

revista

poli

saúde  
educação  
trabalho

Ano VII — N.º 37 — nov./dez. 2014



# DESONERGAÇÃO PREVIDÊNCIA

**Renúncia para quem? Como a política de redução de impostos afeta a economia e os direitos dos trabalhadores**

**COBERTURA UNIVERSAL**  
A mais nova investida  
do capital sobre a saúde

**ENTREVISTA**  
Pablo Ortellado fala sobre política,  
movimentos sociais e internet

Conheça o  
**Poli**

**Material  
Educativo**

**Publicações**



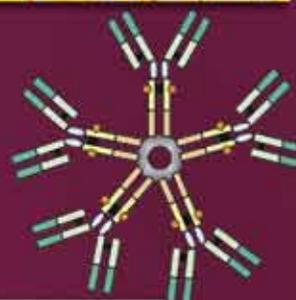
**Ensino Médio Integrado à  
Educação Profissional**



**PROEJA**

**Ensino Profissionalizante  
para Jovens e Adultos**

**Programa  
de Vocação  
Científica**



**Revista**

**TRABALHO, EDUCAÇÃO E SAÚDE**

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

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

**RETS**

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

**Observatório  
Juventude C&T**

**OBSERVATÓRIO  
dos Técnicos em Saúde**

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

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

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

<b>Capa</b>	4
Incentivo às avessas	
<b>Almanaque</b>	11
<b>Em dia com a História</b>	12
Educação na Ditadura	
<b>Entrevista</b>	17
Pablo Ortellado - "As redes sociais estão nas mãos de grandes corporações, que inclusive colaboram com o governo norte-americano"	
<b>Saúde Global</b>	20
Cobertura Universal de Saúde: a nova aposta do capital	
<b>Livros</b>	
Um panorama abrangente da saúde mental no Brasil	24
<b>Dicionário</b>	25
Esatdo de Exceção	

“Criar e manter empregos no Brasil é muito caro”. Essa máxima, muito repetida por entidades empresariais, entende que o custo do trabalho no país, somando a remuneração e o pagamento de impostos para direitos trabalhistas, entrava o desenvolvimento da economia e a contratação formal de trabalhadores. Seguindo esse pressuposto, o governo vem adotando nos últimos anos uma série de medidas que buscam diminuir as obrigações dos empresários com impostos. Uma delas é a mudança na forma de contribuição patronal para a Previdência Social, que, só em 2013, impactou uma perda de R\$19,04 bilhões em sua arrecadação. O orçamento da Seguridade Social, no qual está incluída a Previdência, vem sendo atingido também por outras formas de diminuição de tributos das empresas. A matéria de capa dessa edição da Poli traz uma análise dessas medidas, problematizando sua eficácia em relação aos objetivos propostos e avaliando seus impactos na Previdência Social e na garantia de direitos dos trabalhadores.

Também nesta edição, que é a última de 2014, a revista encerra a série de reportagens sobre o legado deixado pela ditadura empresarial-militar nas áreas sociais. O tema dessa vez são as políticas de educação, que no período passaram por reformas que implicaram num sufocamento dos ainda incipientes movimentos em defesa da educação pública e da educação popular e fortaleceram um projeto educativo mais adequado aos interesses do grande capital que se consolidava no país.

O entrevistado dessa edição é Pablo Ortellado, filósofo e professor de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP), que fala sobre o papel da internet nas mobilizações sociais que têm polarizado o cenário nacional e internacional desde 2011. Ortellado relembra os movimentos antiglobalização da década de 1990 e oferece uma leitura sobre o momento atual unindo política, redes sociais, participação social e megacorporações como Google e Facebook.

Por fim, a proposta de Cobertura Universal de Saúde, que a Organização Mundial da Saúde (OMS) vem defendendo como eixo norteador das políticas internacionais de saúde no pós-2015, é tema de outra reportagem, que mostra porque entidades como Cebes e Alames vêm se posicionando de maneira crítica em relação à proposta.

Boa leitura!

Ano VII - Nº 37 - nov./dez. 2014  
Revista POLI: saúde, educação e trabalho - jornalismo público para o fortalecimento da Educação Profissional em Saúde.  
ISSN 1983-909X

#### Conselho Editorial

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



/epsjvfiocruz



@epsjvfiocruz

Assine Nosso Boletim

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

#### Coordenador de Comunicação, Divulgação e Eventos

Marcelo Paixão

#### Editora

Leila Leal

#### Repórteres

André Antunes

Leila Leal

Maíra Mathias

Viviane Tavares

#### Projeto Gráfico e Diagramação

Zé Luiz Fonseca

Marcelo Paixão

#### Capa e Almanaque

Maycon Gomes

#### Assistente de Gestão Educacional

Solange Maria

#### Analista de Gestão Educacional

Valéria Melo

#### Editora Assistente de Publicações

Lisa Stuart

#### Tiragem

10.000 exemplares

#### Periodicidade

Bimestral

#### Gráfica

WallPrint

#### Endereço

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

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

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

# Incentivo às avessas

Crescimento econômico, geração de empregos, aumento de salários e dinamização da indústria?

Uma análise das desonerações tributárias concedidas ao setor privado e seus impactos sobre os trabalhadores

Leila Leal



Mogue File

Exemplo ilustrativo da composição da Contribuição Previdenciária



Fonte: Receita Federal

“A Previdência Social está falida no Brasil”. Você certamente já ouviu frases como essa, que são comumente associadas a expressões como ‘rombo’ e ‘déficit’ para tratar da situação das políticas públicas que garantem benefícios como salários e pensões aos trabalhadores no país. Empresários, grande mídia e governo federal reproduzem esse discurso, que, como você verá, é contestado por muitos pesquisadores e militantes. Ao mesmo tempo, o governo federal vem, sobretudo nos últimos quatro anos, intensificado as medidas que diminuem consideravelmente a arrecadação dos impostos que financiam a área de Seguridade Social, composta pela Previdência, a Assistência Social e a Saúde. As iniciativas são apresentadas como formas de incentivar a indústria nacional, aumentar sua competitividade internacional, gerar empregos formais em diversos segmentos e aumentar a remuneração dos trabalhadores com carteira assinada, constituindo uma política de enfrentamento à crise econômica internacional que rejeitaria as “soluções clássicas” das economias capitalistas para momentos assim. Uma das principais modalidades dos chamados incentivos, a mudança da forma de contribuição dos empresários para a Previdência, significou só em 2013 uma perda de R\$ 19,04 bilhões na arrecadação do setor, segundo dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip).

Mas, afinal, qual o sentido de se anunciar um rombo inexistente e, ao mesmo tempo, diminuir a receita da Previdência? De que forma as ditas medidas de incentivo vêm impactando a Seguridade Social e os direitos conquistados pelos trabalhadores? E os resultados em relação aos objetivos apresentados, são satisfatórios? Nesta reportagem, a Poli apresenta uma análise das políticas de incentivo ao setor privado no país através da redução ou renúncia ao pagamento de impostos. Pesquisas elaboradas pela Anfip e dados oficiais disponibilizados pela Receita Federal ajudam a entender o lugar de destaque que essas políticas ocupam no modelo de desenvolvimento brasileiro atualmente.

Os ministérios da Previdência Social, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Fazenda, além da Receita Federal, procurados pela reportagem, não concederam entrevistas. Apesar da dificuldade com

a publicização de uma avaliação geral das medidas pelos órgãos responsáveis, já durante o fechamento desta edição o vice-presidente da República, Michel Temer, sancionou a Lei 13.043/2014, que amplia vários desses benefícios e torna permanentes os que se encerrariam ao final deste ano, indicando que as desonerações seguem ocupando lugar prioritário nos planos do governo federal.

## Custo Brasil?

“O país vai mobilizar suas forças produtivas para inovar, competir e crescer. O mercado grande e pujante, o poder de compras públicas criado pelas políticas inclusivas, a extensa fronteira de recursos energéticos a ser explorada, a força de trabalho jovem e criatividade empresarial constituem trunfos institucionais, de recursos naturais e sociais formidáveis para desenvolver um Brasil Maior”. O trecho é da apresentação do Plano Brasil Maior, “a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal”, publicada em site oficial. Também de acordo com seu site, o Plano Brasil Maior tem como desafios “sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso” e “[fazer o Brasil] sair da crise internacional em melhor posição do que entrou”. Para atingir esses desafios, explica o texto, “o Plano adotará medidas importantes de desoneração dos investimentos e das exportações”, o que vem fazendo desde 2011, quando foi instituído através do Decreto 7.540. A descrição do Plano explica ainda que essas ações têm o objetivo principal de reduzir custos para a produção, acelerando o aumento da produtividade e garantindo às empresas brasileiras condições de competição internacional.

Através de uma série de Decretos e Medidas Provisórias, que foram paulatinamente convertidas em leis, o Plano se estruturou nesses quase quatro anos. Foram ins-

tituídas medidas como a redução do Imposto de Renda das empresas; a redução do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) para bens de investimento e de consumo; a devolução, aos empresários de setores exportadores, do valor pago em impostos como o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que incidem sobre o faturamento das empresas e compõem as receitas da Seguridade Social (através da criação do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras – Reintegra); a ampliação de regimes tributários com cargas reduzidas para empresas enquadradas como pequenas (como o Simples e o Microempresendedor Individual); a postergação do recolhimento de PIS e Cofins; e a desoneração da folha de pagamentos, medida citada na abertura desta matéria que modifica a forma de contribuição do empresário à Previdência Social (passando de uma taxa de 20% sobre o total pago nas folhas de salários para uma taxa de 1% ou 2%, a depender do setor, sobre a receita bruta obtida no mês). Em 2011, quando o Plano Brasil Maior foi instituído, a desoneração da folha era uma medida temporária concedida a quatro setores: confecções, produção de calçados, móveis e software. Mas a medida foi sendo ampliada anualmente e, hoje, além de beneficiar 56 setores da economia, é permanente, como determina a Lei 13.043, recentemente sancionada pela Presidência da República.

A ideia central, então, é que a diminuição dos custos com os impostos que financiam (direta ou indiretamente) os direitos dos trabalhadores seria a saída para tornar a economia brasileira mais competitiva no mercado internacional e estimular tanto a contratação de trabalhadores formais como o aumento do salário dos já empregados. O pressuposto dessa proposta, que já se tornou um chavão das entidades representativas do empresariado brasileiro, é o de que o custo do trabalho no país é muito alto. Por essa lógica, é justamente esse custo com a mão de obra (o chamado ‘Custo Brasil’) que torna a produção no país cara e, conseqüentemente, impede a concorrência com os produtos de outros países e desestimula os empresários a admitirem trabalhadores com vínculos formais. As desonerações, assim, destravariam esse gargalo e garantiriam resultados positivos para a competitividade da indústria, o crescimento econômico e o emprego formal no país.

No entanto, a ideia do ‘Custo Brasil’, base de toda a lógica explicitada acima, está longe de ser um consenso entre pesquisadores da área. Evilásio Salvador, economista e professor de Política Social na Universidade de Brasília (UnB), é um dos que critica essa perspectiva: “Os dois principais argumentos favoráveis às políticas de desonerações são mitos. O primeiro mito é o de que o custo da mão de obra no Brasil seria muito elevado, e que isso dificultaria a competitividade da indústria. Ao analisarmos o custo da mão de obra por hora na indústria brasileira percebemos que está entre os mais baixos do mundo”, defende. E completa: “O outro mito é a relação direta que se faz entre a diminuição de custos com mão de obra e a geração de empregos. Não há comprovação científica disso e nenhuma experiência internacional demonstra que necessariamente as empresas contratem mais por pagarem menos impostos sobre os salários. As empresas contratam mais à medida que tem mais demanda”, explica.

Frederico Melo, economista e técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), explica que a conta feita pelo empresariado ao apontar o elevado custo do trabalho no Brasil é equivocada: “De tanto que foi difundida, a ideia de que o gasto dos empresários com o pagamento de impostos representa mais de 100% daquilo que é pago aos trabalhadores na forma de salários se tornou senso comum. Mas isso é um mito, e a origem está na forma como se define o salário. Para nós, todo o dinheiro que sai da empresa e vai para o tra-

balhador individualmente é parte da remuneração do trabalho. Isso inclui salário mensal, o 13º salário, as férias remuneradas, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, as horas extras e até as multas de FGTS quando o trabalhador é demitido. Quando se fala que custo é mais de 100% do salário, está se comparando apenas o salário mensal do trabalhador com as diversas outras verbas que ele recebe. Assim, todas as outras formas de remuneração entram na conta do custo do trabalho e o percentual aparece alto”, descreve. “Na verdade, as obrigações trabalhistas dos empregadores que não fazem parte do salário são os tributos que vão para fundos públicos financiar as políticas sociais ou para as entidades que compõem o Sistema S, somando um percentual de aproximadamente 25%. Então, o custo do trabalho não é alto: a remuneração no Brasil é muito baixa e esse percentual de tributos é relativamente baixo”, completa Frederico. Ele acredita que a redução do custo do trabalho pode trazer algum alívio relativo para a produção, mas muito pequeno e insuficiente para recompor competitividade da indústria nacional.

### **Objetivos declarados e implícitos: uma radiografia das desonerações**

É esse questionamento que está na base de grande parte das críticas à política de desonerações, sustentando a ideia de que, na verdade, não se trata de corrigir um custo excessivo com a mão de obra, que é irreal, mas sim de potencializar lucros do empresariado. A partir dessa perspectiva, os objetivos apresentados da política de desonerações são questionados por pesquisadores. Ruy Braga, professor da Universidade de São Paulo (USP) e sociólogo do trabalho, diz que essas medidas precisam ser compreendidas em um contexto mais amplo e estão associadas a outras, como as parcerias público-pri-

vadas e a privatização de portos e aeroportos. São, para ele, concessões de benefícios ao setor privado a partir dos fundos públicos, que têm a função principal de ampliar a margem de lucro das empresas: “Desde 2011, o governo federal tem sistematicamente implementado uma série de medidas que beneficiam enormemente as empresas e ampliam as suas margens de lucro. São frentes abertas essencialmente para estimular capital e atender aos interesses das grandes corporações que atuam no Brasil”, analisa.

