

revista

poli saúde
educação
trabalho

Ano IV — Nº. 20 — nov./dez. 2011



Impresso
Especial

* 9912213586 DR/RJ

Fundação
Oswaldo Cruz

CORREIOS



Economia Verde
Será que essa é a saída para
a crise ambiental?

Conheça o POLI

Direção
55(21)3865-9700

Vice-Direção de Gestão e Desenvolvimento Institucional
55(21)3865-9706

Vice-Direção de Ensino e Informação
55(21)3865-9729

Vice-Direção de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico
55(21)3865-9705

Laboratório de Educação Profissional em Atenção à Saúde
55(21)3865-9745

Laboratório de Educação Profissional em Gestão em Saúde
55(21)3865-9780

Laboratório de Educação Profissional em Informações e Registros em Saúde
55(21)3865-9765

Laboratório de Educação Profissional em Manutenção de Equipamentos de Saúde
55(21)3865-9788

Laboratório de Educação Profissional em Técnicas Laboratoriais em Saúde
55(21)3865-9784

Laboratório de Educação Profissional em Vigilância em Saúde
55(21)3865-9770

Laboratório de Formação Geral na Educação Profissional em Saúde
55(21)3865-9720

Laboratório de Iniciação Científica na Educação Básica
55(21)3865-9740

Laboratório de Trabalho e Educação Profissional em Saúde
55(21)3865-9750

Coordenação de Administração
55(21)3865-9820

Coordenação de Cooperação Internacional
55(21)3865-9730

Coordenação de Comunicação, Divulgação e Eventos
55(21)3865-9860

Coordenação Editorial da Revista Trabalho, Educação e Saúde
55(21)3865-9850

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional em Saúde
55(21)3865-9732

Coordenação Geral do Ensino Técnico de Nível Médio em Saúde
55(21)3865-9728

Biblioteca Emília Bustamante
55(21)3865-9840

Núcleo de Tecnologias Educacionais em Saúde
55(21)3865-9892

Secretaria Escolar
55(21)3865-9865

Serviço de Informática
55(21)3865-9810



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



Observatório dos Técnicos em Saúde
55 (21) 3865-9750 | www.observatorio.epsjv.fiocruz.br

RETS

Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde

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



Biblioteca Virtual em Saúde
55 (21) 3865-9840 | www.bvseps.fiocruz.br



Comitê de Ética em Pesquisa

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz

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

Capa	
Economia Verde	4
Almanaque	10
Entrevista	
Jaime Breilh: 'Precisamos ter um novo viver, talvez com taxas de crescimento menos agressivas, mas com mais qualidade'	11
Conferência Nacional de Saúde	
Desafios para a gestão pública dos serviços, do trabalho e da educação terão destaque nos debates	14
Comunidade na avaliação e no controle do SUS	16
Plano Nacional de Educação	
Educação para os próximos dez anos	17
Público e privado na saúde	
O SUS e a filantropia	20
Emenda 20	
Mais um passo para a regulamentação da Emenda 29	22
Livros	
Agentes Comunitários de Saúde em destaque - resenha do livro 'Para Além da Comunidade: trabalho e qualificação dos agentes comunitários de saúde'	24
Dicionário	
Indústria cultural	25

Você conhece alguém que seja contra a defesa do meio ambiente? Nós também não. Mas a matéria de capa desta edição traz uma discussão sobre as diferentes concepções de defesa ecológica, buscando contar sua história e mapear os interesses a que elas estão ligadas. Economia verde é a expressão que, junto com outros termos popularizados, como desenvolvimento sustentável, resume a abordagem que tem se tornado hegemônica da questão ambiental. E, segundo pesquisadores e movimentos sociais ouvidos pela Poli, ela traz problemas importantes como, por exemplo, não reconhecer que os problemas ambientais atingem de forma desigual as populações e propor soluções individuais para um problema que é estrutural.

Essa discussão está diretamente relacionada com os temas tratados na entrevista desta edição. Convidado para alguns painéis da Conferência Mundial de Determinantes Sociais, o médico equatoriano Jaime Breilh defende uma epidemiologia crítica, que amplie a noção de determinação social fazendo com que ela alcance a discussão sobre o modelo de desenvolvimento e leve a uma maior regulação em campos que vão além da saúde.

Duas outras matérias encerram o especial preparatório para a 14ª Conferência Nacional de Saúde, que será matéria de capa da próxima Poli. Outro especial também termina nesta edição: a série sobre relação entre público e privado na saúde trata agora sobre filantropia.

A aprovação, pela Câmara dos Deputados, da Emenda Constitucional 29, que tinha como objetivo garantir mais recursos para a saúde, é tema de outra matéria: na avaliação de diversos pesquisadores, o texto, que ainda deverá ser votado no Senado, tornou-se um 'frankenstein'. Financiamento é apenas um dos problemas apresentados por pesquisadores e militantes da educação na análise do Plano Nacional de Educação, que tramita no Câmara, e também é assunto desta revista.

Na seção 'Dicionário', o conceito tratado é o de indústria cultural, que ajuda a pensar o papel econômico e político da esfera da cultura. Já o livro resenhado é 'Para além da comunidade: trabalho e qualificação dos agentes comunitários de saúde', recém-editado pela EPSJV/Fiocruz.

Boa leitura.

Ano IV - Nº 20 - nov./dez. 2011

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

Conselho Editorial

(Membros do Conselho Deliberativo da EPSJV)
Mauro de Lima, Marise Ramos, Marco Antônio Santos, Felipe Rangel, José Orbílio Abreu, Francisco Bueno, Etelcia Molinaro, Cristina Araripe, Júlio Lima, Mário Sérgio Homem, Talita Rodrigues, Anamaria Corbo, Ignez Siqueira, Flávio Paixão, Bianca Fernandes, Heitor Leon.

Editora

Cátia Guimarães - MTB: 2265/RJ

Chefe de Reportagem

Raquel Torres

Repórter e Redator

André Antunes

Projeto Gráfico e Diagramação

Zé Luiz Fonseca

Marcelo Paixão

Coordenadora de Comunicação, Divulgação e Eventos

Talita Rodrigues

Assistente de Gestão Educacional

Solange Santos

Estela Carvalho

Assistente Editorial

Lisa Stuart

Tiragem

10.000 exemplares

Periodicidade

Bimestral

Endereço

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

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

comunicacao@epsjv.fiocruz.br | www.epsjv.fiocruz.br

Economia Verde

As contradições do discurso ambiental no cerne do sistema capitalista

André Antunes

Dizer que determinada prática, produto ou empresa é ‘verde’ tornou-se quase um lugar-comum nos últimos anos: ‘verde’ qualifica aquele que se preocupa com o meio ambiente, com a preservação dos ecossistemas e com o futuro do nosso planeta como um todo. É quase como se tudo o que leve o selo ‘verde’ seja, por definição, positivo. Essa popularização do termo não ocorreu por acaso. Ela foi fruto da penetração cada vez maior da questão ambiental na agenda pública internacional. Não à toa, muitos dos debates feitos atualmente na área ambiental em âmbito global giram em torno da ‘economia verde’, concepção que tem sido adotada inclusive pela Organização das Nações Unidas (ONU) como resposta à crise econômica, ambiental e de escassez de alimentos.

Mas o que prega a economia verde, propalada como uma promessa de integração entre crescimento econômico, preservação ambiental e redução da desigualdade? E quais são os principais problemas que pesquisadores e movimentos sociais ligados à questão ambiental identificam nas suas propostas?


Correntes do ambientalismo

Por mais que seja difícil achar alguém que seja ‘contra’ a preservação do meio ambiente, não existe um consenso sobre qual é a melhor maneira de atacar o problema da degradação ambiental. O discurso da economia verde é apenas um dos que compõem o quadro do ambientalismo global, e, antes de falarmos especificamente dele, é necessário fazer um breve apanhado da história e dos atores que compõem esse quadro.

Os diferentes discursos ambientalistas costumam ser agrupados em três correntes principais, de acordo com a postura que adotam em relação ao crescimento econômico. No livro ‘O Ecologismo dos Pobres’, o economista catalão Joan Martínez Alier afirma que o ambientalismo, como movimento reivindicatório autoconsciente e organizado surge na transição do século XIX para o XX, nos EUA. Chamada por ele de “culto ao silvestre”, essa primeira fase caracteriza-se pela postura de não contestar o crescimento econômico e os impactos ambientais dele decorrentes, defendendo, porém, a preservação e a manutenção de bolsões de natureza original fora da influência do mercado. Segundo Alier, a principal proposta política dessa concepção de ambientalismo consiste na criação de reservas naturais livres da interferência humana. “Essa corrente compreende que algumas áreas devem ser preservadas do acesso humano justamente pelos efeitos deletérios que as intervenções causam. Ela é importante para a história da ecologia por entender que manter áreas de preservação de florestas, por exemplo, é fundamental para a preservação da água e da atmosfera”, explica Alexandre Pessoa, professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz).

As doutrinas dessa corrente, explica o livro de Alier, irradiaram-se dos EUA e Europa em direção à América Latina, Ásia e África, através das primeiras organizações ambientalistas transnacionais bem estruturadas, como a





Worldwide Fund of Nature (WWF), a International Union for the Conservancy of Nature (IUCN) e a Nature Conservancy. Um dos principais fatores limitantes dessa

e estabelece relações de produção e sociais com ela, a ecologia exige uma equação para além das áreas de preservação”, analisa.

Crítica ao desenvolvimento e justiça ambiental

A segunda corrente ambientalista remonta ao final dos anos 1960, de acordo com Henri Acselrad, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). No contexto das lutas sociais que marcaram o período na Europa e nos EUA, surge no movimento ambientalista um discurso contracultural, “que interpelava o consumismo sistêmico como projeto para a sociedade”, criticando a ideia de desenvolvimento no capitalismo, segundo Acselrad. “Nesta perspectiva, a própria qualidade do desenvolvimento estava sendo interpelada. Recursos bioféricos limitados deveriam ser utilizados, sim, mas apenas para os fins mais legitimados por um debate democrático, mais compatíveis com o que se pudesse entender por felicidade dos povos”, afirma.

Atualmente, segundo o livro de Joan Martinez Alier, esse ambientalismo contracultural pode ser encontrado no discurso dos movimentos afinados com a noção de ‘justiça ambiental’. De acordo com o autor catalão, esse movimento surgiu entre membros da comunidade negra dos EUA, que perceberam que os impactos ambientais decorrentes do capitalismo não se distribuem igualmente entre as populações, já

que os complexos industriais poluidores, os centros de deposição de lixo tóxico e outros perigos ambientais concentram-se nas áreas habitadas por populações pobres ou de minorias raciais. “Seu diagnóstico assinala que a desigual exposição aos riscos deve-se ao diferencial de mobilidade entre os grupos sociais: os mais ricos conseguiriam escapar dos riscos e os mais pobres circulariam no interior de um circuito de risco. Daí a ação decorrente visando a combater a desigualdade ambiental e dar igual proteção ambiental a todos os grupos sociais e étnicos”, explica Henri Acselrad. O discurso da justiça ambiental busca trazer à tona os conflitos socioambientais decorrentes da expansão dos processos produtivos capitalistas sobre os territórios.

Ecoeficiência

Uma terceira corrente é composta pelos ideólogos da ‘ecoefficiência’, que defendem o emprego da racionalidade técnica na mitigação dos impactos ambientais e riscos à saúde humana advindos das atividades industriais, da agricultura e da urbanização. Essa corrente, como explica Carlos Walter, professor da Universidade Federal Fluminense (UFF), no livro ‘A globalização da natureza e a natureza da globalização’, surgiu da incorporação, pelo capitalismo, de um discurso ambientalista que emergia das lutas sociais do final da década de 1960. Em 1972, explica, é publicado o relatório ‘Os limites do crescimento’, elaborado pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), nos EUA, a pedido do Clube de Roma, criado por um grupo de executivos ligados a grandes transnacionais como a Xerox, Olivetti, Fiat e IBM, entre outras. No documento, fica expressa a preocupação com o esgotamento dos recursos naturais caso se mantivessem as tendências de crescimento que prevaleciam na época. Dessa forma, escreve Carlos Walter, “o ambientalismo começou a ganhar o reconhecimento do campo científico e técnico e, com ele, o próprio campo ambiental começa

corrente, diz Alexandre Pessoa, é o fato de que ela desconsidera a questão social na problemática ambiental. “Como o ser humano faz parte da natureza

a se fazer mais complexo, à medida que é captado por um discurso, como o técnico-científico, que era objeto de duras críticas pelo movimento da contracultura”.

