

Mala Direta
Básica

0012340198/2013-DR/RJ

Flocruz

Correios

Devolução
Física

Correios

QUEM PAGA A BANDA ESCOLHE A MÚSICA?

O perfil da arrecadação
e dos gastos no Brasil

ENTREVISTA

Euzébio Jorge de Souza discute mercado de trabalho para a juventude e nega que retirada de direitos gere mais emprego

SISTEMA S

Para que servem as instituições do empresariado mantidas com recursos públicos?



Conheça o

Poli

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

Ano XI - Nº 63 - mar./abr. 2019

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

Editora e Coordenadora de Comunicação, Divulgação e Eventos
Cátia Guimarães

Repórteres
André Antunes / Cátia Guimarães /
Maíra Mathias

Estagiária de Jornalismo
Beatriz Costa

Projeto Gráfico
José Luiz Fonseca Jr.

Diagramação
José Luiz Fonseca / Marcelo Paixão /
Maycon Gomes

Capa
Maycon Gomes

Mala Direta e Distribuição
Valéria Melo / Tairone Cardoso

Portal EPSJV
Julia Neves / Katia Machado

Mídias Sociais
Ana Paula Evangelista

Comunicação Interna
Julia Neves / Talita Rodrigues

Editora Assistente de Publicações
Gloria Carvalho

Assistente de Gestão Educacional
Solange Maria

Tiragem
12.000 exemplares

Periodicidade
Bimestral

Gráfica
Imprimindo Conhecimento
Editora e Gráfica

Conselho Editorial

Alexandre Moreno / Alexandre Pessoa / Ana Beatriz Noronha / Anakeila Stauffer / Bianca Borges / Carlos Maurício Barreto / Daniel Groisman / Etelcia Molinaro / Fernanda Martins / Gilberto Estrela / José Orbílio de Souza Abreu / Luciana Maria da Silva Figueirêdo / Marise Ramos / Pedro Castilho / Rosa Maria Correa / Sergio Ricardo de Oliveira / Tiago Marques



..... **PANORAMA** **2**

..... **RADAR DOS TÉCNICOS** **4**

..... **CAPA**
Os dois lados da moeda **6**

..... **VIGILÂNCIA EM SAÚDE**
Muito além do “fumacê” **14**

..... **ENTREVISTA**
Euzebio Jorge de Souza - ‘No Brasil, o jovem não tem opção de não procurar emprego’ **18**

..... **MUDANÇAS CLIMÁTICAS**
O elo pouco conhecido **22**

..... **SISTEMA S**
O ‘\$’ da questão **26**

..... **O QUE É, O QUE FAZ?**
Congresso Nacional **31**



/EPSJVFiocruz



@epsjv_Fiocruz



@EPSJVFiocruz



EPSJV/Fiocruz

Receba a Poli: formulário pelo site
www.epsjv.fiocruz.br/recebaarevista

Endereço

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, sala 306
Av. Brasil, 4.365 - Manguinhos, Rio de Janeiro CEP.: 21040-360
Tel.: (21) 3865-9718 Fax: (21) 2560-7484 comunicacao@epsjv.fiocruz.br

Assine nosso boletim pelo site
www.epsjv.fiocruz.br



Escola sem Partido x Escola Sem Mordação

A Câmara dos Deputados recebeu, na primeira semana da nova legislatura, dois projetos antagônicos sobre o que deve ou não ser ensinado nas escolas. O primeiro, no dia 4 de fevereiro, chama-se ‘Escola Sem Partido’, tem autoria da deputada Bia Kicis (PSL-RJ) e propõe combater a “doutrinação política e ideológica” no ensino, bem como a “usurpação dos direitos dos pais a que seus filhos recebam a educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções”. A Proposta é uma atualização do projeto anterior (PL 7.180/2014) – de autoria do deputado Erivelton Santana, eleito pelo PSC, mas hoje filiado ao Patriota –, que em dezembro do ano passado foi arquivado. A nova versão traz duas novidades: possibilita que os alunos gravem as aulas, “a fim de permitir a melhor absorção do conteúdo ministrado e viabilizar o pleno exercício do direito dos pais ou responsáveis de ter ciência do processo pedagógico e avaliar a qualidade dos serviços prestados pela escola”; e proíbe a manifestação político-partidária nos grêmios estudantis. “Isso é algo absolutamente normal, mas começaram a proibir as gravações, porque nelas muitas vezes estavam sendo identificadas situações de professores que estavam doutrinando os alunos. Com isso, o Escola sem Partido preferiu colocar expresso aquilo que a lei já garante ao aluno”, justificou a deputada Bia Kicis, em entrevista ao Portal EPSJV/Fiocruz.

Em contraposição à proposta, foi protocolado dois dias depois o Projeto de Lei nº 502/2019, que institui o programa ‘Escola sem Mordação’ em todo o território nacional, pela deputada federal Talíria Petrone (PSOL-RJ), junto às demais parlamentares do partido na Câmara. A proposta tomou como base o texto anterior do projeto do ex-deputado federal do PSOL Jean Wyllys, batizado com o nome de ‘Escola Livre’ (PL 6.005/2016). “Mesmo sabendo que o ‘Escola Sem Partido’ é um projeto inconstitucional, consideramos importante afirmar nossa convicção pedagógica, ou seja, a importância de permitir autonomia a alunos e professores no processo de ensino-aprendizagem e de inserção no mundo”, explicou Talíria, em entrevista ao Portal EPSJV/Fiocruz. O objetivo do projeto é garantir “os princípios de livre manifestação do pensamento, da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, ler, publicar e divulgar por todos os meios a cultura, o conhecimento, o pensamento, as artes e o saber, sem qualquer tipo de censura ou repressão, e do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, bem como da laicidade e do respeito pela liberdade religiosa, de crença e de não crença”.

TOMAZ SILVA AGÊNCIA BRASIL



Brumadinho: Fiocruz aponta riscos para a saúde

O relatório ‘Avaliação dos impactos sobre a saúde do desastre da mineração da Vale (Brumadinho, MG)’, produzido pela Fiocruz em fevereiro, divulgou os efeitos a curto e longo prazo à saúde na vida dos atingidos pelo desastre ocorrido no dia 25 de janeiro. Segundo o relatório, “além do impacto imediato nas áreas próximas à área de mineração, as condições de vida da população também devem sofrer alterações por conta da dificuldade de acesso a serviços de saúde e pela alteração dos ecossistemas que devido aos impactos passaram a produzir condições para a transmissão de doenças”.

O principal exemplo é a contaminação por rejeitos no rio Paraopeba – que atravessa 21 municípios além de Brumadinho –, que inviabilizou o sistema de abastecimento para o consumo humano. As alterações ecológicas causadas pela lama somadas à falta de sistemas de coleta e tratamento de esgotos nestes municípios facilitam a transmissão de esquistossomose, doença conhecida como barriga d’água, já que a população está em contato direto com rios contaminados por esgotos domésticos e com presença de caramujos infectados. “Devem ser intensificadas as ações de vigilância da qualidade da água para consumo humano, tanto nas fontes de captação localizadas nos rios afetados (ribeirão Ferro-Carvão e nos rios Paraopeba e São Francisco), como nas águas distribuídas em cidades e comunidades afetadas”, apontou nota técnica do relatório da Fiocruz.

Além da esquistossomose, o relatório identificou a possibilidade de surgimento de outros problemas, como por exemplo: a proliferação de infecções em médio prazo, febre amarela, diarreias, leptospiroses; alergias causadas pela secagem da lama dos rejeitos, gerando exposição a “poeira rica em ferro e sílica”; efeitos psíquicos às pessoas que foram atingidas, como depressão e ansiedade; e doenças crônicas – doenças cardiovasculares, diabetes, insuficiência renal – nos atingidos e em comunidades isoladas em que o atendimento à saúde foi reduzido pela falta de locomoção, já que as estradas e trilhas estão com suas passagens impossibilitadas devido ao excesso de lama.



Polêmica na Saúde Mental

Uma nota técnica publicada pelo Ministério da Saúde no dia 4 de fevereiro com o objetivo de apresentar “esclarecimentos sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas” gerou polêmica.

O documento reforça a internação em hospitais psiquiátricos como forma de tratamento, inclusive de crianças e adolescentes, naturaliza o tratamento de dependentes de drogas centrado na abstinência, com a participação das comunidades terapêuticas na rede de atenção psicossocial, e dá sinal verde para a compra de aparelhos de eletroconvulsoterapia – conhecidos também como eletrochoques – para o Sistema Único de Saúde (SUS), tópico que gerou mais controvérsia. A nota foi assinada por Quirino Cordeiro Junior, então coordenador-geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas do Ministério da Saúde que dias depois tornou-se

secretário Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania

Em entrevista ao Portal EPSJV/Fiocruz, o psiquiatra e professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), Marco Aurélio Soares Jorge classificou a nota como um “retrocesso” e defendeu ainda que o tratamento de pacientes de saúde mental é muito mais eficaz quando se dá na convivência com a família e o grupo social, sem isolamento. Também por isso, disse, os avanços conquistados com a Reforma Psiquiátrica brasileira, que seguiu modelos internacionais, principalmente da Itália, instituíram os Centros de Atenção Psicossocial (CAPs) como serviços substitutivos aos manicômios. “O modelo da internação é generalizado, não trata cada paciente de acordo com o seu quadro, com a sua necessidade, ou de acordo com o aumento da doença”, explicou.



Congresso discute futuro da aposentadoria no Brasil

Chegou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que institui a Reforma da Previdência, com mudanças na aposentadoria dos servidores públicos e do setor privado, no campo e na cidade. O texto, no entanto, não trata dos militares, que, segundo o governo, ficariam para uma nova fase da reforma.

No geral, a PEC amplia a idade mínima de aposentadoria para 65 anos no caso dos homens e 62 para as mulheres. Mas aumenta também o tempo de contribuição, que passa a ser de, no mínimo, 20 anos para a iniciativa privada e 25 para o serviço público. Exceções são os trabalhadores rurais e professores, que poderiam se aposentar com 60 anos, depois de contribuírem por 20 e 30 anos, respectivamente. “Quem vai ser mais prejudicado são os trabalhadores de baixa renda, que convivem com desemprego sistêmico e que provavelmente não conseguirão 20 anos de contribuição, porque hoje quem consegue se aposentar pelo regime geral recolhe em média durante 17 anos”, analisou, em entrevista ao Portal EPSJV/Fiocruz, o presidente da Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal (Anfip), Floriano de Sá Neto.

Outro ponto da proposta atinge ainda mais diretamente a parcela mais pobre da população: a redução do valor inicial do BPC, o Benefício de Prestação Continuada. Trata-se de um benefício garantido pelo Estado a pessoas com mais de 65 anos ou com alguma deficiência que não tenham direito a aposentadoria e cuja renda familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo. De acordo com o texto, o benefício seria

concedido antes, aos 60 anos, mas reduzido para R\$ 400. Apenas quando o beneficiário completasse 70 anos, chegaria-se ao valor de hoje, de um salário mínimo.

