo César de Castro Ribeiro, Sergio Munck, Tania Camel, Marcelo Melo.



/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

#### Editores e repórteres

André Antunes

Cátia Guimarães

Máira Mathias

Raquel Júnia

#### Projeto Gráfico, diagramação e capa

Zé Luiz Fonseca

Marcelo Paixão

Maycon Gomes

#### 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)



Na posse para o seu novo mandato, em 1º de janeiro deste ano, a presidente eleita Dilma Rousseff lançou o lema 'Brasil, Pátria Educadora'

## Caminhos e desencontros de uma Pátria Educadora

Educadores e militantes discutem as bases da proposta de reforma educacional elaborada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos por encomenda da presidente da República. Prioridade da lógica empresarial na gestão e no currículo e falta de diálogo com o PNE são algumas das principais críticas

Cátia Guimarães

No dia 1º de janeiro deste ano, a presidente recém-eleita Dilma Rousseff anunciou o lema do seu novo governo: Brasil, Pátria Educadora. A motivação, segundo ela, era deixar claro que a prioridade dos seus próximos quatro anos à frente do país seria a educação. Menos de seis meses depois, no dia 22 de maio, como parte das medidas de ajuste fiscal, o Ministério do Planejamento anunciou um corte de R\$ 9,4 bilhões no orçamento da educação. Entre um momento e outro, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República elaborou um documento com análises e propostas que tinham como objetivo suscitar a discussão sobre um “projeto nacional de qualificação do ensino básico”. Não por acaso, o documento, apresentado como uma versão preliminar, recebeu o nome de ‘Pátria Educadora’. “Minha tarefa principal no governo é ajudar a presidenta a construir uma agenda pós-ajuste fiscal”, explica o ministro Roberto Mangabeira Unger, responsável pela SAE. No dia do fechamento desta edição, a SAE lançou a versão preliminar de um novo documento para discussão, focado especificamente na instituição do Sistema Nacional de Educação e na regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição.

Foi amplamente noticiado pela grande imprensa o fato de o documento ter sido não só elaborado como apresentado sem a participação (e a presença) do Ministério da Educação (MEC). Mangabeira minimiza a crise, explicando, primeiro, que, por não ter uma “jurisdição específica”, as ações da SAE acabam sempre caindo na área de algum ministério. Segundo ele, além disso, as propostas contidas preliminarmente no documento só foram lançadas depois de ele ter ouvido “dezenas de interessados na educação” e ter “trabalhado intensivamente com a presidenta e com o Ministério da Educação”. Contatado pe-

la Poli, o MEC não aceitou comentar a proposta, explicando, via assessoria de imprensa, que “apesar de o ministro Mangabeira ter se reunido com secretários do MEC e o então ministro Cid Gomes (...) o documento não foi feito em parceria com o MEC”. Para o professor Luiz Araújo, da Universidade de Brasília (UnB), no entanto, essa divergência com o MEC é mais de trâmite do que de concepção política. “É correto dizer que esse é um documento que nasce e está sendo produzido fora do prédio do MEC. Mas, em termos de conteúdo, uma boa parte das políticas que o MEC desenvolveu nos últimos 20 anos de forma esparsa estão presentes no documento de forma sistematizada”, opina.

### Perspectiva empresarial?

Esse, aliás, é o grande – e único – mérito da iniciativa da SAE na opinião

de Luiz Araújo. “Por incrível que pareça, é a primeira vez, nos últimos 20 anos, que o governo federal apresenta para a sociedade uma proposta de educação num documento oficial”, diz, e analisa: “O documento sistematiza um conjunto de ideias que estão em debate, sendo praticadas por diferentes governos, e dá uma coerência a elas. Ao fazer isso, ele ajuda no contraponto porque exige que você discuta a proposta global e não apenas programas”. Para exemplificar essa relação, o professor cita o elogio à meritocracia, um dos aspectos que mais têm sido citados nos debates públicos de crítica ao documento. “Nenhuma novidade: várias propostas meritocráticas que estão no documento têm sido defendidas pelos organismos internacionais, estimuladas pela OCDE [Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico] e praticadas por estados como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco já há mais de uma década. O que o documento faz é propor um ganho de escala para essas políticas”, explica.

Foi ao ministro da educação, Renato Janine Ribeiro, no entanto, que o professor Luiz Carlos de Freitas apelou através de uma carta aberta apresen-

tada durante um seminário realizado em maio na Unicamp e que recebeu mais de duas mil assinaturas. Depois de desenvolver severas críticas ao ‘Pátria Educadora’ e elencar sugestões alternativas, a carta convida o ministro a se juntar à luta contra a concepção expressa no documento elaborado pela SAE. “Vossa Excelência será chamada, pelas gerações futuras, a prestar contas dos caminhos que vier a pavimentar neste momento decisivo para o futuro da educação brasileira. A área de educação, através de suas entidades científicas e sindicais,

O Ministério da Educação só aceitou falar à Poli sobre o processo de construção da Base Nacional Comum (BNC) dos currículos brasileiros, que está sendo ‘liderado’ pela Secretaria de Educação Básica, e que interessa ao tema desta reportagem na medida em que boa parte do documento ‘Pátria Educadora’ trata exatamente da reformulação do currículo. A partir do diagnóstico apresentado na sua primeira parte, o documento propõe oito iniciativas referentes à BNC. Afirma, entre outras coisas, que a Base “abandonará o enciclopedismo raso que tradicionalmente marca nosso ensino”, que o esse currículo deverá ter “foco maior em análise verbal (interpretação de composição de texto) e raciocínio lógico e matemático. Sugere ainda que a SEB deverá atuar, junto com os Centros de Qualificação Avançada (a serem criados) para “estabelecer repertório abrangente e pormenorizado de protocolos que exemplifiquem maneiras de ministrar, em cada aula, os elementos do Currículo Nacional”.

Do outro lado da Esplanada dos Ministérios, no entanto, o MEC já coordena um processo para a construção da BNC, sem qualquer relação com os termos postos no documento SAE. De acordo com o secretário de educação básica Manuel Palacios, já foi inclusive finalizada uma primeira fase do trabalho, que consistiu em analisar os currículos que hoje estão em vigor nos estados e extrair deles os “objetivos de aprendizagem”. O passo seguinte foi montar comissões que já estão redigindo uma proposta preliminar que, segundo ele, deve ser objeto de “debate público” para, depois, ser encaminhada ao Conselho Nacional de Educação. Segundo Palacios, após a elaboração de uma primeira versão, a discussão com a sociedade se dará principalmente através das organizações científicas, associações profissionais e movimentos sociais, que devem ser chamados a fazer uma “crítica mais estruturada”; por meio de pequenos grupos de professores da rede, organizados por área de conhe-

cimento e por regional, que deverão responder a um roteiro para a crítica à proposta; e por meio de consulta pública na internet. “O que estamos fazendo é promover uma discussão nacional sobre ensino e aprendizagem nas áreas de conhecimento. A discussão, quando fica estacionada numa abordagem muito abstrata e genérica do currículo desejável, normalmente resulta pouco fecunda”, analisa o secretário do MEC. Segundo Palacios, a caracterização do currículo brasileiro atual como “enciclopédico” é resultado de uma generalização, que não olha separadamente cada área do conhecimento e não se aproxima das várias experiências estaduais nesse campo – que, a partir do levantamento já feito, ele considera bastante “convergentes” com as referências internacionais normalmente citadas, como a Austrália. O problema, diz, é que, por serem muito recentes, em muitos casos esses currículos ainda não foram plenamente executados. “Há um diagnóstico de atraso no que diz respeito à produção de normas curriculares no Brasil que não me parece correto”, resume.

Embora não se posicione sobre a existência ou não de sequências didáticas que orientem o professor na execução do currículo, como prevê o documento da SAE, Palacios explica que, neste momento, o MEC está atendendo estritamente ao que foi determinado pelo PNE, o que significa construir uma proposta sobre “o que” ensinar e não “como” ensinar. De acordo com o secretário, o objetivo da BNC, como determina o PNE, deve ser elencar “objetivos de aprendizagem que traduzem o desenvolvimento de alguma competência aplicada a um determinado objeto de conhecimento”. “O que é objeto de debate verdadeiro, fora de controvérsias às vezes pouco produtivas, é: primeiro, em que momento da educação básica determinado objetivo de aprendizagem deve ser proposto e, segundo, qual o grau de detalhamento que é desejável numa norma curricular de alcance nacional”, conclui.

deve se mobilizar para que lhe seja fornecido o apoio necessário para enfrentar a cultura de auditoria e as políticas de mercantilização em curso na proposta do documento preliminar da Secretaria da Presidência da República. Some-se a essa luta”, convida, caracterizando a reforma educacional incentivada pelo documento como de cunho empresarial.

De fato, o documento reconhece que muitos dos “experimentos” que tentaram melhorar os “resultados do ensino público” no Brasil nos últimos anos valeram-se da “lógica de eficiência empresarial”, “surtiram efeitos positivos inegáveis” e, por isso, “devem ser incorporados ao projeto de qualificação do ensino público”. Entre as práticas que expressariam esse padrão empresarial, são listadas, no texto, “a fixação de metas de desempenho, a continuidade da avaliação, o uso de incentivos e de métodos de cobrança, o acompanhamento e, quando necessário, o afastamento de diretores, a despolitização da escolha de diretores e a individualização do ensino, especialmente para alunos em dificuldade”. Mas, apesar de reconhecer o tanto que temos que aprender com essa “orientação empresarial”, o documento alerta que precisamos de “muito mais do que ela é capaz de oferecer”. “O que eu estou dizendo naquela parte do documento é que nós tivemos avanços localizados no país sob a inspiração desse paradigma empresarial, que foca mecanismos de cobrança, meritocracia, padrões de desempenho, mas que esse paradigma empresarial é completamente insuficiente para nos guiar num projeto nacional de qualificação do ensino público”, defende-se Mangabeira.

Luiz Araújo reconhece que, no texto, o “conceito” de eficiência empresarial na educação fica restrito aos primeiros parágrafos. Mas, na sua avaliação, a proposta é inteiramente atravessada por essa lógica e “tira consequências dela”. O professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) Murilo Vilaça exemplifica: “O documento afirma categoricamente que uma nova política de remuneração dos professores não resolveria os problemas da educação, o que é de um truísmo absurdo porque é óbvio que nenhum problema complexo se resolve com uma medida isolada. E depois segue com algumas informações que sugerem que a política de incentivos vai ser mantida na educação básica. Esse é um jogo perverso. A lógica é: eu te pago pouco e, para que você saia desse estado de penúria absoluta do seu salário baixíssimo, proponho o cumprimento de algumas metas; se resistir, você deixa de ganhar um complemento do seu salário”.

No texto da SAE, essa referência à fraca relação entre o salário do professor e a qualidade da educação é apresentada como resultado de “abundante evidência empírica”. O professor Dermeval Saviani, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), no entanto, lembra que outras evidências empíricas mostram, na verdade, que as reformas educacionais pautadas por avaliações padronizadas e meritocracia deram errado em outros lugares do mundo. “Esse documento vai na contramão das lutas da educação, na contramão de todos nós que resistimos à onda neoliberal mas, mais do que isso, ele defende um modelo que, de certa forma, já demonstrou sua falência, como ficou bem evidenciado na autocrítica feita pela Diane Ravitch”, analisa. Saviani está se referindo à ex-secretária adjunta de educação dos Estados Unidos, que liderou o movimento pela criação de um currículo nacional no governo George Bush e foi indicada por Bill Clinton para coordenar os institutos responsáveis pelos testes federais naquele país. Depois de protagonizar essa experiência, ela escreveu um livro chamado ‘Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação’, em que explica o quanto esse sistema foi danoso para a educação do país. “Qualquer ênfase exagerada em processos de responsabilização é danosa para a educação. Isso leva apenas a um esforço grande em ensinar a responder testes, a diminuir as exigências e outras maneiras de melhorar a nota dos estudantes sem, necessariamente, melhorar a educação”, disse Diane em 2010, em entrevista concedida ao jornal Estado de S. Paulo,

em que ela resume as conclusões apresentadas no livro. E completou: “(...) as evidências acumuladas nesse período sobre os efeitos de todas essas políticas me fizeram repensar. Não podia mais continuar apoiando essas abordagens. O ensino não melhorou e identificamos apenas muitas fraudes no processo”.