Exemplificando com a situação das empresas montadoras de automóveis, ele contrapõe à ideia de ‘Custo Brasil’ a noção de ‘Lucro Brasil’: “Não há custo elevado do trabalho no país. Nos últimos 12 anos, 94% do emprego formal criado paga até 1,5 salários mínimos. Isso dá U\$400, exatamente o que se paga na China. O que existe de fato é o ‘Lucro Brasil’. As montadoras de automóveis sistematicamente faturam recordes de lucros no país e expatriam capital todos os anos. Isso mostra o quanto é falacioso o discurso das entidades patronais. Não há como dizer que custo do trabalho no Brasil é alto quando se tem setores internacionais faturando ‘como nunca antes na história desse país’”, defende. A avaliação é compartilhada por Evilásio Salvador, que diferencia os ‘objetivos declarados’ dos ‘objetivos implícitos’ das políticas de desoneração: “É um conjunto de medidas que têm o objetivo de socorrer o capital, afetado pela crise econômica de 2008. As medidas de desoneração não têm por objetivo as questões explicitamente declaradas. Implicitamente, trata-se de garantir a retomada da taxa de acumulação do capital, atingindo os níveis anteriores à crise”, diz.

Os dados mais atualizados disponibilizados pela Receita Federal (até o fechamento desta edição) incluem o levantamento da arrecadação e das desonerações tributárias até o mês de setembro, inclusive. De acordo com a Receita, em setembro a arrecadação total de tributos foi de R\$90,77 bilhões e as desonerações somaram R\$8,39 bilhões. As desonerações, assim, representaram 9,24% do que foi arrecadado. Em comparação com o mesmo mês do ano passado, o percentual das desonerações em relação à arrecadação total subiu: em setembro de 2013, foram R\$84,21 bilhões de arrecadação e R\$6,8 bilhões em desonerações, representando 8,07%. Os dados gerais de 2014 apontam que, de janeiro a setembro, foram arrecadados R\$862,51 bilhões e o montante de desonerações chegou a R\$75,69 bilhões. As desonerações atingiram, assim, 8,7% das arrecadações, registrando também um aumento em relação a 2013. De janeiro a setembro do ano passado, elas representaram 6,9% do que foi arrecadado (um total de R\$806,44 bilhões para R\$55,9 bilhões desonerados).

Os números contabilizados pela Receita, que totalizam R\$77,8 bilhões em desonerações em 2013, levam em conta apenas os impactos dos incentivos instituídos desde 2010 e consideram, como desonerações, todas as isenções ou reduções de taxas de impostos, abatimentos, concessão de créditos tributários ou anistia em relação a valores devidos. Os valores gerais, portanto, são ainda maiores. Se levados em conta os benefícios já consolidados, instituídos antes de 2010, o montante do que se deixa de arrecadar pelas políticas de incentivo tributário pode representar mais do que o dobro dos valores divulgados pela Receita. É o caso do levantamento divulgado pelo Tribunal de Contas da União, que estimou um custo de pelo menos R\$218 bilhões em 2013, considerando os benefícios tributários gerais e relacionados ao financiamento da previdência, sem levar em conta os créditos concedidos.

No bolo geral das desonerações, chama a atenção o crescimento da fatia concedida em relação aos impostos que financiam a Seguridade Social, como os já citados PIS e Cofins, a contribuição patronal previdenciária sobre folha de pagamento e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). É o que aponta Ana Carolina Cordilha, economista e autora do artigo ‘Desoneração da Folha de Pagamentos para Competitividade Es-

púria?’, publicado pela Anfip, que sintetiza alguns resultados de sua pesquisa de mestrado desenvolvida na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Em entrevista à Poli, ela destaca: “Segundo estimativas com base no Ministério da Fazenda, em 2003, 13% do total de incentivos tributários concedidos ao setor privado vinha da renúncia ao Cofins, PIS-Pasep e CSLL, três das fontes principais de recursos da Seguridade. Hoje em dia, este percentual encontra-se na casa dos 40%”.

Entre esses benefícios concedidos em relação aos impostos que financiam a Seguridade Social, tem se destacado a desoneração da folha de pagamentos, descrita anteriormente. A mudança na forma da contribuição dos empresários à Previdência que, como você leu, começou em 2011 como uma medida temporária para quatro setores, foi sendo paulatinamente ampliada e, agora, com a recente aprovação da Lei 13.043, será definitiva para 56 ramos da economia, tem correspondido a uma parcela cada vez maior de renúncias fiscais pelo Estado. A estimativa da Receita Federal para a renúncia resultante desse benefício em 2013 foi de R\$12,28 bilhões. Dados de outro relatório disponibilizado pela Receita ajudam a compreender o aumento de suas dimensões: no documento que cataloga as 21 modalidades de desonerações instituídas em 2014 e faz cálculos dos impactos de cada uma delas para os próximos anos, a desoneração da folha de pagamentos aparece respondendo, sozinha, por R\$23,79 bilhões, em um total de R\$34,8 bilhões que não serão arrecadados em 2015. As outras 20 modalidades, juntas, representarão um impacto de R\$11,01 bilhões em renúncias, menos da metade do impacto da desoneração da folha. Para 2016, a receita estima que a substituição da contribuição previdenciária patronal sobre folha pela contribuição sobre receita bruta significará uma perda de R\$27,38 bilhões no orçamento da Segurida-

de Social, diante de um total de R\$41,02 bilhões desonerados. Em 2017, segundo o mesmo relatório, o total de perdas resultantes dessa modalidade será de R\$31,65 milhões, para um total de R\$46,59 que o Estado não arrecadará.

A Anfip, no entanto, defende que já no ano passado os impactos da desoneração da folha de pagamentos sobre a arrecadação previdenciária foram mais significativos do que o apontado pelos dados da Receita. Segundo o estudo detalhado feito pela entidade, ‘Desoneração da Folha de Pagamentos: Oportunidade ou Ameaça’, em 2013 o total que se deixou de arrecadar para a Previdência com a mudança na forma de contribuição patronal foi de R\$19,04 bilhões. Vanderley Maçaneiro, vice-presidente de Assuntos Fiscais da entidade e organizador do estudo, explica que os dados foram obtidos a partir de um cálculo separado dos setores que pagam 1% e 2% de seu faturamento à Previdência e com base em dados de 2008 a 2011 devidamente corrigidos. Ele destaca que a principal preocupação da entidade é com o financiamento da Seguridade Social, e lembra que, de acordo com a Lei 12.546/2011, que instituiu a desoneração da folha, a União é responsável por compensar o Fundo do Regime Geral da Previdência Social no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da medida. “Mas, na prática, isso não foi resolvido. A perda final para Previdência ficou em R\$10 bilhões. Dos R\$19,04 bilhões que deixaram de ser arrecadados, o Tesouro repassou apenas R\$9,02 bilhões, desequilibrando as contas da Seguridade. São recursos que deixam de financiar a Previdência, a Assistência Social e a Saúde. Os números relativos a 2014 ainda não foram fechados, mas o impacto será ainda maior”, diz.

## **Impactos sobre os direitos e o orçamento da Seguridade Social**

Diante de tantas reduções no financiamento, estaria então correta a tese de que a Previdência Social é deficitária? Pesquisadores ouvidos pela Poli apontam que não, mas entendem que as desonerações nos impostos que financiam a Seguridade podem acabar reforçando esse discurso e a noção de que esse direito ‘não se sustenta’ na economia atual. “A crescente expansão das renúncias à custa das contribuições sociais, e em especial o recente aumento de utilização do canal previdenciário, vem prejudicando o resultado final do sistema, embora este encontre-se inserido dentro de um orçamento ainda plenamente superavitário”, aponta Ana Carolina Cordilha. E ressalta o mecanismo que sustenta esse discurso: “É uma lógica perversa: os recursos são retirados da Previdência para conceder incentivos ao setor privado, provocam piora dos resultados e esta piora é utilizada como argumento para defender a insustentabilidade financeira do regime e consequente necessidade de reformas”, analisa a economista.

Vanderley Maçaneiro reforça essa análise, lembrando que a origem do discurso de que a Previdência brasileira seria deficitária está na realização de uma conta parcial e equivocada, que ignora as definições da Constituição Federal de 1988: “A Seguridade gerou, no ano passado, um superávit de R\$ 76,2 bilhões. Ainda assim, há discursos inconsistentes que insistem em dizer que a Previdência é deficitária. Nossa Constituição Federal define que a Seguridade é composta pela Previdência, a Assistência Social e a Saúde e sustentada pelos tributos que financiam as aplicações nas três áreas. Mas, até hoje, se insiste na lógica de analisar a Previdência isoladamente, contabilizando apenas umas das fontes de financiamento – a contribuição previdenciária sobre folha – para todas as despesas com benefícios da Previdência. Assim, o resultado fica negativo. Quem faz esse cálculo não está bem intencionado, porque a Seguridade segue sendo su-

peravitária. E a medida de desoneração da folha vem reforçar esses discursos, pois afeta a fonte de financiamento que é contabilizada”, diz.

Evilásio Salvador lembra que, além da desoneração da folha de pagamentos, todo o conjunto das desonerações dos últimos anos atinge o setor da Seguridade. Como você leu acima, tributos como PIS, Cofins e CSLL são destinados ao financiamento da Seguridade e têm sido bastante reduzidos. Segundo a Constituição, a Seguridade Social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta pelo pagamento desses impostos; pelas contribuições dos empregadores através da folha de salários, receita ou faturamento; pelos trabalhadores e segurados da Previdência diretamente, através de contribuições com bases nos salários; e pela receita de concursos como loterias e impositação de bens e serviços. É a fatia das contribuições patronais, seja pela folha de salários para a Previdência, seja pelos impostos sobre lucros (PIS, Cofins e CSLL), que vem sendo sistematicamente reduzida. “O volume de renúncia tributária já ultrapassa 4% do PIB, boa parte em tributos que incidem sobre financiamento da Seguridade. Apenas as contribuições sobre folha de pagamento correspondem, em média, a um percentual entre 20% a 24% do total do orçamento da Seguridade. Associando às perdas com PIS e Cofins, o impacto é muito significativo”, alerta o professor.

Ele completa: “Ainda há outras medidas, como desoneração do IPI da indústria automobilística, nos últimos anos, que impactam a Seguridade nos estados e municípios, porque há perda em seus fundos de participação no orçamento geral. Como há gastos mínimos previstos para esses entes federativos na saúde, por exemplo, a redução no IPI impacta a arrecadação da área”, explica. Evilásio destaca, ainda, o mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU) que, amparado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, desvia 20% das receitas de contribuições sociais da Seguridade para o Sistema da Dívida Pública, para pagar os juros da dívida. “A DRU tira anualmente um valor que fica entre R\$45 bilhões e R\$ 50 bilhões da Seguridade Social. São sinais muito trocados, porque se anuncia um déficit inexistente e, ao mesmo tempo, os recursos de financiamento são sistematicamente reduzidos. Como previsto pela Constituição, quando há ausência de recursos próprios da Seguridade, os direitos por ela encampados precisam ser garantidos pelo Tesouro Nacional. Mas isso não seria necessário se o padrão de financiamento previsto pela pró-

pria Constituição fosse cumprido. É um mecanismo de fragilização do sistema, que acumula mais argumentos contra a Previdência e os direitos garantidos”, pondera.

É importante destacar que, a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, as contribuições sobre folha de pagamentos, que antes integravam o conjunto de fontes da Seguridade, passaram a ser consideradas contribuições diretamente previdenciárias, o que vedou sua utilização para fins distintos do pagamento de benefícios do Regime Geral da Previdência Social. Assim, a DRU incide nas fontes gerais da Seguridade, mas não sobre as contribuições previdenciárias sobre folha, que por esse motivo foram se destacando entre as arrecadações ano a ano. Com a desoneração da folha, essa fonte, até então ‘protegida’, é também fragilizada. O que segue intocada é a participação dos trabalhadores que, sem flexibilização ou desoneração, contribuem com percentuais de seus salários para a Previdência com descontos de 8% (para quem recebe até três salários mínimos), 9% (incidentes sobre salários de três a cinco mínimos) ou 11% (para quem recebe acima de cinco salários mínimos). Além da chamada ‘regressividade do sistema tributário’ brasileiro, que significa que os impostos gerais recaem com mais peso sobre os segmentos mais pobres da população, as sucessivas desonerações patronais e a rigidez com as contribuições dos trabalhadores indicam que o ônus do financiamento não está tão bem distribuído.

Ruy Braga identifica, aí, uma investida contra os direitos conquistados historicamente pelos trabalhadores: “A desoneração é, a rigor, uma política que prejudica o trabalhador, porque tem impacto sobre a sua própria previdência. Isso evidentemente não pode ser considerado ‘política pró-trabalho’. A justificativa do governo de que isso garantiria o emprego é

Tributação Estudo analisou estimativa da Receita para o custo da renúncia por atividade em fevereiro

**Setor de serviços ganha mais que indústria com a desoneração da folha**

RENUNCIA FISCAL

**Muito barulho por (quase) nada**

Pesquisa mostra que IPI menor de carros gerou alta anual de 0,02% no PIB e 0,04% no emprego

**Emprego formal encolhe em outubro**

Foram cortadas 30 mil vagas com carteira, no pior resultado para o mês desde 1998

**Estudo mostra baixo efeito do desconto no IPI de veículos sobre PIB e emprego**

Vendas do comércio têm alta de apenas 0,4%

uma alegação equivocada se pensarmos no médio e no longo prazo, porque teremos efeitos deletérios sobre a aposentadoria e os direitos trabalhistas”, analisa. E propõe: “O governo tem feito política econômica e concessões para empresas com a poupança do trabalhador, e isso é inaceitável. Precisamos de mais seguridade, alargar a base da garantia de direitos, e não diminuir. Isso não pode continuar assim, é uma ameaça ao futuro do mundo do trabalho no Brasil”.