Para o presidente da Anfip, no entanto, o mais grave da proposta é o que ainda não está sendo apreciado pelos congressistas. Isso porque a PEC prevê a futura substituição do regime de repartição que existe hoje na previdência pelo de capitalização – uma mudança que seria feita por meio de uma Lei Complementar, cujo texto ainda não se conhece e que, diferente das PECs, não precisa de dois terços do Congresso para aprovação. “Teremos uma lei que será encaminhada e não temos parâmetros sobre ela. Ela [a reforma] fará com que novos trabalhadores possam optar por essa nova previdência, que, na realidade, é uma previdência de capitalização. Trata-se de um modelo totalmente diferente do que existe hoje”, alertou.

MARCOS CORREA-PR



INSTITUTOS FEDERAIS E ESTUDANTES CRITICAM PL QUE PROPÕE MUDANÇAS NA REDE DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL



Desde os primeiros dias de 2019, tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 11279, que modifica a lei de criação dos Institutos Federais, que compõem a Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT). O texto foi apresentado ao Congresso pelo ex-ministro da Educação Rossieli Soares, no apagar das luzes do governo Temer.

O PL propõe mudanças em diversas áreas. Passa a exigir, por exemplo, que 70% das matrículas sejam em cursos de educação profissional técnica de nível médio. Na pós-graduação, o texto atribui aos Institutos Federais o papel de oferecer mestrado e doutorado profissional, sem fazer referência aos cursos acadêmicos que várias unidades da rede já desenvolvem. O projeto altera ainda as regras de eleição para reitor e diretor geral de *campus*, propondo que apenas após cinco anos de existência o Instituto possa eleger seu dirigente máximo. Nesse intervalo, o governo indicaria um reitor *pro tempore*. Exige, ainda experiência mínima em gestão na educação profissional e tecnológica e formação para a gestão, no caso dos diretores. Como o PL também propõe a criação de três novos institutos – dois em São Paulo e um na Bahia –, artigo publicado no site do Sindicato dos Docentes do Instituto Federal do Rio Grande do Sul alerta que as novas unidades passariam a funcionar com um reitor indicado pelo governo. E questiona: “E o que acontecerá se na tramitação do PL forem aprovadas propostas de reordenamento de *campi* ou mesmo criação de novos Institutos? Deixaremos de eleger nossos dirigentes por cinco anos?”.

No fim de fevereiro, o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) se reuniu com a Casa Civil para pedir a suspensão da tramitação do PL. “1. Considerando que tal proposição não fora amplamente debatida no conjunto da Rede Federal; 2. Considerando que o texto apresentado no Projeto de Lei possui temas difusos, tratando sobre o ensino superior, o ensino profissional e tecnológico e o universo da Educação Básica em um mesmo documento, sem considerar as especificidades de cada temática; 3. Considerando que a Rede possui comprovada excelência, aferido em seus indicadores e resultados, que são refletidos em nove Polos de Inovação, 526 programas de pós-graduação, mais de um milhão matrículas, seis mil projetos de extensão tecnológica, 100 revistas científicas, oito mil periódicos, onze mil projetos

de pesquisa aplicada e 400 depósitos de patentes; 4. E, por fim, considerando que o PL 11.279 é resultante de uma articulação unilateral do governo anterior, preocupa-nos os seus impactos nas ações da atual administração”, diz o ofício entregue ao novo governo pelo Conif.

Depois de uma audiência pública em que o PL foi debatido, a Federação Nacional dos Estudantes em Ensino Técnico (Fenet) também se posicionou em carta aberta contra o projeto: “O PL 11279 é um grave ataque e retrocesso na política educacional atualmente oferecida pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e nesse sentido, convocamos uma unidade de luta entre todos os setores da educação contra esse Projeto de Lei que não foi debatido com os membros da comunidade dos IFs e representa um desmonte da rede”.

Na justificativa do projeto de sua autoria, o ex-ministro aponta motivações de “quatro naturezas”:
“a) racionalização administrativa e geográfica; b) redução dos custos operacionais e otimização de força de trabalho; c) potencialização e agilidade na oferta de ensino, cultura, ciência, extensão e pesquisa aplicada com foco na inovação; e d) aprimoramento dos mecanismos de integridade e controle interno”.

Reportagem da Poli nº 61 já tinha anunciado uma proposta de reordenamento da Rede apresentada pelo Ministério da Educação aos dirigentes de algumas unidades no primeiro semestre do ano passado. O estudo que subsidiava a sugestão de mudanças foi apresentado numa reunião em abril de 2018 da qual participaram os reitores dos IFs localizados nos estados que receberiam novas reitorias. A proposta não foi bem aceita e por isso, segundo a assessoria de imprensa do MEC informou na ocasião da reportagem, ela ficou “parada” na Pasta. O assunto veio à tona, no entanto, quando, dois meses depois do ‘engavetamento’, começou a se concretizar na Bahia um rearranjo que envolvia integração e unificação de diferentes *campi* dos institutos federais locais, além da mudança de uma reitoria para outra cidade. Com a reação de profissionais e estudantes, o processo não teve continuidade. Na época, uma das principais críticas ao processo se referia à falta de diálogo com a comunidade escolar. Agora, boa parte dessas mudanças constam do projeto que tramita na Câmara dos Deputados.

PRESIDÊNCIA VETA REGULAMENTAÇÃO DE TÉCNICOS EM IMOBILIZAÇÕES ORTOPÉDICAS

O Projeto de Lei 1681/1999, de autoria do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), aprovado ano passado pela Câmara dos Deputados e o Senado, foi integralmente vetado no dia 11 de janeiro pelo Presidente da República. Trata-se da regulamentação do exercício da profissão de técnicos em imobilizações ortopédicas – profissionais que atuam em hospitais e unidades de saúde fazendo a aplicação e retirada de gesso em pacientes fraturados e outras imobilizações ortopédicas, como talas. Segundo o site institucional do Senado, os Ministérios da Saúde e da Economia justificam o veto total da presidência por ser “necessário evitar o cerceamento do exercício das atividades mencionadas no projeto por outros profissionais que executem funções similares, preservando-se o direito constitucional ao livre exercício profissional”.

Em nota de esclarecimento, emitida no dia seguinte do veto, a Associação Brasileira dos Profissionais Técnicos em Imobilizações Ortopédicas (Astege), considerou que os argumentos para o veto foram frágeis. “Se a regulamentação visa promover justiça social e equilíbrio socioeconômico, e, certamente atinge as relações de trabalho, bem como o perfil de competência e a grade curricular de formação dos profissionais da área em questão, obviamente que isso vai à direção contrária ao sugerido ou colocado, já que a finalidade da Regulamentação é exatamente organizar e normatizar o exercício da profissão para promover a liberdade do exercício profissional com segurança e dentro das normas e limites colocados pelo Estado, estando, portanto, totalmente fora como objeto do texto constitucional utilizado para a fundamentação do veto”, trazia a nota.

Mesmo vetado, o projeto ainda poderá virar lei caso o Congresso decida derrubar o veto presidencial. A manutenção ou rejeição da proposta será decisão dos deputados e senadores, em sessão conjunta do Congresso Nacional.

CENSO ESCOLAR: EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM ALTA, ENSINO MÉDIO EM BAIXA

Dados do Censo Escolar divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) mostram um crescimento de 3,9% das matrículas de educação profissional em 2018 em relação ao ano anterior. A educação profissional integrada ao ensino médio cresceu 5,5%, enquanto a modalidade concomitante, em que o estudante faz os dois cursos em instituições diferentes, com matrículas próprias, subiu 8%.

De acordo com os dados, o Brasil tinha, em 2018, 1,9 milhão de estudantes matriculados na educação profissional. Desses, a maior parte, quase 60%, frequentam escolas públicas: 19,4% em instituições federais, 38,8% estaduais e 1,5% municipais. A rede privada é responsável por 40,3% das matrículas.

A meta 11 do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece que o número de matrículas nesse segmento educacional deveria ser triplicado de 2014 a 2024, “assegurando a qualidade da oferta”, sendo pelo menos 50% dessa expansão na rede pública. O objetivo é alcançar 5,2 milhões de matrículas em 2024.

Já no ensino médio, o censo de 2018 reforçou a tendência de queda dos últimos anos: entre 2017 e 2018, houve cerca de 200 mil matrículas a menos. A série histórica mostra que, desde 2014, o país reduziu mais de 7% das matrículas desse segmento.

TECNÓLOGO EM RADIOLOGIA EM DEBATE NO CONGRESSO

Tramita no Congresso o Projeto de Lei (PL) 3.661/2012, que regulamenta a profissão de tecnólogo em Radiologia e de Bacharel em Ciências Radiológicas. A proposta tem apoio do Conselho profissional da área (Conter). Além de regulamentar o tecnólogo em Radiologia, o texto revoga dispositivos da Lei 7.394/1985, que criou a profissão. A avaliação do Conter, segundo informações do seu site institucional, é que essa legislação tem mais de 30 anos e como nunca foi reformulada, já está ultrapassada. A lei em questão regula o exercício destes profissionais no emprego das técnicas radiológicas e imagenológicas nos setores da saúde, da indústria e dos serviços, como por exemplo, áreas de medicina nuclear, radiologia e irradiação industrial. Segundo Sérgio Ricardo de Oliveira, professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), o PL pode gerar resistência, por exemplo, de profissionais da área odontológica, que acreditam que com a regulamentação os profissionais da área de Radiologia ficariam responsáveis por algumas atividades que são praticadas pelos próprios dos cirurgiões-dentistas e técnicos em saúde bucal, como a radiologia odontológica. Mas em um debate na Comissão de Direitos Humanos (CDH), em 17/10/2017, a presidente da Associação Brasileira de Radiologia Odontológica (Abro), Mychelle Gurgacz, afirmou que os cursos em radiologia não contemplam o campo odontológico e acrescentou que 70% das clínicas odontológicas fechariam caso fossem obrigadas a contratar somente técnicos em radiologia, que têm direitos como jornada diária de quatro horas, adicional de insalubridade máxima e duas férias por ano.

OS DOIS LADOS DA MOEDA

De onde vêm e para onde
vão os recursos do Estado

Maíra Mathias

Não é de hoje que impostos e taxas despertam antipatia nas pessoas. Eles existem desde muito. O documento mais antigo do mundo, escrito na Mesopotâmia quatro mil anos antes de Cristo, faz referência a eles. Mas seu destino mudou com o tempo. Ao invés de sustentar o rei e sua numerosa corte, no século 20 os tributos passaram a financiar políticas públicas que beneficiam o conjunto da população. Até hoje, parte importante da justificativa para sua existência repousa na capacidade que os governos têm de reverter a arrecadação em prol da sociedade com serviços de saúde, educação, segurança, transporte, moradia, saneamento, cultura e assim por diante. “Todo mundo sempre achou tributação muito ruim, inclusive na teoria econômica. Mas é o preço que se paga para organizar politicamente um país”, avalia Fabrício Augusto de Oliveira, pesquisador da Plataforma Política Social.