Afinada com o discurso de desenvolvimento capitalista, a corrente da ecoeficiência introduziu no debate ambiental a ideia de ‘manejo sustentável’ da natureza, convertida em ‘recursos naturais’ ou ‘capital natural’. A principal preocupação dos adeptos dessa corrente está na desvinculação entre crescimento econômico e degradação ambiental. Foi ela que, no final da década de 1980, forneceu a base teórica para a formulação, pela ONU, do Relatório Brundtland, que popularizou o conceito de **desenvolvimento sustentável**. Essa ideia, segundo Henri Acelrad, se preocupava principalmente em sustentar a base material do desenvolvimento. “Investia-se assim na busca de uma economia de meios, porém não se discutia a natureza dos fins para os quais estes meios eram mobilizados; ou seja, não se refletia sobre o conteúdo mesmo do projeto desenvolvimentista. Economizar matéria e energia por uma revolução da eficiência: eis o caminho que era assim proposto para prolongar no tempo um desenvolvimento que, em seus próprios termos, era inquestionado”, explica. Adotado por organismos multilaterais, governos e empresas poluidoras, esse ambientalismo, segundo Acelrad, tornou-se hegemônico. Essa visão “pressupõe um risco ambiental único e instrumental: o da ruptura das fontes de abastecimento do capital em insumos materiais e energéticos, assim como da ruptura das condições materiais da urbanidade capitalista – ou seja, o risco de inviabilização crescente da cidade produtiva, por poluição, congestionamento, etc. Dado esse ambiente único, objeto instrumental da acumulação de riqueza, a poluição é apresentada como ‘democrática’, não propensa a fazer distinções de classe”, afirma Acelrad, no artigo ‘Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental’.

E é exatamente essa corrente do ambientalismo, dizem os especialistas entrevistados pela Poli, que norteia as propostas da economia verde.

Serviços ambientais

O eixo central da economia verde, como explica Larissa Packer, assessora jurídica da organização não-governamental Terra de Direitos, são os chamados mecanismos de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), que tentam solucionar os problemas ambientais a partir da lógica do mercado. “O PSA é um mecanismo para fomentar a criação de um novo mercado, que tem como mercadoria os processos e produtos fornecidos pela natureza, como a purificação da água e do ar, a geração de nutrientes do solo para a agricultura, a polinização”, escreve Larissa, no artigo ‘Pagamento

O termo ‘desenvolvimento sustentável’ surgiu no relatório ‘Nosso Futuro Comum’, também conhecido como Relatório Brundtland, produzido pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, da ONU, em 1987. Nele, desenvolvimento sustentável é definido como um “desenvolvimento que dê resposta às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras darem resposta às suas próprias necessidades”. Segundo Henri Acelrad, o conceito surgiu como resposta às preocupações do setor produtivo quanto ao esgotamento dos recursos naturais, e buscou “internalizar o meio ambiente no pensamento e práticas dominantes sem que isso implicasse interromper o processo de acumulação de riqueza”.

Para Alexandre Pessoa, porém, o conceito de desenvolvimento sustentável é mal definido. “O que é necessário para um pode não ser para outro. Cada um tem que ser atendido em sua necessidade real”, diz o professor da EPSJV. Por isso, ele propõe o conceito de ‘sustentabilidade socioambiental’, que segundo ele é uma forma de trazer para o debate ambiental dimensões científicas, tecnológicas, políticas, filosóficas, econômicas e culturais.

por ‘serviços ambientais’ e flexibilização do Código Florestal por um capitalismo ‘verde’. “Para isso, é fundamental que exista possibilidade de valoração monetária, para viabilizar a comercialização e também a criação de leis que, por meio do estabelecimento de obrigações, criem a demanda para o mercado hoje inexistente”, diz.

Segundo Luiz Zarref, engenheiro florestal da Via Campesina, um dos braços do PSA é o chamado mercado de carbono. Criado pelo Protocolo de Kyoto, o acordo impôs metas aos países para a redução da emissão dos gases de efeito estufa. Ele também permitiu que os países poluidores passassem a comprar permissões e créditos de compensação das emissões acima do estabelecido dos países que estão abaixo do limite. Ao mesmo tempo, no interior dos países, as indústrias poluidoras podem comprar créditos vendidos por proprietários rurais. Zarref explica: “Na lógica da economia verde, a floresta presta o serviço ambiental de capturar o carbono que causa o efeito estufa. Então, digamos que um hectare de floresta captura 20 toneladas de carbono por ano. Aquele hectare vai ser convertido em títulos financeiros, que vão ser comercializados na bolsa de valores, equivalentes a esse montante”. Segundo ele, já existem bolsas de valores específicas para esse tipo de transação, nos EUA e no Japão, “mas elas não estão funcionando a pleno vapor justamente porque não existe uma regulamentação internacional sobre isso. É isso que está sendo proposto agora” diz. Atualmente, discute-se a inclusão de mecanismos de PSA no texto do novo Código Florestal brasileiro, cujo projeto de lei tramita no Senado. “Um dos defensores dessa ideia é o senador Blairo Maggi, que é um dos maiores produtores de soja do país”, assinala Luiz Zarref.

De acordo com o texto de Larissa Packer, a proposta de atribuir valores monetários à natureza apresenta sérios problemas. O primeiro deles, diz ela no artigo, é que a inserção dos serviços ambientais no mercado gera um mecanismo perverso, em que quanto maior for a degradação, maior é o valor dos serviços ambientais. Além disso, ao

não atacar fatores estruturais como a necessidade de produção sempre crescente, a comercialização de um volume cada vez maior de mercadorias e um consumo acelerado de recursos naturais e produção de resíduos, esses mecanismos só servem como um paliativo. “A agenda da economia verde”, aponta Larissa, “não prevê a modificação dos padrões de consumo e prevê estimular a mudança parcial dos padrões de produção unicamente por meio da atribuição de preço à biodiversidade e privatização dos bens comuns. Com isso, a sociedade não deixará seus modos destruidores, mas sim irá criar um novo mercado para regular essas atividades, gerando mais privatização dos valores sociais e ambientalmente gerados [...] A degradação, portanto, não diminui. Pelo contrário, a natureza se converte em produto do mercado, inclusive do mercado financeiro”.

Essa financeirização da natureza leva Carlos Walter a concluir que a economia verde é parte do problema, e não da solução. “Acho que estamos sendo seduzidos para um debate que surge de um problema real, que é a depredação dos recursos naturais e a desordem ecológica global, mas temos que ver que o problema é essa sociedade que transforma riqueza em dinheiro. O dinheiro é a medida da riqueza, ele não é a riqueza”, avalia.

Meio ambiente como ‘oportunidade de negócio’

Para Luis Zarref, a economia verde é uma tentativa do capital de se utilizar da questão ambiental para criar novas formas de acumulação. “Não há nada de debate ambiental no discurso da economia verde. O que se tem é a reengenharia de uma parte do capital para continuar acumulando lucro num período em que ele está em crise nas suas formas clássicas de acumulação”, diz. Segundo Zarref, com cerca de 250 milhões de hectares conservados em reservas indígenas e assentamentos de reforma agrária, o Brasil é um grande atrativo.

Zarref explica que algumas das propostas da economia verde já vêm sendo implementadas no



Protesto contra transposição do Rio São Francisco: exemplo de conflito ambiental no Brasil

país, com prejuízos sociais e ambientais enormes. “Na mineração, por exemplo, a grande discussão ambiental hoje é o chamado ferro gusa verde, que é substituição da madeira de desmatamento ilegal por eucalipto plantado nos fornos das siderúrgicas. Isso já está sendo feito no Pará, em Minas Gerais e no Espírito Santo”, afirma. Na lógica da economia verde, diz Zarref, “as empresas vão poder, além de utilizar o eucalipto para os fornos, dizer que estão reduzindo a emissão de gás carbônico do desmatamento, ganhando papéis de crédito de carbono para serem comercializados na Bolsa de Valores”. E destaca: “O que não aparece é que os eucaliptos estão expulsando agricultores, retirando terra que antes era voltada para a produção de alimentos e gerando pressão sobre terras indígenas, quilombolas e de populações tradicionais”.

Outra estratégia da economia verde que causa preocupação para Zarref é a de fomentar a produção dos agrocombustíveis, em especial o etanol, que a ONU inclusive cita como exemplo de sucesso. “Com isso você cria uma corrida por terras para plantar cana que vai causar um encarecimento das terras e inviabilizar a produção de alimentos, levando à expulsão de muitos agricultores para as cidades. Com a cana, você inviabiliza toda uma rede produtiva: fica impossível comercializar feijão, mandioca porque só tem compradores para cana, não há sistema de comercialização. Isso sem contar os impactos de desmatamento e de exploração do trabalho”, analisa.

Impactos desiguais do desenvolvimento

Marcelo Firpo, pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz), caracteriza a economia verde como uma tentativa de produzir consenso em torno do papel do mercado na preservação do meio ambiente. “A economia verde é uma tentativa, apoiada por vários organismos internacionais e governos, de buscar um consenso em relação ao que fazer para combater a crise econômica e ambiental. Esse consenso se dá através de cúpulas da ONU, que têm centrado fogo no tema das mudanças climáticas globais, mecanismos de mercado e continuidade do sistema capitalista atual”, afirma. Segundo ele, com isso, o sistema capitalista busca escamotear os conflitos que existem no campo ambiental em torno do sentido do desenvolvimento. “Isso significa que certas questões e temas sociais e ambientais não são discutidos na economia verde. Não há crítica ao modelo de produção e consumo, ao desenvolvimentismo, ao comércio internacional desigual e injusto, à divisão entre centros e periferias do sistema capitalista e à divisão internacional do trabalho, que são característicos do processo de globalização”, diz.

Populações marginalizadas são as mais afetadas pelos impactos ambientais do desenvolvimento



Marcelo Casati Jr. / ABr

A análise do ‘Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil’ (ver box), desenvolvido na Fiocruz e coordenado por Marcelo Firpo, dá a dimensão do impacto do desenvolvimento sobre os territórios e suas populações. “O mapa reúne denúncias de conflitos ambientais em decorrência desse modelo. Ele foi lançado há um ano com 298 conflitos e agora já são quase 400, alguns envolvendo vários municípios e mais de um estado. São milhões de pessoas no total, que estão sofrendo com a degradação ambiental causada por processos industriais, transposição de rios e hidrelétricas, por exemplo. Essas populações acabam impossibilitadas de reproduzir suas culturas e modos de vida de forma autônoma”, afirma Firpo. Segundo ele, esses são apenas alguns dos conflitos e dilemas que o discurso da economia verde procura ocultar, ao focar o debate ambiental sobre a questão das mudanças climáticas. “O conflito se dá porque a decisão pela instalação de grandes empreendimentos econômicos e intervenções nos territórios é tomada sem a participação das populações que habitam esse território”, destaca. “Eles envolvem, por exemplo, o agronegócio, a instalação de siderúrgicas, rodovias, hidrelétricas, portos e outros empreendimentos, que causam impactos ambientais e sociais enormes, e que não trazem benefícios para as populações das regiões afetadas”.

Alexandre Pessoa afirma que uma metáfora frequentemente usada pelo discurso ambiental hegemônico para sintetizar a questão das responsabilidades pela degradação do meio ambiente é a do avião: “Dizem que, se estamos todos no mesmo voo, temos que ser responsáveis pela condução desse avião. Esse discurso é desprovido de crítica, porque de fato estamos no mesmo avião, mas a direção dele não é feita pela sociedade, e sim por governos que têm interesses específicos e sobre os quais as transnacionais exercem um poder fundamental”, ressalta. E completa: “Se estamos no mesmo avião quem está na direção é um grupo

Conflitos ambientais no Brasil

De acordo com o Mapa da Injustiça Ambiental, os conflitos socioambientais ocorrem atualmente em todos os estados brasileiros, e estão relacionados com o perfil econômico de cada região. No Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por exemplo, os conflitos se dão prioritariamente em áreas rurais próximas a áreas de expansão capitalista. Já no Sudeste, é a industrialização, com seus impactos socioambientais, a maior causadora de conflitos. As principais populações atingidas são agricultores familiares, povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e ribeirinhos. Nas cidades, destacam-se os conflitos envolvendo moradores de áreas próximas a aterros e áreas contaminadas, operários e moradores de bairros atingidos por acidentes ambientais. As atividades responsáveis pelos conflitos, segundo os organizadores do mapa, expressam o modelo de desenvolvimento brasileiro e sua inserção na economia globalizada, como o agronegócio, a mineração, a indústria siderúrgica e petroquímica e a construção de hidrelétricas, que causam desmatamento, assoreamento de rios, erosão e poluição do ar, da água e do solo. O mapa também inclui conflitos envolvendo os setores turístico e imobiliário, que buscam expulsar populações do local onde vivem, tanto em áreas voltadas ao ecoturismo quanto em áreas urbanas próximas a favelas. Entre os principais danos e riscos à saúde causados por essas atividades estão: as doenças crônicas, como o câncer ou doenças respiratórias causadas pela poluição; as doenças transmissíveis, devido à degradação ambiental e falta de saneamento básico; a insegurança alimentar; e a violência, expressa através da coação física e até assassinatos, decorrentes de disputas por territórios. Veja os resultados da pesquisa em www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br

minoritário, esse avião possui classes distintas, e um contingente significativo dos passageiros está sendo expulso sem páraquedas”.