Segundos dados da Anfip, publicados no estudo ‘Seguridade e Previdência Social – contribuições para um Brasil mais justo’, as renúncias de contribuições sociais (Cofins, PIS, CSLL e contribuições previdenciárias) que financiam a Seguridade Social tiveram uma evolução de 155,05% nos últimos cinco anos. O estudo aponta que as desonerações instituídas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), complementadas pelas novas, devem alcançar 4,76% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2014. “Em particular, chama a atenção a imunidade concedida ao agronegócio exportador, o que aumenta a demanda de cobertura financeira do subsistema rural. Em 2005, essa renúncia foi da ordem de R\$ 2,1 bilhões, sendo que, para 2014, o valor apresenta um crescimento de 119%”, revela a pesquisa.

## E os resultados?

Diante do destaque assumido pela desoneração da folha de pagamentos entre as formas de incentivo ao setor privado e seu impacto crescente no financiamento da Previdência, afetando o conjunto da área da Seguridade, a Poli ouviu os pesquisadores, a Anfip e buscou avaliações recentes sobre os impactos dessas medidas em relação aos objetivos declarados do Plano Brasil Maior. Um dos primeiros elementos que chamam a atenção é justamente a escassez de dados e

balanços oficiais que comprovem a eficácia das medidas, agora ampliadas. Vanderley Maçaneiro parte daí para apontar que a Anfip ainda não tem uma posição fechada quanto a essa avaliação de resultados. E explica as dificuldades técnicas para se fazer esse tipo de análise: “Em relação ao mérito dessa medida, ainda não temos uma posição tomada. É uma mudança recente e temos muita dificuldade de medir os verdadeiros efeitos. Em agosto de 2011, quando foi instituída, o dólar estava entre R\$1,55 e R\$1,56. Hoje, está em torno de R\$2,40. Só essa mudança na valorização da moeda nacional gera impactos muito grandes na competitividade. Fica muito difícil medir o efeito da desoneração da folha separadamente”, aponta.

Já Fernando Gaiger, técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e um dos autores do estudo ‘A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade do mercado de trabalho’, elaborado em 2008, acredita que as medidas tenham tido alguma importância na preservação do trabalho durante a crise. “Quando as primeiras desonerações foram implementadas, ainda havia um momento virtuoso no mercado de trabalho. Isso era na verdade uma medida de política industrial, a despeito dos argumentos estarem ligados à preservação de emprego e ao crescimento da formalidade. Os setores inicialmente desonerados eram aqueles que sofriam muito com concorrência internacional e a intenção era defendê-los. Depois que a economia começou a ter desempenho mais frágil, a desoneração com certeza deve ter tido efeito sobre o mercado de trabalho, pois se diminuiu o custo da mão de obra e com isso se preservou trabalho. O governo deu um tiro na política industrial, em um momento virtuoso, e acabou acertando na preservação do emprego no momento de baixa do ciclo”, opina. Mesmo acreditando nos benefícios da desoneração em relação ao emprego, Gaiger aponta limites nessa política: “Um dos grandes problemas é o câmbio. O segmento empresarial brasileiro é avesso ao risco. A desoneração não vai, por si só, resolver problemas”, aponta.

Clovis Scherer, economista e técnico do Dieese que estuda os efeitos da desoneração, também destaca a imprecisão nas análises mais recentes. Segundo ele, as avaliações mais consistentes são as relacionadas aos efeitos das medidas nas contas públicas, para o que há mais dados disponíveis: “O problema maior é que anda não se tem uma avaliação precisa dos efeitos da desoneração em relação aos objetivos propostos. A teoria postula que a redução do custo de trabalho gera produção de mais empregos, um nível de produção mais elevado e um efeito de substituição: no processo de produção, se troca o insumo capital pelo insumo trabalho, porque o último está mais barato. Mas os problemas de competitividade se devem a vários fatores, então isso não significa um resultado imediato”, avalia. E completa: “Ainda estamos em um processo preocupante de perda de competitividade industrial. Se as medidas tiveram impactos, não foram fortes o suficiente para resolver a questão diante de fatores como o câmbio e a conjuntura do mercado internacional. Sobre o emprego, ainda não está divulgada avaliação sólida. Uma preocupação é que o efeito na formalidade não vá ser o desejado, porque há uma segmentação no mercado e a transição do setor informal para o formal não depende só do custo do trabalho”, diz.

A escassez de dados e avaliações oficiais também é questionada pela economista Ana Cordilha, que entende como problemática uma ampliação tão significativa das medidas sem um balanço mais concreto. “Não há evidências de que a política esteja sendo eficiente para atingir os objetivos propostos. A desoneração da folha foi expandida e tornada permanente sem nenhuma divulgação, por parte do governo, de estudos com-

probatórios de seus resultados, muito embora coloquem em jogo bilhões de reais da Seguridade Social. Os dados de emprego e balança comercial parecem indicar comportamentos divergentes para os setores desonerados, o que já seria esperado, já que as desonerações atingiram atividades de variadas naturezas nos setores secundário e terciário, com diferentes graus de utilização de mão de obra e de exposição à concorrência internacional, sujeitas, portanto, a condicionantes muito diferentes”, pontua. Ela critica também o pressuposto de que a medida seria suficiente para superar os atuais problemas: “O próprio potencial de eficiência da desoneração da folha é muito limitado, pois emprego e competitividade são variáveis determinadas por um espectro muito mais complexo de fatores, muitos deles exercendo atualmente pressões adversas sobre a indústria – como duas décadas de câmbio sistematicamente sobrevalorizado, taxas de juros reais dentre as mais altas do mundo, baixos níveis de investimento em pesquisa e desenvolvimento, infraestrutura e sistema educacional deficitários e sistema tributário fortemente calcado em tributos incidentes sobre produção e consumo”, diz, lembrando que há estudos demonstrando que a indústria tradicional é alvo de somente 50% do custo total da renúncia e um terço do total de trabalhadores afetados pela política. “Isso evidenciado como a política foi descaracterizada ao longo de sua implementação”.

Em julho, os economistas Alexandre Porse e Felipe Madruga, da Universidade Federal do Paraná, divulgaram uma pesquisa apontando que a desoneração de IPI para montadoras teve impacto muito abaixo do esperado, convertendo um aumento de apenas 0,02% no PIB ao ano e de 0,04% nas taxas de emprego. Neste mês, uma reportagem do jornal Valor Econômico apontou que as empresas favorecidas pela desoneração estão demitindo mais trabalhadores do que contratando. Segundo o jornal, que fez um cruzamento de dados da Receita Federal e do Ministério do Trabalho, em 2012 houve mais demissões que contratações em 12 setores beneficiados. Em 2013, afirma a reportagem, foram 13 setores, que juntos foram desonerados em R\$1,91 bilhão. Em outubro, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, do Ministério do Trabalho, houve redução do emprego formal no país. O Brasil fechou o mês com menos 30 mil vagas com carteira assinada.

O presidente do Conselho Executivo da Anfp, Álvaro Sólon, aponta no artigo ‘Desoneração da Folha de Pagamentos desconstrói a Seguridade Social’ que a medida não pode ser considerada um mecanismo de geração de empregos. “A afirmação de que a desoneração vai aumentar o nível de emprego é contraditória (...). Pelo primado da teoria econômica, se sabe que para criar mais e melhores empregos em uma economia não basta desonerar a folha. É preciso, dentre outros, gerar um crescimento vigoroso e duradouro, aumento do consumo, investimento público casado com uma política fiscal eficiente, uma reforma tributária progressiva que possibilite melhorias na distribuição da riqueza. A experiência internacional não corrobora com os defensores da desoneração da folha de pagamentos. As evidências internacionais apenas reafirmam o que foi colocado, pois nos países onde a desoneração foi implantada não ocorreu incremento do mercado de trabalho (Chile, Argentina e Venezuela são bons exemplos)”, diz o texto.

Ruy Braga concorda que, sem investimentos, as questões de emprego e melhoria da economia nacional não serão resolvidas. “Se não houver investimento e crescimento econômico, não haverá aumento do emprego e desemprego vai fatalmente crescer, como ocorreu de 2012 para 2013. Os dados do IBGE são claros: há um aumento discreto, porém importante do desemprego no país. As medidas de desoneração da folha de paga-



mento ameaçam direitos e em troca não oferecem garantias efetivas de crescimento e emprego”, avalia. E finaliza, apontando a necessária superação do modelo de desenvolvimento atual para a garantia dos dos trabalhadores: “Temos um modelo de desenvolvimento incapaz de promover ganhos de produtividade. O pouquíssimo que temos de crescimento no país não está alicerçado em aumento do investimento no setor de manufatura, que incorpora os melhores empregos, mas sim em setores da mineração, da construção pesada, do agronegócio e outros que, ao invés de investirem em novas máquinas, tecnologia e inovações organizacionais, aumentam a extensão da exploração do trabalho, pressionam mais os trabalhadores, elevam mais as metas, intensificam ritmo sem contrapartida de intensificação dos salários, comprimem os salários, aumentam a taxa de rotatividade... Ou seja, tudo aquilo que deteriora as condições de consumo da força de trabalho no Brasil. Esse tipo de crescimento combina compressão salarial com um deterioração das condições de consumo da força de trabalho, atingindo sobretudo jovens que estão entrando no mercado. Se não houver investimento em máquinas, tecnologias, um novo ciclo de investimentos capaz de recuperar a manufatura complexa e redesenhar a relação do país com o mercado mundial, não termos efetivamente emprego ou garantias que estejam à altura da classe trabalhadora brasileira.”, critica. ●

# Consciência Negra



Eve Arnold

A foto da jovem negra sendo agredida por uma mulher e um homem também negros é impactante. No mês de novembro, é celebrado o Dia Nacional da Consciência Negra, data dedicada à memória e afirmação da luta contra o racismo e pelos direitos dos negros no Brasil. O dia 20 de novembro lembra o assassinato de Zumbi dos Palmares, último líder do Quilombo dos Palmares, um dos mais simbólicos da resistência negra à escravidão no Brasil. Nos Estados Unidos, nos anos 1950 e 1960, surgiu um importante movimento civil pelos direitos dos negros. Buscando denunciar o racismo e promover a igualdade de direitos, naquele período organizaram-se protestos, passeatas e outras ações individuais ou coletivas para desestabilizar a discriminação institucionalizada na sociedade baseadas na perspectiva da não violência, método de luta defendido e utilizado por líderes como Martin Luther King Jr. Um exemplo dessa resistência é a conhecida história da mulher negra que se recusou a ceder seu assento no ônibus a uma pessoa branca. O ano era 1955 e a mulher, Rosa Parks, que, a partir de então, tornou-se um símbolo dessa luta não apenas nos Estados Unidos, mas em todo o mundo.

O que poucos sabem é que Rosa, meses antes, frequentara uma escola que a ajudou a aprender como não reagir aos ataques que sofreria durante suas lutas. Era a Highlander Folk School, no Tennessee, uma das chamadas “escolas de desobediência civil” que formavam jovens negros para a resistência não violenta. Nelas os militantes aprendiam a se controlar diante das agressões que invariavelmente surgiam em reação às suas atividades políticas. A ideia era não revidar para expor a violência racista contra uma manifestação pacífica. Outra iniciativa baseada na desobediência civil foi o Comitê dos Estudantes Não Violentos (SNCC, na sigla em inglês), criado em 1960 por ativistas da Universidade de Shaw, em Raleigh, Carolina do Norte. O grupo, que organizava passeatas e outras formas de protesto, teve papel destacado nas lutas contra o racismo nos Estados Unidos e treinava também seus alunos para enfrentarem sem revidar as expressões de ódio. O processo de treinamento era bem específico: os estudantes passavam por situações físicas intensas que incluíam puxões de cabelos, abusos verbais, tapas no rosto e socos, entre outras formas de violência que simulavam as situações encontradas em seu cotidiano.

# Educação na Ditadura

Reformas no ensino básico e superior, crescimento da educação privada, formação para o mercado, alfabetização instrumental, repressão aos movimentos organizados, prisões e mortes de estudantes e profissionais são facetas da educação no Brasil durante a ditadura empresarial-militar

Leila Leal



Cartaz de greve na UFPE pela libertação de estudante

Neste ano, em que se completam 50 anos do golpe que instaurou a ditadura empresarial-militar no Brasil, a Poli publicou uma série especial abordando diferentes temas relacionados ao período que vai de 1964 a 1985 e seus impactos. Na última edição de 2014, a Poli traz uma reportagem sobre a relação entre ditadura e educação no Brasil. Pesquisadores, militantes e trabalhadores em educação analisam o sentido da política implementada pelos governos militares em associação com o capital, que operou reformas no ensino básico e superior, e também sua combinação com as formas assumidas pela repressão e perseguição política nesse campo. Um dos principais protagonistas do enfrentamento à ditadura empresarial-militar no Brasil foi, afinal, o movimento estudantil, vinculado às escolas e universidades. Especificamente no campo da educação profissional, a reportagem discute o sentido da profissionalização compulsória no ensino médio, instituída pela reforma da educação básica de 1971, buscando analisar de que forma se combinava ao projeto mais amplo de educação do período.

## O pré-golpe: mobilização pelas reformas de base, pressão por mudanças na educação formal e movimentos de educação popular

“Para entender o papel do golpe de 1964 na desarticulação dos movimentos de educação, é preciso considerar o que acontecia nos início dos anos 1960 em torno de um movimento crítico na área”. A afirmação de Kênia Miranda, professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo (Niep-Marx/UFF), ajuda a entender o cenário da educação com que o golpe empresarial-militar se deparou. Os primeiros anos da década de 1960 foram marcados pelas reivindicações por reformas de base e amplas mobilizações nos meios urbano e rural. Nesse contexto, trabalhadores em educação organizaram-se em associações e, ainda em 1961, participaram das disputas em torno à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). A Campanha em Defesa da Escola Pública aglutinava professores e funcionários de escolas e universidades para a defesa do caráter público da educação em contraposição aos interesses do empresariado e da iniciativa privada que se fortaleciam.