Esse debate pode esquentar a partir do destaque dado pelo novo governo à reforma tributária que, ao lado da reforma da Previdência e das privatizações, deve ser o foco da agenda econômica do Executivo no Congresso Nacional. Há consenso de que o sistema brasileiro é ruim. Mas o diagnóstico sobre as falhas e, portanto, sobre o que deve ser modificado, varia. Embora à primeira vista as propostas que já estão na mesa – com suas siglas, alíquotas e cálculos – sejam difíceis de compreender, existe uma questão de fundo em comum: afinal, de onde vêm e para onde vão os recursos do Estado brasileiro? E, ainda: essa estrutura é justa?



De onde vêm

Existem cinco bases de tributação: renda, patrimônio, consumo, produção e comércio exterior. Elas são divididas em dois grupos: diretas e indiretas. “A característica do tributo indireto é que ele pode ser repassado adiante”, esclarece Fabrício de Oliveira. E detalha: “Existe o contribuinte de direito, aquele que recolhe o imposto para o fisco, e o contribuinte de fato, que é quem arca. Quando o contribuinte de direito não coincide com o contribuinte de fato, temos um tributo indireto. Quando coincide, temos um tributo direto”.

Os principais exemplos de tributação direta são patrimônio e renda, principalmente das pessoas ‘físicas’, como se diz no jargão fiscal. Já o imposto de renda das empresas “pode ser repassado”, observa Oliveira, explicando que essas taxas acabam embutidas nos preços dos produtos que essas empresas vendem. No rol dos tributos indiretos, estão aqueles que incidem sobre bens e serviços consumidos pela população, sobre a produção e sobre comércio exterior. Nesse último caso, o que é exportado incide sobre a população dos outros países e aquilo que é importado sobre quem mora por aqui.

Esse desenho faz com que a matriz tributária brasileira seja única – e isso não é elogio. Os 36 países que compõem a OCDE, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, são normalmente usados para variadas comparações: produtividade do trabalho, escolaridade, etc. Na esfera fiscal não é diferente. Neles, em média, os tributos diretos representam quase 40% da arrecadação. Dentre os impostos indiretos, aqueles cobrados sobre o consumo representam 32%. Por aqui é o contrário. Apenas 25% da arrecadação vêm dos impostos diretos e quase metade dos tributos indiretos são cobrados sobre o consumo. “Se você inclui a folha de salários, o Brasil exhibe 75% de impostos indiretos”, nota Oliveira, autor da comparação.

Segundo o último relatório consolidado da Receita Federal, divulgado em dezembro passado, o país arrecadou R\$ 2,127 trilhões em 2017. Os impostos sobre a renda representaram 6,5% da arrecadação – o que nos deixa na lanterninha em relação aos países da OCDE, cuja média está em 11,4%. As cobranças sobre o patrimônio representaram apenas 1,5%.

Dependendo de quais ingredientes prevalecem nesse bolo, a carga tributária de um país pode ter um perfil progressivo ou regressivo. Isso diz respeito à proporção de renda que ricos e pobres destinam para o financiamento do Estado. Assim, a carga é progressiva quando o indivíduo com altos rendimentos destina uma proporção maior do que as pessoas com rendas menores do que ele. E é regressiva quando acontece o inverso: o pobre desembolsa, proporcionalmente, uma parcela maior da sua renda do que quem está acima dele na pirâmide social. É o nosso caso.

“Falta solidariedade no sistema tributário do Brasil”, critica Charles Alcantara, presidente da Fenafisco, a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital, que continua: “Acima de tudo solidariedade dos mais ricos com os mais pobres.

Em um país tão desigual, não é admissível os tributos incidirem mais sobre os mais pobres e menos sobre os mais ricos. Isso aprofunda a desigualdade”.

A Fenafisco e a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita (Anfip) lançaram em 2017 o movimento Reforma Tributária Solidária com o objetivo de fazer pressão na classe política por uma guinada rumo a uma tributação mais progressiva. Ano passado, cerca de 40 especialistas botaram mãos à obra e redigiram um livro de mais de 800 páginas com propostas e análises que dão alguns bons exemplos das discrepâncias do sistema. No país do “agro”, o Imposto Territorial Rural (ITR) oscilou negativamente de 0,08% para 0,06% da carga tributária total entre 2000 e 2017 – participação considerada “praticamente nula” pelos pesquisadores. Quando se calcula em termos de Produto Interno Bruto (PIB), esse imposto representa apenas 0,01% do total. Em contraposição, o setor tem uma participação de 23% no PIB brasileiro.

Ainda no campo dos tributos patrimoniais, o conhecido IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) também exhibe um desempenho fraco, tendo representado 1,8% do total arrecadado em 2017, de acordo com a Receita Federal. Segundo os especialistas, em metade dos municípios a arrecadação do IPTU é praticamente simbólica, girando em torno de R\$ 17,15 por habitante. Até grandes cidades expõem os entraves ao aumento da arrecadação. Em João Pessoa, a última atualização do valor venal dos imóveis, base de cálculo do imposto, aconteceu num longínquo 1971. Doze capitais brasileiras ainda não atualizaram seus valores nesta década. Também chama atenção o fato de o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) não ser cobrado sobre embarcações e aeronaves, apenas sobre carros, caminhões e motocicletas.

No entanto, o melhor exemplo da regressividade do sistema brasileiro é o Imposto de Renda. O país é um dos poucos lugares do mundo onde os dividendos, que são os lucros distribuídos a acionistas de empresas, não são tributados. (Na OCDE, apenas a Estônia faz o mesmo). As distorções geradas por isso se tornam óbvias quando apresentadas de forma concreta. Charles Alcantara lembra o caso dos executivos da JBS, que tiveram que entregar suas declarações para a Procuradoria-Geral da República no âmbito do acordo de colaboração premiada na Operação Lava Jato. Um vazamento ilegal tornou os documentos públicos. Foi quando o país ficou sabendo que R\$ 57 milhões dos rendimentos de Wesley Batista naquele ano se encaixavam – de maneira perfeitamente legal, frise-se – na categoria daquilo que não pode ser tributado. Em outras palavras, somente 1,2% da renda auferida pôde ser alcançada pela ‘mordida do Leão’. Com o irmão, Joesley Batista, que declarou rendimentos de mais de R\$ 103 milhões, a proporção foi ainda menor: apenas 0,3% do total era tributável. “Tratam-se de milionários. E um professor que ganha R\$ 5 mil por mês está pagando, proporcionalmente, cinco vezes mais do que eles”, aponta Alcantara.

Mas, de acordo com a Constituição de 1988, não deveria ser assim. O artigo 145, por exemplo, diz que sempre que

possível os tributos serão graduados de acordo com a capacidade econômica das pessoas. Mais adiante, o artigo 153 prevê que o imposto sobre a renda deve cumprir três critérios: universalidade, generalidade e progressividade. Ou seja, tem que incidir sobre todas as pessoas – físicas e jurídicas –, todas as rendas – sejam elas obtidas por trabalho ou provenientes de ganhos de capital – e quem ganha mais deve pagar mais. “Não é exagero dizer que, hoje, o imposto de renda no Brasil é inconstitucional”, diz o presidente da Fenafisco.

A tabela brasileira, que incide basicamente sobre ganhos obtidos por trabalho assalariado, tem cinco faixas: quem ganha até R\$ 1,9 mil é isento; deste valor até R\$ 2,8 mil paga-se 7,5%; até R\$ 3,7 mil paga 15%; até R\$ 4,6 mil, 22,5% e, a partir desse patamar, todos pagam 27,5%. Essa alíquota máxima está muito abaixo dos 41% praticados, em média, pelos países da OCDE. Mas há outro problema: apesar de a alíquota formal ser 27,5%, as pessoas com rendimentos maiores pagam uma alíquota efetiva bem menor do que isso. Segundo cálculos do movimento da Reforma Tributária Solidária baseados nas declarações da pessoa física referentes a 2015, quem tem renda mensal superior a 320 salários mínimos paga uma alíquota efetiva que vai de 6% a 2%. Isso acontece fundamentalmente porque nessa faixa, a maior parte da renda provém de ganhos de capital. Naquele ano, foram declarados R\$ 2,584 trilhões. Desse total, 31% dos rendimentos foram isentos – sendo R\$ 258,62 bilhões referentes a lucros e dividendos.

A proposta da Reforma Tributária Solidária é revogar essa isenção e criar pelo menos mais duas alíquotas no Imposto de Renda da Pessoa Física: de 35% para quem ganha acima de 40 salários mínimos e de 40% para aqueles que ganham mais do que 60 mínimos.

Na direção contrária, ainda durante a campanha eleitoral, o presidente Jair Bolsonaro e o ministro da Economia Paulo Guedes chegaram a propor a adoção de uma alíquota única, de 20%, para todas as faixas de renda a partir de cinco salários mínimos (o equivalente a R\$ 4.990 depois do reajuste em



49% dos tributos brasileiros são cobrados sobre o consumo de bens e serviços

2019) e isenção para que ganhe até esse valor. E na primeira semana de governo, o presidente chegou a anunciar a redução da maior alíquota do imposto, dos atuais 27,5% para 25%. Mas logo voltou atrás. Por outro lado, Guedes e o secretário da Receita Federal, Marcos Cintra, já falaram em aplicar aquela mesma alíquota, de 20%, aos dividendos, hoje isentos.

Enquanto isso, no Congresso...

A regressividade, contudo, não é o único problema do nosso sistema tributário. Um levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) ajuda a entender o outro “x” da questão: a complexidade. Existem no país hoje 63 tributos e 97 obrigações acessórias, nome dado ao conjunto de documentos, registros e declarações utilizadas para o cálculo desses tributos. Desde 1988, foram editadas no país mais de 390 mil normas tributárias e, desse total, 27 mil estão em vigor. Outro estudo, desta vez do Banco Mundial, concluiu que somos o país onde as empresas mais gastam tempo com o pagamento de impostos: são 2,6 mil horas anuais de trabalho. Mais que o dobro do segundo colocado, a Bolívia. Na China, bastam 261 horas. Nos Estados Unidos, 175.

Em paralelo à complexidade, há o problema federativo. Isso porque existem tributos de competência de municípios, estados e governo federal. E cada administração pode aprovar suas próprias regras. Além disso, na base de arrecadação mais importante do país – bens e serviços – incidem vários impostos: o ISS, dos municípios; o ICMS, dos estados; e o IPI, dentre outros, do governo federal.