Individualização da solução

Segundo Carlos Walter, ao dissociar os problemas ambientais da questão social, o discurso ambientalista da ecoeficiência, no qual a economia verde se baseia, também opera um exagero da responsabilidade individual sobre a degradação ambiental, focando-se no combate ao desperdício de matéria e energia. “Hoje há essa história de ‘faça sua parte’, como se o todo fosse uma soma de suas partes. E não é. O debate ambiental é quase esquizofrênico: o mundo está acabando, e a solução é plantar uma árvore”, critica. E conclui: “Há uma defasagem entre o diagnóstico e o caráter quase pueril da solução, porque você não enfrenta a questão de fundo, que é a economia mercantil capitalista com o poder cada vez mais concentrado nas grandes corporações”. Ele também critica o papel de algumas ONGs ambientalistas, que dependem do financiamento de empresas e governos, na disseminação de um discurso ambiental despolitizado. “As ONGs surgem estimuladas pelos próprios governos e pelo Banco Mundial. Ao mesmo tempo em que operam um desmonte dos governos, acabam com direitos universais para atuar ‘a la carte’”, diz. Segundo ele, com o desenvolvimento tecnológico dos últimos 30 anos, a capacidade de emprego do capitalismo diminuiu muito. “Então há muitas pessoas formadas na universidade que não encontram emprego e acabam indo trabalhar em uma ONG, sem carteira assinada, vivendo de projeto em projeto. Assim você estimula toda uma economia precária, só que eivada de uma ideia de ativismo, em que se combate o efeito estufa trabalhando para a Shell”, aponta. Ironizando o poder de convencimento que esse discurso ideológico vem alcançando, Alexandre Pessoa conclui: “Acreditar em economia verde é como acreditar em tigre vegetariano”. ●

Rio+20: especialistas vêem problemas nas propostas da ONU para o meio ambiente

A cidade do Rio de Janeiro sediará, entre os dias 4 e 6 de junho de 2012, a Rio+20. O evento acontecerá 20 anos após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou Rio 92, que reuniu 108 chefes de Estado na cidade para discutir maneiras de conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

A convenção do próximo ano terá como objetivo, segundo a ONU, “garantir um compromisso renovado em nome do desenvolvimento sustentável, avaliando o progresso obtido até o presente e as lacunas remanescentes na implementação dos resultados das maiores cúpulas de desenvolvimento sustentável, abordando desafios novos e emergentes”. Os debates terão como foco dois temas: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza e o arcabouço institucional para o desenvolvimento sustentável.

Pesquisadores ouvidos pela Poli, no entanto, já veem problemas na proposta da Rio+20. “Esse termo, ‘desenvolvimento sustentável’, vem servindo a vários interesses ao longo dos anos, inclusive para justificar políticas públicas que estão na contramão do próprio conceito, para fazer propaganda da responsabilidade social de empresas. Essa polissemia cria confusão e tem mais um apelo retórico, midiático e propagandístico de interesse de mercado”, afirma Lia Giraldo, pesquisadora do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CpqAM/Fiocruz Pernambuco).

Para Luiz Zarref, o objetivo da conferência é incentivar entre os países-membros a criação de mecanismos para a transformação dos processos naturais em mercadorias negociáveis. “Para reduzir o efeito estufa, por exemplo, o que está sendo discutido é o avanço do mercado de carbono, que é basicamente pagar para que não se desmate. Não se discute a criação de uma governança internacional que proíba a emissão de gases poluentes, o desmatamento, o agronegócio”, critica. Segundo ele, a Rio+20 reflete o avanço da influência do mercado sobre a conformação dos Estados nacionais. “É nítido o avanço da lógica de mercado dentro dessas convenções. A Rio 92, por exemplo, foi caracterizada por criar uma relação entre o Estado e a sociedade. Ao longo dos anos, houve uma substituição do Estado pelo mercado, sob o discurso de que o Estado é falido, é corrupto”, afirma Zarref.

Essa é também a análise de Alexandre ETC Group, uma das maiores críticas da Rio+20. Em um de seus relatórios sobre a conferência, a organização ataca o que entende como uma tentativa de excluir a maioria da população do debate ambiental. “Na ausência de debates entre governos e envolvimento da população, a ideia de que uma ‘economia verde’ sustentável é o meio para desenvolver e usufruir dos recursos biológicos e naturais [...] pode se tornar a maior apropriação de recursos dos últimos 500 anos”, alerta o relatório.

Para o Brasil, defende Lia Giraldo, a Rio+20 deveria ser uma oportunidade para discutir temas como a justiça social e ambiental no campo, reforma agrária, proteção de florestas, impactos ambientais e sociais das atividades industriais e incentivo à agricultura familiar. “Mas esses são temas que vão de encontro ao modelo de desenvolvimento brasileiro, que obedece aos lobbies do agronegócio e da indústria química. Corremos o risco de repetir o mesmo discurso desenvolvimentista da década de 1970, apesar de termos hoje uma legislação mais avançada na área ambiental”, aponta. É nesse sentido que Alexandre Pessoa espera que a Fiocruz e o Ministério da Saúde contribuam para os debates. “Temos um papel fundamental na Rio+20, não só na questão ambiental, mas também no debate do modelo de desenvolvimento, que tem de ser envolvido por todo o setor da saúde. Estamos discutindo temas transversais, como promoção da saúde, controle social, impactos nos territórios dos sistemas de produção e seus reflexos no SUS”, explica.

Paralelamente, organizações da sociedade civil se mobilizam para realizar a Cúpula dos Povos Rio+20, que deve acontecer simultaneamente à conferência da ONU. O evento deve reunir movimentos sociais, ONGs e fóruns e, segundo seus organizadores, pretende apresentar alternativas ao debate ambiental, tirando o foco do mercado e dos governos.

Cada linha do trem de ferro

é uma ruga

PRA LEMBRAR

25 de novembro

Em 1960, as irmãs Miraal (Pátria, Minerva e María Teresa) foram assassinadas na República Dominicana pela ditadura de Leónidas Trujillo. No Primeiro Encontro Feminista Latinoamericano e do Caribe, em 1981, a data foi definida como o Dia Internacional da Não-Violência contra a Mulher.

10 de dezembro

Foi publicada, em 1948, a Declaração dos Direitos Universais Humanos.

"A primavera cinge, no seio azul da mata, um colar de flores e o sol oblíquo, cálido, num beijo ígneo, acende na fronte granítica das cordilheiras uma auréola de lampejos... Por toda a parte a vida...; contudo uma ideia triste nubla-me este quadro grandioso - lançando para a frente o olhar, avisto ali, curva sinistra, entre o claro azul da floresta, a linha da locomotiva, como uma ruga fatal na fronte da natureza..."

Uma ruga, sim!... Ah! Tachem-me muito embora de antiprogressista e anticivilizador; mas clamarei sempre e sempre: - o progresso envelhece a natureza, cada linha do trem de ferro é uma ruga e longe não vem o tempo em que ela, sem seiva, minada, morrerá! (...) não finir-se-á o mundo ao rolar a última lágrima e sim ao queimar-se o último pedaço de carvão de pedra..."

Não é de hoje que a relação entre progresso e natureza é pensada e repensada. Quase vinte anos antes de publicar o famoso *Os Sertões* – que trata da guerra de Canudos – o jovem Euclides da Cunha lançou esse protesto em *O Democrata*, jornal do colégio Aquino fundado por ele e seus colegas. Era 1884, e autor tinha então 18 anos.

JAIME BREILH

'Precisamos ter um novo viver, com taxas de crescimento menos agressivas, mas com mais qualidade'

Cátia Guimarães e Raquel Júnia

Entre os dias 19 e 21 de outubro, o Rio de Janeiro sediou a Conferência Mundial de Determinantes Sociais em Saúde, que reuniu 1.200 pessoas de 125 Estados-membros da Organização Mundial de Saúde. A despeito da magnitude e de alguns encaminhamentos práticos do encontro, houve muitas dúvidas sobre sua real capacidade de propor e incentivar mudanças mais estruturais. E essa discussão inclui a concepção de determinantes sociais adotada mundialmente e aceita pelo evento.

Um desses críticos é Jaime Breilh, médico equatoriano que, ainda na década de 1970, muito antes de isso se tornar preocupação para a OMS, desenvolveu uma dissertação de mestrado sobre determinação social da saúde. PhD em Epidemiologia e mestre em Medicina Social, Breilh é professor e diretor da área de saúde da Universidad Andina Simón Bolívar. Nesta entrevista, além de analisar a Conferência, ele discute o conceito de determinantes sociais da saúde a partir da sua relação com os modelos de desenvolvimento e distingue os campos da saúde coletiva e da saúde pública no enfrentamento dos problemas do mundo atual.

O sr. diz que a noção de determinantes sociais da saúde foi elaborada primeiro pelo pensamento crítico latino-americano e depois sofreu um retrocesso na concepção adotada pela OMS. O que mudou?

Na década de 1970 houve alguns trabalhos preparatórios, como os de Sergio Arouca sobre uma nova visão da prevenção e os de Cristina Laurell sobre as comunidades mexicanas, que foram aportes substantivos. A primeira vez que se reivindicou o conceito de determinação social da saúde foi na minha tese de mestrado, no ano de 1976, que foi publicada em livro em 1979. Ela mais ou menos estabeleceu a primeira discussão sistemática e profunda sobre a determinação social da saúde e a categoria de reprodução social como elemento que define as dimensões da determinação social da vida e da saúde. Os anos 1980 foram um período de diversificação dos problemas: vários grupos da América Latina se especializaram em componentes da determinação social, alguns na saúde e trabalho, outros na teoria da gestão e na teoria da administração em saúde, outros em educação, em epistemologia. A partir de 2005, quando surge a Comissão de Determinantes Sociais em Saúde da OMS, com o suporte intelectual basicamente dos textos do Michael Marmot, a OMS assumiu o conceito de determinantes sociais sem, contudo, reconhecer a contribuição de 30 anos de trabalho latino-americano. Isso representou uma mudança fundamental de conceitos porque é uma forma de dizer que os determinantes são uma ma-



neira de melhorar a causalidade, ou seja, que agora vamos encontrar as causas das causas dos problemas de saúde. Eu acredito que isso foi uma distorção do conceito original que a epidemiologia crítica latino-americana estabeleceu. Nós não estamos falando de fatores causadores, mas de processos históricos que geram os problemas de saúde coletiva. Então, há uma diferença, um confronto de paradigmas que não é a primeira vez na história que se produz. A visão dos determinantes está inscrita em uma epidemiologia social, ainda muito influenciada pelo positivismo, por uma visão linear e reducionista dos fatores que agora chamaremos de determinantes. Do outro lado, temos a visão de um pensamento crítico, social, profundo, que se fundamenta na economia política e em uma visão material da cultura, dos elementos da política. Meu temor é de que esta Conferência, apesar de todo o esforço que o Brasil fez para defender um pouco a

presença de um pensamento crítico e de um pensamento latino-americano, se converta simplesmente em uma forma de atualizar um esquema de hegemonia do velho pensamento em saúde, que agora teria novos nomes. Vai haver uma declaração da Conferência, mas também haverá uma declaração paralela ou pelo menos um documento de posição da Associação Latino-americana de Medicina Social (Alames), onde estará um pensamento diferente, com alguns pontos de contato com essa declaração dos ministros, mas com o pensamento dos setores acadêmicos críticos, dos setores políticos e do pensamento científico mais avançado da América latina.

Por isso o sr. disse que estava um pouco desesperançado com esse evento?

Sim, porque eu vejo que o tratamento dos problemas continua muito superficial. Apesar de estarmos em uma Conferência sobre a determinação dos problemas, seguimos tratando dos efeitos. Uma coisa que resume o problema atual da determinação social da saúde é que o mundo inteiro está dominado por empresas gigantescas da agroindústria, da mineração, das finanças, dos campos-chave da economia e da vida. Há empresas inclusive na própria gestão da saúde — como a Fundação Gates e tantas outras que dizem que têm mais fundos do que a própria OMS. Então, se isso está em mãos de grandes corporações, seus interesses são os que vão induzir políticas de saúde, decisões de investigação, fundos de investigações, fundos para as escolas de pós-graduação. Então, o que me decepciona é que aqui, nesta Conferência, a visão crítica desse fenômeno tão importante praticamente está ausente, a não ser em eventos isolados onde estamos alguns latino-americanos ou algumas outras pessoas fazendo um trabalho de perguntas e de questionamento a respeito de uma proposta diferente. Eu vejo que existe o que Gramsci chamava de um grande processo

de hegemonia: convocam-se as pessoas, inclusive jovens, servidores públicos, o setor oficial, os governos, e aí nos colocamos de acordo sobre certas questões — o que será a determinação social ou os determinantes sociais — e simplesmente voltamos ao mesmo de sempre, em um mundo que agora está muito pior. Não há uma mudança, uma influência sobre as universidades, sobre os ministérios no sentido de transformação, mas sim de adaptação à crise e isso me parece muito perigoso.

Quais são as relações entre saúde e modelos de desenvolvimento?