Fora do eixo da educação formal, o mesmo período é marcado pelos movimentos de educação popular, que se dedicavam, sobretudo, à alfabetização da população pobre. “As experiências de alfabetização até então eram criadas por uma perspectiva focalizada, que tomava o analfabetismo como uma chaga nacional no contexto da modernização. As campanhas ofereciam elementos muito rudimentares da escrita, para que os trabalhadores pudessem votar, mas não tinham continuidade em um processo de alfabetização mais amplo”, explica Kênia Miranda. Ela completa: “O movimento da educação popular encara o analfabetismo como questão social. Os trabalhadores começam a ser alfabetizados a partir da lógica de trabalho da sua comunidade”. Segundo a professo-

ra, entre os diferentes movimentos que compunham a educação popular destacavam-se como principais experiências os Centros Populares de Cultura da União Nacional dos Estudantes (CPCs da UNE), o Movimento de Educação de Base (MEB, vinculado à educação da base da Igreja Católica) e os movimentos de cultura popular constituídos pela perspectiva do educador e filósofo Paulo Freire em torno à pedagogia libertária. À exceção do MEB, que se reorganizou para atender às exigências do novo regime, todos os movimentos de educação popular foram extintos após o golpe.

### **Projeto de educação da ditadura: que formação era necessária?**

O golpe de 1º de abril de 1964 interrompeu, então, as pressões ainda incipientes em defesa da educação pública feitas pelas associações e organizações de trabalhadores formais da educação, assim como as iniciativas não formais no campo da educação popular. O regime empresarial-militar instituiu o Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização) em substituição às experiências de viés crítico, sufocando e, ao mesmo tempo, se apropriando de alguns elementos das iniciativas da educação popular. Para Olinda Evangelista, professora do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), esse foi um movimento competente, do ponto de vista dos interesses do regime ditatorial, para apropriação de uma demanda: “O governo encerrou as experiências de educação popular com violência e em seu lugar inseriu o Mobral, empurrando a demanda de forma institucional para o seu campo de dominação e interesse”, diz.

Mas ações como essa, tomadas pelo governo militar, se devem exclusivamente à necessidade de repressão? Como compreender a proposta da ditadura para educação em suas relações com o contexto político e econômico do período? No artigo “A universidade sob céu de chumbo: a heteronomia instituída pela ditadura empresarial-militar”, Roberto Leher, professor e pesquisador da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e Simone Silva, técnico-administrativa também da UFRJ, apontam que o momento deve ser compreendido como uma “destruição criadora”. Os pesquisadores destacam que, na perspectiva dos interesses burgueses, seria um erro compreender o processo de repressão a professores e funcionários apenas como a destruição de um projeto anterior. “Ao mesmo tempo em que a repressão foi recrudescida, o governo e seus apoiadores avançavam na contrarreforma da universidade, um objetivo perseguido de modo diligente desde os primeiros meses da ditadura”, diz o texto.

Quais os objetivos e o sentido, então, dessa contrarreforma pretendida para a universidade, realizada finalmente em 1968? E das políticas para a educação básica, que também passou por um processo de reforma em 1971? Olinda Evangelista aponta que, para compreender o projeto da ditadura empresarial-militar para educação, é necessário identificar a natureza de classe daquele regime: “A ditadura foi um movimento do capital, não dos militares exclusivamente”, diz. Identificando a ditadura como o momento que consolida o capital monopolista no Brasil, correspondendo, assim, aos interesses de classe capitalistas, ela explica que o projeto de educação do regime precisa corresponder às demandas colocadas por aquela conjuntura: “O governo do Juscelino Kubitschek [1956-1961] já estava introduzindo no Brasil algumas mudanças na economia. Na década de 1960 e início dos anos 1970 isso se aprofunda, e o projeto educativo anterior, originário do período compreendido entre os anos 1920 e 1940, já não oferecia mais as respostas necessárias”, explica. E completa: “Havia uma demanda fundamental de construção de um sujeito e uma consciência que fossem palatáveis aos rumos que as relações de produção estavam tomando: o desenvolvimento industrial e as demandas impostas pelo ‘milagre econômico’. O projeto era o do ‘Brasil grande’, do ‘Brasil potência’. A perspectiva que orientava a educação, então, era a da teoria do capital humano: a ideia de que o ser humano tem um capital em si mesmo, que será potencializado pela educação, pela formação desse capital para sua valorização”.

### **Acordos MEC-Usaid e as reformas de 1968 e 1971**

A demanda, então, era por uma formação percebida como qualificação para o trabalho. A teoria do capital humano passa a organizar a educação pela perspectiva da pedagogia ‘tecnicista’ ou ‘produtivista’: voltada para a introdução dos trabalhadores às técnicas necessárias à reprodução do capital monopolista em consolidação. Foi nesse contexto que o governo militar brasileiro, através do Ministério da Educação, selou uma série de acordos com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid, pela sigla em inglês), com a intenção de rediscutir o modelo e funcionamento da educação no Brasil, do nível básico ao superior. Os acordos, mantidos inicialmente em sigilo, foram divulgados em 1966 e traçaram as linhas gerais que deveriam ser seguidas pelo sistema de ensino brasileiro. Eles se materializaram principalmente na Reforma Universitária de 1968, implementada pela lei 5540/68, apesar de também indicarem eixos para a educação básica. Um dos protagonistas desse processo foi o estadunidense Rudolph Atcon, convidado pelo MEC para ser um dos idealizadores da reforma da universidade no Brasil. “O Rudolph Atcon elaborou, junto ao Ministério da Educação, uma proposta de reforma de cima para baixo, implementando um modelo tecnicista de ensino superior”, analisa Olinda Evangelista.

José Rodrigues, professor da Faculdade de Educação da UFF e pesquisador do Niep-Marx, explica que a reforma instituiu um modelo de ensino superior brasileiro marcado pela dualidade: “Os acordos MEC-Usaid indicam a construção de uma universidade formada pela importação da perspectiva da universidade humboldtiana [modelo consagrado na Alemanha, pela Universidade Humboldt de Berlim, marcado pela integração entre ensino, pesquisa e extensão] com um corte estadunidense, empresarial. O produtivismo que hoje assola as universidades nasceu nesse momento, a partir da importação do modelo americano de se fazer ciên-



Café História

cia. É a lógica de uma ciência instrumental”, diz. E completa, apontando as contradições desse discurso: “O modelo que emerge da reforma de 1968 faz um elogio do sistema humboldtiano somado à perspectiva empresarial norte-americana, mas não é esse o modelo implementado massivamente no Brasil. Ele fica restrito ao número de matrículas muito pequeno nas universidades federais e na Universidade de São Paulo, enquanto se propaga o ensino superior privado com cursos de graduação considerados de qualidade mais baixa e sem integração entre ensino, pesquisa e extensão”. Dados publicados recentemente pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN) confirmam essa tendência: atualmente, mais de 70% das matrículas no ensino superior no Brasil estão nas instituições privadas.

Em linhas gerais, a reforma das universidades em 1968 implementa uma formação voltada às necessidades do mercado através da aceleração dos cursos, da fragmentação das turmas anuais em disciplinas cursadas semestralmente e da introdução do sistema de créditos, da priorização da destinação de recursos para as áreas de interesse do capital, mais diretamente vinculadas ao setor produtivo, e corte verbas para as áreas de ciências humanas, da adoção de incentivo à criação de universidades particulares, com oferecimento de subsídios para alunos de baixa renda, e do desenvolvimento de perspectivas de gestão empresariais nas universidades públicas. “No entanto, uma das principais reivindicações do movimento estudantil naquele período não foi atendida: a expansão de vagas no ensino superior. Com a implementação do vestibular unificado, os excedentes, ou seja, aqueles alunos que passavam nas provas, mas não tinham acesso garantido às universidades por falta de vagas, aparentemente ‘desapareceram’. Com o vestibular, eliminatório, extingue-se a figura do excedente não pelo aumento de vagas, mas pela reprovação definitiva de todos que não teriam vagas garantidas”, analisa Olinda Evangelista.

Um mês depois da aprovação da reforma do ensino superior, veio o que é considerado por alguns analistas o mais duro golpe do regime empresarial-militar: a promulgação do Ato Institucional nº 5, o AI-5, decreto que suspendeu uma série de garantias constitucionais e deu poderes extraordinários ao presidente. A instituição do AI-5 marcou o fechamento do regime e o início do período mais sombrio das perseguições, torturas e assassinatos de militantes pelo Estado. O ano de 1968 havia sido um marco de intensas manifestações no Brasil e no mundo, o que foi respondido com mais repressão e cerceamento pela ditadura (leia mais no box sobre o assassinato de Edson Luís). Complementarmente, em janeiro de 1969, é publicado o decreto 447, conhecido como o “AI-5 das universidades”. Ele previa a punição sumária de professores, alunos e funcionários das instituições de ensino superior que fossem considerados subversivos. Nas universidades

e escolas, a perseguição aumentou. Professores cassados e presos, estudantes desaparecidos, torturados e mortos. O decreto 447 aprofundou, assim, as restrições que já tinham sido impostas dois anos antes, pelo decreto 228 de 1967, que limitava a atuação das entidades de representação estudantis. “Foi um conjunto pesadíssimo de medidas de contenção, inibição, repressão, assassinio, morte, tortura, exílio e prisão, adotado para dar sustentação ao projeto de desenvolvimento econômico que estava sendo implementado”, aponta Olinda Evangelista.

Já depois do AI-5, em 1971, no cenário de fechamento do regime e refluxo dos movimentos organizados diante da repressão, foi aprovada a lei 5692, que implementou a reforma da educação básica. A escolarização obrigatória passou de quatro para oito anos, com a fusão dos antigos primário e ginásio no primeiro grau. Os antigos cursos clássico e científico foram fundidos no segundo grau, que passou a ser compulsoriamente profissionalizante, com três anos de duração. A lógica da formação para o mercado, a partir da teoria do capital humano, visando à qualificação de trabalhadores para o desenvolvimento econômico, orientou todo o processo. Olinda Evangelista explica que, formalmente, a dualidade que até então caracterizava o ensino básico desapareceu: “Antes, alguns cursos básicos davam acesso ao ensino superior e outros eram apenas profissionalizantes, encaminhando direto o trabalhador para o mercado. A reforma de 1971 acabou com isso, pois todos os cursos passaram a dar acesso ao ensino superior. E, com o vestibular unificado, o estudante poderia optar por qualquer curso na universidade. Junto a isso, todos os cursos passaram a ser profissionalizantes no nível médio, sendo entendidos como habilitações para os diversos campos do mercado de trabalho. Em tese, não haveria mais dualidade, já que não havia duas formas de cursos diferentes, o profissionalizante e o que dá acesso ao nível superior”. Mas ela completa, destacando que nesse processo também se desenvolveu uma estratificação, que é estrutural e necessária a toda educação em so-

iedades divididas em classes: “As escolas particulares, de segmentos altos e médios, não implementaram a profissionalização do jeito previsto pela lei. Inventaram profissionalizações que se dirigiam aos vestibulares de medicina, odontologia e cursos de elite, driblando a lei. No sistema público de ensino a legislação foi implementada, e assim a classe trabalhadora e os segmentos médios que não podiam pagar escolas privadas, entravam na vertente do ensino compulsório profissionalizante. Permanece a ideia de duas escolarizações, uma para a burguesia e outra para o trabalhador”.

Analizando a reforma de 1971 e a profissionalização compulsória, José Rodrigues aponta que as ‘brechas’ encontradas não devem ser entendidas como incoerências da proposta ditatorial. “Era para ser assim mesmo. É o mesmo processo que aconteceu com a educação superior: se proclama um modelo único e se instala um modelo dual. Em uma sociedade capitalista, marcada pela divisão de classes, a educação dos segmentos médios e altos vai ser sempre diferente da educação da classe trabalhadora”, aponta. Ele ainda destaca que a lógica da reforma é muito semelhante ao discurso atual de formação para “empregabilidade”: “Hoje temos o mesmo discurso dos anos 1970: a educação precisa estar a serviço do desenvolvimento e gerar ‘competitividade’. O desemprego, agora como em 1970, é associado à baixa escolaridade e o trabalhador é responsabilizado por se qualificar para o mercado”.

Outro elemento fundamental que perpassou o conteúdo da educação desde o nível básico ao superior no período da ditadura foi a criação de disciplinas voltadas à sustentação ideológica do regime empresarial-militar. Nas séries iniciais do primeiro grau, foi introduzida a disciplina de Educação Moral e Cívica (EMC); nas séries finais e no segundo grau, a disciplina Organização Social e Política Brasileira (OSPB); e, no ensino superior, a disciplina Estudo dos Problemas Brasileiros (EPB). “Junto a isso, houve a exclusão das disciplinas de sociologia e filosofia. Foram retiradas as disciplinas de reflexão e inseridas as de doutrinação”, conta Olinda, que destaca ainda que esse processo foi acompanhado por políticas de treinamento tecnicista de professores e elaboração de currículos escolares e livros didáticos pela mesma perspectiva.

Refletindo sobre o que as mudanças implementadas pela ditadura no campo da educação consolidaram para o período posterior, Kênia Miranda destaca o desenvolvimento do setor privado e sua conformação como um nicho de mercado capitalista. “As reformas da ditadura abriram muito espaço para iniciativa privada: o percentual de verbas destinadas à educa-

ção pública foi bastante diminuído e, com isso, a setor privado cresceu bastante. Do início dos anos 1960 até o fim da ditadura a iniciativa privada triplicou o seu tamanho na educação brasileira, o que é uma expansão brutal. A Constituição de 1967 assegurou, ao mesmo tempo, o acesso das instituições privadas às verbas públicas, através da expansão de bolsas, relativizando o próprio sentido de gratuidade do ensino”, destaca a professora da UFF.