Existem, hoje, duas propostas de reforma tributária prontas para serem votadas pelo plenário da Câmara dos Deputados. A primeira partiu do próprio Legislativo, que instituiu uma comissão especial para debater a reforma. O relatório, de autoria do ex-deputado federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), foi aprovado em dezembro do ano passado, na forma da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 293.

Os trabalhos da comissão abriram uma janela para que outra proposta fosse apresentada. O Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) protocolou a sua em agosto de 2018, através de uma emenda ao texto apresentada pelo ex-deputado Mendes Thame (PV-SP). Os textos têm um objetivo em comum: simplificar a tributação de bens e serviços. Para isso, extinguem tributos existentes. A proposta de Hauly acaba com oito impostos e contribuições sociais arrecadadas pelo governo federal – IPI, IOF, CSLL, PIS, Pasep, Cofins, salário-educação e Cide-Combustíveis – e com o ICMS (estadual) e o ISS (municipal). No lugar deles, cria o Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS), de competência estadual, e o Imposto Seletivo,

que incidiria sobre o consumo de produtos específicos e seria arrecadado pela União. Já a proposta do CCI-F contempla a substituição de cinco tributos (ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI) pelo IBS. “Um dos maiores problemas do sistema tributário brasileiro é que cada setor, às vezes cada empresa tem uma regra diferente da outra. A proposta do Centro resumida em uma frase é: regras iguais para todos”, diz Bernard Appy, diretor do CCI-F.

Segundo Rodrigo Orair, diretor da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal, as propostas tiveram o cuidado de minimizar a perda de recursos que uma transição do tipo pode gerar. Além disso, tentam congelar a estrutura de vinculações. “É a ideia de que o orçamento da seguridade social vai mudar de figura, mas a parcela dedicada à saúde continua igual, a parcela dedicada à educação também”, diz. E continua: “A premissa é a seguinte: os impostos já estão tão ruins, caros e cheios de regras que não adianta consertar, tem que substituir. E aí eles criam, em paralelo, um imposto novo, chamado IBS, que começa com um período de teste (um ano no caso da proposta do Hauly; dois anos na do Appy) para ver se funciona, com alíquota bem pequena, de 1%. A partir daí as alíquotas vão sendo calibradas: nos impostos antigos vão caindo, nos novos crescendo”. Esse processo se concluiria em cinco anos na proposta de Hauly, e em dez na proposta do CCI-F.

Com as eleições, houve uma renovação de quase 50% na Câmara – e nem Hauly, nem Mendes Thame se reelegeram. Appy adianta, sem citar nomes, que alguns parlamentares da atual legislatura “já estão envolvidos com essa agenda”, mas reconhece que o Executivo deverá ser o protagonista da reforma tributária. O diretor do CCI-F informa que o governo “tem conversado” com o Centro. Segundo ele, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) – a mesma da campanha ‘Não vou pagar o pato’ contra o aumento e a criação de impostos – deve fechar uma posição favorável à proposta.

Os textos prontos para votação no Congresso, contudo, não atacam o problema da regressividade. “As duas reformas têm um ponto de chegada, que é ter um sistema moderno de tributação de bens e serviços no Brasil. Para isso, vão substituir essa miríade de tributos que existem hoje por apenas dois impostos modernos, eficientes e não cumulativos. E isso é bom para o país, é bom para o crescimento econômico. Mas falta a elas uma visão sistêmica”, pondera Orair. E continua: “O sistema tributário brasileiro é extremamente ineficiente e inequitativo. Ele tributa mal e muito, e isso traz danos para as empresas e para a vida do cidadão. Tributa muito pouco renda, é regressivo, tem diversas mazelas”, diz, defendendo que uma boa reforma precisa lidar com esses vários problemas.

“De nada adianta um sistema mais simples, mas, ainda sim, profundamente injusto”, acredita Charles Alcantara. Mas pontua: “Nós também defendemos uma simplificação. A diferença é que para nós o problema nevrálgico não é a complexidade, mas a injustiça do sistema”.

Diferentes papéis

Em seu discurso de posse, o ministro da Economia Paulo Guedes defendeu uma drástica redução da carga tributária brasileira que, segundo os últimos dados do Tesouro Nacional, está em 32,4% do Produto Interno Bruto. “O ideal era que tivéssemos 20% do PIB como carga tributária porque acima disso é o quinto dos infernos”, disse. A média da OCDE está em 34%. O fio condutor da fala foi o ajuste das contas públicas. “A dimensão fiscal foi sempre o calcanhar de Aquiles de todas as nossas tentativas de estabilização. O descontrole sobre a expansão dos gastos públicos é o mal maior”, afirmou, indo ao governo do general Ernesto Geisel (1974-79) para contextualizar o que chamou de “fantasma” que ronda a economia brasileira: o excesso de gastos em relação à capacidade de arrecadação. “Há uma hora em que tem que ser enfrentado o fenômeno e a hora é agora porque entra um grupo [no governo federal] que acredita que a maior engrenagem descoberta pela humanidade para garantir a inclusão social são as economias de mercado”, disse.

Fabrizio Oliveira explica que há um choque de visões que atravessa essa história. De acordo com ele, a corrente clássica do pensamento econômico postula que leis naturais regem a economia. O Estado deveria cobrar o mínimo possível de tributos para não distorcer a alocação de investimentos. Depois da grande crise econômica de 1929, esse ideário não intervencionista sofreu um baque. Um economista ficou famoso por propor outra forma de pensar o papel do Estado e, conseqüentemente, daquilo que o sustenta: a tributação. “John Maynard Keynes afirmou na década de 1930 que o sistema capitalista tem alguns defeitos congênitos: é incapaz de criar emprego para todo mundo, é produtor de desigualdades e está sujeito a crises recorrentes. Só uma força externa – o Estado – poderia resolver ou atenuar essas tendências. Como? Através da cobrança de tributos e da utilização desses recursos para ajudar na criação de empregos, na redução das desigualdades, na promoção de políticas para reduzir a instabilidade do sistema”, enumera Oliveira.

Além do objetivo social, há uma lógica estritamente econômica por trás da defesa da tributação progressiva. “Digamos que uma pessoa abastada destine 20% da sua renda para satisfazer suas necessidades, enquanto uma pobre chega a gastar 100% dos rendimentos, e muitas vezes precisa se endividar para arcar com suas despesas”, compara. O rico poupa 80%, mas esse montante não necessariamente implica investimentos produtivos, como em infraestrutura ou em negócios que gerem empregos. Além disso, taxas mais caras sobre bens e serviços diminuem o poder de compra e, conseqüentemente, prejudicam a demanda. “Então o ideal é cobrar mais impostos de quem tem mais, não só por uma questão social, mas para gerar investimentos”, conclui Oliveira.

Essa foi a visão predominante entre os anos 1930 e 70. A partir daí o sistema capitalista passou a enfrentar problemas que não encontravam respostas no arcabouço teórico keynesiano. O pensamento neoliberal foi ganhando força. E resgatou a ideia de que as mazelas do capitalismo são gera-

das pela intervenção do Estado na economia. A política fiscal foi deixando de ser instrumento para fomentar o desenvolvimento, resolver crises sociais ou reduzir as desigualdades e passou a ser uma ferramenta usada principalmente para garantir a estabilidade econômica.

A redução ou mesmo isenção dos tributos passou a ser um diferencial competitivo frente a outros países, concorrentes no mercado global, ou entre estados que disputam a atração de empresas em um mesmo país. As chamadas “guerras fiscais” foram deprimindo e mudando o perfil da arrecadação: menos impostos aplicados às empresas e aos mais ricos, na esperança de que isso atraísse e estimulasse investimentos. E, para compensar, mão mais pesada sobre o consumo de bens e serviços.

Depois que essas políticas foram implementadas, a concentração de renda aumentou progressivamente, como têm mostrado os relatórios anuais da Oxfam. Segundo o último, divulgado em janeiro passado, em 2018 apenas 26 bilionários detinham a mesma riqueza que metade da população mundial. No ano anterior, esse número era ligeiramente maior: 47. E isso tem despertado a atenção até da elite econômica mundial. O Fundo Monetário Internacional (FMI) concluiu em 2017 que a política fiscal é um instrumento efetivo na redução das desigualdades, tanto pelo impacto dos impostos progressivos diretos sobre a renda pessoal, quanto pelas transferências monetárias sociais, como o Bolsa Família, e por gastos públicos em educação e saúde.

Para onde vão

Chegamos aos gastos. Como na arrecadação, aqui também há vencedores e perdedores. Isso porque, dependendo de para onde são direcionados, os recursos favorecem muitos ou poucos. Seja como for, essas escolhas aparecem no orçamento público. Esse instrumento surgiu na Inglaterra no século 13 como forma de coibir a ganância dos reis que, para manter propriedades e estilo de vida, pressionavam a população por mais dinheiro, causando instabilidade política. Aumentos de impostos e criação de novas

taxas passaram a ser aprovados por um conselho formado por nobres e pelo clero. O orçamento moderno, em que se fixam e se autorizam as receitas e despesas ano a ano, surgiria também na Inglaterra, mas só em 1822. No Brasil, o primeiro orçamento foi feito dois anos depois, mas o imperador só passou a apresentá-lo para aprovação do parlamento em 1830.

Hoje, cabe ao Executivo apresentar o orçamento e ao Legislativo discuti-lo e aprová-lo. O instrumento é a forma de prestar contas à sociedade sobre o destino dos recursos arrecadados por meio da tributação. E também uma arena em que vários setores disputam entre si para onde vai o dinheiro. Pelo menos, na teoria.

É a partir daí que se desenrola a discussão da vinculação e obrigação de receitas, que é uma forma de amarrar determinadas políticas ao orçamento prevista pela Constituição de 1988. Desde então, existem três tipos de despesas. As obrigatórias, como aposentadorias, pensões, folha de pagamento, abono salarial, renda mínima para deficientes e idosos abaixo da linha da pobreza. As despesas vinculadas – saúde e educação –, que recebem um percentual fixo de receitas de todos os entes da federação. E, finalmente, as despesas discricionárias, que incluem investimentos do governo, custeio da máquina pública e políticas sociais não protegidas. Hoje, 92% do orçamento federal têm destino definido.

Além disso, a seguridade – que engloba saúde, previdência e assistência social – recebeu um cuidado especial da Constituição no que se refere ao seu financiamento, que se viabiliza através da arrecadação de tributos específicos, as chamadas contribuições sociais.

“A Constituição acabou com a perversa tradição fiscal brasileira. O orçamento nunca atendeu o povo, nunca cumpriu a determinação de reduzir as desigualdades. Ela, então, separou a ordem social da ordem econômica e foi mais fundo: criou um orçamento próprio para a seguridade. Ao fazer isso, impôs um novo formato de pensamento para as finanças brasileiras”, resume Evilásio Salvador, professor da Universidade de Brasília (UnB). Dessa forma, foi criada uma lei orçamentária com três peças: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das empresas em que a União tem participação direta ou indireta. O problema, aponta ele, é que muito disso não foi respeitado pelos governos, que se valeram de diferentes táticas para contornar o pacto firmado em 1988.