## Professores e diretores

No tópico referente aos diretores e professores, o ‘Pátria Educadora’ apresenta um diagnóstico em que se encontram “dificuldades de toda a ordem”. Os professores dizem “vêm comumente dos alunos mais fracos do ensino médio”, a maior parte provavelmente sofreu pelo menos uma reprovação na condição de aluno e, sendo assim, eles escolhem as escolas de pedagogia, principalmente as privadas, porque nelas o ingresso é mais fácil. No ensino superior, o drama se repete: a maioria se forma em instituições particulares, “muitas de seriedade duvidosa, dedicadas ao lucro e carentes de recursos intelectuais”. E mesmo a minoria que ingressa nas universidades públicas é submetida a um processo que, embora apresente “ao menos alguns elementos de formação aceitável”, nem de longe oferece um “ensino compatível com o rumo” proposto na reformulação educacional proposta pela SAE. “É voz corrente nas universidades e no professorado que os melhores alunos costumam não ficar na docência”, resume o texto. Para piorar o cenário, o documento afirma que, entre os que permanecem na profissão, “muitos procuram minimizar, a qualquer custo, tempo na sala de aula”, preferindo tarefas administrativas e, inclusive, faltando ao trabalho “alegando doença”. Mas o texto avisa: “Não se trata de demonizar o professorado, que é também produto e vítima de uma história de descalabro”. Questionada por email sobre a fonte desses dados, que não constam do documento, a assessoria de imprensa da SAE não respondeu.

Para mudar esse quadro, o documento propõe três caminhos. Um é a criação de uma carreira nacional para o magistério, vinculada ao piso salarial, e que seja acompanhada por uma Prova Nacional Docente. A ideia é que, após a conclusão dos cursos de nível superior, os ex-estudantes de pedagogia e licenciatura se submetam a uma prova, com questões teóricas e práticas, através da qual eles terão que demonstrar que estão preparados para se tornarem futuros professores. O objetivo principal, segundo a proposta, é “valorizar a carreira e atrair para ela número maior de vocações docentes”. O senador Cristóvão Buarque (PDT-DF), que já foi ministro da educação, concorda com o diagnóstico apresentado no documento e defende uma proposta de carreira federal do magistério, com termos mais específicos do que o que é sugerido nessa versão preliminar do documento da SAE. “Estou totalmente de acordo com essa descrição. Mas qual é a raiz disso? Ele não aponta. Primeiro, é que no Brasil o magistério é uma profissão muito mal remunerada. Então, quem vai fazer o magistério, salvo uns heróis missionários, é quem não consegue passar em direito, engenharia, medicina, informática. Segundo, a formação dos professores está péssima nas faculdades. Elas formam, no máximo, teóricos, filósofos da pedagogia, não licenciados”, diz.

A segunda proposta do documento para resolver o cenário de má formação dos docentes da educação básica é a criação de Centros de Qualificação Avançada onde os professores fariam cursos de complementação à formação recebida no ensino superior e aprenderiam a desenvolver “as práticas e os protocolos exigidos pelo Currículo Nacional” – numa referência ao resultado da construção da Base Nacional Comum, que está sendo tocada pelo MEC e deve estar concluída até meados de 2016 –, além de discutirem as “experiências e inovações do professorado”. O documento também aponta como terceira prioridade a “transformação” dos cursos de pedagogia e licenciatu-

ra, apontando que os instrumentos hoje disponíveis para qualificar as instituições privadas, que formam a maioria dos professores, são insuficientes. O diagnóstico, no entanto, não inclui comentários sobre os programas do próprio governo federal que têm incentivado, com subsídios públicos, a ampliação da oferta de vagas nessas instituições privadas – o Programa Universidade para Todos (Prouni), inclusive, destaca entre o seu público-alvo os professores da rede pública de ensino para formação em cursos de pedagogia, licenciatura e normal superior nessas instituições. Na verdade, o documento propõe a construção de um novo programa de bolsas, “por analogia extensiva ao Prouni”, condicionando a participação da instituição à adaptação dos seus cursos a “protocolos curriculares e ao cumprimento de metas”.

Sobre os diretores de escolas de educação básica, o documento destaca apenas que, em grande parte do país, eles “são nomeados por apadrinhamento político ou eleitos em processos que favorecem a irresponsabilidade e a indiferença ao mérito”. Perguntada por email se essa constatação sinalizaria que a SAE defende a eleição para escolas públicas, que é uma histórica bandeira de muitos movimentos sociais da educação, a assessoria de imprensa também não respondeu.

O fato é que o “ideário” expresso no documento aposta que “tudo pode começar a mudar numa escola com bom diretor” e, para isso, propõe duas iniciativas capazes de mudar o cenário nacional. A primeira é exatamente a premiação das escolas que alcançarem metas de desempenho avaliadas por “comissões independentes”. Mas como não se pode apenas “confiar no efeito dos incentivos”, diz o documento, é preciso criar Centros de Formação de Diretores, a partir do esforço conjunto da União e dos estados. Esses Centros formariam não apenas os diretores em exercício, mas também os “candidatos” a diretor – embora, aqui, a palavra ‘candidato’ nada tenha a ver com eleição, já que o texto, na sequência, explica que isso deveria resultar num acordo para que os estados escolhessem os diretores entre aqueles que foram “habilitados” por esses espaços. Em outro trecho, que trata da construção de um “federalismo cooperativo” para a educação básica, o documento diz ainda que os “diretores de escolas com desempenho insatisfatório receberiam apoio e orientação” e que, “em último caso, seriam afastados e substituídos”.

Na avaliação do professor Luiz Araújo, o cenário desenhado pelo documento não tem respaldo em dados concretos e as propostas apresentadas não dialogam com as lutas que vêm sendo travadas na educação a partir do conhecimento e da experiência acumulada no país. “O Paulo Renato [ministro da educação do governo Fernando Henrique Cardoso] assinaria embaixo do diagnóstico que ele



Ministro Mangabeira Unger na comissão de Educação do Senado Federal

Saulo Cruz/SAE-PR

apresenta: a educação vai mal porque as escolas não estão ensinando o que deveriam, porque os professores são mal preparados e porque elas têm problema de gerência. E adicionou-se um componente que não estava previsto na década de 1990, de que as relações federativas são precárias”, opina, resumindo: “A visão é que, aperfeiçoando os instrumentos de avaliação para premiar e punir, se intervém na educação. Pelas avaliações se muda o currículo, e isso fica claro na formação de professores: faz-se uma prova nacional, ela vira uma necessidade social para o professor exercer a profissão, para ser aprovado ele tem que estudar o que a prova vai pedir e, com isso, altera-se o currículo das universidades sem precisar intervir nelas. E se isso não der certo, se intervém”.

Para o professor da UnB, é preciso discutir se esse diagnóstico está ancorado em dados da realidade já que, no caso do documento preliminar da SAE, não são citadas fontes nem referências. Em primeiro lugar, ele levanta dúvidas sobre as informações ‘primárias’ apontadas pelo documento. Embora aponte como real e legítimo o debate sobre a atratividade do magistério, ele explica que, ancorado em pesquisas, o máximo que se pode dizer é que a linha de corte dos cursos de licenciatura é baixa em relação a outros, como medicina e engenharia, mas ressalta que isso acontece também em cursos que não formam para a docência, como administração e ciências contábeis. “Não conheço estudos que mostrem que o aluno ingressante na licenciatura é repetente”, exemplifica.

Para contestar o cenário apresentado, ele cita como exemplo um estudo publicado em 2013 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), vinculado à própria SAE, com condução de Paulo Roberto Corbucci e Eduardo Zen, que, cruzando as notas do Índice de Desenvolvimento Educacional (Ideb) e indicadores de condições sociais, mostra, com dados reais dos municípios brasileiros, que “fatores extrínsecos” à escola, como renda, condições de moradia e taxa

de escolarização local, influenciam muito mais os resultados educacionais do que os fatores relacionados à “infraestrutura pedagógica da escola”, como existência de biblioteca, laboratórios e quadras de esporte. Ignorando esses dados reais, diz Luiz Araújo, a proposta da ‘Pátria Educadora’ – e as políticas públicas em curso, ele acrescenta – aposta que a formação dos professores e a gerência da escola são os fatores determinantes para a nota dos alunos. Ele não tem dúvida de que uma péssima formação e um péssimo professor “pioram a situação”, mas a questão, diz, é como se atribui o peso adequado a cada uma das determinações.

## Concepções de educação e sociedade

De fato, o documento não aponta nem discute soluções para determinações que estejam fora da ‘governabilidade’ da área da educação. E como se resolve isso? Mangabeira Unger responde: “[Resolve-se] por aquilo a que eu dediquei minha vida: o pensamento sobre a transformação estrutural da sociedade, as mudanças das instituições econômicas e políticas. Mas isso não é o objetivo de um projeto como esse”. E completa: “Não é a escola que muda as instituições econômicas e políticas. Para isso, existem as outras partes do meu pensamento e do meu trabalho”.

Isso não quer dizer, no entanto, que a proposta preliminar da SAE ignore as desigualdades presentes entre a população brasileira. A questão é que ali são destacadas apenas as diferenças de “capacitações e comportamentos” que caracterizam uma “sociedade de classes”, como a nossa. Segundo o ministro da SAE, “disposições” como a capacidade de gerir o tempo e, especialmente, a autodisciplina e o ‘espírito’ de cooperação, estão desigualmente distribuídas entre os “membros de diferentes classes sociais”, o que representa um problema, mas também uma oportunidade. “Nós não queremos construir um ensino qualificado que seja mais acessível aos filhos da classe média ilustrada do que aos filhos dos trabalhadores. E esta é uma ameaça imensa àquilo que nós queremos, que é a aliança revolucionária da ciência com a democracia”, diz Mangabeira. No documento, o desafio a ser enfrentado para chegar a esse objetivo são as “capacitações pré-cognitivas” que devem buscar superar as inibições “às vezes chamadas socioemocionais” “que barram o caminho” de “grande parte da massa de alunos pobres no país”. Embora não possam se confundir com tentativas de “doutrinação moral”, essas capacitações são, segundo o texto, “de comportamento tanto quanto de consciências”.

A constatação do documento é de que, numa sociedade opressora e desigual como a que vivemos, a família não consegue exercer, por exemplo, o seu papel de ensinar disciplina aos filhos, o que faz com que a escola tenha que “assumir parte das tarefas da família” e demonstraria a importância da escola em tempo integral. O texto exemplifica: “É a situação que se multiplica em grande escala no Brasil: nas periferias e nos bairros pobres de nossas cidades, mais da metade das famílias costuma ser conduzida por mãe sozinha, casada ou solteira. Revezam-se os homens como companheiros instáveis. Esta mãe, pobre e geralmente negra ou mestiça, luta para zelar pelos filhos e para manter ao mesmo tempo emprego ou biscate”. Sobre isso, embora não desenvolva muito, a proposta concreta que consta desse esforço preliminar da SAE é a adoção de “um quadro de agentes comunitários” que tenham como tarefa “buscar este aluno”, assumindo “parte das tarefas da família ao criar, na escola, espaço de estímulos e cobranças em turno social ampliado”. O documento propõe, também de forma genérica, que a escola se organize cooperativamente para, através do exemplo, ensinar o aluno a cooperar. “Quando o documento fala da dimensão pré-cognitiva, traz uma discussão da pedagogia das competências, que diz que a educação deve estimular a criança nesse campo emocional para que ela consiga se desenvolver corretamente; que a infância é a esfera em que a competência



socioemocional vai ser construída e que o êxito só vai se dar a partir disso”, explica Marise Ramos, professora-pesquisadora da EPSJV/Fiocruz, completando: “Parece que agora é a infância que está sendo disputada”.

A referência que o texto da SAE faz às famílias desestruturadas é, para Marise, um exemplo perfeito do conservadorismo do pensamento ali expresso. “O documento parte da ideia de que a família não pode cuidar. Daí, transforma os problemas sociais em problemas individuais e os pedagogiza”, explica. E conclui: “Converte-se um direito em um preceito salvacionista e seletivo, ou melhor, seletivamente salvacionista”.

Mas Marise chama atenção para o fato de que, também aqui, o documento da SAE se aproxima da política que tem sido desenvolvida pelo Ministério da Educação. Um exemplo é que, desde o ano passado, já existe uma parceria entre o MEC, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Instituto Ayrton Senna para fomentar a pesquisa nessa área. O acordo, firmado em março de 2014, resultou no ‘Programa de Apoio à Formação de Profissionais no Campo das Competências Socioemocionais’, formalizado como um edital de financiamento a projetos que deveriam permitir a “criação de estratégias para o desenvolvimento de competências socioemocionais aliadas à formação de profissionais do magistério, bem como a melhoria da educação básica na rede pública”, com recursos da Capes. Foram selecionados dez projetos que puderam receber, cada um, até R\$ 566.440, de acordo com os termos do edital. “Algumas ideias convergem porque compõem uma epistemologia e uma ideologia que estão presentes no movimento empresarial Todos pela Educação, na OCDE, no Pisa [Programa Internacional de Avaliação de Estudantes]. São ideias que sustentam um pensamento educacional conservador global. Por isso se permite que um documento não tenha nem referências bibliográficas”, resume Marise.

## Prioridades e orientação do currículo

“As reformas consumadas sob a inspiração empresarial caracteristicamente não mexem no currículo e na maneira de ensinar a aprender. Elas se focam na gestão, mas são relativamente passivas com respeito à didática e ao currículo, exatamente o oposto do que eu estou propondo”. Esse é um dos argumentos apresentados pelo ministro Mangabeira Unger para negar as críticas de que o documento preliminar produzido pela SAE carrega uma concepção empresarial de educação.