Do ponto de vista da organização dos trabalhadores para resistir a esses processos, ela aponta um salto entre o que havia antes e depois da ditadura. A professora lembra que, ao final dos anos 1970, os processos de reorganização sindicais, partidários e de movimentos sociais também se expressaram na educação. Segundo Kênia, a organização docente avança em relação aos movimentos associativistas ou lúdicos do início dos anos 1960 em direção à constituição de entidades de caráter sindical. “A classe trabalhadora consegue se reorganizar no Brasil nos fins da década de 1970, em várias categorias. Nesse contexto das lutas sociais, os trabalhadores da educação se rearticularam. A partir daí organizaram novos instrumentos de luta, criando associações – porque professores, como servidores públicos, não podiam se sindicalizar – que, na verdade, essas

### **“Mataram um estudante! Poderia ser seu filho.”**

No dia 28 de março de 1968, estudantes realizaram uma manifestação no Restaurante Calabouço, no Rio de Janeiro, contra o aumento do preço das refeições. O Calabouço era um restaurante público, vinculado ao Ministério da Educação, administrado pela União Metropolitana dos Estudantes (UME) e tradicional ponto de encontro para atividades do movimento estudantil naquele período. Era o quarto ano da ditadura empresarial-militar, quando começava o endurecimento do regime que se consolidaria, em dezembro, com o decreto do AI-5. Naquele 28 de março, por volta das 18 horas, a Polícia Militar chegou ao Calabouço para dispersar os estudantes que ali se concentravam para a manifestação. A polícia decidiu invadir o Calabouço e, nesse momento, o aspirante Aloísio Raposo atirou à queima-roupa no peito de um jovem e o matou.

Era o estudante Edson Luís de Lima Souto, então com 18 anos, nascido em Belém e aluno de segundo grau do Instituto Cooperativo de Ensino. O assassinato de Edson Luís foi um marco para o movimento estudantil e as lutas contra a ditadura naquele ano em todo país. Seu velório e enterro se transformaram em grandes atos políticos, reunindo cerca de 50 mil pessoas. Temendo que a polícia desaparecesse com o corpo de Edson, os estudantes o carregaram em cortejo até a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. No dia seguinte, uma grande passeata marcou o enterro, saindo da Alerj em direção ao Cemitério São João Batista. Em todo o país, a morte do estudante repercutiu. Com a palavra de ordem “Mataram um estudante! Poderia ser seu filho.”, o movimento estudantil chamava a atenção da sociedade para a crescente violência do regime militar. Até o dia da missa, em 2 de abril, protestos no Brasil inteiro denunciaram o assassinato. As manifestações se intensificaram na denúncia ao regime, iniciando uma série de protestos que culminaram, três meses depois, na conhecida Passeata dos Cem Mil.



### 'Mude o nome de sua escola' e Comissão da Verdade do Andes: iniciativas de entidades de trabalhadores pela memória e justiça na educação

Segundo o Instituto Nacional de Políticas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Brasil tem 976 escolas nomeadas em homenagem a presidentes ou importantes figuras do regime empresarial-militar. Pensando nessa realidade e para marcar o ano em que se completam os 50 anos do golpe, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) resolveu lançar a campanha 'Mude o nome de sua escola', incentivando comunidades escolares a desfazerem as homenagens aos responsáveis pela ditadura e seus crimes. Segundo Roberto Leão, presidente da entidade, a iniciativa é uma forma de incentivar a reflexão sobre a história recente do país e fazer justiça àqueles que sofreram no período da ditadura. “Foram 21 anos com perseguição, tortura, censura, um grande retrocesso na produção cultural e muita gente desaparecida e morta porque tinha ideias diferentes. Os 50 anos do golpe são um momento importante para a escola ter esse encontro fundamental com a história. Mudar o nome daquelas que homenageiam ditadores é também uma forma de fazer justiça às pessoas que enfrentaram esse duro período”, diz. Roberto Leão explica que a campanha propõe que a comunidade elabore projetos de iniciativa popular e leve às câmaras municipais e assembleias legislativas, onde se decidem os nomes de escolas públicas municipais e estaduais respectivamente. No ano passado, o Colégio Estadual Costa e Silva (nomeado em homenagem a Artur Costa e Silva, marechal e presidente do Brasil entre 1967 e 1969), em Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, passou a se chamar Abdias do Nascimento (homenageando o ativista histórico do movimento negro brasileiro,

que esteve exilado por 11 anos em função das perseguições da ditadura), como resultado de uma iniciativa da Comissão Estadual da Verdade.

Outra iniciativa de trabalhadores em educação é a Comissão da Verdade do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN), criada no ano passado como forma de levantar os crimes cometidos pela ditadura militar nas universidades contra trabalhadores e estudantes. O professor Antônio José da Costa, da Universidade Federal do Amazonas, é integrante titular da Comissão da Verdade da entidade. Ele destaca que as universidades, importantes centros de resistência ao regime, sofreram formas específicas e muito duras de repressão. E espera que a Comissão da Verdade do Andes ajude a dar visibilidade aos crimes cometidos nessa área da educação, pressionando inclusive por uma revisão da Lei da Anistia que permita o julgamento e responsabilização dos mandantes e praticantes das violências de Estado. “A nossa preocupação, quando começaram a ser formadas várias comissões da verdade em outros espaços, era que não dessem conta das especificidades das universidades. Criamos a Comissão do Andes para fazer esse trabalho de levantamento dos dados e ajudar a verdade a aparecer”, diz. Ele conta que a entidade está realizando encontros regionais neste ano, preparatórios a um seminário nacional que encerrará 2014 unificando os dados e histórias de cada localidade. A intenção, explica Antônio José, é elaborar um relatório sobre as violações nas universidades e enviá-lo formalmente à Comissão Nacional da Verdade.

têm caráter tipicamente sindical, de enfrentamento, construção de grandes mobilizações, greves e participação na construção e difusão de partidos políticos. Com isso, começam também a pautar o debate pedagógico e buscar interferência na política educacional”, avalia.

Olinda Evangelista concorda, destacando que o movimento docente, muito reprimido no período da ditadura, aparece de forma mais contundente no período posterior, pautando a elaboração da crítica do projeto ditatorial. Pensando no que permanece em relação a esse projeto, avalia que ele precisa ser compreendido em suas bases conjunturais: “Aquele projeto educativo é um fenômeno de conjuntura, responde a um contexto. Então, mudado o contexto, o que permaneceu? Primeiro e mais importante, a estrutura do capital. A relação capital-trabalho e a expropriação de mais-valia são elementos estruturais. Então, o que fica de fundamental é a ideia de

que o trabalhador precisa qualificar a sua própria riqueza, percebida como o ‘capital humano’”, avalia. E conclui: “Essa visão da educação como qualificação para o trabalho não desapareceu. Agora, com a flexibilização do trabalho e, portanto, com mudanças das relações no âmbito da produção econômica, o capital demanda outro trabalhador, o trabalhador flexível. E segue dizendo que o trabalhador precisa se qualificar para garantir sua inserção”. ●

PABLO ORTELLADO

## "As redes sociais estão nas mãos de grandes corporações, que inclusive colaboram com o governo norte-americano"

Leila Leal  
Viviane Tavares

Jornadas de Junho no Brasil, Occupy Wall Street nos Estados Unidos, 15M na Espanha, Yo Soy 32 no México, protestos na Turquia, Portugal, Grécia e muitas outras mobilizações têm polarizado o cenário internacional desde 2011. Os movimentos sociais contemporâneos, que explodiram na esteira da crise capitalista, têm em comum as marcas da mobilização horizontal e a forte utilização da internet e novas tecnologias de comunicação, tanto para sua organização e mobilização como para divulgação das pautas e reivindicações. A ideia de que esses movimentos são determinados pela internet, no entanto, é questionada por Pablo Ortellado, filósofo e professor de Gestão de Políticas Públicas e orientador no programa de pós-graduação em Estudos Culturais da Universidade de São Paulo (USP). Desenvolvendo pesquisas nas áreas de direitos autorais e políticas culturais, ele defende que a forma da internet se deve aos movimentos sociais, e não o contrário. Buscando pensar as conexões entre política, participação popular, internet e o poderio das corporações e do mercado capitalista nessa área, ele relembra a onda de protestos dos movimentos antiglobalização dos anos 1990 e seu papel na construção das ferramentas de comunicação horizontal, elaborando a partir daí sua leitura do atual momento e principais desafios no Brasil e no mundo.

**Há avaliações apontando uma onda conservadora na política institucional, tanto pela composição do Congresso quanto pelo discurso que polarizou o segundo turno eleitoral. De alguma forma a resposta conservadora tenta se apropriar do processo de manifestações e expressão de insatisfações populares de 2013?**



Esse crescimento não é da direita tradicional, é uma direita ultrac conservadora e um processo que antecede bastante os protestos de junho. Por exemplo, nas eleições municipais de 2012, São Paulo elegeu sua maior bancada conservadora, com quatro coronéis compondo a chamada 'bancada da bala'. Estamos vendo um processo de moralização conservadora da política, e isso diz respeito a outro fenômeno: a subordinação dos temas clássicos da política social e econômica aos temas morais, algo semelhante ao que aconteceu nos Estados Unidos nos anos 1990. Lá também a legalização do aborto, liberalização das drogas, posse de armas, entre outros, ganharam prioridade no processo político. Os temas de ordem moral não só ganharam mais proeminência no debate político como subordinaram e passaram a organizar o espectro político. A gente não está falando mais de uma oposição entre liberais e socialistas, entre livre empresa e justiça social. É a visão punitiva e disciplinar versus uma visão compreensiva dos temas morais. Isso que aconteceu nos Estados Unidos nos anos 1990 está se disseminando e até a França, que sempre foi muito alheia a isso, está sofrendo os impactos dessa ampliação do discurso moral e sua dominação sobre o discurso político. Aqui, a proeminência de pastores evangélicos, representantes das polícias militares e outros mostra que o setor conservador se organizou e saiu à frente, foi o primeiro a reorganizar o discurso político e subordiná-lo aos ditames morais. Nos Estados Unidos aconteceu a mesma coisa, e os setores progressistas em termos morais foram logo atrás e também reorganizaram o discurso em oposição. Eu acho que é o que vai acontecer aqui também. O Jean Willys, por exemplo, desempenhou no debate nacional um papel relacionado a isso. Ele, que já era conhecido, uma personalidade de televisão, multiplicou por oito a sua votação, porque representa no canto oposto a possibilidade de reorganizar o discurso.

**E como podemos relacionar essa expressão política às bases materiais do atual momento? Há relação com esse período de acirramento da crise?**

Tem tudo a ver, porque esse discurso moral não se descola da base material. A polarização clássica era a liberal, que politicamente se expressava no chamado bom senso liberal. Os pressupostos do sistema eram toma-

dos como dados, e as questões políticas eram discutidas como se fossem meras questões administrativas. E cabia aos opositores de esquerda, socialistas ou socialdemocratas, ao questionarem os fundamentos do sistema, fazerem um discurso mais radical, que era chamado de extremista. Agora, a reorganização do discurso muda tudo, porque a radicalidade está na visão moral conservadora, que é punitiva, disciplinar e não só traz os temas morais para o centro, mas organiza os temas sociais e políticos. A intervenção do Estado é questionada não pela chave que diz “isso aqui é ineficiente” ou “isso é um Estado inchado”, mas pela lógica de que “nós estamos ajudando pessoas vagabundas que mereciam passar fome porque são preguiçosas”. E isso não se combate com o velho discurso. A esquerda está desorientada no campo político porque ela não entendeu que ela também vai ter que subordinar seu discurso a um discurso de ordem moral, mas de uma moral diferente. A gente tem que jogar um novo jogo retórico e não responder o novo com o velho, o que acho ser o erro tático da esquerda. É preciso tratar da legalização das drogas, do direito ao aborto, do direito dos homossexuais, dos direitos humanos, do encarceramento em massa, organizando esse discurso numa chave moral solidária. E denunciar a visão conservadora como dura, punitiva. Tem que fazer essa disputa do sentido moral da vida política e social, que implica numa reorganização do campo econômico.

**Sobre as Jornadas de Junho, um aspecto muito destacado é o papel da internet e das redes sociais na mobilização dos protestos. Você tem apontado que há certo determinismo no estabelecimento de uma relação tão direta entre internet e os movimentos. Qual é o papel da internet e por que essa relação tão direta pode ser arbitrária?**

Eu explico mais a forma da internet pelos movimentos sociais do que os movimentos sociais pela internet. Os protestos foram horizontais, tiveram a forma que tiveram, por causa da internet? Não, a internet é que tem essa forma por causa dos movimentos sociais. Quando a gente pensa essa onda de protestos, que vai de 2011 a 2013 e incorpora o Occupy Wall Street, o 15M na Espanha, o Yo Soy 132 no México, as lutas no Brasil, na Turquia e outros, todas elas são sempre movimentos anti-institucionais, horizontais, de reivindicação, e se apoiaram nas estruturas de comunicação que foram geradas na onda anterior de protestos do movimento antiglobalização, que forjou todas essas ferramentas de comunicação horizontal. São ferramentas construídas por ativistas do ciclo de movimentos que vai de 1998 a 2004. Isso influenciou o desenvolvimento da internet, que nasce como uma ferramenta pra compartilhamento de recursos computacionais no final dos anos 1960 e, quando estabelecida, se transforma principalmente numa rede de comunicação acadêmica que tinha caráter horizontal. Quando a internet foi aberta ao público em 1995, as empresas de comunicação de massa tentaram introduzir na internet um modo de exploração econômico que era próprio delas. Foi a era dos portais, com conteúdos produzidos a partir das redações, que funcionavam com a perspectiva de uma pessoa falando e muitas ouvindo, como a America Online (AOL), o Universo Online (UOL) aqui no Brasil e outros. Esse modelo fracassou por dois motivos: teve que concorrer com as estruturas acadêmicas de internet, que eram horizontais, e com as formas de comunicação dos movimentos sociais, também horizontais. Um exemplo, de antes da internet, são as rádios livres, que funcionavam horizontalmente. Quando

a internet se abriu, os movimentos sociais se apropriaram dessas ferramentas de comunicação digitais e aproveitaram a interatividade para desenvolver experimentos de comunicação. Quando olhamos na gênese das redes sociais, percebemos que todas elas têm origem acadêmica ou nos movimentos sociais. Por exemplo, o Twitter tem origem nos movimentos sociais. O Facebook tem origem acadêmica, na Universidade de Harvard. Os meios de comunicação de massa tentaram mudar e falharam, porque o modelo dos portais foi abolido em quase todos os lugares. Então, qual que é a relação entre 2013 e a internet? O movimento foi formado, foi configurado pela internet? Não, porque a internet foi configurada por esse movimento numa fase anterior da luta. Ele simplesmente fez uso de uma forma horizontal que já era adequada a ele, que tinha sido inventada por movimentos desse tipo.