De acordo com Salvador, as primeiras tentativas de desmonte dessa arquitetura aconteceram logo em seguida, no início da década de 1990. O quadro se tornou mais dramático em 1993 com a criação do Plano Real no governo Itamar Franco, que estabeleceu uma política de ajuste fiscal que entrou em vigor no ano seguinte, e teve como carro-chefe a criação do Fundo Social de Emergência, que retirava 20% das receitas vinculadas. Depois, esse mecanismo recebeu o nome de Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente, de DRU, sigla para Desvinculação das Receitas da União – que subsiste até hoje. E, desde 2016, com alíquota turbinada de 30%.

“A DRU retira os recursos destinados ao financiamento da seguridade social para a composição do superávit primário e, por consequência, os utiliza para pa-





gar juros, encargos e amortização da dívida pública”, resume o professor da UnB, citando a espécie de poupança que tem sido feita pelo governo – inclusive, com metas fixadas no orçamento desde 1999 – para o pagamento de juros. Pelos cálculos dele, a desvinculação foi responsável por nada menos do que 62,45% do superávit entre 2000 e 2007. Mas chegou a hora em que mesmo isso deixou de ser suficiente.

O fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 2008, retirou do bolo algo em torno de R\$ 50 bilhões. Naquele ano também eclodiu a crise econômica mundial. “O governo passou a adotar uma política de desoneração tributária para fazer frente à crise. Isso retira muitos recursos da seguridade social, sobretudo com a política de desoneração da folha de pagamento, de maneira que a composição de superávit via DRU passa a ser insuficiente”, diz Evilásio, destacando que, entre os beneficiários, estão grandes grupos empresariais, agronegócio, entidades filantrópicas na área da saúde, educação e assistência social. Ele calcula que entre 2008 e 2016, as renúncias tributárias sobre a seguridade saíram do patamar de R\$ 33 bilhões para R\$ 168 bi. “Aí se alega falta recursos para a Previdência. Mas se faltavam recursos por que foram retirados praticamente R\$ 170 bilhões em renúncias tributárias e R\$ 100 bilhões de DRU?”, questiona.

Em um contexto de vacas magras, em 2016 surgiu um outro instrumento de ajuste fiscal que atingiu em cheio o financiamento das políticas sociais. Trata-se da Emenda Constitucional (EC) 95, que estabeleceu por 20 anos um “teto” de reajuste conforme a inflação para todos os gastos do governo – menos para o pagamento da dívida e para as renúncias tributárias. Segundo a Auditoria Cidadã da Dívi-

da, em 2018, 40% do orçamento federal executado foi para pagamento de juros e amortizações, 24% para a Previdência, 4% pra saúde e 3,6% pra educação.

“A EC 95 busca reestabelecer os princípios liberais de um ajuste fiscal que transfere recursos em volume suficiente para o pagamento da dívida pública. Para isso, ela atinge os chamados gastos primários do governo. Ocorre que parte deles são despesas constitucionais e obrigatórias, destacadamente a Previdência Social. Por isso o desespero em fazer a chamada reforma ou, como prefiro, contrarreforma previdenciária”, explica Evilásio Salvador. Isso porque, para respeitar o teto e cumprir com as obrigações de pagamento de aposentadorias e pensões, de pessoal, etc., o governo precisaria cortar em outras áreas. Mas, como vimos, educação e saúde têm pisos mínimos.

É aí que entra o “Plano B” apresentado pelo ministro da Economia Paulo Guedes em seu discurso de posse. Segundo ele, o governo está organizado com base no diagnóstico de que é preciso “atacar o problema fiscal”. O primeiro passo para controlar a expansão dos gastos públicos é a reforma da Previdência. O segundo é privatizar. Se essas medidas naufragarem no Congresso Nacional, Guedes prometeu apresentar uma Proposta de Emenda à Constituição para, nas suas palavras, “desvincular, desobrigar, desindexar todas as despesas da União”.

Parte do argumento do ministro é que, ao desatar os nós que prenderam várias políticas ao orçamento na Constituição de 1988, os parlamentares e o próprio Executivo poderiam agir com mais liberdade.

Para Bernard Appy, simpático à ideia, essa discussão tem várias dimensões. “Imagine um município com uma população envelhecida e outro com uma população jovem. Os dois são obrigados a gastar o mesmo mínimo em educação e em saúde. Mas, obviamente, a cidade com uma população idosa precisa gastar mais em saúde e menos em educação, e vice-versa. Há uma certa rigidez que pode se descolar das necessidades da sociedade. Não é um modelo racional”, sentencia.

Em segundo lugar, prossegue ele, a vinculação leva à acomodação. “Ao invés de disputar recursos com bons projetos, com recursos garantidos, não se tem interesse em mostrar bom desempenho”, avalia. Um terceiro problema é que só alguns setores são protegidos. “Saúde e educação têm vinculação de recursos, mas transporte urbano não. E pode ser tão importante para a qualidade de vida das pessoas quanto os outros gastos sociais. Na verdade, todos os ajustes são feitos em cima das áreas desprotegidas – segurança pública, transporte, etc. – que são extremamente importantes”, nota Appy.

E, finalmente, há o que ele chama de problema democrático. “Os parlamentares do passado decidiram um gasto mínimo em educação e saúde e os parlamentares do presente não têm opção de mudar. Na verdade, isso foi criando parlamentares de duas categorias: aqueles que decidem como o dinheiro será gasto e os outros que não podem fazer nada. Quando talvez o principal elemento para se fazer uma seleção de representantes democráticos nos executivos e legislativos dos níveis federal, estadual e municipal seja a necessi-

dade de revisão do orçamento. No Brasil a gente perde isso. Os representantes eleitos pelo povo não têm opção decidir o que é mais ou menos relevante. Tudo já está pré-definido”, diz. Apesar das críticas, Appy acredita que a revisão do modelo não significa “desproteger completamente” saúde e educação. “Podemos, por exemplo, definir que o gasto nessas áreas vai ser o anterior corrigido pela inflação. E, a cada quatro anos, se decide qual vai ser o crescimento real desses gastos”, propõe.

Por outro lado, quem defende a vinculação observa que nem todos chegam ou têm acesso a esses espaços de poder. Isso provoca um desequilíbrio nos interesses que são contemplados. “O grosso da população está sub-representada no Congresso. Essas regras [da Constituição] asseguram que pelo menos tenha uma alocação de recursos ali”, pontua Rodrigo Orair.

Na direção contrária à análise de Appy, para Evilásio Salvador a desvinculação representaria um enorme retrocesso. “Para manter o Estado social e o atual volume destinado para o pagamento da dívida, você teria de aumentar a carga tributária. É por isso que aquele desenho da Constituição ‘não cabe’ dentro do orçamento. Uma escolha está sendo feita, e é em detrimento do povo e a favor do capital financeiro”, denuncia. E completa: “O recado liberal é que as pessoas têm de se virar no mercado, e não há garantias constitucionais, via política sociais”.

De que forma vão

Mas o formato de financiamento da seguridade social, via contribuições sociais, também desperta um debate acalorado no mundo tributário.

Foi na ditadura empresarial-militar que o financiamento das áreas sociais passou a ser ligado à arrecadação de tributos específicos, as chamadas contribuições sociais, também conhecidas como parafiscais por estarem fora do campo tributário tradicional, formado por impostos. De acordo com Fabrício de Oliveira, o regime maneja a tributação para promover crescimento econômico principalmente pela via de incentivos e benesses, se servindo justamente dos impostos ‘normais’. Ao mesmo tempo em que expandia a renda real das classes média e alta da sociedade através de renúncias no Imposto de Renda, estimulava a demanda por bens duráveis, como casas, carros e eletrodomésticos, beneficiando também as indústrias, que tinham capacidade ociosa à época.

Tornar as políticas sociais “autofinanciáveis” foi a forma encontrada pelo regime para equilibrar as contas, segundo Oliveira. Para cada área, foi vinculada uma fonte de financiamento. Foi o caso do salário-educação, criado em 1964; do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), de 1967; do Programa de Integração Social (PIS), de 1968; do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), de 1969; e do Finsocial, criado em 1982 que, hoje, é conhecido como Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social).

As contribuições incidem sobre a folha de salários ou sobre o faturamento e a receita bruta das empresas – tudo na

mesma base de arrecadação, a produção – e por isso criam um problema: a cumulatividade. “A cobrança de uma não anula a outra. Vai somando uma, duas, três, quatro e por aí vai. Aumenta o custo, aumenta o preço”, descreve Oliveira, retomando a explicação de que as empresas repassam isso para o valor dos produtos e serviços. “É o consumidor que paga”, resume.

A Constituição de 1988 manteve as contribuições sociais que já existiam e autorizou o governo federal (e somente ele) a criar outras que incidissem sobre o lucro, o faturamento, a receita bruta e a folha de salários das empresas. Estabeleceu ainda que a arrecadação gerada por essas novas contribuições não precisaria ser dividida com estados e municípios.

O pesquisador da Plataforma de Política Social nota que essa possibilidade passou a ser usada para aumentar a arrecadação, em detrimento de mudanças nos impostos tradicionais. Enquanto nos outros países os impostos cumulativos rareavam, por aqui passaram a ser usados pelo governo federal como uma espécie de bengala, o que aumentou a distorção do sistema tributário brasileiro. Além de gerar tensão em torno do pacto federativo.

Também para Rodrigo Orair, as contribuições sociais tornam o sistema tributário brasileiro mais fragmentado e caro. Mas seria possível defender as vinculações para as áreas sociais sem, necessariamente, depender das contribuições que existem hoje? Para ele, a resposta é sim. “Conservar a Cofins não pode ser um alibi para não defender a modernização do sistema”, acredita. E continua: “O que é modernizar o sistema? É, ao invés de ter essa multiplicidade de tributos, ter um imposto moderno com uma parcela destinada para a seguridade social e outra destinada para as demais finalidades. Ao invés de se apegar a um tributo cumulativo porque é uma contribuição, vamos defender um imposto moderno”. Outra possibilidade, continua, seria criar dois impostos diferentes, um vinculado e outro não. “Não há problema em ter dois impostos, desde que tenham uma lógica muito parecida entre si”.

Para ele, o debate não pode se resumir a uma falsa dicotomia entre equidade e eficiência. “Parece que simplificar tributo é só eficiência, taxar riqueza é só equidade. Mas essas coisas não são incompatíveis. É possível ter um sistema eficiente, com tributos bem desenhados, modernos e reformados que, ao mesmo tempo, assegure a destinação de recursos para o gasto social. E, ao mesmo tempo, ter um imposto de renda com papel redistributivo. Dá para combinar equidade e eficiência. Esse é um dilema que nos parece superado”, diz.