A determinação da saúde passa primeiro por certos fenômenos macro que impõem uma lógica a toda a sociedade. Que fenômenos são esses? Definitivamente, é o modelo econômico. E o modelo que temos agora não é simplesmente o capitalismo, mas o capitalismo acelerado, uma locomotora destrambelhada. Para poder acelerar a acumulação de capital nessa grande lógica da sociedade, estão-se pressionando os rendimentos dos trabalhadores, impondo condições mais graves de trabalho, utilizando tecnologias sem princípios de precaução suficientes. Então, esse processo de aceleração se faz inclusive sobre a base da pilhagem: ou seja, uma empresa, por meios fraudulentos, toma a terra, a água, os recursos vitais de um povo. Em toda a América Latina, as grandes corporações estão fazendo uma compra massiva de terra e água, estão também com processos transgênicos para definir um monopólio das sementes. Uma agricultura na qual a terra já não é sua, a água já não é sua, as sementes não são suas mostra a perda de soberania sobre a alimentação, e um povo que não tem soberania sobre a alimentação é absolutamente vulnerável. As pessoas estão condicionadas a viver dessa forma que não é boa para a sua saúde. Você, como indivíduo, tem que se mover em uma margem muito restrita de condições, e

estas condições estão produzindo doenças evidentes. Por exemplo, temos um crescimento descomunal do câncer, estamos com processos de deterioração genética, aumento de doenças transmissíveis como a tuberculose, que se tornou resistente, depois de alguns países terem começado a solucioná-la. E por que há tanta resistência? Primeiro porque há uma incapacidade dos sistemas em manter uma terapia, um acompanhamento, apesar de todos os esforços dos programas de tuberculose. Além disso, devemos perguntar, por exemplo, por que há tanta resistência microbiana em geral — não só na tuberculose. Além de outras causas, é preciso atentar que estamos comendo carne de porco e frango que usam hormônios e antibióticos para aumentar a produtividade. Se você ingere permanentemente, em baixas doses, certos antibióticos, é possível que por aí se desenvolva uma resistência, que cada vez se torna pior como um problema de saúde pública. Então, a determinação social no nível desses processos gerais, dos grupos e das pessoas, vai fazendo com que haja adoecimento.

Qual a importância e os limites de políticas focais, que visam reduzir a pobreza e eliminar a miséria, para a saúde?

Tanto o governo brasileiro quanto outros da América latina caem em uma contradição quando, ao mesmo tempo em que estão tocando programas que têm uma franca vontade política de melhorar as coisas para os que têm menos, de corrigir as grandes iniquidades do passado, não são suficientemente fortes e enfáticos em controlar, por exemplo, as grandes transnacionais da alimentação, da produção agrícola, da indústria em geral. Porque às vezes os governos pensam que é explorando os recursos naturais que vão ter dinheiro para os programas sociais. Mas não poderiam fazer isso sabendo que essa produção se dará à custa de efeitos contrários aos que estão tentando fazer os programas

que tratam de corrigir exatamente o problema que esse modelo produz. Já entramos em um novo milênio e precisamos ter um novo viver, talvez com taxas de crescimento menos agressivas, mas com mais qualidade. A China está crescendo 10%, é o país do mundo que cresce mais rápido, entretanto, para fazer isso, teve que destruir toda a sua água, os bosques, criar situações de crise ecológica profunda, perder direitos sociais, permitir, inclusive, áreas de trabalho escravo. Os chineses não tinham uma crise alimentícia e agora há uma *macdonaldização* da comida chinesa, que era tão rica, tão diversa. Então, tem sido um desenvolvimento falso, um desenvolvimento econômico de índices abstratos, mas que no humano, no social, no epidemiológico, na natureza, é um desastre. Precisamos pensar como fazemos na América Latina para gerar um novo modelo que seja produtivo, que garanta recursos, mas que não seja às custas do ser humano e da natureza.

A defesa de sistemas universais de saúde e da saúde como direito de todos e dever do Estado são bandeiras do movimento sanitário no mundo. Elas ainda dão conta do que se precisa mudar nas políticas de saúde?

São muito importantes, mas não são suficientes. São importantes porque no mundo continuará havendo sempre processos de adoecimento que precisam de atendimento, então, é preciso que haja bons hospitais, um acesso equitativo aos serviços de saúde e aos programas preventivos individuais. Nisso o Brasil avançou muitíssimo e eu creio que é uma fortaleza que o país tem. Mas eu acredito que ainda não foram cobertas essas outras dimensões da saúde, que não se esgotam com a palavra prevenção. Parece que sempre que dizemos prevenção pensamos em vacinas, mas eu me refiro a atuar no controle desses processos estruturais que causam tanto dano à natureza e aos seres humanos. Nenhuma experiência latino-americana abordou de maneira consistente, consolidada, ampla, nacional e integrada todo esse impacto. Existem interessantes experiências na agenda dos países, mas não existe uma consistente política integral de saúde. A universalidade não é só universalidade de acesso clínico e assistencial, é universalidade do *Buen vivir*, de um viver saudável. Se você não pode fazer esportes saudavelmente, trabalhar saudavelmente, ter um consumo racional, se é limitado em sua cultura e identidade, só porque tem acesso a um hospital e a um serviço de saúde, não quer dizer que você tem saúde. Todo esse conjunto de elementos são os determinantes estruturais da saúde.

No Brasil, há a saúde pública e a saúde coletiva. O sr. fala em epidemiologia crítica e em medicina social. Qual a diferença desses campos?

Tradicionalmente há uma divisão entre saúde pública e saúde coletiva. As críticas à saúde coletiva surgem em parte por desconhecimento do que foi a sua realidade, porque a acusação é de que talvez tenha sido feita muita teorização, boas pesquisas, mas que não há dimensão concreta de ação. Pode-se acusar a saúde coletiva de ser teórica e, assim, os da saúde pública seriam os práticos. Mas isso é falso. Vejamos um exemplo: se há uma criança com um problema agudo respiratório infeccioso, nesse momento eu não posso analisar a determinação desse caso, tenho que cuidar dessa criança com um bom atendimento clínico e talvez, em algum momento, bom atendimento cirúrgico. Mas é um erro definir que a análise sobre por que se produziu esse caso deve se limitar ao momento em que a criança chega à emergência do hospital. Existe também uma emergência coletiva, que não é tão visível assim. E isso não vamos atender com vacinação e serviços de atenção primária à saúde: será atendido modificando leis, melhorando o sistema jurídico urgentemente. Por exemplo, como faremos agora para

proteger do problema do câncer as mães trabalhadoras de agroindústrias do Equador, como faremos para protegê-las do aborto, da intoxicação, da má formação congênita, de uma série de problemas de saúde para elas e para as crianças. Já ocorreu uma situação de eu estar com meus alunos na zona rural estudando um problema de uma plantação de bananas e um avião estar fazendo pulverização aérea em cima de nós. Então, o que a saúde pública tradicional irá fazer esperando no hospital ou no centro de saúde com a atenção primária? Nesse caso, é preciso atuar no sentido de colocar uma regulamentação rígida para que as empresas não causem desastres. Outro exemplo: precisamos fazer mudanças imediatas e urgentes para defender a alimentação dos nossos países. Se em todo o território brasileiro se plantar soja para a exportação ou cana para o etanol, de onde vão tirar os alimentos para os brasileiros? E quem produz esses alimentos? Os médios e pequenos agricultores. Então, é necessário protegê-los, garantir crédito, proteger também o mercado nacional, o pequeno vendedor das cidades, para que os grandes centros comerciais não se apropriem de tudo. Isso quem vai fazer? A saúde pública tradicional, esperando no centro de saúde para vacinar crianças? Necessitamos muito de uma epidemiologia do trabalho, uma epidemiologia de proteção do consumidor, necessitamos de um trabalho na área jurídica para que sejam modificadas as normas, necessitamos de pesquisas para termos técnicas, que a lei diga que os agrotóxicos serão classificados de determinada forma e que não poderão ser utilizados de certa maneira. Nesse caso dos agrotóxicos, o Brasil avançou muito graças à academia, às boas pesquisas que esse país tem sobre os agrotóxicos. Então, como podem dizer que isso não é prático, que não é importante para modificar a saúde? O que acontece é que há pessoas que ignoram que o mundo da saúde vai além dos hospitais e dos centros de saúde. ●

14ª CNS: Gestão do SUS

Desafios para a gestão pública dos serviços, do trabalho e da educação terão destaque nos debates

André Antunes

A gestão ineficiente é com frequência apontada como um entrave para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). A 14ª Conferência Nacional de Saúde será uma oportunidade para profissionais de saúde, gestores e usuários do SUS discutirem propostas para solucionar os problemas nesse campo, como forma de garantir a qualidade do acesso e do acolhimento no atendimento. Um dos sub-eixos da Conferência será: ‘Gestão do SUS (Financiamento; Pacto pela Saúde e Relação Público x Privado; Gestão do Sistema, do Trabalho e da Educação em Saúde)’.

O desafio para a gestão pública dos serviços do SUS, em um contexto de embate entre o público e o privado na saúde, é objeto de reportagens da revista *Poli* desde a edição 16. Já o financiamento, também abordado em números anteriores, é discutido com mais detalhes na reportagem desta edição sobre a **Emenda Constitucional 29**. Nesta matéria, o enfoque será as principais demandas na área da gestão do trabalho e da educação na saúde e a descentralização e regionalização do SUS.

Valorização do trabalhador

A gestão eficiente do SUS, como aponta o documento orientador da 14ª Conferência, passa por uma política de valorização dos profissionais de saúde. A precarização dos vínculos e a falta de perspectivas de carreira deverão ser levadas em conta nos debates. “Um número elevado de profissionais trabalham sob contratos precários, principalmente na atenção básica, em que é fundamental garantir vínculos maiores entre profissionais e comunidade”, diz Pedro Tourinho, do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Para ele, é necessário frear a terceirização da gestão, expressa atualmente no aumento da participação das Organizações Sociais (OS) em vários estados.

Segundo a pesquisa ‘Precarização e Qualidade do Emprego no Programa Saúde da Família’, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 2006, 68,6% dos médicos, 60,5% dos enfermeiros, 63,2% dos dentistas, 41,7% dos técnicos e auxiliares de enfermagem e 52,6% dos Agentes Comunitários de Saúde das equipes de Saúde da Família no Brasil trabalhavam sob vínculos empregatícios precários. “A definição de trabalho precário é mais abrangente do que a contratação formal do profissional. Ela inclui baixa remuneração, condições ruins de segurança ocupacional e falta de representação e negociação coletiva”, ressalta Denise Motta, diretora do Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho, na Secretaria de Gestão da Educação e do Trabalho do Ministério da Saúde (Degerts/SGTES/MS). Ela afirma que o Degerts ainda não tem dados mais atuais sobre a precarização no SUS, mas que está “trabalhando na atualização do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde para fazer a junção e sistematização de dados sobre a força de trabalho em saúde no Brasil”.

A falta de perspectivas de carreira para os trabalhadores da saúde, segundo o CNS, é outro fator que coloca em xeque a gestão do SUS. A lei 8.142/90 estabeleceu que os municípios, estados e Distrito Federal criassem comissões para elaboração do Plano de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS) no SUS, como um dos pré-requisitos para o recebimento de recursos por parte do governo federal. No entanto, isso não foi suficiente para garantir a implantação dos planos em todo o país. “Atualmente estamos debatendo a regulamentação do **decreto 7.508**, ressaltando a importância de, no Contrato Organizativo de Gestão Pública, as ações relacionadas à gestão e educação do trabalho em saúde – como democratização das relações de trabalho, despreciação e carreira multiprofissional –

Define os valores mínimos que os entes federados devem reservar para a saúde e estabelece os gastos que podem ser considerados ações de saúde. A regulamentação da EC 29 foi aprovada na Câmara no dia 21 de setembro, e agora o texto está no Senado.

Divulgado por meio da Portaria nº 399, de 2006, estabeleceu diretrizes para a descentralização e a regionalização do SUS, reiterando as responsabilidades de cada ente federado na gestão dos serviços, do trabalho e da educação em saúde.

estarem expressamente descritas como metas a serem alcançadas pelos gestores nas três esferas”, aponta Denise Motta.

Educação Permanente

Pedro Tourinho espera que também sejam discutidas na 14ª CNS demandas referentes à formação de profissionais. Nesse campo, segundo ele, deverá ter destaque a busca pela consolidação da educação permanente em saúde, estratégia baseada na integração entre a educação e o trabalho no SUS. “Hoje há um predomínio da formação de profissionais por meio de cursinhos, de pacotes de conhecimentos pré-formatados. Precisamos incrementar esse processo de formação com as tecnologias que levem em conta elementos de caráter político e econômico do atendimento à saúde, seguindo a lógica da educação permanente como ela foi pensada em 2004”, diz Tourinho.

Ele faz referência ao ano de edição da Portaria 198, que instituiu a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (Pneps), criando os Pólos de Educação Permanente em Saúde. Essas seriam as instâncias regionais de articulação entre instituições formadoras, gestores, serviços e controle social para definir prioridades e formular projetos pedagógicos. Carlos Maurício Barreto, professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EP-SJV/Fiocruz), afirma que a Pneps foi concebida como uma tentativa de “superar uma concepção sobre gestão do trabalho que, em termos da qualificação, considerava os trabalhadores como ‘recursos humanos’”. Segundo ele, essa concepção via como “inevitável a primazia do mercado e a perda de direitos da classe trabalhadora”. Ele conclui: “Com isso, a formação ficava muito voltada à adaptação dos trabalhadores a essa realidade”.