**De que maneira o surgimento ou fortalecimento dos coletivos ligados à comunicação, do midiativismo e da comunicação alternativa pode se relacionar como uma contraposição à estrutura concentrada da mídia no Brasil? Isso pode ser apontado como um caminho para a democratização da comunicação?**

No início dos anos 2000 havia a esperança de constituir uma rede de comunicação horizontal não comercial, que pudesse concorrer com os meios de comunicação de massa. Nesse momento, era possível com pouquíssimo dinheiro concorrer com os gigantes da internet naquele tempo. Mas quando o movimento que estava na gênese desse experimento acabou, porque o ciclo de lutas chamado antiglobalização chegou ao seu limite, os ativistas envolvidos fundaram empresas ou colaboraram com a fun-

dação de empresas, e aí esse modelo foi absorvido pelo mercado. Hoje, é muito difícil se criar uma alternativa não comercial pra ele. Os atuais gigantes que funcionam de forma alternativa foram criados pelos movimentos sociais, e isso é uma vitória e uma derrota. É uma vitória do projeto de comunicação horizontal, mas uma derrota na ideia de que isso poderia ser feito por uma iniciativa não comercial. Hoje as redes sociais estão nas mãos de grandes corporações, que inclusive colaboram com o governo americano.

### **Qual a importância do debate sobre o livre acesso e direitos autorais nesse cenário, em que a comunicação tem papel tão destacado na conjuntura e na luta política?**

Isso se liga à questão de colaboração das empresas com os governos. A internet era uma rede de comunicação acadêmica inteiramente gratuita, não tinha nenhum serviço pago operando nela. Quando ela é aberta ao público, as empresas tentam impor o modelo dos grandes portais e começam a vender serviços por meio da internet. O modelo de portais falhou basicamente porque não conseguiu concorrer com toda a estrutura de comunicação gratuita já implantada e com os esforços ativistas do software livre e do livre acesso ao conhecimento por meio de pirataria. Isso empurrou essas empresas para o modelo de negócios do Google. A história do Google é central, porque é um serviço que não tinha modelo de negócios e adiou sua adoção durante o auge dessa crise. Quando o Google decidiu adotar um modelo da televisão, ou seja, financiar-se por meio de publicidade, mas fazendo uma publicidade dirigida altamente técnica recolhendo informação privada dos usuários, ele sinalizou pra todo o ambiente corporativo

um caminho a se seguir. As guerras de direito autoral da primeira década do século XXI são meio anacrônicas, porque era um conflito entre gratuidade e cobrança de serviços e esse antagonismo mais ou menos se acertou. Há serviços gratuitos financiados por meio de privacidade ou, então, a venda de produtos muito baratos pra concorrer com o gratuito, como é o caso do iTunes. A tensão dos dez primeiros anos se deslocou, porque o financiamento do que é gratuito está baseado em informações privadas que têm enorme potencial político.

### **Como se opera esse financiamento por informações privadas?**

Todos os meios de comunicação se financiam por meio de publicidade, e a publicidade precisa ter um público-alvo. O Google inovou porque tem uma capacidade muito maior de fazer essa segmentação de mercado do que qualquer meio de comunicação, fazendo uma publicidade altamente dirigida. Como ele coleciona todos os seus dados, sabe se você é homem ou mulher, se é solteiro ou casado, se é homossexual ou heterossexual, conhece sua orientação política. Ele sabe tudo, porque coleciona os dados do seu histórico de busca, lê os seus emails do Gmail, vê seu padrão de atividade no Google+ e cruza todas essas informações pra gerar o seu perfil. Assim, pode te mandar aquela publicidade que é perfeita pra você, pra sua idade, pro seu gênero, pra sua classe social. Isso é uma revolução no campo da publicidade, mas é inteiramente alimentada com informações privadas. E esses bancos de dados que são usados economicamente podem também ser usados politicamente. Existe uma ligação que não é muito explicitada entre as guerras dos direitos autorais e os conflitos políticos em torno da privacidade.

### **Existe uma legislação para proteger essa utilização dos dados?**

Existe, são as leis de proteção de dados pessoais, que desde 2009 estão sendo discutidas no Brasil e estão paralisadas por questões políticas. Há várias legislações de proteção de dados pessoais no mundo, acho que as mais avançadas são as da Europa. O Brasil estava elaborando uma lei nova, fez uma consulta pública em 2009. Ela travou porque regulava o setor privado, mas não queria regular o governo. Isso deu uma briga porque o Ministério Público Federal, a Polícia Federal e a Receita Federal querem ter acesso às nossas informações privadas. É uma relação extremamente interconectada entre a exploração econômica e a utilização política, e não podemos apenas substituir o monitoramento externo pelo interno. No Marco Civil da Internet foram incorporados alguns eixos sobre dados pessoais, mas isso ainda carece de regulamentação.

### **Como você avalia o Marco Civil da Internet?**

Eu acho o Marco Civil da Internet uma tremenda vitória, mesmo com todos os limites. Foi preciso incorporar muita coisa no jogo político, mas ainda assim é a melhor lei para internet do mundo, porque não é uma lei de regulação, e sim uma lei de direitos. Então garante a neutralidade de dados, limita o acúmulo de informações dos usuários e cria um regime pra essas disputas sobre ofensas pessoais, calúnia e difamação de um jeito equilibrado. Mas, sobretudo, ele protege a neutralidade da rede e traz elementos de proteção aos dados pessoais. A questão, agora, é como eles serão regulamentados. Em princípio são pontos ótimos, mas sua regulamentação pelo governo federal está em aberto e, a partir daqueles princípios, muita coisa diferente pode acontecer. ●

# Cobertura Universal de Saúde: a nova aposta do capital

Saiba como uma proposta defendida pela Fundação Rockefeller e pelo Banco Mundial tornou-se central no planejamento das políticas internacionais da OMS.

André Antunes

Maíra Mathias



O secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, e a diretora-geral da OMS, Margareth Chan, em evento sobre a Cobertura Universal na sede do Banco Mundial

“O conceito mais poderoso que a saúde pública tem a oferecer”. A “terceira transição sanitária global”. “Um caminho fundamental para aumentar o acesso equitativo a cuidados de qualidade”. Superlativos não faltam quando o assunto é Cobertura Universal de Saúde (CUS), proposta que vem tomando o centro da agenda internacional. Fruto de um intenso trabalho que extrapola os corredores de Genebra, sede da Organização Mundial da Saúde (OMS), a CUS se converteu rapidamente em um consenso entre instituições já conhecidas – e não muito queridas – pela América Latina, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A lista de entusiastas é maior, como demonstram as frases que abrem essa matéria, respectivamente atribuídas à diretora-geral da OMS, Margaret Chan, ao periódico médico *The Lancet* e à Fundação Rockefeller. Mas, como já dizia Nelson Rodrigues, é preciso estar atento às unanimidades. É o que alertam entidades como a Associação Latino-Americana de Medicina Social (Alames) e o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), além de pesquisadores ouvidos pela Poli. Para eles, tamanha convergência revela a crescente pressão de interesses privados nos sistemas públicos de saúde e pode ser ligada ao novo papel que o setor assume na economia capitalista.

Antes de conhecer o contexto em que surge a proposta, é necessário entender o que vem a ser Cobertura Universal e quais são os argumentos contrários. Um relatório de 2013 da OMS feito em parceria com Banco Mundial, Fundação Rockefeller e Unicef a define como “a garantia de que todas as pessoas obtenham serviços de saúde de boa qualidade quando assim necessitarem, sem que sofram danos financeiros em seu pagamento”. Já durante a Assembleia Mundial da Saúde – principal instância decisória da OMS – deste ano, Margaret Chan reforçou que a proposta está de mãos dadas com a proteção dos riscos financeiros aos mais pobres, algo que em diversos documentos é ligado à necessidade de que os países desenvolvam fundos de financiamento específicos, os chamados *pools*, voltados para certos procedimentos.

“A questão do gasto catastrófico, principalmente para as famílias mais pobres, tem dominado o debate sobre cobertura universal. Ninguém tem dúvida de que todas as pessoas devem ter acesso aos serviços de saúde sem sofrer dificuldades financeiras. Mas onde está a dimensão do direito à saúde?”, questiona Luiz Facchini, professor da Universidade Federal de Pelotas (UFPEl), que completa: “Está distorcida por esse discurso, que pressupõe ser uma responsabilidade do indivíduo e que o Estado

vai ajudá-lo. É quase uma visão caritativa”. É também nessa direção que vai a crítica da Alames que afirma que a proposta segmenta a população de acordo com seu poder aquisitivo, ficando a cargo do Estado apenas a responsabilidade pela saúde dos mais vulneráveis, o que fortaleceria a iniquidade dentro das sociedades.

Os problemas não param por aí, pois quando aparece oficialmente, em 2005, a cobertura universal é ligada ao asseguamento social, abrindo a porta para que recursos públicos sejam destinados ao mercado privado de seguros e planos de saúde. “A barreira financeira é uma das barreiras de acesso, dentre as quais temos oferta, capacidade profissional, distância, etc. Ao dar centralidade à questão financeira, você está realmente focando na abertura dos mercados, não só para os planos de saúde como também para a indústria de equipamentos, de medicamentos e insumos”, pontua José Carvalho de Noronha, pesquisador do Instituto de Informação e Comunicação Científica e Tecnológica em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Icict/Fiocruz). Ele aponta ainda outra inconsistência, relativa ao financiamento. “Não se pode dissociar o financiamento do setor saúde do sistema de financiamento das políticas sociais de um país. A ideia do *pool* de recursos, em tese é correta, mas quem garante a distribuição desses recursos de maneira democrática? É o Estado, pelo regime de impostos progressivos – ou seja, quem tem mais contribui com mais – que permite que o *pool* destine mais recursos a quem mais necessita, no caso da saúde. E como a saúde não depende só da atenção médica, em muitas ocasiões, vai ser mais importante investir em saneamento, em programas de transferência de renda do que em procedimentos”.

Além disso, o uso do termo “cobertura” embute duas ambiguidades. A primeira, apontada pela Alames, é que ao invés de se referir à capacidade do sistema de saúde de atender às necessidades da população – incluindo aí infraestrutura, tecnologia, força de trabalho e financiamento –, a questão se resume à quantidade de pessoas que possuem algum plano ou seguro e, portanto, “estão cobertas”. A segunda indefinição que ronda a proposta tem a ver com questões subjacentes: “A cobertura é uma proteção potencial que não necessariamente se reverte em acesso e utilização dos serviços”, diz Facchini, que propõe um exemplo: uma Equipe de Saúde da Família tem sob sua responsabilidade quatro mil residentes em uma determinada área, mas, na realidade, metade das gestantes faz o pré-natal em outro lugar. Isso demonstra que apesar de todos serem cobertos, nem todos acessam o serviço. “O debate teria que ser, na verdade, sobre acesso universal e as barreiras para efetivar esse acesso”.

Facchini tem acompanhado por dentro as discussões da “Estratégia da Cobertura Universal de Saúde” proposta pela Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), braço regional da OMS. Em dezembro passado, foi convidado pela entidade a compor uma “força-tarefa”, montada em parceria com a Iniciativa pela Equidade Global de Harvard. A composição heterogênea do grupo – que tinha representantes do Banco Mundial e da Fundação Rockefeller – evidenciou, em sua opinião, o enorme esforço de certos atores em demonstrar que a CUS não é necessariamente sinônimo de privatização. Contudo, a forma de driblar as críticas foi apontar a experiência mexicana. “O grande problema é que as alternativas estatais, como a mexicana, demonstram fragmentação, ao fazer recorte de clientela e de problemas de saúde”, diz.

No México, a população com carteira assinada é atendida pelo Instituto Mexicano de Seguro Social e os ricos contratam o mercado privado. Contudo, cerca de 50 milhões de pessoas não estavam incluídas no mercado formal de trabalho e, portanto, se encontravam em situação de franca indigência. Para esse segmento, criou-se em 2003 o Seguro Popular. “Mas o seguro mexicano oferece pacotes básicos de serviços, o que acaba

redundando em acesso e uso limitado e desigual”, pontua Facchini. O câncer de pulmão, por exemplo, é uma das sete neoplasias cobertas. Se a doença acometer a boca ou a laringe, já está fora da alçada do seguro. Mesmo assim, 12,5% dos assegurados não têm acesso aos serviços quando necessitam e 20% permanecem sem nenhum tipo de cobertura, segundo a Alames.