Orair observa que o que tem assegurado os gastos do nível federal em saúde, por exemplo, não é a vinculação, mas o piso, aprovado pela EC 29 (e, atualmente regido por outra Emenda à Constituição, a 86). “São duas coisas diferentes”, frisa. Ele compara a vinculação com um carimbo que marca que uma determinada contribuição só pode ser destinada para uma finalidade específica. “Mas carimbar não é obrigar a gastar”, continua. E explica: “O governo arrecada a CID, que deveria ir para despesas de infraestrutura e transportes,

mas muitas vezes guarda o dinheiro para fazer o superávit primário. Apesar de aquele recurso não poder ser usado para outras coisas, o governo pode simplesmente não gastá-lo”.

Já para Evilásio Salvador, é arriscado fazer esse debate. “Fui um dos primeiros a descrever a regressividade dessas contribuições, falando que a seguridade social é financiada pelos seus beneficiários. Acaba sendo financiada, inclusive, pelos mais pobres. Mas sempre que se fala em mexer nas contribuições sociais corremos um grande risco de acabar com os recursos da seguridade social”, acredita.

Para ele, substituir as contribuições sociais por um imposto por valor agregado (IVA – o IBS das propostas que tramitam no Congresso) não resolve a questão. “O IVA também é regressivo porque é um imposto que incide sobre o consumo. Quem vai pagar proporcionalmente mais serão os mais pobres”, aponta. E prossegue: “Continuo simpático a um orçamento próprio, com recursos próprios no campo da seguridade social. Dificilmente vai se conseguir estruturar e manter o sistema de seguridade social de outra forma. É um dado histórico do nosso país. A correlação de forças é muito desfavorável”.



A CHAVE PARA TER SUCESSO É CONSEGUIR VINCULAR A QUESTÃO TRIBUTÁRIA À QUESTÃO SOCIAL. MOSTRAR QUE UMA INTERFERE NA OUTRA”

O que virá?

A Poli entrou em contato com o Ministério da Economia, que respondeu, através da assessoria da Receita Federal, que ainda não pode divulgar detalhes da reforma tributária. Por enquanto, a equipe econômica do governo e o próprio presidente têm se valido de eventos públicos e entrevistas para anunciar algumas intenções.

Em sua posse, Paulo Guedes colocou a reforma tributária como terceiro elemento do tripé de prioridades que inclui ainda a reforma da Previdência e as privatizações. Também em janeiro, Bolsonaro reafirmou a reforma tributária como linha de ação prioritária do governo em sua participação no Fórum Econômico Mundial, realizado em Davos (Suíça). Em entrevista ao jornal Valor Econômico (28/12/18), o vice-presidente Hamilton Mourão defendeu a reforma tributária e a desvinculação de receitas (o Plano B de Paulo Guedes). “A Constituição da forma como está engessa o país”, disse.

No programa de governo apresentado pela chapa nas eleições, foram anunciadas seis medidas. Dentre elas, a gradativa redução da carga tributária no ritmo em que o

controle de gastos e privatizações criassem mais “espaço” no orçamento. Em Davos, Guedes chegou a acenar com a possibilidade de baixar a carga tributária sobre as empresas de 34% para 15%, sem dar maiores detalhes. Antes, o governo falava em uma meta de 20%, mesma alíquota anunciada para a retomada da taxaço de dividendos (que, em tese, compensaria a redução na outra ponta) e para a reforma do imposto de renda da pessoa física.

Outra proposta adiantada pelo governo é a desoneração total da folha de salários. Há disposição, inclusive, para mexer com interesses de setores econômicos a partir da revisão do formato de contribuição patronal previdenciária que financia o Sistema S (leia reportagem sobre isso na pág. 26).

Mesmo assim, todas as fontes ouvidas pela Poli concordam que é difícil saber o que virá. “Na verdade, o que a gente tem são peças de um quebra-cabeça, mas poucas. Ainda não dá para montar”, diz Orair, para quem o governo está testando a opinião pública. Ele observa que o secretário da Receita Federal, Marcos Cintra, tem, historicamente, uma posição contrária ao imposto único sobre bens e serviços, que é a base das propostas que estão na Câmara dos Deputados, prontas para votação no plenário. Cintra integrou a equipe econômica de Fernando Collor e sempre defendeu a unificação pela via de um imposto sobre movimentação financeira, nos moldes da extinta CPMF. A ideia chegou a ser defendida pelo próprio Paulo Guedes durante a campanha eleitoral.

Para Fabrício Oliveira e Evilásio Salvador, mais uma vez a proposta de reforma tributária será balizada por um ajuste fiscal e não por preocupações sociais. Ambos acreditam que é difícil organizar uma reação contrária porque o tema é árido se apresentado apenas pelo viés técnico. “A chave para ter sucesso é conseguir vincular a questão tributária à questão social. Mostrar que uma interfere na outra”, acredita Salvador.

Essa é a aposta do movimento da Reforma Tributária Solidária que no final de março vai lançar outro livro, com projeções que mostram que é possível arrecadar mais mudando a matriz do sistema brasileiro rumo à progressividade. De acordo com Charles Alcantara, está em curso um esforço de transformar essas medidas em propostas de emenda constitucional e projetos de lei. O deputado federal Glauber Braga (PSOL-RJ) deve abraçar a causa.

Segundo o presidente da Fenafisco, não é possível fazer a mudança do modelo de uma vez. “Temos que ir por etapas. Defendemos que o primeiro passo seja reestruturar o imposto de renda. Em segundo lugar, avançar sobre a tributação do patrimônio, com novas regras para o imposto sobre heranças e doações. Em paralelo, ir diminuindo a carga sobre o consumo de bens e serviços. E na folha de salários”. O objetivo é que o Brasil fique próximo da média da OCDE em termos de perfil tributário. “Sabemos que é uma disputa extremamente difícil. Não podemos negar que o Congresso tem um perfil que expressa majoritariamente os interesses do poder econômico. Então temos que ter uma mobilização na sociedade”, constata. O

MUITO ALÉM DO “FUMACÊ”

O cotidiano e as dificuldades do trabalho dos agentes e técnicos de vigilância em saúde diante do risco de epidemias como dengue, zika e chikungunya

André Antunes

Todo começo do ano é a mesma coisa: as temperaturas aumentam, a incidência de chuvas também, e um problema de saúde pública crônico no país – e que reemergiu com força nos últimos anos – se agrava ainda mais: as epidemias de arboviroses.

São as doenças transmitidas por insetos, entre eles um mosquito cujo nome científico já se tornou conhecido há tempos pela maioria dos brasileiros, o *Aedes aegypti*. Entra ano, sai ano, o mosquito – vetor dos vírus causadores da dengue, da zika e da chikungunya – figura em peso nas manchetes das editoriais de saúde e nas campanhas dos governos municipais, estaduais e federal.

Em um contexto como esse, o papel dos agentes de combate às endemias (ACE) e dos técnicos em vigilância em saúde, profissionais que atuam na linha de frente das ações de prevenção e combate às arboviroses nos municípios, se torna ainda mais importante. Trabalho que, a despeito do que muita gente pensa, vai bem além da aplicação do “fumacê”.

Contexto adverso

O número divulgado pelo Ministério da Saúde em dezembro, de mais de 500 cidades sob risco de surtos epidêmicos, aponta para uma queda em relação ao levantamento anterior, de junho de 2018, que listava 1.153 municípios nessa condição. O que não quer dizer que se possa “abaixar a guarda”. Alguns estados, como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pará e Mato Grosso, têm grandes chances de sofrerem com surtos de algumas doenças transmitidas pelo *Aedes aegypti*. Quem faz o alerta é o infectologista Rivaldo Venâncio, coordenador de Vigilância em Saúde e Laboratórios de Referência da Fiocruz.

E a conclusão leva em conta vários fatores. O primeiro deles, claro, são o calor e a umidade característicos do verão brasileiro. “O mosquito tem sua vida associada às condições climáticas, em especial à umidade relativa do ar e à temperatura média ambiental. Quanto mais elevados esses dois parâmetros, mais rápido é o ciclo entre ovo e mosquito adulto. Por isso no verão a quantidade de mosquitos aumenta muito”, diz ele.

Mas é claro que a culpa não é só do clima. Segundo Rivaldo, o cenário está montado para uma “tempestade perfeita”, com a conjugação, além dos fatores climáticos típicos desta época do ano, de aspectos socioeconômicos e sanitários que fazem com que aumente muito o risco de epidemias de arboviroses transmitidas pelo *Aedes aegypti* em 2019, especialmente a chikungunya. “Ela circulou relativamente pouco em várias regiões do Brasil. Há uma população muito grande sem anticorpos contra o vírus”, afirma Venâncio.

A má qualidade ou mesmo a falta de serviços adequados de saneamento básico, um problema crônico em vários municípios, agrava o problema. “O abastecimento irregular tem feito com que a população armazene água em objetos inadequadamente vedados. Aí chega o mosquito, deposita suas larvas e ali acaba se transformando em um potencial foco de proliferação”, diz Venâncio. Há ainda a coleta irregular de resíduos sólidos no meio urbano, que aumenta a possibilidade de que objetos descartados acumulem água de chuva, transformando-se em potenciais focos de proliferação do vetor.



COC/FIOCRUZ



Atribuições dos trabalhadores da vigilância mudaram bastante ao longo dos anos





Visitas domiciliares para identificar larvas do mosquito estão entre as principais atribuições destes trabalhadores

O quadro adverso, completa o pesquisador, piora quando se combina com o aumento do desemprego e principalmente do desalento, que é quando pessoas desocupadas desistem de procurar emprego. “Com isso aumenta o número de pessoas em casa durante o dia, ao alcance do mosquito”, pontua. Soma-se a isso o aumento nos índices de violência em várias capitais, que acaba por dificultar o trabalho de combate aos focos de proliferação do mosquito.

“O trabalho desses profissionais é importante durante o ano inteiro, porque eles atuam na perspectiva de estar em diálogo direto com a população, fazendo um trabalho preventivo, de esclarecer, de identificar focos, além de colocar larvicida quando necessário. No momento em que há possibilidade de uma tríplice epidemia de três grandes arboviroses, eles se tornam ainda mais relevantes”, explica a professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) Grácia Gondim, referindo-se aos agentes de combate às endemias e técnicos de vigilância em saúde. Mas ressalta: “O grande problema é que estas doenças têm uma relação grande com as condições de vida da população. Se não se mudam as condições de vida das pessoas, principalmente das populações em territórios sem infraestrutura, vulnerabilizados, o trabalho deles acaba sendo quase que ‘chover no molhado’. Ele é fundamental, mas a gente não consegue debelar a ocorrência das arboviroses em função desse componente político e social”.