Em 2007, por meio da Portaria 1.996, foram estabelecidas as diretrizes para a implementação da Pneps, sendo criadas as Comissões Permanentes de Integração Ensino-Serviço (Cies) – substituindo os Pólos – e os Colegiados de Gestão Regional (CGR), reunindo gestores de todos os territórios abrangidos pelas regiões de saúde. “Com isso mudaram-se as bases de alocação de recursos e de decisão sobre a educação permanente, e a corrente anterior voltou a ser predominante”, analisa Carlos Maurício. “Hoje, apesar de ainda se falar em Educação Permanente em Saúde, não se busca discutir as necessidades de qualificação para além da reprodução dessa ‘cara’ atual do mundo do trabalho”, diz.

Municipalização e regionalização

A descentralização político-administrativa e a regionalização da rede de serviços do SUS são princípios previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Saúde. Segundo o professor-pesquisador da EPSJV, Gilberto Estrela, a descentralização definiu os municípios como base de alocação de recursos e de organização do sistema e ampliou o acesso aos serviços de atenção básica, que, segundo ele, hoje chegam a 90% dos municípios brasileiros. O problema é que a maioria deles não tem capacidade para oferecer atenção em todos os níveis de complexidade. “Cerca de 80% das cidades brasileiras são de pequeno porte, e não têm recursos para prover ações de média e alta complexidade”, diz Estrela.

A partir da promulgação da Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS), em 2001, foi dada maior ênfase à regionalização. “Mais tarde isso foi incorporado no Pacto pela Saúde. A ideia é que os serviços de atenção básica nos municípios de pequeno porte encaminhem os pacientes para os serviços mais complexos localizados nos municípios de grande porte”, afirma Gilberto.

Para Pedro Tourinho, o decreto 7.508, promulgado em junho, pode significar avanços na regionalização. O decreto visa à estruturação das regiões de saúde, que são áreas constituídas por vários municípios limítrofes em que a organização, planejamento e execução das ações e serviços de saúde são integrados. Segundo ele, a principal inovação do decreto é a instituição do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP), assinado entre os entes federados para consolidar as regiões de saúde e prover o atendimento integral à população dos municípios circunscritos a ela.

Gilberto Estrela, contudo, aponta que falta infraestrutura para garantir a integralidade, principalmente nas áreas afastadas dos grandes centros urbanos. Ele afirma que, hoje, a rede de média e alta complexidade do SUS encontra-se muito centralizada e privatizada. “A rede que nós temos é do sistema antigo, com os hospitais públicos muito polarizados nos grandes municípios e nas capitais” diz, completando: “Quando as pessoas nas cidades pequenas precisam de atendimento mais complexo, são forçadas a fazer uma viagem longa. Para garantir a integralidade seria preciso ter mais recursos, para ampliar a rede de média e alta complexidade do SUS”.

Regulamenta a Lei Orgânica da Saúde, criando mecanismos de pactuação entre municípios, estados e União de modo a consolidar as regiões de saúde e garantir o acesso da população aos serviços de saúde nos diversos níveis de complexidade.

Comunidade na avaliação e no controle do SUS

Controle social fará parte das discussões da 14ª CNS

Raquel Torres

A Conferência Nacional de Saúde é uma das instâncias formais de participação popular na avaliação e formulação de propostas para a saúde. E o tema 'Participação da comunidade e controle social' é justamente um dos três sub-eixos que vão orientar as discussões neste ano (para saber mais sobre o assunto, leia a reportagem de capa da Poli nº 17).

Foi em uma Conferência – a 8ª – que outros espaços de controle social foram estabelecidos para o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), que ainda nem existia: esses espaços são os conselhos de saúde, órgãos deliberativos organizados tanto no âmbito municipal como no estadual e nacional. Em 1990, a lei nº 8.142 institucionalizou os conselhos como instâncias de controle social. Mais de 20 anos depois, os desafios ainda são muitos.

O professor Leonardo Avritzer, do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), explica que, do ponto de vista normativo, o controle social na saúde é bem estruturado. “Mas quando examinamos um pouco mais detalhadamente os conselhos, vemos que há variações e fragilidades, especialmente entre os conselhos municipais”, observa.

De acordo com ele, algumas características podem influenciar o bom funcionamento dos conselhos. “O tamanho da cidade é uma. Geralmente, eles são mais organizados nas maiores. Também é importante a organização da própria sociedade civil, que varia de lugar para lugar, independentemente do tamanho. Além disso, em muitos casos, as

O Nacional já existia desde 1937, mas era um órgão consultivo do Ministério da Saúde e seus membros eram indicados pelo Ministro.

administrações municipais interferem muito nos conselhos desses entes federativos”, enumera.

Os conselhos têm basicamente duas funções: atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive no aspecto financeiro. De acordo com Leonardo, hoje, o controle é a principal função, especialmente em relação ao financiamento. “O Brasil tem um Fundo Nacional de Saúde que transfere dinheiro para os demais entes federados, e a prestação de contas disso tem que ser aprovada pelos conselhos”, diz o pesquisador. Ele observa também que, por conta disso, os governantes acabam tendo forte interesse na organização dessas instâncias. “Há conselhos que se reúnem apenas duas vezes por ano, justamente apenas para aprovar contas. Isso demonstra que eles praticamente são instrumentalizados pelos governantes”, critica.

Participação da comunidade?

Pela lei, os conselhos devem ser compostos por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, com um peso bem significativo para esses últimos: cada conselho deve ter 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% de gestores e prestadores de serviços. Mas Leonardo diz que, na prática, o acesso da comunidade varia, principalmente nos municípios. “Em Salvador, até 2004 o Conselho Municipal tinha na sua representação a arquidiocese local e a organização comercial. Isso retirava quase toda a possibilidade de as pessoas poderem participar de fato”, exemplifica.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresenta dados inquietantes em relação à composição dos conselhos municipais. A última Pesquisa de Informações Básicas Municipais, em 2009, revelou que os conselhos de 195 municípios não eram paritários, como determina a legislação. E, entre os que eram paritários, 12,1% não eram deliberativos, ou seja, não tomavam as decisões propriamente. Além disso, em 63 municípios o conselho não havia se reunido nenhuma vez no último ano. A boa notícia é que quase todas as cidades têm conselhos: apenas 148 dos mais de cinco mil municípios brasileiros declararam não ter.

Leonardo afirma que mesmo este último dado, mais animador, pode não corresponder exatamente à realidade. “Estou convencido, pela experiência de nossas pesquisas [no Projeto Democracia Participativa, na UFMG], de que esse número está equivocado. O IBGE acaba aferindo apenas se existem conselhos se reunindo duas vezes ao ano. Isso não distingue cidades onde o conselho realmente funciona daquelas onde o prefeito organiza para rodar uma ata semestralmente. Acredito que haja menos conselhos do que mostram as pesquisas”, diz.

Apesar das dificuldades, Leonardo acredita que há alguns avanços. “Nos últimos anos houve um fortalecimento dos conselhos nacionais. Os ministros têm participado mais dos conselhos, eles estão mais deliberativos e muitas decisões importantes têm passado por eles. Além disso, o controle do financiamento, ainda que com alguns defeitos, também está mais fortalecido. E há conquistas em áreas específicas. A saúde indígena melhorou, e é uma reivindicação antiga de um conjunto de atores importantes e que aparecia nas discussões dos conselhos. Começou também uma discussão mais avançada sobre equidade por parte do poder público, e isso também começou nos conselhos”, exemplifica. ●



Mesa de encerramento da Conae, realizada em 2010 com o objetivo de subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação

Educação para os próximos dez anos

Projeto de Plano Nacional de Educação que tramita no Congresso tem muitas divergências com as propostas elaboradas pela sociedade

Raquel Torres

Quando o governo federal convocou a 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2009, as expectativas em geral eram boas. Afinal, o objetivo era que as propostas do encontro – precedido por etapas municipais e estaduais – servissem como subsídios para a construção do novo Plano Nacional de Educação (PNE), que deve orientar as ações em educação até 2020. E, se um plano instituído por lei vai dizer o que importa e o que precisa ser feito para a educação no país, nada mais desejável que ele seja baseado em um processo com ampla participação popular, como a Conae.

A Conferência foi realizada em 2010, com a cobertura da revista *Poli*. Muitos temas foram debatidos, conclusões foram tiradas, um grande documento final foi redigido e, em dezembro daquele ano, o governo enfim enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei que cria o PNE, com 20 metas específicas e uma série de estratégias para alcançá-las. E aí vieram surpresas: alguns pontos muito importantes do projeto estão em completa dissonância com as demandas e resoluções da Conae.

Isso ajuda a explicar as cerca de três mil propostas de emendas ao texto enviadas pela sociedade civil à Câmara dos Deputados, onde o projeto está tramitando até hoje. Entre as principais críticas estão os fatos de o projeto não fazer uma avaliação da situação atual; de não prever um monitoramento eficiente de seu cumprimento; e, principalmente, de o montante de recursos financeiros proposto não ser suficiente.

Financiamento: eterna preocupação

O financiamento é o ponto de divergência mais gritante. Na Conae, os recursos financeiros foram destaque, e definiu-se que até 2020 o Brasil precisaria conseguir investir no mínimo 10% de seu PIB em educação – sendo 7% até 2014. O projeto que o governo enviou ao Congresso muda isso, e estabelece que 7% do PIB devem ser o mínimo alcançado no fim da década.

Segundo Arlindo de Queiroz, diretor de programas da Secretaria Executiva Adjunta do Ministério da Educação (MEC), o percentual proposto dá conta das metas estabelecidas. “Temos um PIB crescente, o que ajuda. E teremos também um bônus demográfico, a população vai encolher. Haverá uma redução de indivíduos da ordem de quase seis milhões de estudantes na próxima década”, aponta.

O ministro da Educação, Fernando Haddad, também tem feito pronunciamentos afirmando que este é um percentual exequível e suficiente para atender às metas do Plano, mas pesquisadores e militantes de movimentos pela educação discordam. O Ministério enviou ao Congresso uma nota explicativa apresentando os cálculos que levam aos 7%. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, por sua vez, divulgou a nota técnica ‘Por que 7% do PIB para a educação é pouco? – Cálculo dos investimentos adicionais para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade’, em

que, baseada no próprio documento do MEC, analisa cada meta do PNE e conclui que os 7% não seriam suficientes para alcançá-la. Segundo o documento, o montante necessário seria mesmo o de 10% do PIB.

Considerando o PIB de 2010, a diferença entre 10% e 7% é de mais de R\$ 100 bilhões. Como a Campanha e o MEC podem partir das mesmas metas e chegar a resultados tão distintos? A diferença entre as contas do governo e da campanha tem a ver com o padrão mínimo de qualidade a ser atingido.

Custo-aluno-qualidade: qual deve ser o padrão?

A Conae decidiu que se deveria calcular um valor mínimo para ser investido pelo poder público anualmente, por aluno, para se atingir um ensino de qualidade. Esse seria o valor a ser usado como principal referência para o financiamento da área. Na verdade, a ideia não é nova, e é inclusive uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996.

O PNE também apresenta a meta de estipular esse valor – o chamado custo-aluno-qualidade (CAQ) –, mas não diz até quando isso deve ser feito. O problema é que, de fato, já existe um CAQ inicial (o CAQi) estabelecido por uma resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) em 2008, mas que ainda não foi homologado pelo MEC. O CAQi leva em conta itens como construção de escolas, compra de equipamentos e número de professores, com valores diferenciados para educação do campo, indígena e para alunos com necessidades especiais, por exemplo.

Em seus cálculos, a Campanha usou o CAQi, enquanto, de acordo com o dirigente da Campanha, Salomão Ximenes, o MEC adota o valor de aluno-ano atualmente praticado (que não é estabelecido de acordo com padrões de qualidade). Na avaliação de Ximenes, é importante inverter a lógica do financiamento. “Hoje, temos um recurso pré-estabelecido e, com ele, faz-se o que for possível. A lógica do CAQ é a inversa: primeiro, vê-se quanto é necessário”, diz.

Segundo Clélia Brandão, conselheira da Câmara de Educação Básica do CNE, a resolução do Conselho que estabelece o CAQi pode ser homologada ou recusada pelo Ministério, mediante uma justificativa. “Se houver algum problema, o MEC precisa elaborar uma nota técnica e devolver ao Conselho, para que ele reavalie o tema”, explica. Ela afirma que até hoje isso não foi feito. “Não sabemos quais são os nós que o MEC vê nesse parecer. Não temos nenhuma avaliação do Ministério e nenhuma justificativa de por que ele ainda não foi homologado”, diz.