Para Luiz Araújo, no entanto, essa é uma “meia verdade”. “A solução desse currículo é uma solução de ranking. O formato de salvar as gerações que têm potencial é meritocrática, inclusive na criação de uma rede de excelência paralela”, exemplifica. O professor da UnB está se referindo principalmente aos processos de individualização defendidos no documento que se desdobram na proposta de se construírem escolas de referência – batizadas de ‘Anísio Teixeira’ –, às quais se ingressaria por meio de concorrência, voltadas para “alunos com maior potencial”. Cristóvão Buarque critica: “Já começa aí o problema, quando se fala em escola onde entra quem tem mérito. Todos, aos quatro anos, têm mérito igual. Eu sou favorável à meritocracia, mas a gente tem que oferecer a todos e o processo é que mostra quem tem mérito, não é a entrada”. Segundo o senador, isso mostra uma “falta de ambição” da proposta, que não aposta numa estratégia para colocar o Brasil entre os melhores países do mundo em educação. Isso porque os países que ele considera que “deram o salto” na educação, como a Finlândia e a Coreia do Sul, construíram um sistema em que todas as escolas têm a máxima qualidade. “Tem que acabar com essa história de que existe escola boa ou ruim. Escola é que nem oxigênio: ou é bom ou não se usa”, conclui.

Mangabeira Unger lembra que o Brasil sempre teve escolas de referência, como o Colégio Militar e os colégios de aplicação as universidades. “Isso não é uma invenção. Agora, é preciso compreender qual o papel legítimo disso dentro de um projeto revolucionário de transformação da qualidade de ensino. Vol-

tamos aqui ao tema de se reconciliar compromisso igualitário e reconhecimento das diferenças individuais”, defende. Marise Ramos discorda. Segundo ela, as escolas de referência de fato existem, mas como um modelo a ser superado e a luta dos educadores e movimentos sociais ligados à educação no Brasil tem se dado no sentido exatamente contrário, de ampliação de vagas e criação de um sistema de cotas nas escolas que já existem. “Essa proposta ignora toda a produção da história da educação no Brasil”, critica. E completa: “Trata-se de uma postura absolutamente elitista porque acha que deve haver o exemplo dos melhores. Precisamos de autonomia das escolas, espaços para que os sujeitos construam sua história e não de exemplos a serem copiados”.

E essa relação não se reduz ao MEC. O trabalho do Instituto Ayrton Senna nessa área está descrito num estudo – intitulado ‘O desenvolvimento das habilidades socioemocionais como caminho para a aprendizagem e o sucesso escolar dos alunos da educação básica’ que, segundo informações do site da instituição, foi produzido por “encomenda” do Conselho Nacional de Educação (CNE) para “subsidiar” um parecer que está em tramitação sobre o papel das competências na educação básica. Esse ideário foi aplicado como projeto-piloto pelo Instituto Ayrton Senna também numa rede pública: através de uma parceria com a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro, foi realizado, entre 2013 e 2014, o projeto chamado ‘Solução educacional para o ensino médio’. Esse piloto foi realizado em 53 escolas de tempo integral e, com destaque, no Colégio Estadual Chico Anyisio, que já aplica uma proposta curricular desenvolvida pelo Instituto Ayrton Senna e é considerado pelo ministro Mangabeira Unger um exemplo de escola com currículo inovador.

A criação de escolas especiais aparece no documento como uma estratégia – que nem é a mais importante, segundo o ministro da SAE – de não “impor a mediocridade em nome da democracia”. “Todas as democracias do mundo enfrentam, na educação, a tensão entre os ideais de universalidade e igualdade, de um lado, e a determinação de assegurar espaço aos talentos, de outro”, diz o texto. Para Marco Antônio Santos, professor-pesquisador da EPSJV/Fiocruz, esse é um problema real, o que não quer dizer, na sua avaliação, que a solução proposta seja adequada. “Esse problema dos superdotados é delicado. Soa como se fosse elitismo, mas não necessariamente é. Há uma certa porcentagem da população que tem uma capacidade especial para determinadas áreas e ela tem que ser atendida do mesmo jeito que a população que tem dificuldade. Uma porção de alunos que não se adaptam e criam problemas de funcionamento na turma são aqueles com capacidade especial para cima”, diz. Murilo Vilaça concorda, mas questiona sobre o caminho a ser adotado: “A questão é: em que particularidades se investirá? Uma criança pode ter um potencial maravilhoso para o piano, mas na política produtivista, democratizadora e capacitante de que o documento fala, piano não parece prioridade. O plano nacional de pós-graduação mostra isso claramente. Quais são as áreas prioritárias do governo? Nanotecnologia, biotecnologia. A arte e as ciências humanas estão fora. A desigualdade existe entre as pessoas, mas a questão é como o país vai selecionar que desigualdades devem ser desenvolvidas, prestigiadas e que desigualdades vão ser simplesmente perdidas”.

Marise Ramos discorda também da avaliação de que as reformas educacionais de cunho empresarial não priorizam o currículo. Segundo ela, o currículo é parte de uma clara orientação mais ampla: formar o trabalhador típico da contemporaneidade, flexível e tolerante com a instabilidade. “O empresário não vai sentar para fazer o currículo, mas vai encomendar aos seus curriculistas. Porque ele está preocupado com o trabalhador que vai chegar lá”, diz. E explica: “Ainda que o empresário não esteja diretamente preocupado com o currículo e sim com a gestão, a gestão é o currículo do processo de trabalho. Não é por acaso que hoje, de forma mais completa, se conseguiu chegar a uma única noção que ordena o currículo e a gestão, que é a noção de competência”.

No documento preliminar produzido pela SAE, o conceito de competências não aparece nomeado, mas vem à tona na defesa da prevalência de “capacitações analíticas” em substituição à “decoreba enciclopédica” que, segundo o breve diagnóstico ali apresentado, é o que impera nos currículos brasileiros hoje. “O elemento comum mais importante são as competências, não os

conteúdos”, diz Mangabeira Unger, referindo-se ao que deve orientar a construção da Base Nacional Comum. Segundo ele, muita coisa já é consensual no debate sobre o currículo. “O currículo deve dizer claramente o que os alunos têm direito a aprender em cada estágio da sua escolaridade; deve ter flexibilidade para que o aluno, sobretudo no ensino médio, possa ajudar a construir seu próprio caminho curricular, com matérias profissionais e escolhas, sem confundir essa flexibilidade individual com a especialização precoce, que é uma maldição histórica do ensino brasileiro; e deve romper com a decoreba e o enciclopedismo”, diz o ministro, elencando aquilo que, a ser ver, já é um consenso. As discordâncias são outras e, segundo ele, se dão entre “teses mais conservadoras e teses mais transformadoras”. O primeiro debate a ser feito, a partir daquele consenso inicial, explica o ministro, é se o currículo deve priorizar as “competências analíticas” – como raciocínio lógico e interpretação de texto, por exemplo – ou os conteúdos. “Eu defendo a tese da primazia das competências sobre os conteúdos”, avisa. O segundo ponto, diz, é se, no que diz respeito aos conteúdos, deve prevalecer a abrangência ou a profundidade. O ministro aposta neste último, na forma de um “aprofundamento seletivo”. Isso significa, segundo ele, que “os conteúdos podem ser itinerantes ou variados”. Mangabeira elenca ainda um terceiro debate, que ele considera mais profundo, embora não apareça de forma específica no documento, entre “a ortodoxia universitária e o preparo para a rebeldia”. “Eu sustento que o currículo do ensino básico, e sobretudo do ensino médio, deve apresentar cada método e cada área do conhecimento sob pontos de vista contraditórios. Que imunize o jovem contra o conformismo e o prepare para uma rebeldia necessária à libertação da mente”, explica. O quarto tema em debate, por fim, seria a “reconciliação entre o compromisso igualitário e o reconhecimento dos



Titular da SAE  
fala sobre 'Pátria  
Educadora' no  
Fórum Nacional  
de Educação

talentos individuais”, que aparece encaminhado no documento, entre outras coisas, com a criação das escolas especiais.

Para a professora Marise Ramos, que estuda a pedagogia das competências, no entanto, o “consenso” citado pelo ministro existe apenas entre aqueles que estão no seu mesmo “campo ideológico”. “Existe um dissenso anterior: a própria crítica à pedagogia das competências demarca uma diferença de visão de mundo, de sociedade, de ser humano e de educação”, anuncia. E compara: “Primeiro essas conclusões estão orientadas por uma compreensão de que o ser humano é uma espécie guiada pelos seus interesses, ou seja, de que, deixados livremente aos seus interesses, eles estabelecerão relações de harmonia e de funcionalidade na sociedade. E como se estruturam os interesses dessa espécie? Mediante o desenvolvimento das suas capacidades e das suas competências. O desenvolvimento de competências seria, então, o aprimoramento desse ser que é capaz de reconhecer seus interesses e agir guiado por eles para ter êxito na sociedade. Mas existe outra perspectiva, que acredita que o ser humano é um ser que produz a sua existência social e coletivamente, a partir de pressupostos comuns de construção da história dessa mesma espécie. Então, os interesses não são individuais, mas sociais. Outra divergência é sobre para que vale o conhecimento. Naquela primeira concepção, os conhecimentos são instrumentos dos quais essa espécie interessada se vale para atingir seus objetivos. São apenas insumos que, ao se articularem com os elementos cognitivos, vão constituindo competências operativas e eficazes. Numa outra visão, o conhecimento é uma forma de apreender o que é a realidade material e social para que o ser humano se aproprie do que foi produzido por ele mesmo e seja capaz de transformá-la. A lógica das competências compreende o conhecimento como instrumento e os conteúdos de ensino, que são o conhecimento convertido pela escola em algo a ser ensinado, como insumos. Por isso se defende que vale a pena aprender umas coisas mas não outras: é sempre na lógica instrumental. Já na nossa perspectiva, o conhecimento é patrimônio científico, social e cultural, que todos os sujeitos precisam aprender para agirem sobre a realidade”. Ela diz, no entanto, não ter dúvida de que a concepção que orienta o documento é hegemônica. “A disputa não está colocada nem por dentro do MEC, nem por dentro das políticas de educação.”, conclui.

### **PNE: debate ampliado**

Uma das críticas mais contundentes que tem sido feita à proposta da SAE é o fato de ela não considerar a existência do PNE, que foi fruto de ampla mobilização da sociedade civil e de discussão no Congresso Nacional. Um documento da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) que avalia a proposta preliminar da SAE, por exemplo, é contundente: “o norte da Pátria Educadora deve se concentrar no cumprimento integral da Lei 13.005, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024), observando-se o conjunto de diretrizes do Plano (art. 2º da Lei) e os prazos para implementação das 20 metas e das 254 estratégias”, diz a introdução do texto.

Diferente da versão preliminar mais geral, no novo documento que acabou de sair, explorando o eixo sobre o “federalismo cooperativo”, a SAE já faz referência direta ao PNE. Antes, como resultado das primeiras críticas que surgiram, o ministro Mangabeira Unger produziu um pequeno texto de esclarecimento sobre o que ele considerou alguns “mal-entendidos e divergências” suscitadas na reunião de 26 de abril, em que o documento foi apresentado. Sobre a “objeção” de que a proposta contradizia o PNE, o texto explica: “Não há conflito. O Plano Nacional de Educação é uma lei-arcaibouço. Fixa metas e define procedimentos. Invoca conceitos abstratos como o do regime de cooperação dentro da Federação sem dar-lhes conteúdo institucional. A proposta preliminar da Pátria Educadora começa a dar conteúdo a estas diretrizes. Demarca trajetória para transformá-las em realidade”. O senador Cristóvão

Buarque também se coloca na contramão dessas críticas, defendendo que o grande mérito do documento da SAE é exatamente fazer com que se saia da discussão do PNE. “Esse PNE não vai resolver nada, foi uma coisa feita para atender aos interesses das corporações. São metas soltas, não diz como fazer nada”, critica.

Apesar de reconhecer que, por conta da correlação de forças, o PNE aprovado expressa muitas derrotas dos movimentos sociais, Luiz Araújo discorda dessa avaliação. “Opor o documento ao PNE é uma boa estratégia para impedir que o Plano fique na gaveta e apareçam várias propostas mirabolantes para o problema, que concentrem recursos públicos sem ter sido isso fruto do debate do PNE”, diz, completando: “Vai ser um movimento contraditório: o movimento social vai brigar para fazer valer aquilo que é progressista no PNE. E vai haver uma briga muito grande para cumprir metas quantitativas em função do ajuste fiscal”.

Para além do debate sobre a relação com o PNE, o professor-pesquisador Marcelo Mello, que é assessor da vice-direção de ensino da EPSJV/Fiocruz, considera urgente o questionamento sobre com quem será feita a “obra de construção nacional” que a proposta da SAE anuncia no subtítulo do documento preliminar. Ele ressalta, por exemplo, o fato de o documento citar o Sistema Único de Saúde (SUS) como referência para algumas iniciativas relativas ao federalismo, sem considerar que o SUS foi resultado de um processo histórico de luta coletiva.