Avaliação similar tem o presidente da Federação Nacional de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias (Fenasce) Luis Cláudio Celestino, para quem o trabalho dos profissionais de nível médio da vigilância em saúde carece de incentivo por parte do poder público. “A gente costuma dizer que eles trabalham ‘se virando nos 30’. Todo mundo sabe que no início do ano vem chuva, e que com ela aumentam os casos. Mas quando a gente coloca a necessidade de preparar melhor o profissional, fazer cursos, capacitações, sabemos que isso praticamente não existe”, critica.

Cotidiano

Existem atualmente cerca de 70 mil trabalhadores atuando como ACE no país, desempenhando funções que foram definidas pela lei 13.595, aprovada em 2018. Muitas das quais diretamente voltadas a prevenir e controlar não só a dengue, a zika e a chikungunya, mas também outras arboviroses, como a malária, a doença de Chagas e a leishmaniose. São ações como a prevenção e controle de doenças e agravos à saúde, em interação com o agente comunitário de saúde e

a equipe de atenção básica e também a mobilização da comunidade para desenvolver medidas para o controle de vetores, entre várias outras atividades que compõem o escopo de atuação desses trabalhadores.

Diógenes dos Santos, 60 anos, trabalha há 18 como agente de combate às endemias em Fortaleza, no Ceará. Ele conta que, no seu município, existem cerca de 1,5 mil ACEs, divididos em seis regionais que fiscalizam os 119 bairros da capital cearense. “Dentro das regionais a gente se divide em equipes com cerca de dez agentes, cada uma com um supervisor, que é quem passa os quarteirões que cada um deve visitar. Cada agente deve fazer 24 visitas domiciliares diariamente”, afirma.

Luis Cláudio, da Fenasce, revela que não é incomum os sindicatos da categoria receberem reclamações de agentes que são constantemente barrados na porta pelos moradores. “O sindicato ainda precisa ficar brigando com os gestores municipais para que forneçam fardamento aos trabalhadores. Acontece muito de o servidor chegar sem uniforme, sem crachá, sem bolsa, sem nada que o identifique como ACE. E aí o que acaba acontecendo é que aumenta o número de recusas, e muitas casas acabam mantendo focos de proliferação do mosquito”, explica.

Passada essa barreira inicial, Diógenes conta que o primeiro passo é explicar para o morador que ele fará uma inspeção para identificar a larva do mosquito, e não o mosquito adulto. “Quando vem o fumacê é porque o nosso trabalho já não está sendo eficiente”, aponta. O quintal é a primeira parte da casa a ser vistoriada, em busca dos recipientes com água parada, “berçários” por excelência do *Aedes aegypti*. “Depois a gente vistoria todas as dependências onde haja ralos, os banheiros, etc. Em seguida vêm as recomendações: não deixar água acumulada, usar repelente. Também falamos sobre os horários em que o mosquito mais gosta de circular e passamos recomendações com relação ao ambiente, que tem que estar arejado, claro”, diz Diógenes.



Assim como o ACS, agente de endemias trabalha em contato direto com a população

O agente conta que seu trabalho mudou desde que começou na profissão. Segundo ele, no passado eles tinham como atribuição inspecionar as caixas d'água das casas pelas quais passavam. “A gente tinha que subir às vezes debaixo de sol, quebrar telhas, fazer a medição do volume das caixas, colocar o larvicida na quantidade correta, e depois retelhar. Muitos adoeceram, ficaram com problemas de coluna”, exemplifica. Segundo ele, isso mudou após a publicação da Norma Regulamentadora 35 do Ministério do Trabalho, em 2014, que estabelece medidas de proteção necessárias para o trabalho em altura. “Atualmente o que a gente faz é recomendar ao dono da casa que ele próprio lave e vede a sua caixa, e pede para observar se estão descendo larvas nas torneiras”, explica.

Diógenes conta que em alguns bairros da capital cearense é comum faltar água, o que complica o trabalho. “Tem bairros em que, até por conta do relevo, a água chega num dia e falta no outro, ou então fica sem água no final de semana. Nesses bairros sempre há uma explosão de infestação. O que dá para fazer é recomendar que as pessoas vedem bem os recipientes”, afirma. Ele também conta que, assim como outros colegas, já teve que ser transferido por conta da violência em alguns bairros. “Já tive que sair de um lugar depois que uma pessoa chegou e disse: ‘não quero que vocês trabalhem aqui’. É muito grave. Vemos uma relação entre os bairros mais violentos e o problema da dengue, da zika”, relata.

Ações educativas

O desenvolvimento de ações educativas junto à população é outro componente importante do trabalho dos agentes. Em Fortaleza existem agentes de combate às endemias que formam equipes especificamente voltadas para o trabalho de informar a população nos bairros. Coordenador de Vigilância em Saúde da Prefeitura de Fortaleza, Nélcio Morais relata que esse trabalho foi essencial para uma redução de 94% na incidência de arboviroses na capital cearense

em 2018, em relação a 2017. “Temos 120 agentes capacitados como educadores de saúde, que fazem, especialmente nos períodos mais críticos do ano, um trabalho intensivo de mobilização da população”, explica. Esse trabalho se dá de várias formas: panfletagem nos sinais, mutirões educativos nas praças da cidade e até atividades lúdicas e teatrais. “A ideia é movimentar a população e trabalhar a importância da eliminação dos focos do mosquito”, diz Nélcio.

Os agentes educadores também realizam visitas domiciliares concentradas em bairros específicos com alta incidência de casos de arboviroses, em um esforço de conscientizar moradores da importância de manter seus quintais limpos. “Eles passam entregando sacos plásticos para que os moradores recolham objetos que muitas pessoas deixam no quintal e que acabam armazenando água e virando criadouros. No ano passado conseguimos retirar toneladas de materiais só dos quintais das casas”, diz.

Segundo Diógenes dos Santos, que há quase duas décadas atua como ACE, esse é um aspecto do trabalho dos agentes que ganhou mais centralidade ao longo dos anos. “Hoje a gente trabalha muito mais a parte de educação, informação”, afirma. E completa: “Além disso, a gente presta mais atenção ao contexto geral da família durante a visita. Se tem uma pessoa doente, a gente procura o agente comunitário de saúde da área para informar. O ideal do serviço é ser feito assim. Quem tem qualificação, que sabe direitinho qual é o papel do ACS, precisa ter essa visão mais ampla”, elabora.

Formação

Formação e articulação com a Atenção Básica no Sistema Único de Saúde permanecem sendo desafios para os trabalhadores de nível médio da vigilância em saúde. Um esforço nesse sentido, resgata Gracia Gondim, foi o Programa de Formação de Agentes Locais de Vigilância em Saúde, o Proformar, convênio entre a EPSJV/Fiocruz, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde (SGTES/MS). O programa foi uma forma de capacitar trabalhadores das áreas de epidemiologia e controle de doenças quando a Funasa descentralizou essas ações para os estados e os municípios, em 1999. Entre 2003 e 2006, o programa ofereceu cursos de formação inicial para 32 mil trabalhadores através das Escolas Técnicas do SUS em vários estados. “Foi a primeira vez que o governo federal investiu na formação desses trabalhadores, para que tivessem uma qualificação que fizesse com que eles refletissem sobre os territórios, para que pudessem fazer diagnósticos e intervir tendo em vista a promoção e proteção da saúde”, avalia Gracia. A proposta, segundo ela, ia na contramão do que era o trabalho desses profissionais à época da descentralização, quando havia agentes específicos para atuar no controle de doenças específicas, com uma formação voltada quase que exclusivamente para essa atuação.

O Proformar serviu de base para a elaboração de diretrizes para a formação de técnicos em vigilância em saúde,

em 2011, processo do qual a EPSJV/Fiocruz participou ativamente. Segundo Gracia, a ideia sempre foi que a formação inicial ofertada pelo Proformar funcionasse como um primeiro módulo da formação em técnico em vigilância em saúde, o que acabou não acontecendo, com algumas exceções. É o caso da cidade do Rio de Janeiro, que a partir de 2010 implementou o Proformar-Rio, através do qual a EPSJV/Fiocruz passou a ofertar o curso técnico de vigilância em saúde para agentes de combate às endemias vinculados à Secretaria Municipal de Saúde. “A ideia era que esse profissional pudesse agregar conhecimentos das áreas de vigilância sanitária, epidemiológica, ambiental e em saúde do trabalhador. Uma formação abrangente, para que ele pudesse ter um olhar amplo sobre o território e sobre as condições de vida das pessoas”, pontua Gracia.

Segundo ela, no entanto, hoje, na prática, a atuação dos técnicos em vigilância em saúde com relação à prevenção e ao combate às arboviroses não difere muito das dos agentes de combate às endemias. “Eu acho que são duas formas de qualificação do mesmo trabalhador. Eles têm praticamente a mesma função, mas o técnico em vigilância recebe uma formação mais abrangente”, afirma.

Segundo Luis Cláudio Celestino, junto com o reajuste do piso salarial, a formação é hoje uma das principais reivindicações da categoria. “Quando surgiu o problema da zika, da chikungunya, que foram fenômenos novos, os agentes tiveram que aprender ‘na marra’ como lidar com isso. Essa tem sido a tônica: trocar o pneu com o carro andando”, critica o presidente da Fenasce. E completa: “Acho que se os agentes tivessem o curso técnico, iriam poder lidar com esses problemas com mais facilidade”, opina.

Atualmente, a lei 13.595/18, que atualizou as atribuições dos ACS e ACE, estabelece como requisito para exercer a função de ACE ter concluído o ensino médio e um curso de formação inicial com carga horária mínima de 40 horas. Já o curso técnico em vigilância em saúde, cujas diretrizes foram publicadas em 2011, exige uma carga horária mínima de 1200 horas. “Acho que tem uma manipulação dos gestores, porque o ACE se qualifica com uma carga horária menor. Isso não quer dizer que um seja qualificado e outro não, mas muitos gestores infelizmente acham que a capacitação pontual, de curta duração, é suficiente, porque não acham que o agente tenha que estar apto a fazer diagnósticos, planejar ações”, aponta.

Integração com a atenção básica ainda incipiente

Para a professora-pesquisadora da EPSJV/Fiocruz, avançar na formação técnica em vigilância em saúde é essencial para promover uma maior integração entre as áreas da vigilância epidemiológica, ambiental, sanitária e em saúde do trabalhador, assim como uma maior articulação com a Atenção Básica no SUS, como está previsto inclusive na lei que rege as atribuições dos ACE e ACS. “Por questões institucionais, políticas, essa integração acabou não acontecendo de forma ampla. Depende muito do gestor”, pontua Gracia.