Comparações com outros países

Haddad tem dito também que os 7% seriam um valor razoável, já que muitos países desenvolvidos investem em educação entre 6% e 8% de seus PIBs. De acordo com Ximenes, aí está um outro problema, já que há pelo menos duas características que diferenciam o Brasil desses países. “Eles já democratizaram as oportunidades de acesso à escola há muito tempo. No Brasil, essa ainda é uma tarefa atual. É necessário um investimento mais forte agora, quando é ainda preciso construir escolas e universidades e contratar professores, por exemplo”, aponta, explicando a primeira característica.

A segunda tem a ver com o próprio referencial do PIB, que, segundo Ximenes, deve ser visto com cuidado. Isso porque muitos dos países que investem de 6% a 8% têm um PIB altíssimo para uma população em idade escolar não necessariamente tão grande.

Isso é o que demonstra o professor Nelson Cardoso do Amaral, da Universidade Federal de Goiás (UFG), no artigo ‘O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil’. Segundo o estudo, o Brasil investe hoje cerca de 4% de seu PIB em educação, o que corresponde a US\$ 959 anuais por aluno. O Yemen, por sua vez, investe quase 10% do seu PIB, mas isso

significa menos de US\$ 500 por aluno. Enquanto isso, os 2,9% do Uruguai correspondem a US\$ 1.348 por aluno e, na Noruega, 7,2% do PIB significam US\$ 15.578 por aluno.

Se o Brasil aplicar 7% de seu PIB em 2020, como propõe o projeto do governo, chegará a US\$ 2.854 por aluno por ano – considerando o aumento do PIB e a diminuição da população previstos. É melhor do que hoje, sem dúvida, mas ainda muito abaixo de países como Portugal (5,5% do PIB e US\$ 5.592), Coreia do Sul (4,6% do PIB e US\$ 5.466), Canadá (5,2% do PIB e US\$ 7.677), e Estados Unidos (5,3% do PIB e US\$ 8.816). Mesmo com 10% do PIB, em 2020 o Brasil chegaria a um valor inferior ao destes países: cerca de US\$ 4.080.

10% do PIB: essa meta é possível?

Ximenes afirma que um dos debates mais importantes diz respeito às fontes de receitas necessárias. De acordo com ele, há alguns caminhos. “Temos, por exemplo, os recursos do Fundo Social do Pré-Sal, a questão da revisão do modelo de partilha de royalties, a taxação do lucro líquido das empresas estatais e a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas. Estamos preparando uma nota técnica que descreva estas opções”, observa.

Uma questão levantada durante a Conae é a necessidade de se aprovar uma Lei de Responsabilidade Educacional, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal, para penalizar governos que não cumpram as metas estabelecidas em seus planos de educação, inclusive metas de financiamento. O projeto de lei 8.089/2010 foi enviado pelo governo ao Congresso com essa intenção, mas Ximenes o classifica como “limitado”. “Ele se resume a dizer que cabe à sociedade civil fazer uma ação coletiva promovida no judiciário, para defesa da educação. Isso já existe”, diz.

Planejar sem diagnosticar

Para Roberto Leher, professor e pesquisador da Faculdade de

Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), há um problema mais profundo que o do financiamento que deve ser levado em consideração: “O projeto não parte de um diagnóstico da situação. Sem isso, fica vago”, diz. Ele explica que, na legislação, há três grandes níveis para normatizar a educação: “Um capítulo na Constituição, com os princípios gerais; a LDB – que estabelece diretrizes, mas de fato não define bases materiais –; e o PNE, que deve ser o ordenamento mais operativo. O que mais importa nesse plano são as estratégias”, diz o professor.

Só que, de acordo com ele, essas estratégias são muito imprecisas. “Fala-se em ‘incentivar’, ‘apoiar’, ‘favorecer’, ‘fomentar’. Isso tudo é genérico. Na verdade, não existe nada muito determinativo”, critica. Ele diz que isso é visível inclusive na questão do financiamento. “Estabelece-se um percentual do PIB a ser investido, mas não há nenhum mecanismo que explicita como esse percentual será alcançado”, critica.

Recursos públicos para o sistema privado

Uma série de estratégias do projeto cita que a ampliação de vagas e da jornada escolar será feita por meio de instituições privadas, desde a educação infantil até a superior. Para Leher, fica claro que “esse projeto é um revés no conceito de educação pública”.

Ele observa ainda que, no caso da educação profissional e tecnológica, praticamente todos os artigos que se referem à expansão da rede citam convênios com “entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical”. “Trata-se do sistema patronal – o Sistema S –, que ganha uma dimensão jamais conhecida dentro das políticas educacionais. É um fortalecimento das parcerias público-privadas e, sobretudo, da atribuição da educação da classe trabalhadora ao sistema patronal”, ressalta o professor.

Valorização de profissionais

O projeto tem uma importante meta em relação à remuneração dos profissionais: diz que se deve aproximar o rendimento médio dos trabalhadores do magistério do rendimento de profissionais de outras categorias. Mas Ximenes tem críticas. “Não basta aproximar, mas sim, igualar. A média salarial hoje está em 60% da média dos demais profissionais”, avalia, completando que essa questão volta a tangenciar a necessidade de mais recursos. “Hoje ainda temos dificuldade de garantir a implementação do piso salarial [cerca de R\$ 1.200] que ainda está longe de se igualar à média dos demais profissionais”, observa.

Essa também é a posição de Victória de Melo, coordenadora geral da subseção de Juiz de Fora do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (Sind-UTE-MG). Os profissionais da educação no estado fizeram recentemente uma greve de 112 dias para que o governo reconhecesse o piso salarial da carreira. “Na verdade, não dá para ter valorização de profissionais sem aumentar muito os recursos investidos. Com o valor proposto pelo MEC, as metas de valorização vão ficar só na intenção”, avalia.

Controle social

Quem compara o atual projeto com o PNE anterior vê muitas semelhanças. A erradicação do analfabetismo, a ampliação da oferta e a implementação de planos de carreira para professores são exemplos disso. Isso significa que muitas das metas desse Plano não foram alcançadas. Como fazer para que este funcione melhor? A aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional seria um grande passo, mas o controle social também deve ter um papel importante. E a forma como isso aparece no projeto é outra crítica que se tem feito ao projeto do PNE.

Ximenes avalia que a realização da Conae foi significativa para fortalecer o controle social, e que o projeto consolida a institucionalidade das

Conferências Nacionais ao indicar que devem ser realizadas pelo menos duas durante a próxima década. Além disso, ele elogia a criação dos Fóruns Municipais, Estaduais e Nacional de Educação, que não serão normativos, como os conselhos, mas terão a função de avaliar o Plano e de organizar as Conferências.

Mas Leher tem algumas ressalvas. “O Fórum, que vai instituir as Conaes, é constituído por entidades selecionadas cuidadosamente pelo governo, priorizando entidades patronais e que se coloquem de alguma forma como alinhadas às políticas governamentais. Nessa perspectiva, não sou muito otimista quanto à possibilidade de a próxima Conae fazer um diagnóstico rigoroso de avaliação crítica dos desdobramentos”, opina.

Como pressionar por mudanças

A tramitação ainda está longe de terminar. Na Câmara há quase um ano, o projeto ainda precisa ser votado nessa Casa – o que passa por avaliar as quase três mil emendas – e, depois, segue para o Senado, onde ainda pode sofrer mudanças. Depois, vai para sanção presidencial. Por isso, ainda é possível fazer com que a Lei seja publicada mais de acordo com as demandas de militantes da área.

Ximenes explica que, para dar ‘gás’ a isso, foi criado o movimento ‘PNE pra valer’. “Trabalhamos na construção de emendas e de notas técnicas. E estamos fazendo o debate social, voltado aos estados e municípios”, diz.

Para Leher, é necessário haver um protagonismo a partir da base: escolas e sindicatos. “Estamos vivendo um extraordinário ciclo de greves em praticamente todos os estados, mas não conseguimos unificar isso. Claramente a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) não conseguiu, ou não desejou, se constituir num espaço capaz de fazer uma convocatória nacional. Isso seria importante”, avalia. ●

O SUS e a filantropia

Veja como se dá a relação entre o SUS e as entidades beneficentes sem fins lucrativos

Raquel Torres



SXC

70% dos hospitais filantrópicos são conveniados ao SUS

Entidades filantrópicas são responsáveis por 50% a 60% dos serviços que o Sistema Único de Saúde (SUS) presta à população brasileira hoje. O dado, da coordenadora do Instituto de Direito Sanitário, Lenir Santos, é acompanhado pela fala de Wilson Fantin, diretor financeiro da Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB): “A saúde pública no Brasil dificilmente funcionaria sem nós, ou funcionaria muito precariamente”. Como essa situação se construiu e que consequências ela tem? Isto é o que você vai ler nesta reportagem, que encerra a série especial da revista Poli sobre a relação entre público e privado na saúde.

Saúde como dever do indivíduo

Antes de a Constituição de 1988 determinar que saúde é um direito de todos e dever do Estado, as coisas eram bem diferentes. Em boa parte da história do Brasil, o Estado foi encarregado de cuidar de problemas coletivos de saúde, como o controle de epidemias, mas o atendimento aos indivíduos era considerado responsabilidade particular. Isso é o que explica Eleutério Rodriguez Neto, no livro ‘Saúde: promessas e limites da Constituição’. Nesse contexto, o autor ressalta o papel da filantropia para o atendimento individual aos pobres e ‘desvalidos’: “Verifica-se que durante longo tempo a assistência médica ficou sob responsabilidade da iniciativa privada, fosse ela de cunho religioso e filantrópico, ou proporcionada pelas sociedades de auxílio mútuo, muitas vezes também ligadas às irmandades, ou, ainda, pela compra direta dos serviços ofertados pelos diversos profissionais no mercado da cura”, escreve.

Mudanças de concepção

Ao longo do século XX, essa maneira de organizar e compreender a saúde foi se modificando, principalmente a partir de mudanças políticas na Europa, com o advento da ideia de Estado de bem-estar social. Foi aí que a saúde – mesmo a individual – passou a ser considerada de interesse público.

A Constituição de 1988 foi escrita em meio a essas ideias, mas a promulgação do texto não significou o fim das instituições filantrópicas. Ao contrário, a Constituição também delega às instituições privadas – e, preferencialmente, as filantrópicas – a possibilidade de atuarem no SUS, por meio de convênios.

De acordo com Gastão Wagner, médico e professor do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a estatização dessas entidades chegou a ser uma alternativa pensada na época, durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde, onde nasceu o projeto do SUS. “Chegou a haver votação sobre isso, e muitos delegados defendiam a nacionalização. Mas outros acreditavam ser melhor a manuten-

Num Estado de bem-estar social, cabe ao Estado garantir serviços públicos e proteção à população, assegurando direitos como educação, saúde, e habitação.

ção das entidades, com a regulação de convênios. Acabou ganhando a segunda proposta”, conta. E completa: “Não sei se teríamos força política e técnica para outra solução. O movimento da Reforma Sanitária não era suficientemente potente para estatizar hospitais privados nem os filantrópicos, que eram normalmente ligados à Igreja católica, muito poderosa”, avalia.

De acordo com ele, após a promulgação da Constituição, 80% das instituições filantrópicas da saúde se convenciaram ao SUS. “Assim, elas passaram a receber recursos do Sistema para fazerem atendimento ao SUS, enquanto outra parte atende a particulares ou planos de saúde. Existe essa dupla porta hoje”, explica. Ele afirma que, hoje, 70% dos hospitais filantrópicos são conveniados ao SUS e respondem por cerca de 35% da capacidade instalada do sistema na área hospitalar.

Recursos públicos

Além de receberem verbas do Ministério da Saúde a partir de seus recursos orçamentários – em 2009, foram R\$ 7 bilhões –, as instituições consideradas filantrópicas têm imunidade tributária: “Não contribuimos com a cota patronal do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que incide sobre a folha de pagamento, e com ‘tudo o que começa com I’, como imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados (IPI)”, conta Wilson Fantin.

Ele explica que há algumas exigências para se ter essa imunidade: “A principal delas é o atendimento ao SUS em no mínimo 60% de seus serviços. Ou seja, para ser considerada filantrópica, de cada 100 pacientes de uma instituição, 60 precisam ser atendidos gratuitamente, pelos convênios com o SUS”, afirma, ressaltando que há outra possibilidade de uma entidade receber o certificado de filantropia: “Caso a instituição não atenda a esse critério, também é possível ter o certificado quando ela oferecer gratuidade em um valor equivalente a 20% da sua receita, por meio de procedimentos ao SUS. Se um hospital não atende diretamente ao SUS e fatura R\$ 1 milhão por mês, ele oferece ao gestor do SUS R\$ 200 mil em tomografias, resso-

nância magnética, cirurgias e outros procedimentos, independentemente do número de pacientes ou procedimentos realizados”, exemplifica.

Ainda assim, Wilson afirma que as entidades filantrópicas hoje são subfinanciadas, e passam pelos mesmos problemas de faltas de verbas que atingem o SUS como um todo. “Em média, recebemos, por serviço, apenas 65% do que ele custa realmente. Precisaríamos de um ajuste para recebermos o valor justo de acordo com os serviços que prestamos”, diz. Ele lembra que essa é uma questão importante sobretudo em pequenas cidades, onde muitas vezes o único hospital que existe é o filantrópico. “Entre nossos hospitais, 41,9% têm menos de 50 leitos, ou seja, são pequenos hospitais de pequenas cidades, onde muitas vezes são os únicos do local. Mesmo assim, não temos conseguido a remuneração”, critica. Já Lenir Santos diz que o subfinanciamento depende bastante do tipo de atividade que a instituição presta ao SUS.