Alertando que essa versão preliminar elaborada pela SAE tem o objetivo de “suscitar o debate”, e que não deve, portanto, ser “transformada em fetiche e interpretada como se fosse o anúncio de políticas públicas”, o ministro Mangabeira Unger insiste que o grande desafio é fazer com que o debate “envolva toda a nação”. Mas avisa: “Não deve ser um debate dominado por técnicos especialistas nem por representantes corporativos do capital privado ou do sindicalismo”. ●

# A moeda ou a maçã?

Entre o início do século 19 e a primeira década do século 20, em países europeus, era utilizado o chamado critério biopsicológico ou do discernimento para decidir se um jovem seria considerado imputável. À ele era oferecida em uma mão uma maçã e na outra, uma moeda. Se o jovem escolhesse a moeda estava então provado que ele tinha malícia e, assim, era condenado segundo as mesmas regras para maiores de idade.

No Brasil, praticava-se algo parecido, e o juiz definia se o jovem tinha aptidão para distinguir o bem do mal. Caso positivo, estava ele desprovido de qualquer proteção e, logo, encarcerado.

Em 1927, é promulgado o primeiro Código de Menores do Brasil, conhecido como código Mello Mattos. Com o código, é criado e regulamentado o juizado de menores, mas crianças e adolescentes abandonados e que praticam delitos continuam sendo tratados da mesma forma. Após serem apreendidos nas ruas eram levados para abrigos de triagem. Com o código penal brasileiro de 1940 e a definição da maioridade penal aos 18 anos, os jovens em conflito com a lei passam a ser levados para os chamados reformatórios criados após a instalação do Serviço de Assistência ao Menor, de 1942.

Com a ditadura militar, nas décadas de 1960 e 1970, o quadro repressivo é aprofundado também na política para menores. As Febens se tornam espaços cada vez mais repressivos e violentos, com uma série de violações de direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990 e em vigor até hoje, promulgado após a Constituição de 1988, inaugura um novo olhar sobre a necessidade de proteção e garantia de direitos.

Três anos depois de promulgado o ECA, é apresentado no Congresso o primeiro projeto de lei que reduz a maioridade penal. Séculos depois, os argumentos não se diferem dos da antiga tese da maçã.

“Eu sou francamente favorável a que a maioridade penal seja diminuída. Alguns até questionam por que não adotamos o modelo americano. Lá, pessoas que cometem crimes com 9 anos, com 10 anos são encarceradas, e não tem conversa. Eu diria que temos que avançar, paulatinamente.”, discurso do deputado Àtila Lins, do PSD do Amazonas.

“O Estatuto da Criança e do Adolescente não deixa a impunidade campear não. Já o recolhimento, a internação para medidas socioeducativas de três anos, inclusive. E, depois, a obrigatoriedade do acompanhamento pelo Juizado da Infância e da Adolescência daquele menino que cometeu a infração penal. Então, tudo isso tem que ser praticado. O Brasil não precisa de novas leis e, sim, do cumprimento rigoroso das atuais”, deputado Chico Alencar, do PSOL do Rio de Janeiro.



ALCIDES MIRANDA

# ‘Passar uma institucionalidade pública para a égide do direito privado é trocar valores e propósitos’

Maíra Mathias

O Congresso Nacional encerra o semestre legislativo em 17 de julho. Em menos de seis meses, a Câmara dos Deputados comandada por Eduardo Cunha (PMDB-RJ) protagonizou uma dezena de episódios farsescos e colocou em votação projetos símbolo do conservadorismo, não dando descanso para os movimentos sociais. Em meio ao jogo de cena e aos retrocessos conhecidos, outras pautas importantes saíram da gaveta sem ganhar os holofotes. É o caso da revisão do Pacto Federativo, uma discussão complexa e necessária que, no entanto, tem sido tocada em regime de “urgência” e reduzida aos aspectos fiscais. Desarmar essa armadilha e situar a relação interfederada na perspectiva do fortalecimento do SUS público e universal é a tarefa que a Poli deu ao entrevistado dessa edição. Alcides Miranda, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), já passou pela gestão, pelo controle social e, recentemente, tem sido uma das principais vozes a defender a criação de uma alternativa de gestão pública que envolva União, estados e municípios na superação da crescente privatização do Sistema.

**A comissão especial para re-  
ver o pacto federativo foi criada por Eduardo Cunha em 25 de fevereiro, constituída em 12 e instalada em 17 de março com promessa de votação no segundo semestre para que as mudanças tributárias possam valer em 2016. Nesse processo, a rapidez parece mais importante do que o envolvimento da sociedade em uma discussão complexa que, reduzida aos aspectos fiscais – mudanças no Pasesp, ISS, Lei Kandir e por aí vai –, como vem acontecendo, soa incompreensível para a maioria das pessoas. Em que termos você introduziria esse debate?**



Benedito Jordim Ribeiro-Suiz1

Primeiro, é um retrocesso o Congresso Nacional colocar em discussão somente a transferência de responsabilidades e recursos e não a consolidação do pacto federativo nacional. Vejo com muita preocupação essa iniciativa do Congresso, como tantas outras em pauta. Nosso pacto federativo é singular no mundo. Há quem brinque e o chame de “pacto jaboticaba” porque temos três entes que são autônomos e interdependentes e não há uma hierarquização entre eles. Não existem níveis de governo no federalismo brasileiro. Isso está definido na Constituição que também define alguns princípios para o pacto federativo. Em várias áreas, a Constituição define corretamente princípios e diretrizes que serão regulamentadas por leis. É o caso da saúde, com a Lei Orgânica 8.080. No caso do pacto federativo, nós não temos uma lei que regule os termos das relações federativas, dentre elas, relações intergovernamentais. O que eu quero dizer com isso? Vou dar outro exemplo da saúde: tivemos que inventar uma instância que chamamos de comissões intergestores. A tripartite, que reúne gestores do governo federal, estados e municípios, as bipartites, constituídas pelo estado e seus diversos municípios, e as regionais, que reúnem os municípios por regiões. Ao longo de mais de uma década essas instâncias ficaram à margem de qualquer regulamentação. Foi uma saída *ad hoc* que a saúde encontrou para lidar com a questão federativa. A questão é que esse vazio regulatório se estende a todos os setores da administração pública que, ademais, não lançaram mão de estratégias alternativas, como foi o caso da saúde.

**A chamada “remodelagem” do pacto federativo tem sido apresentada por Cunha como um prelúdio da reforma tributária, na seguinte lógica: para redistribuir recursos entre União, estados e municípios é preciso rever as responsabilidades que cada um assume nas ações de saúde, educação, segurança etc. Nesse sentido, muitas entidades de gestores têm defendido que essa revisão**

## **de papéis seja feita através de mudanças constitucionais. Qual a sua avaliação?**

Sou da opinião de que precisamos consolidar e inovar o pacto federativo e não reformá-lo. Não podemos retroceder nessa discussão, até porque o artigo 30 da Constituição é muito claro. Ele define que a responsabilidade com a prestação de serviços é dos municípios – e de forma ascendente para as regiões, pensando em outras regulamentações – com o apoio técnico e financeiro de estados e União. Não é necessária uma emenda à Constituição para redefinir princípios, mas sim regulamentar, no sentido de esclarecer como vão se dar essas relações de apoio técnico e financeiro. Existem, portanto, lacunas que não são relativas às competências e responsabilidades dos entes, mas às estratégias institucionais necessárias para viabilizar o pacto federativo política, técnica e administrativamente. Nosso país é heterogêneo, plural, complexo. Vamos encontrar problemas prioritários que se diferenciam entre as regiões, entre grandes regiões, entre estados e dentro dos estados. Precisamos de uma reforma do pacto federativo tipo caixa de ferramentas, que dê um leque de alternativas de oferta de recursos, modalidades institucionais e organização e possa ser acessado pelos municípios e pelas regiões do país dependendo das suas necessidades e características.

## **Parte importante das alegações em prol da urgência do debate sobre a revisão do pacto vem da saúde, principalmente das dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios vinte e sete anos depois da criação do SUS, porém, existe uma revisão em curso sobre a ênfase municipalista. Não é um erro que uma discussão do pacto federativo se concentre na responsabilidade dos entes e não se proponha a pensar novos arranjos institucionais solidários, interfederativos?**

Por volta de 1963, o país viveu uma discussão sobre municipalização que, com o golpe militar, submergiu em um longo período de latência. Com o fim da ditadura, o retorno desse debate foi natural. E aí a discussão do município como instância imprescindível do pacto federativo foi muito forte, a ponto de gerar uma distorção. O municipalismo se tornou a tônica sem que se discutissem os intermédios, principalmente a questão das regiões de saúde. Temos um país em que metade dos municípios tem menos de 10 mil habitantes e se o corte for de 25 mil habitantes, três quartos das cidades brasileiras têm esse perfil. Se a gente entender que esses municípios não dispõem de recursos e serviços suficientes para dar conta das demandas das populações em seus territórios, o âmbito regional é a resposta institucional para a materialização e a resolubilidade das políticas públicas. Por isso, a discussão do pacto federativo envolve não só regras para as relações intergovernamentais, mas o entendimento de quais são os âmbitos de concretude das políticas públicas que, no caso brasileiro, como em vários países do mundo, são as regiões. Temos que discutir regiões, com o cuidado de não inventar um quarto ente federativo. O que precisamos é criar estratégias e tecnologias institucionais para lidar com essas relações federativas e, principalmente, garantir que os gestores possam dar direção para essas regiões que não são apenas de saúde, mas também de educação, meio ambiente, etc.

**Ainda sobre a relação entre pacto federativo e saúde, durante as audiências públicas no Congresso, surgiram argumentos como o do governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, que defendeu mais recursos federais para a saúde para “alavancar” as Parcerias Público-Privadas. Estamos em ano de Conferência Nacional de Saúde e, ainda sim, o debate do pacto – assim como a revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal para a saúde – tem passado ao largo de questões capitais para o controle social do SUS, como a**

## **adoção indiscriminada de modelos de gestão.**

A discussão sobre a institucionalidade pública é a premissa não só para a alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas para qualquer reforma. Fiz parte de um estudo recente que analisou de que forma serviços desse tipo – empresas públicas, OSs, Oscips – se expandiram nos últimos dez anos. A conclusão é que se esse novo segmento do sistema de saúde brasileiro, a que chamamos de “agenciado-empresariado”, continuar a crescer no ritmo atual, em 2030 ele será o segundo mais importante na prestação de serviços do país, logo atrás do privado. A administração direta e indireta sob a égide do direito público vai ocupar o terceiro lugar, se convertendo por completo em um segmento acessório. E, mais importante, convenientemente útil para o empresariamento na saúde.

## **Quais são as características desse segmento?**

Ele está se constituindo de forma intrinsecamente segmentada e fragmentada. Segmentada por ser majoritariamente média e alta complexidade em alguns aspectos que são interessantes para o mercado; fragmentada porque nas 436 regiões de saúde do Brasil, vamos encontrar no eixo do Centro-Sul um conjunto enorme de regiões reguladas por oligopólios de mercado ou “quase-mercado” [termo usado na literatura internacional que significa uma instância que opera com recursos públicos em uma lógica de mercado]. Enquanto em regiões onde o mercado não tem interesse, vamos ter o predomínio do setor público, da administração direta ou indireta, mas provavelmente da administração indi-

A pesquisa foi feita com base nos dados disponíveis do Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES) entre 2005 a 2013 e faz uma análise dos serviços existentes por segmento. Os segmentos foram reformulados, de modo a diferenciar serviços regidos pelo direito privado daqueles sob a égide do direito público. A partir daí, foram projetados cenários para 2025 e 2030.

reta pela via de empresas públicas ou fundações estatais. São as periferias do mercado: Amazônia, regiões do Nordeste e mesmo algumas áreas mais periféricas nas regiões Sul e Sudeste. Estamos passando por um processo de transição que vai na contramão do projeto constitucional, em que o SUS com administração direta sob a égide do direito público é que vai ser o complementar.

### **Por que é importante que os serviços do SUS sejam regidos pelo direito público?**

Os critérios adotados para classificar e tipificar os serviços de saúde tendem a reduzir as diferenças entre o direito público e o direito privado à esfera administrativa. Regime Jurídico Único ou CLT? Será que é disso que se trata? A resposta é não. O direito público define e conforma o direito social. E o direito privado rege as relações privadas, entre consumidores e vendedores, por exemplo. Passar uma institucionalidade pública para a égide do direito privado e, portanto, para a racionalidade do mercado, é trocar valores e propósitos. É essa confusão, ou redução, gera uma série de distorções e implicações que, ao longo de décadas, vão nos levar a um rumo completamente distinto daquele pensado e imaginado para o SUS em sua origem. Inclusive de uma perspectiva pedagógica da política social de geração para geração. O entendimento, daqui a pouco, de que serviços de saúde não são conquistas sociais, mas direito de consumidores. Vamos ter de criar um código do consumidor para o SUS e substituir a Constituição por esse código? Quero ressaltar que viabilizar a prestação de serviços e garantir o acesso é de suma importância. Mas ficar apenas nisso é legitimar apenas pelo valor de consumo daquele serviço, que geralmente é um serviço biomédico, o que reduz mais ainda a compreensão da saúde a seu aspecto assistencial-biomédico. Da minha perspectiva, estabelecer condições para que a política pública seja legitimada e apropriada pelo cidadão como protagonista social e cogestor tem uma importância capital. Não podemos perder isso de vista a partir de um discurso conjuntural, pragmático e utilitário de que não importa a cor do gato desde que ele pegue o rato. Precisamos fazer um enfrentamento desse discurso.