A confrontação de indicadores tão pessimistas revelam que o consenso em torno da CUS embutiria uma concessão ou rebaixamento de expectativas que pode ser resumida pela lógica do “pelo menos”. “Em geral, o que esses organismos querem alcançar é bem menos do que o SUS já garante pra todo mundo. No Brasil, estamos em uma posição privilegiada para fazer esse debate. Já na África, como a epidemia do ebola vem demonstrando, não existe quase nada. E onde falta tudo, ter ‘pelo menos alguma coisa’, já é um avanço”, resume Facchini. No intuito de explicitar a diferença entre a cobertura universal e o direito universal à saúde, o Cebes lançou uma cartilha chamada “Porque defender o Sistema Único de Saúde?”. Isabela Santos, vice-presidente da entidade, acredita que há uma falta de clareza nos documentos da OMS que prejudicam a compreensão da proposta, que a princípio pode até parecer benéfica. “Quando você pensa um país que não tem um sistema universal ter pelo menos uma cobertura universal seria um ganho, mas o que a gente quer é que todo mundo seja cidadão com direitos. Não interessa que o pobre tenha uma coisa e o rico outra”, defende.

Não é a primeira vez que as expectativas internacionais são rebaixadas. Em 1978, a OMS e a Unicef promoveram em Alma-Ata, Cazaquistão, a Conferência Internacional sobre Atenção Primária à Saúde. Nela, o então diretor-geral da Organização, Halfdan Mahler, instou os países a adotar mudanças radicais rumo à ambiciosa meta de “Saúde para Todos no Ano 2000”. “A Atenção Primária à Saúde tal

como expressa em Alma-Ata é uma abordagem integradora, articuladora, sistêmica, que produziu uma espécie de trauma na OMS. A conferência é realizada em 1978 e apenas dois anos depois, a Fundação Rockefeller, o Banco Mundial e até mesmo a Unicef, já estavam articuladas em torno do que ficou conhecido como Atenção Primária à Saúde Seletiva, baseada em alguns poucos procedimentos, voltada para os grupos populacionais mais vulneráveis”, lembra Facchini. Para ele, a fragmentação continua sendo a tônica das propostas das grandes entidades internacionais e a Cobertura Universal de Saúde não foge a esse dilema.

## Bastidores da proposta

O pesquisador Marcos Cueto, da Casa de Oswaldo Cruz (COC/Fiocruz), dedicou anos ao estudo de como Alma-Ata foi desconstruída e, mais recentemente, trabalha em um livro sobre a história da Organização Mundial da Saúde. Seus achados ajudam a compreender como a história oficial da Cobertura Universal de Saúde, expressa em pronunciamentos e documentos públicos, se articula à movimentação de bastidores. O choque dessas duas dimensões revela elos e nexos perdidos, valiosos para entender a quem interessa a cobertura universal.

Segundo ele, os anos 1980 e 1990 marcam a perda de prestígio de organismos multilaterais, como a OMS. No cenário das políticas de saúde, a proposta predominante era a Atenção Primária à Saúde Seletiva, capitaneada por entidades como a Fundação Rockefeller. A situação muda em 1998, quando a diplomata norueguesa Gro Brundtland é eleita diretora-geral da OMS. “Identificada com as políticas neoliberais, ela tinha excelentes vínculos com o Banco Mundial. Muita gente acredita que é a partir daí que as propostas do banco ganham terreno na OMS”.

Expressos no conhecido relatório “Investindo em Saúde”, de 1993, os argumentos do banco procuravam ressaltar as vantagens econômicas das intervenções em saúde, recomendando as parcerias público-privadas. Não por acaso, é nos anos 1990 que o setor saúde passa a representar uma fatia considerável do PIB mundial: 8%, segundo a própria OMS. A década também marca a crise da dívida externa dos países da América Latina. Nesse contexto, o Banco Mundial passou a desempenhar o papel de intermediador entre os países devedores e os credores internacionais. No âmbito dos programas de ajuste estrutural, a instituição começa a prescrever suas famosas recomendações aos governos que moldam as reformas setoriais, inclusive, nos sistemas nacionais de saúde. O lema? Menos Estado, mais mercado.

“Brutland aderiu a essas reformas que foram continuadas por seu sucessor na OMS, o médico coreano Lee Jong-wook. Mas ele era um político mais hábil e se dava conta de que uma proposta somente economicista e tecnocrata não faria frente ao novo contexto político mundial”, retoma Cueto. O historiador lembra que no período do mandato de Jong-wook [2003-2006], o mundo via surgir grandes movimentos antiglobalização, tendo como tônica o repúdio ao Banco Mundial, ao FMI e ao governo estadunidense. Nesse contexto, o então diretor-geral da OMS segue dois caminhos paralelos. De um lado, partindo da herança de Alma-Ata da compreensão ampliada de saúde, forma uma comissão de investigação sobre os determinantes sociais da saúde e convida o respeitado epidemiologista inglês Michael Marmot para coordenar os trabalhos. “Mas ao mesmo tempo, Lee começa a promover outra ideia abrangente, a Cobertura Universal de Saúde. Na época, mesmo os neoliberais começavam a criticar as parcerias público-privadas por sua fragmentação. Àquela altura, havia mais de cem, quase sempre dedicadas a doenças isoladas: malária, tuberculose, Aids”.

Em 2004, dois funcionários da Fundação Rockefeller – Ariel Pablos-Méndez e Tim Evans – assumem cargos de destaque na OMS. A trajetória de ambos diz muito sobre a tal porta giratória entre os interesses públicos e privados: Evans atualmente está no Banco Mundial e Pablos-Méndez na Usaid, principal agência bilateral dos Estados Unidos. Segundo Cueto, a entrada deles coincide com a ascensão da proposta mais “realista” da Cobertura Universal, em detrimento da abordagem holística dos determinantes sociais.

Como já foi mencionado, a Cobertura Universal fez sua entrada oficial nos anais da organização em 2005. Naquele ano, a Assembleia Mundial da Saúde aprovou uma resolução na qual os países se comprometem a desenvolver um método de financiamento capaz de proteger os indivíduos do risco de empobrecimento derivado do pagamento de serviços de saúde. O documento não cita a palavra “direito” nem uma vez, tampouco fala em ‘cidadãos’, mas em “segurados”, traçando uma relação explícita entre recursos públicos, cobertura universal e seguro social de saúde.

A chinesa Margaret Chan assume a direção da OMS após a morte de Jonk-wook, em 2006. “Chan insistiu nos últimos anos que sua prioridade é a Cobertura Universal e isso está criando uma nova hegemonia. Quase todos os países vêm na aceitação da proposta uma forma de conseguir recursos”, avalia Cueto. O período coincide com a crise de 2008, que agiu como uma espécie de voto de Minerva a favor da Cobertura Universal. Documentos da agência revelam que suas receitas, que vinham numa trajetória crescente desde 1998, começaram a sofrer retração com a crise. Por outro lado, de 1998 a 2013 aumentou a parcela do orçamento da OMS composta por doações voluntárias: de 51% em 1998-1999 para 76% em 2012-2013. “A OMS está basicamente dependente de finan-

ciamentos de fundações privadas. Isso diminui seu grau de liberdade de poder defender políticas equitativas”, aponta José Noronha.

Em meio à quebraadeira geral dos bancos da crise econômica de 2008, Michael Marmot lança o relatório dos determinantes sociais da saúde. “A ideia central era modificar ou prevenir as condições sociais que produzem a doença e, àquela altura, ninguém tinha clareza de onde sairia o dinheiro para fazer essa mudança em direção aos determinantes. E, como na história da Atenção Primária, se abandonou a proposta mais abrangente”, diz Cueto, completando: “Em 2012, quando a crise já é claudicante, e os orçamentos das agências bilaterais e das fundações privadas são muito menores para a saúde, a proposta da Cobertura Universal se transforma em prioridade”.

E, de fato, 2012 pode ser considerado o ano da cobertura universal. Ao longo dele, a CUS foi alçada ao posto de conceito mais poderoso da saúde pública por Chan em seu discurso de reeleição, e recebeu a atenção do principal periódico médico do mundo, o *Lancet*. A proposta extrapolou ainda o terreno da OMS e, em 12 de dezembro, foi parar na Assembleia Geral das Nações Unidas que solicitou aos países uma transformação mais rápida dos sistemas de saúde rumo à cobertura universal. Esse ano, a data passará a ser comemorada como o Dia Mundial da Cobertura Universal.

Fora do contexto da ONU e suas agências, a movimentação é ainda mais intensa. De Bangkok a Bellagio, de Accra a Davos: a proposta passa a monopolizar a agenda da saúde global. As fontes ouvidas pela Poli citaram uma dezena de eventos e documentos favoráveis, sendo o mais notório deles fruto da reunião “Futuros Mercados de Saúde”, promovida pela Fundação Rockefeller. O texto prevê que dentro dos próximos 20 anos, forças de mercado – nomeadamente, a indústria farmacêutica, compa-

nhas de seguros e organizações hospitalares – devem exercer grande pressão por mais financiamento público à medida que os países de renda baixa e média adotem políticas de assecuramento como meio de atingir a cobertura universal.

## É a economia, estúpido!

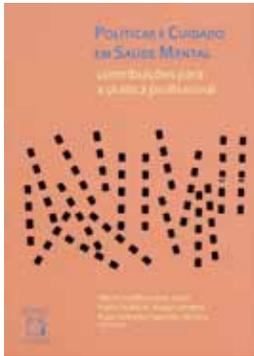
Quem estuda o tema não tem dúvidas de que a crescente pressão pela adoção da cobertura universal deve ser analisada sob as lentes das transformações no modo de produção capitalista e no contexto da atual recessão econômica. “O capitalismo está em crise pesada, sobretudo na Europa. Os Estados Unidos e o Japão estão patinando. O setor saúde é hoje uma fronteira de acumulação para o capital. Mais do que isso, pode ser uma das alternativas para a superação da crise”, afirma o pesquisador Carlos Octávio Ocké-Reis, do Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (Ipea), que na semana da entrevista coordenava uma oficina sobre regulação do setor privado voltada para os países da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

O gigantismo do setor chama atenção. Em 2008, ano da crise, a indústria farmacêutica e a de produtos e equipamentos médicos ficaram em terceiro e quarto lugar no ranking das mais lucrativas divulgado pela revista *Fortune* em 2010. A informação foi citada por Oscar Feo, membro da Associação Latino-Americana de Medicina Social (Alames) e um dos mais ferrenhos críticos da cobertura universal, e aponta para a centralidade da saúde para a economia. “Isso faz com que as políticas sejam influenciadas pelos interesses do que estamos chamando de ‘Complexo Médico-Industrial e Financeiro da Saúde’, conformado pelas grandes corporações privadas”, argumentou Feo, para quem a proposta de cobertura universal é o maior exemplo dos interesses em disputa: “É funcional ao mercado e ao capital. Foi assumida pela OMS depois de ser desenhada nos grandes centros financeiros internacionais”.

Segundo Ocké-Reis, com a globalização, era previsível que as gigantes do setor fariam pressão para exportar os planos de saúde para a América Latina, Ásia e Rússia, lugares com grande contingente populacional que tiveram sua renda média aumentada. “Mas a América Latina não é só um grande mercado consumidor. Se estabelecer aqui é uma forma de desconstruir o papel do Estado enquanto promotor do desenvolvimento econômico e social. Ou seja, há uma lógica de Estado mínimo subjacente e, portanto, a cobertura universal é, sim, uma proposta neoliberal. É uma reatualização mais sofisticada, mais inteligente e mais orgânica ao capitalismo”. Para ele, o embrião da proposta pode ser encontrado no “Novo Universalismo”, documento da OMS publicado em 2000, que negava, por um lado, a possibilidade de oferta pública de todos os serviços de saúde a todos os cidadãos e, de outro, admitia que era impossível resgatar ideias como a Atenção Primária à Saúde Seletiva, baseada em procedimentos de baixa complexidade.

Nesse sentido, países que tem avançado rumo à construção de sistemas universais, como Brasil, Bolívia, Equador e Venezuela, vem pressionando para fazer alterações nos documentos da Estratégia da Cobertura Universal de Saúde. Oscar Feo estava presente na 53ª reunião do Conselho Diretor da Opas, em outubro, e relata que esses países conseguiram incorporar temas como o acesso universal e a determinação social da saúde, e ainda deixar claro que o direito à saúde deve ser a base fundamental de qualquer proposta sanitária. “Creio que se vai compreendendo que o tema da ‘cobertura universal’ vem sendo usado em alguns países para favorecer o mercado privado da saúde. Pelo contrário, defendemos que é preciso fortalecer o público e confrontar a tendência crescente de captura dos fundos dos Estados pelo setor privado”. ●

# Um panorama abrangente da saúde mental no Brasil



O livro “Políticas e Cuidado em Saúde Mental” é uma necessidade a partir da lei 10.216/01, que propõe uma nova política de saúde mental em substituição à interação hospitalar vigente até sua promulgação. As inovações nas práticas em saúde mental em consonância com a capacitação dos profissionais de ensino médio, da área de saúde mental, pautadas na Reforma Psiquiátrica brasileira, se fazem necessárias.

O objetivo do livro, cujos organizadores são pesquisadores da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (ESPJV/Fiocruz), é apresentar estudos pautados na pluralidade conceitual e temática do campo da atenção psicossocial, que possam subsidiar o Curso de Especialização Técnica de Nível Médio em Saúde Mental da ESPJV/Fiocruz e assim, atualizar os especializando às novas práticas e conhecimentos científicos no campo da atenção psicossocial.

A introdução apresenta um panorama sucinto dos avanços das políticas de saúde mental e uma análise da importância da formação do trabalhador de nível médio na consolidação da Reforma Psiquiátrica. No capítulo 1, aborda-se a política pública de saúde mental no Brasil, traçando um panorama histórico até a consolidação do SUS, sistematizando cada período importante, avanços e dificuldades.