Gastão concorda que muitas vezes os convênios são realmente ruins, mas, em sua avaliação, um problema maior é a questão da gestão dos serviços, que não está realmente dentro do SUS. Ele acredita que, uma vez estabelecidos os convênios, poderia haver maneiras melhores de gerir os serviços. “O que não houve nesses 20 anos foi a construção de formas de cogestão. O SUS continua apenas comprando serviços. Penso que o Sistema ainda não conseguiu incluir os filantrópicos em sua rede”, diz.

Ele conta que a cidade de Campinas começou a trabalhar na perspectiva da cogestão na década de 1990, mas a experiência não conseguiu avançar muito porque, de acordo com ele, ficou isolada. “Colocamos gestores do SUS dentro das Santas Casas, para que elas fizessem de fato parte da rede. E formamos colegiados com representantes do SUS e das entidades filantrópicas deliberando juntos”, conta. Segundo Gastão, o SUS nunca tentou seguir essa linha. “O importante seria garantir o caráter público efetivamente, mesmo que não se possa mudar o caráter filantrópico. Isso poderia ser feito por meio da gestão”, observa.

Empresariado

Como você já viu, para ser filantrópica, a entidade não precisa ofertar gratuitamente todos os seus serviços. Segundo Lenir Santos, o que é preciso para garantir a imunidade é “não ter finalidade lucrativa”. Ela afirma que o que numa empresa regular se chamaria ‘lucro’, nas filantrópicas é um ‘superávit’, pois precisa ser reinvestido nas próprias atividades e não pode ser distribuído como lucro entre associados.

Mas Gastão diz que, em muitas instituições, “o poder interno foi sendo tomado por grupos médicos” que acabam absorvendo muito desse superávit em forma de honorários. Ele explica: “Filantropos e lideranças religiosas foram perdendo controle dos hospitais, particularmente para grupos de interesses médicos que foram assumindo as mesas diretoras. Eles estabelecem para si próprios honorários muito altos, de modo que esses grupos absorvem boa parte do rendimento, levando ao sucateamento de muitas instituições”, critica, completando: “Isso gera muitos conflitos. Não sei se é moral, mas não é algo ilegal. Esses grupos definem salários altos e priorizam o rendimento de algumas especialidades”.

Virgínia Fontes, professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) e da Universidade Federal Fluminense (UFF), afirma que a apropriação da filantropia pelo meio empresarial não é recente, e nem se dá apenas na saúde. “Empresários se apoiam nessa tradição, que é forte cultural e politicamente, e nela se embasam”, diz, completando: “Embora a questão continue seguindo a ideia do ‘sem fins lucrativos’, característica da filantropia, isso não permanece assim”. Ela diz que até os anos 1960 atividades como saúde e educação eram rentáveis, mas ainda não significavam um pólo empresarial importante. “É a partir dos anos 1960 e 1970 que isso acontece. E, desde então, o avanço de entidades privadas no fundo público significa um processo crescente de privatização da gestão, e um aumento da exploração dessas atividades por empresas, que se responsabilizam por fazer uma parcela da política social com a contraparte dos recursos públicos”, analisa a pesquisadora. ●

Mais um passo para a regulamentação da Emenda 29

Proposta aprovada pela Câmara não define novas fontes de recursos. O próprio relator da proposta reconhece a fragilidade do texto.

Raquel Torres

Nem tudo é negativo

Para Pepe Vargas, há alguma coisa de positivo no projeto aprovado: “Os artigos que definem o que pode ser considerado despesa com serviços públicos de saúde são um avanço”, diz o deputado. Por conta de brechas na legislação, hoje, muitos estados e municípios incluem naquele percentual que precisam investir na área despesas como pagamento de aposentados e gastos com merenda escolar.

Agora, as despesas estão definidas. Entre as ações e serviços que serão considerados como de saúde estão a formação de trabalhadores; a produção, compra e distribuição de medicamentos; a vigilância em saúde; e as obras na rede física do SUS. Não poderão ser consideradas ações de saúde o pagamento de inativos, a limpeza urbana nem ações de assistência social, entre outras.

Você certamente já ouviu falar (e muito) na Emenda Constitucional 29, que trata dos recursos financeiros para a saúde. Já faz 11 anos que a Emenda foi aprovada e incorporada à Constituição, e desde então se aguarda uma lei complementar que a regulamente. Até agora, apesar de diferentes projetos em disputa, essa regulamentação ainda não aconteceu.

Dois anos atrás, a Poli publicou uma reportagem especial sobre isso, apresentando análises sobre os principais projetos em tramitação e identificando dificuldades e expectativas para o financiamento da área. Na época, o então diretor de Programa de Economia da Saúde e Desenvolvimento do Ministério da Saúde, Elias Jorge, deu uma declaração preocupante: “Não basta regulamentar – tem que saber qual é a regulamentação que queremos. Pode ser que, quando aprovada, a lei complementar piore as condições do financiamento da saúde, em vez de melhorá-las”.

Hoje, de acordo com ele, é exatamente esse o cenário que está perto de se tornar realidade. “A Câmara aprovou uma aberração”, critica. Ele se refere ao fato de que, no fim de setembro, os deputados finalmente aprovaram um projeto que veio do Senado e já tramitava na Câmara há três anos. Isso torna a regulamentação muito próxima: agora, o texto só precisa ser votado mais uma vez no Senado para se tornar lei. Só que a proposta aprovada em nada aumenta os recursos financeiros por parte da União, e ainda faz com que a saúde deixe de ganhar anualmente cerca de R\$ 6 bilhões dos estados.

Entendendo o que aconteceu

A Emenda 29 tem dois objetivos básicos: estabelecer os recursos mínimos que União, estados e municípios devem investir, anualmente, em ações e serviços de saúde, e definir o que pode ser considerado ação ou serviço de saúde. Inserida na Constituição em 2000, ela diz que estados e municípios devem aplicar em saúde, respectivamente, 12% e 15% da arrecadação de determinados impostos, enquanto à União cabe investir o montante aplicado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). A Emenda diz que isso deveria ser feito assim até 2004, e uma lei complementar, reavaliada pelo menos a cada cinco anos, é que estabeleceria efetivamente esses percentuais. Essa é a regulamentação em jogo.

O que a Câmara acaba de votar é um texto que nasceu no Senado e já foi aprovado naquela Casa em maio de 2008. De autoria do então senador Tião Viana, a proposta mantinha os percentuais indicados pela Emenda para estados e municípios, mas mudava as regras para a União, ao estabelecer que ela deveria investir em saúde, no mínimo, 10% de suas receitas correntes brutas. De acordo com Álvaro Dias, líder da oposição no Senado, a União investiria assim R\$ 102 bilhões na saúde ainda em 2011, em vez dos cerca de R\$ 70 bilhões que são investidos pelos cálculos de hoje.

O problema é que, na Câmara, no longo processo até a aprovação, a proposta sofreu mudanças tão substanciais que o texto se tornou quase irreconhecível. O que os deputados acabaram aprovando é que a União deve investir em saúde o mesmo que no ano anterior, corrigido pela variação do PIB, e estados e municípios devem investir 12% e 15% de determinadas arrecadações. Parece familiar? E é, mesmo. Nesse ponto, a redação não muda em nada o que já é praticado atualmente.

“A Câmara piorou o projeto”, diz relator

As mudanças começaram com um substitutivo do deputado Pepe Vargas ao projeto. Julgando que os 10% das receitas correntes brutas seriam um valor inatingível, ele apresentou um texto que, apesar de voltar a vincular os investimentos da União ao PIB, criava uma nova fonte de receitas: a Contribuição Social da Saúde (CSS), para suprir a falta de verbas.

Era esse tributo que estava ‘prendendo’ a votação na Câmara – a maior parte do substitutivo já havia sido aprovada, mas faltava definir a base de cálculo para a CSS. Só que a contribuição acabou sendo rejeitada pelos parlamentares. Assim, além de a União não precisar investir nada a mais do

que já investe hoje, não há recursos adicionais para a saúde. O próprio relator do projeto na Câmara, o deputado Eduardo Cunha, reconhece as deficiências do texto. “A Câmara piorou o projeto, porque as obrigações da União colocadas agora são as que já estão previstas e cumpridas”, diz.

Menos recursos

Embora a CSS pudesse significar mais R\$ 20 bilhões para a saúde, muitos afirmam que ela não é necessária, assim como qualquer novo tributo. O senador Álvaro Dias está neste time: “Sou contra qualquer imposto extra. O país já tem uma das maiores cargas tributárias”, diz.

O que pouca gente tem discutido é que apenas uma pequena parcela da população pagaria a CSS, e o valor não seria alto. Ela seria análoga à Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – que significava um desconto de 0,38% sobre movimentações financeiras – mas com algumas diferenças: o desconto seria de 0,1%, e estariam isentos os trabalhadores que recebessem até o teto da Previdência Social, que hoje é de R\$ 3.589.

De acordo com Pepe Vargas, a tributação só incidiria sobre 5% da população. “E mesmo quem ganha um salário alto, como R\$ 9 mil por mês, pagaria no máximo R\$ 6 mensalmente. Essa pessoa, que tem plano privado de saúde e ainda deduz do seu imposto de renda, com subsídio do governo, não quer dar R\$ 6 por mês para a saúde”, critica.

O deputado diz ainda que deveriam ser estudadas outras formas de gerar novas fontes de financiamento que incidissem sobre os mais ricos. “Podemos criar tributos sobre grandes fortunas, acabar com deduções de impostos sobre planos de saúde, fazer com que grandes investidores de ações na bolsa paguem mais. Mas, para isso, é preciso romper com a ideia de que qualquer tributo é pecado mortal”, defende.

Além de não criar uma nova fonte, o projeto ainda retira dinheiro do SUS por parte dos estados. Um dos dispositivos do projeto diz que, antes de retirar esses 12% das arrecadações que vão para a saúde, é preciso remover da



Deputados comemoram aprovação do projeto que regulamenta a Emenda 29

base de cálculo os recursos que vão para o Fundo de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Assim, esses 12% não serão calculados sobre todos os impostos relacionados, mas sobre um valor menor. Supondo que em determinado estado 20% das arrecadações vão para o Fundeb, as contas ficariam assim: sem esse dispositivo do projeto, a cada R\$ 100 que um estado arrecada, R\$ 12 precisam ir para a saúde e R\$ 20 para o Fundeb. Com o dispositivo, a conta de 12% não é mais feita em cima do total das arrecadações, mas sobre esse valor subtraído do Fundeb (no exemplo, R\$ 80). Assim, em vez de investir R\$ 12 em saúde, ele precisará investir apenas R\$ 9,60. Com números pequenos, a diferença parece pouca. Mas, segundo o Ministério da Saúde, a medida deve retirar do SUS cerca de R\$ 6 bilhões anualmente.

Prioridades diferentes

O ministro da Saúde, Alexandre Padilha, disse ao plenário da Câmara que a saúde precisa de mais R\$ 45 bilhões anuais para atingir bons patamares. Segundo o presidente da Frente Parlamentar da Saúde, o deputado Darcísio Perondi, isso é verdade, mas existe uma questão de falta de prioridades no governo.

Do mesmo modo, Nelson Rodrigues dos Santos, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado (Idisa), diz que é necessário não apenas ter mais recursos, mas também mudar essas prioridades. De acordo com ele, gasta-se muito mais com pagamento de dívida pública do que com setores como saúde e educação. Ele afirma que, em 1995, o percentual do Orçamento Geral da União que ia para áreas sociais era 47,5%, e esse valor caiu até chegar a 26,4% em 2005. “Nesses mesmos dez anos, os gastos com a dívida pública saltaram de 18,7% do orçamento, para 42,4% – em 2010, chegaram a 44,9%. O orçamento ficou prisioneiro de uma dívida pública que, quanto mais cresce, mais sufoca os setores básicos que o orçamento tinha que alimentar”, critica.

Há algumas possibilidades de desfecho no Senado: o texto da Câmara pode ser aprovado na íntegra, ou com a rejeição de algumas mudanças (como a questão do Fundeb), ou pode ainda ser totalmente rejeitado. Nesse caso, o Senado pode aprovar na íntegra o texto que saiu desta Casa legislativa ainda em 2008 – aquele que previa os 10% das receitas correntes brutas da União.

Mas Elias Jorge não acredita que isso vá acontecer. “A área econômica não vai deixar”, diz. De acordo com ele, o ideal seria um novo projeto de lei, à parte da regulamentação da Emenda, propondo uma nova contribuição que desempenhe um padrão de equidade. “Embora a CSS não fosse resolver o problema da saúde – ela era ainda tímida –, seria importante. Mas ficou claro que há uma resistência forte”, lamenta.