### **Quais são as armas para enfrentar esse discurso tão presente na gestão do SUS hoje?**

Antes de mais nada, é preciso dizer que se trata de um discurso ideológico de condenação da administração pública. Se alguém vai defender a administração pública, seja ela direta ou indireta, parece que está falando uma grande bobagem. Parece que a administração pública não pode ser inovada e que as alternativas que nos restam são o “quase-mercado” ou o mercado, o que dá no mesmo. Isso tem a ver com outra questão, que é o entendimento do que é gestão pública. A gestão deveria gerar, gerir e girar também, inovar. Mas grande parte dos gestores públicos tem se restringido ao gerencialismo, com a perspectiva de gerir o que aí está. Dessa perspectiva, gestão se restringe à condução, não há uma direcionalidade para além do que está estabelecido pelas regras e pelo jogo do mercado. Dito isto, acredito que o enfrentamento desse cenário não pode se restringir à crítica analítica do que não está bem, do que não avança. Temos que gerar uma alternativa ao ajuste fiscal, ao subfinanciamento, à fragmentação e segmentação, aos puxadinhos do SUS. Hoje, esse é o nosso desafio como intelectuais. Temos que discutir as alternativas e tentar compor e mobilizar a partir delas se não quisermos nos tornar reféns do pessimismo.

### **O sr. se transformou, ao lado do professor Gastão Wagner (Unicamp), em um dos principais proponentes de uma nova institucionalidade pública para o SUS, com a diferença de que enquanto ele tem defendido a criação de uma autarquia, seus textos falam em um consórcio nacional. Seria essa a alternativa que está faltando?**

Apesar da ressalva de que qualquer reforma agora é temerosa em razão da correlação de forças e do risco de retrocessos em vários aspectos, no longo prazo

é necessário criar uma institucionalidade pública que possa consolidar o Sistema Único de Saúde. E essa institucionalidade tem de estar sob a égide do direito público. A discussão sobre a modalidade – se é consórcio, autarquia ou outra coisa – é um detalhe importante, mas não imprescindível. Nesse momento, o principal é construir consenso político. Nesse sentido, minha proposta não difere da proposta do Gastão. Ambos defendemos uma institucionalidade pública que seja nacional, tripartite e de direito público. Por vários motivos. Do ponto de vista da organização do SUS, o que temos são puxadinhos e penduricalhos. Não temos uma arquitetura de um sistema nacional de saúde universal. Analisemos a organização do Sistema nos municípios e nas regiões pelas políticas que estão estabelecidas. Reina a fragmentação em termos de prestação de serviços, em termos de modelos de gestão e temos uma segmentação, aliás, várias segmentações em diversos aspectos do sistema de saúde no tocante a financiamento e organização. Do ponto de vista dos processos decisórios, podemos dizer que inovamos criando as comissões intergestores que finalmente estão regulamentadas. Mas, veja, a gestão não se restringe ao processo decisório. Os gestores se reúnem uma vez por mês nas regiões, tomam as decisões, mas quem vai fazer a gestão cotidiana? Porque existe a direcionalidade política que pode ser definida a partir dos processos decisórios, mas a condução – política, técnica e administrativa – e a regulação desses processos se dá no cotidiano, entre uma reunião e outra da tripartite, das bipartites, das comissões intergestores regionais. A gestão cotidiana é um grande desafio que não será resolvido só com instâncias de tomada de decisão, por mais democráticas e participativas que elas sejam. Também precisamos fazer a regulação do mercado e dos oligopólios de prestação de serviços que existem hoje em várias regiões do Brasil, seja de operadoras de planos de saúde, seja de cooperativas médicas. E essa regulação não pode ficar só no plano normativo. Precisamos regular o mercado privado a partir da prestação de serviços públicos. ●

# Estatuto interrompido

Proposta de redução da maioria penal coloca em xeque avanços nos direitos de crianças e adolescentes trazidos pelo Estatuto aprovado há 25 anos

André Antunes

No dia 13 de julho, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completou 25 anos de existência. A data que deveria servir como oportunidade para um balanço e para celebrar a lei que é considerada um dos maiores avanços no campo dos direitos das crianças e adolescentes no país ficou marcada por protestos em diversas capitais, como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. O motivo? A proposta de redução da maioria penal, aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados 11 dias antes do aniversário do estatuto, na madrugada do dia 2 de julho. Os deputados aprovaram uma versão do texto da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 171/93 que reduziu a maioria penal de 18 para 16 anos nos casos de crimes contra a vida, como estupro, latrocínio, homicídio qualificado, latrocínio, homicídio doloso e lesão corporal com morte. A aprovação se deu depois de uma manobra polêmica do presidente da Casa, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que recolocou a matéria para votação, com pequenas alterações, menos de 24 horas depois de ela ter sido rejeitada – com uma diferença de apenas cinco votos – pelo plenário da Câmara. A única diferença entre o texto aprovado e o rejeitado era que o último incluía o tráfico de drogas, tortura, lesão corporal grave e o roubo qualificado entre os crimes pelos quais os jovens de 16 anos responderiam como adultos.

A controvérsia foi tamanha que um grupo de 102 deputados federais de 14 partidos protocolaram um pedido para que o Supremo Tribunal Federal (STF) anulasse a votação alegando que a Constituição proíbe que uma matéria rejeitada seja votada novamente no mesmo ano. No dia 11 de julho, o ministro Celso de Mello negou o pedido de liminar, mas a matéria ainda deve ser votada pelo plenário do Supremo. O texto do projeto de redução da maioria penal ainda precisa ser aprovado em segundo turno na Câmara para depois seguir ao Senado. Pepe Vargas, ministro da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República já anunciou que o governo deve recorrer junto ao STF caso a proposta seja aprovada no Congresso.

“Me parece que se inaugurou uma prática nova no Legislativo que é a votação teste: você vai votando, testando, até conseguir aprovar o que você quer. É preocupante”, afirma André Bezerra, presidente do Conselho Executivo da Associação Juízes para a Democracia (AJD). Para o magistrado, causa alarde a celeridade com que o projeto foi votado na Câmara, ainda mais se tratando de uma proposta de emenda à constituição. “Se naturalizou que mudar a Constituição é um processo normal, corriqueiro. Um governo democrático tem que se guiar pela Constituição, mas no Brasil me parece que é o contrário; a Constituição é que se guia pelo governo”, critica. No decorrer do processo de votação, entidades como a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) e juristas como Dalmo Dallari divulgaram posicionamentos alegando que o conteúdo da proposta é inconstitucional, uma vez que viola uma cláusula pétrea da Constituição. André Bezerra concorda, e explica: “A cláusula pétrea foi criada na Alemanha após a segunda guerra para evitar que uma recaída fascista alterasse a Constituição. Vários países adotaram as cláusulas pétreas também para evitar retornos autoritários. No Brasil, entre as cláusulas pétreas estão os direitos e garantias fundamentais, que incluem o direito do jovem não ser encarcerado no mesmo sistema prisional de um adulto”. No entanto, os parlamentares que defendem a redução falam na criação de um sistema prisional separado para os jovens entre 16 e 18 anos que cometerem crimes contra a vida. “Não vamos nos iludir. Hoje se tem notícias de adolescentes presos em delegacias de polícias no Brasil, junto com presos comuns, o que é expressamente proibido. Não há garantias de que isso vai ser cumprido”, ressalta Bezerra. “Pra mim essa é uma discussão inócua, nem se poderia estar falando disso”, completa.



## Nove em cada 10 apoiam redução, segundo Datafolha

Inconstitucional ou não, esse é um debate que se arrasta praticamente desde a promulgação do ECA, que regulamentou os dispositivos presentes na Constituição aprovada dois anos antes. A proposta em votação tramita desde 1993 no Congresso Nacional e, para muitas das entidades que se posicionaram contra a redução, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), trata-se do maior retrocesso dos direitos da infância e da adolescência no Brasil.

O ECA completa 25 anos em meio a uma onda de descrédito: segundo levantamento do portal da Câmara dos Deputados, existem hoje cerca de 300 propostas para alterar o estatuto tramitando na Casa. E de acor-

do com pesquisa realizada pelo Datafolha poucas semanas antes da votação na Câmara, a redução da maioria penal conta com o apoio de 87% da população brasileira. Desses 73% defendem a redução para qualquer tipo de crime. Os parlamentares que defendem a proposta, como o próprio Eduardo Cunha, tem usado esse número como argumento para defender a proposta. Para Bruna Rigo, coor-



denadora do núcleo especializado da infância e juventude da Defensoria Pública de São Paulo, no entanto, o argumento é falho. “Eu acho que hoje temos um amadurecimento no conceito de democracia, que não é puramente a vontade da maioria. É a vontade da maioria desde que de acordo com valores sociais e com a Constituição Federal”, diz Bruna. “É preciso ter um cuidado muito grande com querer dar efetividade ao que quer a população porque senão corremos um perigo muito grande de perda de valores constitucionais que já foram conquistados a duras penas”.

Por trás do apoio à redução estão alusões à suposta “impunidade” garantida aos adolescentes infratores pela legislação atual, que seria muito “leniente”. O ECA, que regulamentou a responsabilidade penal de menores de 18 anos, determina que os adolescentes de 12 a 17 anos podem responder por atos infracionais. Neste caso, aplicam-se medidas socioeducativas, que podem ir de advertência à internação por até três anos para os crimes mais graves, como homicídio. De acordo com levantamento feito em abril pela Agência Câmara, 21 dos 27 deputados que integraram a comissão especial que analisou a redução da maioridade penal na Câmara dos Deputados eram favoráveis a um aumento no tempo máximo de internação. Atualmente em torno de 50 projetos de lei em tramitação na Câmara tem o intuito de endurecer a punição aos adolescentes infratores, como é o caso do PL 5454/13, da deputada Andreia Zito (PSDB-RJ), que amplia de três para oito anos o tempo máximo de internação para o jovem que comete um crime hediondo.

Mesmo entre os que são contra a redução da maioridade penal não há consenso sobre essa questão. Em nota assinada, o presidente da OAB nacional Marcus Vinicius Furtado Coelho, defende que um aumento no “rigor de sanção” do Estatuto da Criança e do Adolescente seria mais adequado do que a redução da maioridade. Coordenador-geral do Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas (Sinase), Cláudio Vieira defende uma posição similar. Para ele, é necessário repensar o tempo máximo de internação para quem comete delitos graves, como homicídios. “Hoje são três anos para qualquer infração. Acho que isso contribui para transmitir para a opinião pública uma falsa ideia de impunidade. A gente não pode transmitir para ninguém da sociedade que é possível você mexer com a vida alheia de uma forma negativa e isso não ter correspondência do ponto de vista da punição”, afirma Vieira.

A Associação Juízes para a Democracia, por outro lado, defendeu, em nota, que não há “qualquer estudo científico sério demonstrando relação entre rigor na repressão penal e diminuição dos índices de criminalidade”. “Vamos imaginar o que são três anos para um adolescente de 16 anos. Um quinto da vida dele. É pouco?”, questiona André Bezerra. “Se você aumenta a internação está usando a mesma lógica do sistema penal dos adultos. E o sistema relativo a prática de crimes por adolescentes tem uma lógica muito diferente. Tem o objetivo de reeducar, não apenas punir”.

### **Unidades de internação: superlotação, falta de higiene e de estrutura**

No entanto, como apontou o relatório “Um olhar mais atento nas unidades de internação e semiliberdade para adolescentes” divulgado em abril deste ano pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a dimensão da reeducação prevista para o sistema socioeducativo pelo ECA fica em geral impossibilitada pelas más condições das unidades de internação em funcionamento no Brasil, que hoje abrigam 23,8 mil adolescentes infratores. No relatório, o Ministério Público denuncia um quadro de precariedade que viola várias das disposições estabelecidas pelo estatuto. Falta basicamente tudo: espaço para os internos por conta da superlotação; estrutura para oferecer atividades educativas, culturais e esportivas; segurança; condições de higiene. Em nível nacional, uma rede que comporta 18.072 internos abriga 21.823. Em maior ou menor grau, há superlotação em 17 estados do país. Em alguns, como o Maranhão, o sistema

socioeducativo chega a abrigar oito vezes mais adolescentes do que sua capacidade permite. No Mato Grosso do Sul, há três vezes mais jovens internados do que as unidades comportam. Em 19 estados, mais da metade das unidades de internação apresentam más condições de salubridade, como falta de higiene e conservação iluminação e ventilação adequadas. Nos estados do Centro-Oeste e Norte, sete em cada dez unidades apresentam condições insalubres. O ECA também estabelece a obrigatoriedade de que as unidades de internação ofereçam atividades educacionais, culturais e esportivas para os internos. No entanto, 28,7% das unidades inspecionadas não apresentam salas de aula consideradas adequadas, equipadas, bem iluminadas e com uma biblioteca. Faltam espaços para esportes, cultura e lazer em 28,4% das unidades inspecionadas.