O saber psiquiátrico, historicamente privilegiado no cuidado em saúde mental, práticas que se perpetuam até hoje, as dificuldades no financiamento e a necessidade de novas práticas que possam atender as necessidades dos usuários nos serviços de saúde mental, é o tema do capítulo 2. A importância na aproximação entre a saúde mental e a atenção básica, é tema do capítulo 3. Apresenta-se a importância da integração das duas áreas no êxito a qualidade no cuidado da pessoa com transtorno mental.

Discute-se no capítulo 4 a assistência à pessoa com transtorno mental severo e persistente nos serviços de saúde mental no território, e o compromisso de todos os atores nos serviços de saúde mental, que são imprescindíveis para a reabilitação da pessoa em sofrimento psíquico. O capítulo 5 apresenta a dimensão biopsicossocial do transtorno mental, trazendo uma dimensão para além do corpo físico incluindo os aspectos sociais e o território em que a pessoa em sofrimento psíquico está inscrita. As psicoterapias e a psicofarmacoterapia são temas do capítulo 6, exaltando a importância desses instrumentos na reabilitação da pessoa com transtorno mental e a necessidade dos fármacos, quando bem administrados.

No capítulo 7 apresenta-se um breve histórico das políticas asilares do passado e as políticas de desinstitucionalização pautadas no cenário mundial, possibilitando o retorno das pessoas com transtorno mental severo ao convívio social. A atenção nos momentos de crise no cuidado da pessoa com transtorno mental pautado no cenário mundial e nacional é tema do capítulo 8 apresentando as bases teóricas e práticas oriundas do novo modelo pautado na Reforma Psiquiátrica.

O capítulo 9 conceitua o termo “drogas” e a importância das políticas públicas de saúde para o uso de substâncias psicoativas no uso prejudicial e da dependência e ainda, os critérios de diagnóstico. O tema apresentado no capítulo 10 se refere às políticas públicas em saúde mental de crianças e adolescentes no cenário nacional, como prioridade na agenda em saúde mental. O capítulo 11 traz a importância da apropriação de todos os atores da área de saúde mental para as noções básicas no que tange o cuidado de idosos em saúde mental.

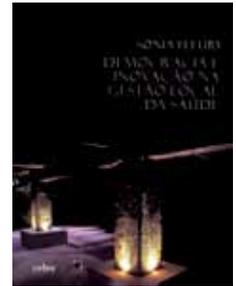
As estratégias de “empoderamento” de todos os atores da saúde mental, oriundas da Reforma Psiquiátrica no Brasil no que tange ao cuidado da pessoa com transtorno mental em liberdade e a inclusão social dos usuários do serviço de saúde mental é o tema do último capítulo.

As contribuições do livro são significativas no que tange a formação dos profissionais e atores da saúde mental, pautado no rigor científico e nas práticas no cuidado da pessoa com transtorno. ●

**Políticas e Cuidado em Saúde Mental.** Ed. Fiocruz, 2014, 295p.

**Fabio Belloni** - Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Pesquisador do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Saúde Mental e Atenção Psicossocial (Laps/ENSP/Fiocruz).

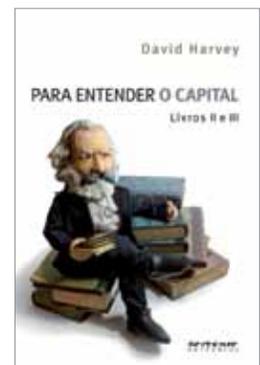
## PUBLICAÇÕES



*Democracia e Inovação na Gestão Local da Saúde*  
Sônia Fleury  
Editora Fiocruz, 2014, 480p.



*Comunicação dos Trabalhadores e Hegemonia*  
Vito Giannotti  
Fundação Perseu Abramo e Núcleo Piratininga de Comunicação, 2014, 208p.



*Para Entender o Capital – Livros II e III*  
David Harvey  
Boitempo, 2014, 392p.

**N**a noite do dia 11 de maio de 2012, policiais civis do Rio de Janeiro sobrevoavam a Favela da Coreia, na Zona Oeste da cidade, à procura de Márcio José Sabino Pereira, o Matemático, considerado um dos maiores traficantes de drogas do Rio. A uma altitude entre 900 e 1,2 mil metros, os policiais acompanhavam a movimentação de um homem que saía de uma casa e caminhava em direção a um carro estacionado. “Tá parecendo ele, hein?”, diz um dos policiais. “É isso aí. Tá parecendo mesmo”, responde seu colega de farda. A “identificação” é suficiente para dar início a uma perseguição que vai terminar cinco horas depois com o traficante morto, cravejado de tiros de fuzil.

Mas as imagens da câmera acoplada ao helicóptero não mostram tudo isso. O que elas retratam é o momento em que os policiais, alegando terem ouvido tiros sendo disparados contra o helicóptero, desceram a uma altura de cerca de 40 metros da rua e, aos gritos de “pega, pega”, metralharam o carro suspeito de transportar seu alvo. No vídeo, também é possível ver pessoas circulando pela rua, além de casas e prédios sendo atingidos por vários tiros. Claramente havia o risco de atingir algum morador, e foi por mera sorte que a contagem de mortos da ação não foi maior. O caso só veio a público porque o vídeo vazou mais de um ano depois do ocorrido, quando a Rede Globo o noticiou com grande alarde. Para a polícia, no entanto, o episódio foi tão normal que já havia sido arquivado na época de sua divulgação. Após as imagens virem a público, o Ministério Público Estadual determinou a reabertura do caso. Até o comentarista de polícia da Rede Globo, Rodrigo Pimentel, criticou a ação, questionando se os policiais teriam procedido da mesma forma caso a perseguição, ao invés de em

uma comunidade carente do Rio, tivesse sido em um bairro residencial de classe média ou no centro da cidade. A resposta, obviamente, é não.

## **Estado de Exceção como paradigma de governo**

O exemplo é emblemático de uma realidade brasileira: a de que para determinados estratos da população as garantias individuais proporcionadas por um Estado democrático como o que oficialmente foi instituído no Brasil com a Constituição de 1988 (das quais o direito de não ter sua casa metralhada por um helicóptero da polícia certamente decorre) podem ser suspensas a qualquer momento. Há quem diga que uma grande parcela da população brasileira nasce, cresce, envelhece e morre sob a égide de um Estado de Exceção. E isso não se trata de uma particularidade brasileira: é a forma com que o Estado contemporâneo lida com aqueles que, de uma forma ou de outra, não se integram ao sistema político.

É o que diz o filósofo italiano Giorgio Agamben, que escreve que o Estado de Exceção, ainda que não declarado oficialmente, tornou-se uma prática essencial do Estado na contemporaneidade. Ele defende que a distinção tradicional entre Estado de Exceção e Estado de Direito vem sendo transformada radicalmente: o Estado de Exceção, diz o filósofo, tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política de nossos dias. Ele cita como exemplo um dos países em que a concepção moderna de Estado de Direito tomou forma: os Estados Unidos. O Patriot Act, promulgado após os ataques de 11 de setembro, permite a detenção de pessoas sem acusação formal - totalmente fora da lei e do controle judiciário, como ressalta Agamben - a pretexto de reprimir atos de terrorismo. Isso sem falar no emprego de técnicas de tortura, que passaram a ser praxe no trato aos prisioneiros da "guerra ao terror" desde então.

## **Suspensão da ordem para manter a ordem**

Mas no que consiste essa "distinção tradicional" de que fala Agamben? Em entrevista respondida por email a quatro mãos para a Poli, Pedro Rocha de Oliveira, professor do Departamento de Filosofia da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e Clarice Chacon, advogada e mestrandia em História Contemporânea da Universidade Federal Fluminense (UFF), escrevem que, juridicamente, o Estado de Exceção se escora num paradoxo: ele é a previsão legal de situações em que a ordem legal pode ser suspensa, e remonta à república romana. “Os legisladores imaginaram que, para recuperar a ordem social em situações extremas – grandes calamidades, conflagrações sociais, revoltas etc. – seria momentaneamente necessário deixar de lado as leis – em especial o que hoje chamamos de garantias individuais – para agir ‘emergencialmente’, de modo a superar a crise. E, tudo isso, dentro da lei”. Entretanto, afirmam, o emprego do Estado de Exceção na contemporaneidade chama atenção, uma vez que o Estado de Direito, produto da luta social na sociedade burguesa, está supostamente amparado na ideia de cidadania, das relações sociais regidas pelo direito e das garantias legais para a liberdade individual. Com a exceção, contrastam, "todas essas coisas podem ser suspensas pelo Estado de Direito e para a manutenção do Estado de Direito".

## Excepcionalidade na Constituição brasileira

Na lei maior do Brasil, assim como na grande maioria das constituições, estão previstas situações em que o Estado de Exceção pode ser declarado oficialmente. Só que aqui fala-se em Estado de Defesa ou de Sítio, que podem ser declarados por meio de decreto presidencial aprovado em Congresso Nacional. Cada um prevê a suspensão, por tempo determinado, de direitos constitucionais em situações excepcionais. O primeiro, com duração de no máximo 30 dias e prorrogável por mais 30, pode ser decretado em locais restritos e determinados para "preservar a ordem pública" quando essa estiver ameaçada por "grave instabilidade institucional", e impõe restrições aos direitos de reunião, sigilo de correspondência e de comunicação telefônica. Já o Estado de Sítio pode ser considerado um prolongamento do Estado de Defesa, já que, além das situações de guerra, pode ser declarado em casos de "comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o Estado de Defesa". Busca e apreensão em domicílios, obrigação de permanência em locais determinados e suspensão de direitos de reunião são, entre outras, medidas facultadas ao Estado durante a vigência do Estado de Sítio. O artigo 142 da Constituição, por sua vez, permite o emprego das Forças Armadas em situações que coloquem em risco a lei e a ordem. Isso garante que problemas de ordem civil possam ser resolvidos pela via militar.

Manter a ordem foi a justificativa dada pela presidente Dilma Rousseff para lançar mão de medidas excepcionais – o emprego das Forças Armadas – para "prevenir o agravamento" de um conflito entre índios tupinambás e produtores rurais no sul baiano no começo deste ano, por meio de decreto publicado em Diário Oficial no dia 17 de fevereiro deste ano. O Conselho Indigenista Missionário (Cimi), em nota, criticou a medida, dizendo que a intervenção militar só agravaria a situação, que somente seria resolvida por meio da demarcação da Terra Indígena Tupinambá e o pagamento de indenizações aos ocupantes não-índios e reassentamento dos que têm o perfil para a reforma agrária.

### Exceção é a regra

Esse exemplo ilustra bem o tipo de situação em que o Estado pode lançar mão oficialmente do Estado de Exceção para dar conta de conflitos internos. Mas como afirmam Pedro Oliveira e Clarice Chacon, o mais alarmante é que hoje o Estado pode adotar medidas excepcionais, das quais o emprego das Forças Armadas é um exemplo, em operações cotidianas, mantendo populações inteiras sob controle armado sem ter que passar pelos trâmites legais exigidos pela Constituição. Edson Teles, professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), lista alguns exemplos, como a Lei Geral da Copa, "com a qual ficaram suspensos direitos políticos e civis do cidadão brasileiro no raio de dois quilômetros em torno dos estádios da Copa, autorizando as forças nacionais militarizadas a usar da violência para impedir protestos e livre expressão de críticas". Este tipo de técnica, continua Edson, testada e aplicada durante a Copa, é prática rotineira em vários territórios do país. "Nos morros cariocas, os militares estão agindo como força de segurança pública, tratando do problema social daqueles pedaços urbanos abandonados pelo poder público como uma questão de guerra", critica.

Edson defende que longe de serem opostas ao Estado de Direito, as medidas excepcionais estão consolidadas na própria Constituição de 1988. Isso porque ela manteve a militarização da segurança pública, gerando a concepção de que o cidadão é um inimigo em potencial. Ele cita especificamente o artigo 142, que diz serem as Forças Armadas garantidoras dos poderes constitucionais, da ordem e da lei. "É muito poder para uma instituição que nunca fez o mea culpa pela violação de direitos, destruição do antigo Estado Democrático e pelos vários crimes de assassinato, tortura e desaparecimento de opositores. Esse artigo é somente um

exemplo de uma série de dispositivos que mantêm a possibilidade do Estado de Direito, com o aval da Lei, legitimar a ingerência de militares na vida política e social brasileira". A aplicação recente da Lei de Segurança Nacional – criada com o objetivo de reprimir a oposição política à ditadura empresarial-militar – para processar manifestantes durante as Jornadas de Junho, segundo Edson, também se enquadra nesse cenário.

Pedro Rocha e Clarice Chacon avaliam que não há contradição ou oposição entre Estado de Direito e Estado de Exceção: o Estado de Exceção está, por definição, dentro do Estado de Direito. "É o sinal de que, no fim das contas, para a ordem legal, é mais importante manter a si mesma do que proteger as pessoas", pontuam. Essa é uma característica intrínseca à própria sociedade burguesa, dizem eles. Marcada por lutas sociais que determinaram a construção do Estado de Direito, onde estão inscritos instrumentos para definir e proteger as garantias do indivíduo, ela, por outro lado, nunca deixou de ser burguesa, ou seja, capitalista. "Falar de um equipamento jurídico construído em torno da propriedade privada e da produção de mercadorias significa falar de uma sociedade organizada em torno da privação, do ter e do não ter, na qual é possível, desde o ponto de vista do direito, que existam pessoas que não têm onde morar, não têm condições de produzir ou obter seu próprio alimento, não conseguem emprego quando o princípio de lucratividade empresarial assim determina", avaliam. "Entender a possibilidade de emprego de medidas de exceção nessa sociedade, argumentam Pedro e Clarice, passa por um entendimento de que os princípios da ordem legal burguesa subentendem e naturalizam uma violência extrema: a violência da relativização da vida humana em nome do bom funcionamento da acumulação de capital, para o benefício de uma elite minúscula". E tudo isso sem Estado de Exceção nenhum, "que só entra em jogo quando há – ou quando é conveniente dizer que há – alguma ameaça a essa ordem legal intrinsecamente violenta", concluem. ●

*André Antunes*