Romero Jucá, líder do governo no Senado, diz que a União não tem como aumentar seus investimentos, e nem é possível criar um novo imposto agora. Qual seria a solução, então? “Não tem solução”, sentencia o senador. ●

Agentes Comunitários de Saúde em destaque



‘Para Além da Comunidade: trabalho e qualificação dos agentes comunitários de saúde’ é produto de uma pesquisa empírica que faz a opção por integrar a perspectiva de instituições e de atores sociais ao referencial mais global de constituição das políticas públicas. A compreensão de qualificação profissional como um construto formado tanto pela formação dos trabalhadores como pela sua vinculação institucional e pelo valor social atribuído ao trabalho é um diferencial conceitual que perpassa os textos. A concepção de trabalho e qualificação expressa a atuação das sete autoras,

que são docentes da educação profissional em saúde envolvidas na formação dos ACS.

O livro compõe-se de quatro capítulos, que transitam pelos temas das políticas públicas, a partir da reflexão sobre a transformação conservadora, alinhada ao modelo econômico neoliberal, operada no Estado brasileiro nos anos 1990 e suas repercussões no campo da saúde, particularmente, na situação dos trabalhadores desse setor. No primeiro capítulo são abordados os resultados restritivos às políticas sociais, localizando a atuação dos organismos internacionais, a configuração do SUS, especialmente da atenção básica, contrapostos à concepção de Estado defendida pelos movimentos sociais, entre eles, o da Reforma Sanitária.

O segundo capítulo parte da institucionalização da “questão dos recursos humanos em saúde”, iniciada na década de 1970, quando esteve associada ao desenvolvimento de recursos humanos e tendo o PPREPS como marco inicial do planejamento governamental. Alternando análise de documentos e entrevistas, o texto segue até a reconfiguração da questão de RHS, tanto na organização do Ministério da Saúde, quanto no compromisso da agenda pública com o tema, quando é criada a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES).

No terceiro capítulo, as autoras tratam dos diferentes significados atribuídos ao conceito de comunidade, evidenciando sua relação com as tentativas de ocultamento de tensões travadas em relação ao Estado, desfazendo a aparente unidade que o termo comunidade confere às políticas e às práticas sociais voltadas à população mais empobrecida do país. O quarto capítulo focaliza as compreensões sobre o trabalho e a formação, em estreito diálogo com o material das entrevistas. A partir da análise empreendida, as autoras demonstram a fragilidade de convergências amplamente aceitas sobre o sentido do trabalho do ACS, como a que aponta para a sua função de elo entre os serviços e a população bem como sua própria identificação como trabalhador do setor saúde. Semelhante problematização é desenvolvida tendo por base as disputas em torno do modelo de atenção primária à saúde.

O livro é, por fim, capaz de provocar reflexões necessárias ao leitor interessado nas políticas públicas, por proporcionar uma análise que evoca elementos visíveis da formação e do trabalho cotidiano do ACS conectada a uma reflexão densa sobre a complexidade do contexto político no qual emerge esta ocupação.

Para Além da Comunidade: trabalho e qualificação dos agentes comunitários de saúde,
Mônica Vieira, Anna Violeta Durão e Márcia Raposo Lopes (org)
EPSJV/Fiocruz, 2011, 210p.

Angélica Fonseca é professora-pesquisadora da EPSJV/Fiocruz ●

PUBLICAÇÕES



Entre proteção e punição – o controle sociopenal dos adolescentes
Maria Liduina de Oliveira e Silva
Unifesp, 2011, 248p.



O continente do labor
Ricardo Antunes
Boitempo, 2011, 176p.



Trabalho e dialética
Jesus Ranieri
Boitempo, 2011, 176p.

INDÚSTRIA CULTURAL

O século XX assistiu a um desenvolvimento acelerado dos meios de comunicação, bem como sua rápida popularização e disseminação pelo planeta. Ao mesmo tempo em que se dava esse desenvolvimento, crescia o coro de vozes que viam no emprego da tecnologia nos processos de produção cultural um caminho para a democratização do conhecimento e para a emancipação do indivíduo. Em meio à euforia causada pelo potencial comunicativo de tecnologias como o cinema e a televisão, existiam, porém, aqueles que apresentavam postura mais cética frente a esse processo. Uma das respostas veio na forma do conceito de indústria cultural, elaborado pelos filósofos alemães Theodor Adorno e Max Horkheimer.

Cultura como estratégia de dominação

O objeto de estudo desses autores eram os produtos culturais que, após o desenvolvimento das técnicas modernas de reprodução, passaram a fazer parte do cotidiano de cada vez mais pessoas. A expressão ‘indústria cultural’ foi utilizada pela primeira vez no livro *Dialética do Esclarecimento*, escrito por Adorno e Horkheimer e publicado em 1947. No artigo ‘A atualidade da crítica de Adorno à indústria cultural’, o professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) Rafael Cordeiro Silva explica que a obra buscou fazer uma leitura filosófica do Iluminismo, contrapondo-se à concepção de história como progresso contínuo. Os iluministas, segundo Silva, entendiam que a razão levaria ao desenvolvimento da espécie humana, através das conquistas materiais, que assegurariam, por exemplo, maior domínio sobre a natureza. Adorno e Horkheimer defendiam, contudo, que o aspecto emancipatório da razão foi deixado em segundo plano em favor da razão instrumental, que buscava o domínio técnico-científico da natureza, incluindo a natureza interior do homem e do mundo social.

A indústria cultural seria produto dessa razão instrumental. “Isso começa no século XVIII, com a produção em série e a comercialização da literatura, e no século XX se amplia com as novas expressões culturais, como o cinema, o rádio e a televisão”, explica Bruno Campanella, professor da Universidade Federal Fluminense (UFF). “A cultura passou a ser produzida e distribuída de maneira a atingir o maior número possível de pessoas, adquirindo um caráter massificador, que acabou por naturalizar a visão de mundo das elites”, diz. A ideia é que, numa lógica de mercado, a cultura também vira mercadoria e estratégia de controle. Sabe esses cantores e bandas que parecem todos iguais, reproduzindo um certo padrão de música que ‘deu certo’ comercialmente? Ou então aquelas telenovelas que parecem seguir a mesma fórmula, sendo esteticamente parecidas e tendo sempre a mesma estrutura, os mesmos tipos de personagens e até o mesmo final feliz? Ou ainda revistas que impõem a seus leitores, veladamente, um certo modelo de consumo e comportamento? Esses são típicos produtos da indústria cultural, que padroniza as expressões artísticas para que elas possam ser facilmente reproduzidas e comercializadas. E essas ‘mercadorias’ são importantes tanto para gerar lucros como para disseminar determinadas crenças e formas de se comportar. Por isso, em geral deixam pouco espaço para que o consumidor reflita sobre o que está vendo,

ouvindo ou lendo. A ideia de indústria cultural, portanto, tenta um diálogo com o pensamento marxista. “Esse conceito busca refletir sobre as implicações que a base material do sistema capitalista – ou seja, o controle dos meios de produção pelas elites –, teriam na conformação da ideologia”, diz Campanella.

Segundo Manoel Dourado Bastos, professor de Sociologia da Arte na Universidade Estadual de Santa Catarina (Udesc), no entanto, para entender o conceito de indústria cultural, é preciso entender o contexto histórico em que ele foi elaborado. “Entre as décadas de 1930 e 1940, Adorno e Horkheimer confrontaram-se com a ascensão do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha, bem como do stalinismo na União Soviética”, afirma Bastos. Os filósofos constataram que tanto a derrota da nazifascismo na 2ª Guerra Mundial quanto a revolução proletária na Rússia não trouxeram o fim da dominação do homem pelo homem. “Fugindo do nazismo, os autores foram para os Estados Unidos, onde caíram em Los Angeles, o olho do furacão da produção cinematográfica norte-americana. O país estava em plena fase de consolidação do capitalismo monopolista, com a lógica da produção em série do fordismo”, diz. Traçada para o campo da cultura, essa lógica de articulação mercadológica entre cultura, arte e diversão pas-

Movimento intelectual europeu que, no século XVIII, afirmava a centralidade da ciência e da razão, questionando o dogmatismo religioso e político da época. René Descartes e Jean-Jacques Rousseau são alguns nomes do Iluminismo.

sou a legitimizar o modo de produção capitalista também nos momentos de lazer da classe trabalhadora. Daí a frase de Adorno, de que a “diversão é o prolongamento do trabalho no capitalismo tardio”.

Massificação

Campanella destaca que, na visão de Adorno e Horkheimer, com a produção em série de cultura e sua transformação em mercadoria para ser comercializada visando ao lucro, a produção cultural perdeu o seu valor como forma de expressão. E isso se manifesta, de acordo com o artigo de Rafael Cordeiro Silva, por exemplo, na distinção entre a alta cultura, como a música erudita, e a baixa cultura, produzida pela indústria cultural: “A obra de arte burguesa autônoma, em específico a música, teve sempre a consciência de que não era acessível às massas. Mas nem por isso ela sacrificou sua pretensão em favor de uma audição facilitada [...] Dessa forma, a música ‘séria’ denunciava indiretamente a falsidade da organização social dos homens”. Para o intelectual alemão, explica Silva, a obra de arte “autêntica” estabelece com seu apreciador uma relação que requer “atenção, concentração, esforço e compreensão”. “Por sua vez”, escreve, “os produtos da indústria cultural dispensam qualquer um desses aspectos. Tudo está desde já preparado para que o consumidor não precise utilizar suas faculdades mentais. Tudo é previsível: a maneira como o filme terminará, como uma determinada canção de sucesso desenvolverá seu tema”.

Para professora da UFF Ana Lucia Enne, a divisão da cultura em níveis realizada por Adorno é simplificadora. “Prefiro entender que essa divisão empobrece e simplifica algo muito mais complexo, que é a própria cultura, com sua diversidade e multiplicidade de sujeitos, produtos, ações e intenções. Isso ajuda a quebrar essa construção

hierárquica e compartimentada entre níveis de cultura”, diz. Ela contesta a tese de que a indústria cultural esvazia as disputas políticas no campo da cultura, citando a cultura popular. “Para mim, cultura popular compreende formas de produção, material e simbólica, de atores sociais à margem de uma cultura ‘oficial’, quase sempre ligados a lugares de periferia e à marginalidade. Neste sentido, a cultura acaba funcionando como importante instrumento para a luta política, para a afirmação de identidades e visões de mundo muitas vezes não incorporados por uma cultura elitizada”, diz.

Indústria cultural e hegemonia

De acordo com Manoel Dourado Bastos, o pensador marxista italiano Antonio Gramsci deu uma contribuição importante para a compreensão da indústria cultural, por meio do conceito de hegemonia. “Gramsci estava interessado em reconhecer os mecanismos de relação entre coerção e consenso no capitalismo. Com o conceito de hegemonia, ele apresentou a ideia dos momentos em que o capitalismo se consolida não pela coerção física, mas sim pela aceitação das classes subalternizadas. Nesse processo é que atuam os aparelhos de hegemonia, como a indústria cultural” diz. (Para saber mais sobre hegemonia, leia a seção Dicionário da Poli nº 11). É por meio da hegemonia, diz o professor, que os valores da classe dominante são elevados ao status de consenso. “Gramsci, assim como Marx, entende que a ideologia dominante é a da classe dominante. Mas o detalhe é que essa ideologia dominante, no capitalismo, incorpora elementos das classes populares”, aponta. Para o professor, a indústria cultural faz exatamente isso, incorporando conteúdos aparentemente contestadores apenas para produzir o consenso nas classes subalternizadas em torno do poder do capital. Exemplo categórico disso, afirma Manoel, está na mercantilização da figura de Che Guevara, reproduzido à exaustão em camisetas. “A indústria cultural não só inculca ideias. Ela é a forma da alienação de sua época, ou seja, da dificuldade da aquisição da consciência de classes, já que os trabalhadores não se reconhecem como produtores da cultura”.

Segundo Bastos, os produtos da indústria cultural não são necessariamente de má qualidade. “Um dos nomes moralistas que costumamos dar para eles é ‘lixo cultural’, mas a indústria cultural faz produtos de boa qualidade do ponto de vista estético, como algumas novelas”, diz Bastos. Ele cita a novela ‘Cordel Encantado’, da Rede Globo. “Ela era muito bem-feita, mas ainda assim homogeneizadora, incorporando elementos da cultura popular do Nordeste, como o cordel, de modo a forjar uma integração entre as classes sociais” diz.

Atualidade

Segundo Bruno Campanella, o pessimismo de Adorno frente ao potencial dos meios de comunicação foi alvo de críticas ao longo do tempo. A partir dos anos 1990, com o desenvolvimento das mídias digitais e da internet, essas críticas se renovaram. “Hoje argumenta-se que com a internet ficou mais fácil a circulação de ideias”, diz. Mas ele ressalta que as razões para aquele ‘pessimismo’ continuam atuais: “As ideias que circulam ainda são produzidas por grandes grupos econômicos. A atualidade da crítica de Adorno está no entendimento de que sempre que olhamos a cultura, novas mídias, novas maneiras de produzir arte, não podemos deixar de lado os interesses econômicos que estão movendo essa produção”, defende. ●