Em 1996 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) estabeleceu que cada unidade de internação deve abrigar no máximo 40 jovens. No entanto, essa regra é descumprida de forma generalizada no país. Em apenas dois estados, Maranhão e Piauí, todas as unidades tem capacidade para atender não mais do que 40 internos. Não é o que se vê no restante do país: 63,3% das unidades inspecionadas têm capacidade superior a 40 internos. Uma em cada 20 unidades visitadas tem capacidade para mais de 120 internos. Ainda assim, quando comparado ao sistema carcerário, o sistema socioeducativo apresenta índices de reincidência menores: dados de 2012 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontam que esse índice gira em torno de 50%, contra 70% do sistema carcerário. No estado de São Paulo, que concentra em torno de metade dos jovens cumprindo medidas socioeducativas de internação no país, a Fundação Casa afirma que o índice de reincidência gira em torno de 15%. “Mas há uma falha nesse dado, porque a Fundação Casa só considera reincidência uma segunda internação. Se o adolescente cometeu um ato infracional anterior e foi

penalizado com outra resposta estatal que não a internação não é considerado reincidência”, ressalta Bruna, que afirma que esses números são difíceis de levantar uma vez que muitos estados não possuem esses dados esquematizados. “Mas não precisa ter uma estatística pontual para saber que é muito mais fácil trazer de volta para a sociedade sem o risco desse adolescente cometer novo ato infracional quando você dá pra ele um sistema diferenciado de resposta estatal que não só o cerceamento de liberdade”, avalia.

## **Internações em excesso**

Para Cláudio Vieira, faltam recursos para as unidades de internação. Mas segundo ele há também o problema do alto número de adolescentes internados por infrações para as quais o ECA não prevê medidas de restrição de liberdade. “Há ainda uma concepção nas execuções das medidas socioeducativas privativas de liberdade que é de encarceramento, uma atitude quase vingativa com esses adolescentes”, ressalta Vieira. O ECA estabelece que as medidas de internação só poderão ser aplicadas nos casos em que a infração for cometida mediante violência física, e nos casos de reiteração no cometimento de infrações graves ou descumprimento reiterado de medidas socioeducativas impostas anteriormente. Segundo Vieira, esses casos correspondem a apenas 10% dos jovens internados atualmente.

Quando são comparados os dados sobre as principais infrações cometidas por adolescentes privados de liberdade no Brasil com a proporção das medidas socioeducativas aplicadas, nota-se que há uma discrepância entre a gravidade do ato cometido e a severidade das medidas aplicadas, tendo em vista que o ECA estabelece que as medidas de internação devem ser aplicadas excepcionalmente. No Sudeste, por exemplo, região com maior número de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas no país, infrações como roubo e furto, de baixo teor ofensivo, somam 43% do total. Homicídio e latrocínio somam 7% do total de casos. Ainda assim, medidas socioeducativas de internação perfazem 71% do total de medidas aplicadas, e a internação provisória, 20%. No Nordeste, que depois do Sudeste tem o maior número de adolescentes privados de liberdade do país, dá-se o mesmo: apenas 17% das medidas foram aplicadas por infrações graves, como homicídio e latrocínio; roubo e furto perfazem a maioria dos casos: 39%; entretanto, as medidas socioeducativas de internação somam 62% do total. Em maior ou menor grau, esse quadro se repete também nas demais regiões do país.

“Existe um excesso de internação muito grande” analisa Bruna Rigo. E segundo ela, esse rigor não é aplicado de maneira indiscriminada. “Há uma leniência com os atos infracionais cometidos com a classe média e uma outra visão quando se julga o filho de quem mora na periferia e as pessoas pobres. Como defensora pública em Osasco, presenciei casos de internação de adolescentes por briga em abrigo ou entidade de acolhimento, que é o local onde os adolescentes que por alguma razão tem seus pais suspensos de seu poder familiar ficam. Existe um rigor punitivo para essa população que não se vê entre os mais ricos”, afirma. Segundo dados do Ministério da Justiça, mais de 60% dos adolescentes privados de liberdade são negros, 51% não frequentavam a escola e 49% não trabalhavam quando cometeram o delito e 66% viviam em famílias consideradas extremamente pobres. Para Rodrigo Torres de Oliveira, do Conselho Federal de Psicologia (CFP), essa dimensão vem sendo deixada de lado nas discussões sobre o ECA e a redução da maioridade penal. “As comunidades do crime, o tráfico de drogas, as armas, são uma realidade que não pode ser desvinculada de um quadro em que as carências, as privações, as desfilições e as destituições, de todos os tipos, estão presentes, como a negligência do Estado e a ausência de políticas de prevenção comunitárias e inclusivas. Faltam políticas públicas e sociais de saúde, assistência social, esportes, de profissionalização,

de emprego e geração de renda e de cultura”, pontua, em entrevista realizada por email. Ele lembra ainda que, muito embora os adolescentes venham sendo tratados como “algozes” e “vilões” no debate sobre a segurança pública, a realidade é que eles são muito mais vítimas do que autores da violência. Dados levantados pela Unicef apontam que 28 crianças e adolescentes são assassinados todos os dias no Brasil. Entre os adolescentes que morrem por causas externas no país, 36,5% são assassinados. No restante da população, esse índice é de apenas 4,8%.

Diante desse quadro, Rodrigo acredita que a redução da maioridade penal traria “consequências nefastas” para os adolescentes. “Principalmente para os pobres e negros. Seria atestar uma sociedade e um Estado incapazes de lidar com sua infância e juventude. Seria profundamente injusto, desproporcional e vingativo tratar adolescentes como adultos, a miséria humana e condições de vida e sociais como questões de caráter”, avalia. Bruna Rigo concorda. Para ela, a defesa da proposta parte de uma ideia equivocada de que o aumento do rigor punitivo incide sobre os índices de violência. “O endurecimento das penas nunca diminuiu a violência, isso já está demonstrado pela criminologia”, argumenta, lembrando que, desde a década de 1990, a população carcerária no Brasil cresceu mais do que 500%. Hoje o país tem a 4ª maior população carcerária do mundo, com mais de 600 mil presos. O Ministério da Justiça estima hoje um déficit de 230 mil vagas no sistema carcerário. No mesmo período, a taxa de homicídios passou de 11,7 para 32,4 para cada 100 mil habitantes, o que deixa o país no 11º lugar entre os países com maiores taxas de homicídios do mundo. “Vamos jogar os nossos jovens de 16 anos num sistema carcerário como o nosso onde eles vão ser alvo de violências e vão acabar sendo aliciados, até para conseguirem sobreviver. Esse adolescente um dia volta para a sociedade. A gente vai pagar um preço”, alerta. ●

# Contradições em evidência

Como o debate da revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal para a saúde ficou à míngua no Congresso, que mais uma vez não ouviu os argumentos do controle social em ano de Conferência Nacional de Saúde

Maíra Mathias

**H**á quatro anos atrás, o controle social deu seu recado em Brasília: os gestores deveriam rever a adoção dos chamados "novos modelos de gestão" no Sistema Único de Saúde. Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), Fundações Estatais de Direito Privado e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) foram rejeitados pelos delegados após um processo que envolveu 4.374 conferências municipais e estaduais de norte a sul do país. Na raiz da opção por essas entidades de direito privado, repousava um argumento sempre lembrado por secretários de saúde: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Herança do governo Fernando Henrique Cardoso, a lei impôs limites para gastos do setor público com contratações diretas de trabalhadores afetando principalmente áreas sociais, como a saúde.

O ano de 2015, no entanto, reservou uma nova contradição para o controle social do SUS. Ao mesmo tempo em que se realizavam milhares de conferências preparatórias para a etapa nacional, marcada para dezembro, a Câmara dos Deputados se propôs a debater a revisão da LRF para a saúde. Em um primeiro relance, a sintonia poderia ser comemorada. O tema aparece como proposta em vários eixos do documento orientador da 15ª Conferência Nacional de Saúde, está no manifesto da 19ª Plenária Nacional de Conselhos de Saúde, Entidades e Movimentos Sociais e Populares, realizada em abril, e na nota de mobilização para o evento elaborada pela Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde. Os textos destacam a relação entre a LRF e a intensificação da terceirização na saúde, alertando para problemas como fracionamento e comprometimento da visão sistêmica do SUS, e afirmam que, se por um lado, a eliminação dos limites de contratação é o objetivo final, por outro, a defesa do aumento do teto da LRF é uma tática de luta. Contudo, qualquer chance de convergência acabou no dia 8 de julho, quando além de não considerarem esses argumentos, os parlamentares optaram por manter a LRF intocada.

## Comissão recuou frente a "tabu"

Tudo começou em 24 de março, quando o presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), criou uma comissão parlamentar especial com a finalidade de discutir vários projetos que propunham mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal, com destaque para o primeiro deles, o Projeto de Lei Complementar nº 251. Apresentado em 2005 pelo ex-deputado Roberto Gouveia (PT-SP), o texto fixava em 75% o teto das despesas com pessoal na saúde nos executivos municipal, estadual e federal, que pelas regras atuais podem gastar, respectivamente, 54%, 49% e 40,5% de suas receitas correntes líquidas (RCL) com contratações diretas. O projeto também previa uma mudança nesse cálculo, substituindo a RCL pela receita específica da área da saúde.

Ao fim dos trabalhos da comissão, o PL 251 sofreu uma mutação. Junto com o relatório, aprovado no dia 8 de julho, o deputado Roberto Britto (PP-BA) apresentou um substitutivo que mudou o texto original do projeto a ponto de deixá-lo irreconhecível. Ironicamente, as mudanças vão na direção da conservação dos limites com gastos de pessoal vigentes na legislação. "Mexer na LRF, que tem 15 anos, é um tabu. Todos têm medo disso. Não mexemos na Lei de Responsabilidade Fiscal", reiterou o presidente da comissão, João Marcelo Souza (PMDB-MA), ao fim da sessão em entrevista à Agência Câmara. "Fizemos aqui não uma mudança ou flexibilização", disse, por sua vez, o relator Roberto Brito, arrematando: "vamos simplesmente evitar que os prefeitos sejam punidos". O substitutivo pega carona no histórico de 10 anos de tramitação do PL 251, que já passou por todas as comissões parlamentares necessárias e segue direto para votação em plenário.

Esses percentuais se referem aos executivos. A lei trata em separado legislativo, judiciário e tribunais de contas de cada esfera federal. Os limites totais são: União (50%), estados e municípios (60%).

Mas o que mudou? Se por um lado a proposta aprovada se restringe aos municípios, ela amplia o alcance, incluindo, além da saúde, as áreas da educação e assistência social. O substitutivo não mexe na LRF, mas separa o gasto de pessoal pago com recursos federais, provenientes de transferências e convênios, do gasto com recursos próprios. Dessa forma, por exemplo, se o município paga agentes comunitários de saúde com recursos da União – como foi estabelecido pela lei que regula piso e carreira da categoria –, esses profissionais podem sair da conta da LRF. O deputado Jorge Solla (PT-BA), único membro da comissão especial a votar contra as mudanças, detalha esse aspecto da proposta: "Do ponto de vista da margem de contratação, não vai fazer muita diferença dependendo do tipo de município. A proposta dos 75% leva em conta as despesas com pessoal de todas as fontes, próprias e de transferências. A proposta aprovada trabalha com excedente de gasto de pessoal com a fonte de transferência federal. O gasto de pessoal com receita própria continua limitado a 54%". O substitutivo também coloca condições para que os municípios tenham direito à dedução: as despesas precisam ser destinadas ao pagamento de pessoal ativo vinculado às respectivas funções, é preciso comprovar o cumprimento dos investimentos constitucionais na saúde e educação e adotar medidas para arrecadação de receitas e cobrança da dívida ativa.

Segundo Solla, um primeiro problema da proposta é que ela não favorece todos os municípios. "Temos grandes municípios onde o maior componente da receita aplicada em saúde, educação e assistência social é a receita própria. Nos pequenos municípios é o oposto: a maior parte da aplicação são transferências federais. No formato que foi aprovado, o projeto vai beneficiar principalmente esses municípios que dependem majoritariamente de transferências federais". Como consequência imediata desse desequilíbrio, o deputado antecipa uma tendência que considera problemática: "A proposta pode induzir a uma migração da despesa, na medida em que os municípios só poderão contratar acima do teto da LRF se remanejarem recursos federais para o pagamento de pessoal, o que vai impactar a autonomia dos fundos de saúde, educação e assistência social".

Outro inconveniente da nova redação do PL 251 é que se perdeu, no diagnóstico de Jorge Solla, um mérito do texto antigo: a clareza na análise das despesas. "Ao fazer a análise em separado da saúde, educação e assistência social, fica mais transparente quais são as despesas de pessoal que efetivamente estão carimbadas nessas áreas e o quanto elas estão comprometendo as respectivas receitas. Na redação aprovada, isso termina sendo subsumido no conjunto da despesa de pessoal e da receita corrente líquida". Apesar de fazer essas críticas, Solla faz questão de afirmar que acredita que "ambas as propostas destravam o limite".

## Outra perspectiva

"Não dá para falar que qualquer coisa que destrave ou mexa com esse limite é um avanço. A Lei de Responsabilidade Fiscal é um dogma a ser superado", rebate Ricardo Menezes, coordenador da Comissão de Relatoria da 18ª Conferência Municipal de Saúde de São Paulo (CMS). "Sem falar que confunde", continua. Ele conta que o pleito pela flexibilização da LRF para a saúde e, na esteira, o apoio ao texto original do PL 251 apareceu como proposta nos relatórios de 19 das 32 pré-conferências municipais de saúde, realizadas ao longo do mês de maio, e também na 18ª CMS, que ocorreu em junho. "Como o substitutivo transformou completamente a redação, para quem está de fora fica parecendo que o controle social está apoiando essa proposta, ao passo que para quem está dentro do processo será necessário despende um esforço no sentido de esclarecer o

Débitos relativos a IPTU, taxas municipais, ISS que devem ser cobrados pelas prefeituras dos munícipes devedores.

caráter da mudança". Ele acrescenta que a ligação entre o aumento do teto da LRF, permitindo maior investimento no quadro de servidores públicos da saúde, e diminuição progressiva da contratação de Organizações Sociais deu a tônica das propostas da capital paulistana e caracteriza como "competente" e "conservadora" a manobra parlamentar que desvirtuou o PL 251. "Não por acaso, as 'confusões' são todas com direitos constitucionais".

No âmbito da comissão, foram analisados 16 projetos além do PL 251/05. A maior parte deles propõe excluir do limite de despesas com pessoal dos recursos destinados às ações e serviços de saúde e educação. Para Áquilas Mendes, professor de Economia da Saúde da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), os esforços do controle social deveriam se concentrar nessas propostas "mais apropriadas diante do sentido neoliberal da LRF". Ele considera urgente a revisão da lei para a sustentabilidade da saúde pública universal. "É fundamental que todos os defensores do SUS público, estatal, integral e de qualidade reúnam forças para solicitar a aprovação de uma proposta que exclua o limite das despesas de pessoal para a saúde. Parece que a necessidade de revisão da lei ainda não é priorizada pelos parlamentares e pelo próprio setor, que não vem demonstrando mobilização frente a esse descaso", diz.

Fernando Monti, presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), concorda que o enfoque em um índice não é a melhor forma de atacar o problema: "O importante é a questão de fundo, ou seja, reconhecer que o setor é trabalho-intensivo e que saúde se faz com pessoal qualificado. Gastamos com recursos

humanos muito mais do que outros setores e isso precisa ser reconhecido senão a gente fica falando de índice e não fala do real problema. Não se produz saúde de qualidade sem contratar e pagar trabalhadores. Muitas vezes, acima do nível que está estabelecido na LRF”.

Monti, que é secretário municipal de Saúde de Bauru (SP), lembra que os limites da LRF não são setoriais, mas se referem aos executivos como um todo. “Deveríamos ter estudos mais robustos sobre o assunto, mas tenho a impressão que cada município tem um comportamento diferente em relação ao percentual de gastos com pessoal. Bauru, por exemplo, gasta 65% do seu orçamento na saúde com pessoas. Está descumprindo a lei? Não. Para ter esse perfil, outras secretarias estão gastando muito abaixo do que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal para que a média fique em 54%, o que gera injustiça interna dentro da administração municipal”.

Ele destaca outra relação que ajuda a situar a nova redação do PL 251 como uma espécie de redução de danos do ajuste fiscal para os municípios. Segundo ele, no atual contexto de crise econômica, a tendência é que as prefeituras que estavam perto do teto da LRF ultrapassem esse limite. E não porque contratarão mais trabalhadores, mas porque a arrecadação tende a diminuir. “Há uma quantidade muito grande de municípios que já estão gastando acima do limite da LRF. Nesse contexto do ajuste que a gente está vivendo, isso piora”.

### “Mola mestra” da privatização

O debate sobre a revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal acontece em um contexto particularmente crítico para o SUS, em que o desfinanciamento da saúde se soma ao ajuste fiscal. Uma conjuntura que encontra suas raízes nas mesmas opções neoliberais que estão por trás tanto da criação da



Deputados reunidos na comissão especial recuaram frete a “tabu” da LRF

LRF, quanto da gênese das Organizações Sociais. Ambas foram conformadas pela mesma lógica que orientou o que ficou conhecido como “Reforma do Estado”.

A pesquisadora Maria de Fátima Siliansky, do Instituto de Estudos em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IESC/UFRJ), há anos se dedica a entender de que forma as interações entre o Estado e o mercado vem desviando o SUS de sua concepção original. Ela explica que foi nos governos de Fernando Henrique Cardoso [1995-2002] que o Brasil caminhou mais decididamente na direção do ‘Consenso de Washington’, um conjunto de medidas formuladas por entidades como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1989 com o objetivo de promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento. A partir daí, a meta principal dos governos passou a ser “zelar” pelos compromissos com o pagamento da dívida pública contraída com o sistema financeiro internacional. “Para isso, despesas com infraestrutura e políticas sociais foram comprimidas”, afirma ela. Por outro lado, setores como a saúde se transformaram em novas fronteiras de acumulação do capitalismo em crise. Era preciso, portanto, garantir a participação cada vez maior do mercado nesses serviços, antes majoritariamente administrados diretamente pelo setor público.

No país, essas adaptações foram tocadas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), comandado pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira. Conhecida pelos pesquisadores mais críticos como “contrarreforma”, devido ao seu caráter neoliberal, o receituário recomendava o enxugamento do Estado, que ao invés de se ocupar com a prestação direta de serviços, deveria regular e fiscalizar o mercado, em suma, “gerenciar” as entidades privadas contratadas para isso. Daí surge a proposta das OSs, instituições ‘não governamentais’, teoricamente sem fins lucrativos e voltadas ao desenvolvimento social – especialmente em setores que não eram considerados ‘atividades exclusivas de Estado’ ou ‘competitivos’. É o caso da saúde e também do ensino, pesquisa, tecnologia, meio ambiente e cultura. Contudo, é a saúde a grande vitrine montada por Bresser Pereira para a Reforma do Estado. A ‘Reforma Administrativa do Sistema de Saúde no Brasil’ é apresentada pelo governo em 1995. Na sequência, em 1997, as Organizações Sociais são criadas por Medida Provisória, que depois virou a lei federal 9.637/98.

Maria de Fátima Siliansky explica que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um dos mecanismos básicos para que estados e municípios passassem serviços sob administração direta para a gestão dessas entidades privadas, que foram se multiplicando ao longo do tempo: Oscips, fun-

dações estatais de direito privado, empresas públicas; conhecidas como “novos modelos de gestão”. “A lei foi uma das molas mestras da política financeira neoliberal, avançando sobre a autonomia dos entes subfederais”, situa. No Brasil, a implantação das OSs acontece em São Paulo e, a partir do fim dos anos 2000, se dissemina país afora, sendo adotado por diferentes governos estaduais e municipais.

Embora haja reconhecida dificuldade na obtenção de dados nacionais atualizados sobre a atuação dessas entidades privadas, alguns estudos e relatórios de tribunais de contas ilustram que, ao contrário do que se argumenta, esses modelos de gestão não são mais baratos para os cofres públicos. O mais recente deles tem a participação de Siliansky, lançado no início de julho, e aborda as OSs no município do Rio de Janeiro. O primeiro dado que chama atenção é a participação dessas entidades no gasto próprio do município com saúde, que em 2014 foi de 40%. O estudo também mapeia a escalada dos gastos com procedimentos de atenção básica. Entre 2008, quando foi sancionada a lei municipal que autorizou as OSs, e 2011, as despesas das OSs aumentaram 385%. Já administração direta computou um crescimento de custos bem menor, de 171%. Ricardo Menezes cita outro estudo realizado em 2010 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo com o objetivo de comparar hospitais estaduais, de mesmo porte e semelhante complexidade, gerenciados pela administração direta e pelas OS. “A conclusão foi que tanto os hospitais da administração direta como aqueles geridos por OSs apresentaram prejuízo econômico, contudo, esse prejuízo foi menor para os da administração direta”, afirma ele.

### As deliberações da 14ª CNS dentro do debate

A tentativa de vincular a revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal para a saúde a um diagnóstico, avaliação e revisão da adoção dos “novos modelos de gestão” Brasil afora mobilizou a Poli a perguntar a quantas anda esse debate no Congresso e nos dois principais fóruns de gestores do SUS. Questionado sobre se as deliberações da 14ª Conferência Nacional de Saúde, que rejeitaram todas as formas de privatização do SUS, foram levadas em conta pela comissão especial instituída para rever a LRF, o deputado federal Jorge Solla admitiu que não. “Temos que aprofundar o debate, analisar os prós e contras de cada modelo, mas seria uma ingerência muito grande uma lei federal que obrigasse os entes federados a utilizarem um único modelo de gestão”, afirmou. Se posicionando favorável à adoção de Parcerias Público-Privadas, OSs e afins (implantadas na Bahia quando foi secretário estadual de saúde do governo Jacques Wagner), Solla sustenta que o debate sobre a LRF diz respeito a dar opção de escolha aos executivos. “O limite de 54% em áreas que têm grande incorporação de força de trabalho tem duas consequências: cria um constrangimento para aumentar a oferta das políticas e induz à adoção da terceirização de serviços como alternativa, senão única, ao menos prioritária, como forma de assegurar a assistência. Na OSs, não tem esse limite. A maior parte dos contratos vai de 70% a 80% do gasto com pessoal. Eu pessoalmente não acredito em um modelo de gestão único, prioritário e hegemônico. A gestão indireta pode ser tão boa quanto a direta. O complicado é fazer essa opção por um constrangimento legal”.

João Gabbardo dos Reis, secretário estadual da Saúde do Rio Grande do Sul e presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), confirma que os gestores estaduais encaram essas entidades como “alternativas de gestão” que buscam “vencer as amarras da LRF”. Ele cita um levantamento do Conass que concluiu que as OSs são o “modelo de gerência” mais adotado nos estados para “organizar o setor saúde”. Ainda segundo ele,

a “viabilização da agenda política dos governos” em áreas como saúde e educação tem “exigido de forma crescente a legitimação de novas alternativas jurídico-institucionais para a oferta de benefícios estatais diretos à população”.

Para além do teto da LRF, os argumentos que sustentam a adoção (e tendencial ampliação) desses modelos de gestão continuam girando em torno da rigidez do direito público. “O conjunto das leis e normas que regem a administração pública direta é inadequado à realidade nacional”, diz Gabbardo. “Dentro desses organismos tem que haver licitações, processos seletivos, determinados ritos porque esses organismos, como extensão dos órgãos públicos, devem funcionar cumprindo essas regras. Qual é a diferença? As pessoas não precisam virar funcionários públicos, podem ser contratados em outros regimes. É o conjunto do regramento que é mais flexível e autônomo”, argumenta Fernando Monti.

O presidente do Conasems afirma que na entidade não existe um debate sobre esses modelos de gestão “na mesma lógica da academia”, mas acrescenta que há um “desencanto” com as OSs. “Vimos muitos problemas na prática, entes públicos que abdicaram da gestão, entregaram para que tudo fosse feito, decidido e encaminhado pelas próprias OSs”. Por outro lado, ele considera as fundações estatais “um modelo em ascensão” nos municípios. “Todos esses modelos vêm para suprir deficiências graves da administração direta para as quais há grande resistência à solução. As coisas não são assim por acaso. Poderíamos enfrentar tudo isso com elementos da gestão direta, o Estado se reformulando, criando mecanismos de operação que superassem essas dificuldades. Mas isso parece estar distante e aí fazemos uma opção por rotas alternativas. Agora, são importantes porque resolvem problemas concretos. Depois elas podem desencantar porque começam a dar problema”.●

# Um fado tropical: precariedade e lutas sociais no sul global



Em julho de 2013, ainda sob o efeito das rebeliões sociais que tomaram de assalto as ruas das principais cidades brasileiras, Ruy Braga, sociólogo e professor da Universidade de São Paulo (USP), aventou a tese de que o país havia ingressado no ritmo do sul da Europa, em que as temporalidades da crise econômica e da crise política apresentavam-se sincronizadas. Em sua interpretação, um estado de inquietação social havia sido produzido entre nós. À época, muitos analistas puseram em dúvida essa hipótese, apoiando-se na alta popularidade de Dilma Rousseff, no mercado de trabalho aquecido e na capacidade de consumo da classe trabalhadora.

No entanto, o tempo presente, marcado por inúmeros desacordos entre a base aliada e o governo federal, por cortes orçamentários, ajustes fiscais, universidades em greve e por um aumento crescente no número de consumidores inadimplentes, poderia suscitar conjecturas em torno das habilidades premonitórias do autor. Sua visão acurada, entretanto, não está apoiada em qualquer dom metafísico. Ao contrário, a sensibilidade e a perspicácia de Ruy Braga para a análise social se fundamentam em uma tradição do pensamento sociológico brasileiro cuja natureza se caracteriza pela criticidade, reflexividade e compromisso com a luta das classes populares.

Uma bela demonstração desse modo de fazer sociologia pode ser encontrada no mais recente livro do autor. A obra reúne artigos publicados em diversas mídias, entre os anos de 2013 e 2014, além de alguns resultados de uma pesquisa em andamento que compara Brasil e Portugal sob o ponto de vista da precarização do trabalho e da mobilização social e sindical.

Como sugere o próprio subtítulo, Ruy Braga explora na obra a relação entre as transformações recentes no mundo do trabalho, o avanço da condição de precariedade sobre a força de trabalho e “o início de um novo ciclo de rebeliões sociais no chamado sul global”. O texto está dividido em quatro seções que, a julgar pela ordem em que foram expostas, pretendem reconstruir a trajetória das tensões sociais que abalaram parte dos países de capitalismo periférico nos últimos anos: impaciência, inquietação, indignação e estilhaços.

Alguns artigos merecem destaque especial. Os dois primeiros ensaios, que versam sobre a condição de crise e luta dos trabalhadores em Portugal, sobressaem pela riqueza das informações a respeito da sociedade lusitana e pelo debate travado em torno da categoria de precariado. A parte inicial do livro se encerra com uma ótima análise sobre o “legado contraditório” do líder sul-africano Nelson Mandela. Em seguida, o autor esboça uma hipótese explicativa – e polêmica – para o desempenho de Celso Russomano no primeiro turno da eleição para a prefeitura de São Paulo em 2012. Outro ponto alto do livro é uma entrevista em que Ruy Braga reitera a necessidade de uma reforma da CLT que garanta, ao contrário das vozes do mercado, mais liberdade sindical e mais direitos aos trabalhadores.

Ruy Braga é, atualmente, um dos principais expoentes da crítica ao regime de acumulação pós-fordista e financeirizado no Brasil. Seu trabalho se orienta por um materialismo histórico-dialético vigoroso, que o coloca na vanguarda da sociologia do trabalho no país. Por outro lado, o livro traz consigo a vantagem de analisar o processo de esgotamento do modo de regulação lulista na linguagem de uma autêntica sociologia pública. São belas “crônicas gramscianas” que, algumas vezes, nos assustam com tamanha lucidez.

A leitura é indispensável para aqueles que se interessam pelo desenvolvimento contraditório do capitalismo contemporâneo no Brasil – e muito cativante para aqueles que apreciam uma boa peça de ciência social engajada. ●

A pulsão plebeia: trabalho, precariedade e rebeliões sociais. Ruy Braga. Ed. Alameda, 2015, 358p.

Por: **Ramón Chaves**, estudante de sociologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, bolsista e ex-aluno da EPSJV/Fiocruz

## PUBLICAÇÕES



*Gestão de cidades no Brasil*  
Joana Valente.  
Editora Papel Social. 2013



*Quem tem medo de falar sobre drogas? Saber mais para se proteger.*  
Gilberta Acselrad (org.).  
FGV Editora. 2015



*Gênesis da Saúde Global: a Fundação Rockefeller no Caribe e na América Latina*  
Steven Palmer.  
Editora Fiocruz. 2015



## FAMÍLIA

Daniilo e Fellipe são casados e têm um filho adotivo, Daniel. Já Ana tem duas filhas nascidas por inseminação artificial de sua companheira, Marcela. Marcos e Débora também são casados, mas não têm filhos. Divorciados, Carlos e Maria têm um filho, Gabriel. Mariana, por sua vez, vive com a avó desde que os pais morreram quando ela era um bebê. Agora responda: quantas famílias você contou entre os exemplos acima? Cinco? Três? Nenhuma? Os exemplos são fictícios, mas servem para ilustrar os dilemas concretos levantados por um debate que tomou força a partir da proposição de um Projeto de Lei polêmico na Câmara dos Deputados, o PL 6853/13, conhecido como Estatuto da Família. Atualmente em discussão em uma comissão especial na Câmara, o projeto vem sendo criticado principalmente por conta de um artigo que reconhece como família apenas o “núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”. Militantes dos movimentos feminista e LGBT têm levantado questionamentos ao projeto que, segundo eles, cria distinções entre as diferentes composições familiares, ferindo o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei. Os proponentes do projeto, por outro lado, alegam que ele virá para “valorizar a família” num contexto em que se enfrentam questões complexas como a “epidemia” das drogas, a violência doméstica e até mesmo a “desconstrução do conceito de família”.

Em meio à controvérsia gerada pelo projeto, o site da Câmara dos Deputados abriu uma enquete em que as pessoas respondiam se concordavam ou não com o conceito de família proposto pelo projeto. Até o fechamento desta edição, tinham sido computados 8,2 milhões de votos: 52,7% favoráveis e 46,9% contrários. Para o deputado federal Anderson Ferreira (PR-PE), autor do projeto, o resultado apertado não reflete verdadeiramente a opinião geral dos brasileiros sobre a matéria, uma vez que, para ele, os movimentos contrários ao projeto se articularam nas redes sociais para votar maciçamente contra a definição. “Era uma forma de eles mostrarem que a sociedade está dividida, o que não é verdade. A maior parte da sociedade é cristã, comunga com o que diz o projeto”, afirma o deputado. Segundo ele, a iniciativa de apresentar o projeto de lei partiu da constatação de uma “ausência de pautas em relação à valorização da família” no Congresso. “Acho que a gente tem que buscar essa valorização, principalmente agora que vivemos um conflito diante de tudo o que a gente tá vendo, como essa manifestação da Parada Gay que chocou toda a sociedade brasileira ferindo todos os conceitos de família e também vilipendiando os objetos sagrados”, diz Anderson Ferreira, fazendo referência à performance de Viviany Belebóni, atriz transexual que desfilou na Parada do Orgulho LGBT de São Paulo em junho “pregada” em uma cruz, sob a inscrição “Basta de homofobia com GLBT”. “Eles estão confundindo liberdade de expressão com libertinagem”, completa o deputado. Para ele, pautas como a de “valorização da família” ganharam força na legislatura atual por conta das “investidas” dos movimentos de defesa dos direitos das populações LGBT. “A própria sociedade mostrou sua força diante das investidas que estava havendo desse movimento e aumentou sua representatividade no Congresso com parlamentares que se posicionam

contrários, mais conservadores. O quadro hoje da representatividade dos deputados no Congresso é um reflexo da sociedade, porque eleitos pelo voto popular”.

Já para Débora Diniz, professora da Universidade de Brasília (UnB), mesmo que a definição de família do Estatuto espelhe a opinião da maioria da população, temas de ética privada como esse não são passíveis de regulamentação pelo Estado. “O Estado tem que proteger inclusive a sua menor minoria e garantir princípios amplos e coerentes de reconhecimento de diferentes projetos de felicidade, autorrealização e garantia de direitos, como é uma ideia de família”, aponta Débora, que defende que um conceito de família em consonância com as transformações sociais dos últimos anos precisa levar em conta outros critérios que não somente as relações de parentesco. “Famílias são todas as formas que as pessoas encontram de reproduzir-se socialmente, não necessariamente precisa ter reprodução biológica. Então família é todo encontro de pessoas que vão compartilhar aquilo que permite sua reprodução social. Pode ser renda, pode ser um teto, pode ser afeto, pode ser adoção e aí também pode ser consanguinidade”, resume.

### Famílias no Censo do IBGE

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que a família “tradicional” formada por pai, mãe e filhos representa atualmente 49,4% do total de configurações familiares identificadas pelo Censo 2010. Casais sem filhos e mulheres sem cônjuge e com filhos representaram, respectivamente, 17,7% e

12,2% do total de famílias contabilizadas pelo instituto. “O conceito de família não está sendo desconstruído, a realidade das composições familiares está mudando e a própria Constituição de 1988 reconheceu isso”, afirma Toni Reis, secretário de educação da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT). Prova disso, para ele, foi a decisão do Supremo Tribunal Federal de 2011 que, a partir da interpretação da Carta Magna, votou, por unanimidade, pela inconstitucionalidade da distinção de tratamento legal às uniões estáveis constituídas por pessoas do mesmo sexo. Também segundo o IBGE, em 2013, a cada mil casamentos heterossexuais houve três uniões civis entre pessoas do mesmo sexo. O instituto contabilizou 3.701 casamentos homoafetivos naquele ano, sendo 1.926 entre mulheres e 1.775 entre homens. Segundo o instituto, atualmente há 60 mil casais homoafetivos no país.

Para Anderson Ferreira, caso o Estatuto seja aprovado no Congresso, decisões da Justiça como a que garantiu que casais homoafetivos tenham os mesmos direitos civis dos casais heterossexuais terão que ser revistas. “O Supremo e a Justiça são colegiados que não foram escolhas populares. O que tem representatividade popular é o Congresso Nacional, que é quem elabora as leis. Com a aprovação do estatuto, vai se reabrir a discussão sobre essas decisões que foram tomadas através de liminares”, aponta. O direito dos casais homoafetivos de adotar crianças, hoje também garantido por uma decisão do STF, é outro que terá que ser revisto, segundo ele. Em seu relatório sobre o projeto do Estatuto da Família, o deputado federal Ronaldo Fonseca inseriu no texto uma modificação do Estatuto da Criança e do Adolescente para exigir que as pessoas que

queiram adotar sejam casadas civilmente ou mantenham união estável, constituída nos termos do artigo 226 da Constituição. Como o texto constitucional reconhece explicitamente apenas a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, na prática o substitutivo proíbe a adoção de crianças por casais homossexuais. “Na literatura existem estudos do fenômeno da ‘homoparentalidade’ desde 1975. Em sua esmagadora maioria, apontam que não há diferenças na capacidade de cuidar dos filhos; o bom desenvolvimento da criança ou do adolescente depende da qualidade da relação com os pais e mães, e não do sexo deles”, argumenta Toni Reis, que tem três filhos adotivos com seu marido. Ele também contesta o argumento, usado pelo deputado Ronaldo Fonseca em seu relatório, de que os jovens seriam alvo de preconceito por terem dois pais ou duas mães. “Eventuais preconceitos por terem dois pais são apenas mais uma forma de preconceito. A maioria das crianças ou adolescentes está sujeita a algum tipo de preconceito por ser baixo, alto, ter orelhas grandes, ser magro, acima do peso, falar com sotaque e assim por diante. A partir do momento que temos isso claro e percebemos que o problema não é nosso e sim da pessoa que ainda não aprendeu a superar seu próprio preconceito, deixamos de ligar para a opinião dela”, opina.

### Retrocessos

Débora Diniz teme o retrocesso que uma lei como essa pode causar, e cita especificamente seus efeitos sobre as políticas de saúde, uma vez que o Estatuto estabelece prioridade no atendimento dentro do Sistema Único de Saúde (SUS) para a entidade familiar formada por pai, mãe e filhos. “Me parece de novo uma criação moralizante cujo coração pulsante é o controle de formas de reprodução social e de reprodução biológica. Nós não vamos conter famílias não heterossexuais, famílias gays, por um estatuto de família, a não ser que venhamos a acionar instituições do Estado de vigilância como a polícia. Ou estão achando que o SUS vai ser instância de vigilância? Vão dizer: ‘Não, mãe solteira, você não vai poder fazer pré-natal aqui porque não tem família’. Não consigo nem entender como isso seria materializado dentro do SUS”, questiona. Débora critica a maneira como esse debate vem se dando, a partir de um prisma moral. “Ele não está sendo um debate sobre os direitos, de atualização histórica. É um debate desrespeitoso, que ignora que temos um conjunto de outras formas de viver sexualidade, conjugalidade, filiação”, pontua, e completa: “O que há por trás dessa discussão é uma sobreposição entre a reprodução biológica, considerada naturalizada, e a reprodução social. A reprodução da sociedade, das comunidades e das famílias pode se dar por múltiplas formas que não por uma moral que naturaliza a heterossexualidade”, argumenta. Assim como o deputado Anderson Ferreira, ela também vê o projeto de lei como integrante de uma reação conservadora ao crescimento da visibilidade de movimentos que contestam a moral vigente no que diz respeito à sexualidade e aos direitos sexuais das mulheres, por exemplo. “Quando provocamos um debate sobre família, não é só sobre quem podemos desejar, ter vida sexual e nos reproduzir. Ele coloca questões sobre a origem e o sentido da vida, e isso é perturbador para um regime de poder que se perpetuou pelas instituições religiosas, jurídicas e policiais que naturalizam a heterossexualidade e que fazem uso dessas instituições para dizer que outras formas de família não devem existir”, analisa. ●

*André Antunes*