Diógenes dos Santos aponta que desde 2013 o governo municipal implementou ações com objetivo de fortalecer a territorialização dos ACE junto às equipes de Atenção Básica em Fortaleza. “É preciso que haja integração entre os ACS e o ACE. Quando foi criada a territorialização aqui, isso facilitou. A gente ficou muito conhecido pelas pessoas, e o acesso ficou mais fácil”, diz. Mas ele conta que na prática a territorialização não se dá da mesma forma para as duas categorias. “A gente nem sempre está no nosso território. Quando uma área tem um índice baixo de infestação a gente vai para outro que está com índice maior. É uma saída emergencial, de alguns dias, para fazer mutirões nos locais com maiores índices de infestação”, diz. Ele aponta que “embora necessárias”, as saídas acabam criando alguns problemas. “Quando a gente sai do nosso território, as pessoas não nos conhecem, muitos não abrem a porta, e o índice de pendência aumenta”, revela Diógenes.

Para Luis Cláudio, um problema é que faltam agentes suficientes para que essa integração se dê de maneira mais efetiva. “Essa situação de deslocar agentes de uma regional para outra não é ideal. Mas tem que ser feito, porque não tem profissionais suficientes para cobrir todas as áreas”, afirma. Ele calcula que, hoje, Fortaleza tem um déficit de cerca de 800 agentes de combate às endemias. “A última seleção pública foi em 2006. De lá para cá muita gente se aposentou, faleceu, mudou de profissão”, diz. Segundo o presidente da Fenasce, a maioria dos municípios brasileiros vive atualmente situação parecida.

Nélio Moraes, coordenador de Vigilância em Saúde de Fortaleza, concorda. “Nenhum município brasileiro consegue dar conta dos problemas em todos os seus bairros, daí é preciso adotar algumas estratégias. O número de agentes nunca será suficiente, a menos que haja um investimento maior da União no SUS. Grande parte dos municípios brasileiros já investe mais do que 15% do seu orçamento na saúde e não é suficiente”, alerta.

E de acordo com o presidente da Fenasce, o que é ruim pode ficar ainda pior. Atualmente a categoria negocia com o Ministério da Saúde a revisão da portaria 1.025, de 2015, que define o número máximo de ACE passível de contratação com auxílio financeiro da União. “Ela não condiz com a realidade. Tem municípios hoje com 20 agentes, mas, pela portaria, só oito vão receber auxílio para pagar o piso. Pode haver uma demissão em massa, principalmente agora que o piso dos agentes foi reajustado”, alerta Luis Cláudio. Já outra portaria, de revisão da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), de 2017, pode, segundo ele, trazer retrocessos do ponto de vista da articulação entre vigilância e atenção básica. Isso porque ela reduz o quantitativo mínimo de agentes comunitários de saúde – os principais atores da articulação com os ACE – das equipes de Saúde da Família, além de possibilitar o investimento da União em outros tipos de equipe, sem a presença dos ACS. “Se isso for aplicado teremos muitos problemas”, resume. O

‘NO BRASIL, O JOVEM NÃO TEM OPÇÃO DE NÃO PROCURAR EMPREGO’

Cátia Guimarães



O Brasil hoje tem cerca de 13 milhões de desempregados que representam mais de 12% da população, sem contar o universo de subempregados, pessoas que estão na informalidade, ou que estão em trabalho precário. Como isso atinge a juventude?

Primeiro é importante saber que, no Brasil, a juventude já tem uma taxa de participação muito alta. Taxa de participação é a quantidade de pessoas em idade de trabalhar que está trabalhando ou procurando emprego. No caso dos jovens de 15 a 29 anos, o Brasil é o segundo com a maior taxa, só perde para o Paraguai na América Latina. Quando se tem uma taxa de participação muito alta, quer dizer que nessa economia existe um número muito elevado de pessoas pressionando para ingressar no mercado de trabalho. O que eu quero dizer com isso é que no Brasil o jovem precisa trabalhar, ele não tem a opção de não procurar emprego. A gente não quer que os jovens de 15 a 18 anos estejam trabalhando nem procurando emprego, o ideal seria que eles estivessem ampliando a sua escolarização. Só que no Brasil não é possível fazer isso. Porque nós temos um tipo de mercado de trabalho em que, na maioria das vezes, a renda desses jovens é fundamental para compor a renda familiar. Quanto mais pobres as famílias, mais esses jovens contribuem para ingressar precocemente no mercado de trabalho. E isso reproduz a desigualdade, porque os jovens que puderem ingressar depois [no mercado de trabalho] poderão ampliar sua escolarização e alçar ocupações de melhor qualidade, com melhor projeção na carreira, salários maiores.

Uma das características do nosso mercado de trabalho é um excedente estrutural da força de trabalho. Tem gente demais procurando emprego. Desde que se aboliu a escravidão, a gente deixou uma margem de pessoas fora do mercado de trabalho, pressionando para ingressar, e por isso elas estão o tempo inteiro margeando entre a formalidade e a informalidade, o que a gente chama de subemprego. E isso contém sempre o nível de preço do salário, que já é historicamente baixo no Brasil. Criar uma situação para que o jovem seja obrigado a ingressar no mercado de trabalho contribui para essa dinâmica.

Nos anos 2000, ocorreu uma redução da taxa de participação porque houve uma ampliação das rendas das famílias. Isso permitiu que a gente reduzisse a de-

EUZÉBIO JORGE DE SOUZA

Em breve, o Brasil pode ganhar uma nova carteira de trabalho, com uma mudança de forma e conteúdo: em vez da velha capinha azul, um design verde e amarelo; ao invés de direitos trabalhistas, o direito a não ter direitos, em nome da empregabilidade. A estratégia tem sido anunciada na imprensa pela equipe econômica do governo federal: não mexer na legislação que garante ganhos como o 13º salário e as férias, mas dar ao trabalhador a “opção” de abrir mão desses benefícios. Reportagens sobre o tema chegaram a afirmar que a data de nascimento pode ser usada como linha de corte para definir quem poderia ou não aderir à novidade, deixando claro que o foco principal dessa política é a juventude.

As hipóteses que sustentam essa proposta, no entanto, estão longe de ser consenso – tanto no que diz respeito ao problema do desemprego quanto no se refere às soluções para a juventude. Euzébio Jorge Silveira de Souza é economista, presidente do Centro de Estudos e Memória da Juventude e está desenvolvendo, neste momento, uma tese de doutorado sobre ‘Juventude e trabalho decente’. Nesta entrevista, ele refuta a ideia de que a redução de direitos gera mais empregos, explica a relação entre escolaridade, empregabilidade e renda no Brasil, descreve o perfil do mercado de trabalho que se destina aos jovens hoje e defende um outro caminho de política pública para a juventude.

sigualdade também porque os jovens saíram do mercado de trabalho. Os jovens de famílias mais pobres puderam ingressar na universidade também porque não estavam trabalhando. Porque se o jovem tem que trabalhar dez, 11 horas por dia, contando o deslocamento nas grandes cidades, é impossível conciliar e ele acaba abandonando o estudo.

Uma das críticas que recaiu sobre a reforma do ensino médio, aprovada no governo Michel Temer, é que ela visa acelerar a entrada do jovem no mercado de trabalho. Recentemente, o ministro da Educação causou polêmica ao afirmar que a universidade não é para todos, argumentando, entre outras coisas, que ela não gera emprego. Nessa relação entre educação e trabalho, qual é a política adequada para a juventude?

No Brasil, na verdade, a universidade nunca foi para todos, só que ninguém nunca verbalizou isso. Esse governo não só entende que não é para todos, como quer tornar para menos – e diz isso. No Brasil, a educação sempre foi dual. Sempre houve uma educação voltada para os filhos dos ricos, para a elite, para formar com pensamento crítico, com capacidade de visão prospectiva, e outra para os pobres, voltada para romper com o analfabetismo funcional, para que as pessoas conseguissem operar a vida no cotidiano, sobretudo a partir das décadas 1970, 80, quando se amplia a urbanização no Brasil. O grande objetivo é criar formações para os filhos dos trabalhadores apenas para reproduzir a força de trabalho o mais funcional possível, ao passo em que se responsabilizam os estudantes pelo seu fracasso e pelo seu desemprego. Quando se flexibiliza o mercado de trabalho supondo que isso vai aumentar o mercado de emprego, está-se tentando responsabilizar o trabalhador pelo seu desemprego. Quando se diz que as pessoas estão desempregadas porque não têm qualificação, está-se responsabilizando os jovens, ou os trabalhadores como um todo, pelo seu fracasso na vida profissional.

Um paradoxo do nosso sistema educacional é que nós temos uma educação pública de ótima qualidade nos Institutos Federais, com ensino médio e técnico. Se a educação brasileira fosse do mesmo nível dos IFs, estaria entre as melhores do mundo. Agora, a questão é que essa educação, que parte de um princípio meritocrático, bloqueia a entrada de uma grade parcela de jovens, sobretudo os que precisariam de uma educação melhor para romper com a condição de pobreza. E faz com que se ofereça ensino técnico, voltado para o mercado de trabalho, para quem ingressa ali apenas para se preparar para o curso superior.

Mas se só entrar nos Institutos Federais quem vai direto para o mercado de trabalho e não para a universidade, a gente não acaba reproduzindo também a lógica da dualidade educacional? Os filhos dos trabalhadores não devem ter acesso a escolas como os IFs, que têm educação profissional, mas também poderem ir para a universidade?

A situação ideal seria, além de garantir grandes políticas universais, também ampliar a possibilidade de escolha. A escolha do filho do jovem da periferia de não fazer um curso superior na universidade pública é a não escolha. Mesmo que ele diga que escolheu não prestar o vestibular. A gente deveria conseguir universalizar a educação com a qualidade que existe nos Institutos Federais. Eu não vejo como problemático universalizar a educação técnica, para que pessoas que vão fazer o curso superior tenham um ensino prático. Isso acontece em vários países desenvolvidos e pode contribuir para constituir uma vida mais completa. O ideal seria dar essa qualificação para todas as pessoas e dar também as condições de elas escolherem não fundadas nos limites socioeconômicos, nos limites de exclusão que a gente tem no Brasil hoje. Os jovens brasileiros que precisam contribuir com a renda familiar têm poucas escolhas. Isso é diferente em países como França, Alemanha e Noruega, em que existe um aparato de proteção social que permite que as pessoas tomem suas decisões não fundadas pela [necessidade de garantir] sua subsistência. Já no Brasil, as propostas estão sempre fundadas em reduzir qualquer tipo de proteção, para levar os trabalhadores de forma mais contundente, mais violenta, a terem qualquer ocupação.

Programas como Prouni e Fies levaram mais jovens de famílias pobres e de classe média baixa à universidade. Isso se reverteu em mais emprego ou mais empregabilidade? Jovens com curso universitário de fato têm mais chances de serem empregados?

Houve uma forte ampliação da escolarização na década de 1980, entre pessoas com menos de 15 anos. Nos anos 1990, o desemprego aberto como a gente conhece hoje passou a ser muito relevante, sobretudo entre os jovens. E isso aconteceu ao mesmo tempo em que houve o ingresso das mulheres no mercado de trabalho, o que foi uma mudança brasileira de costumes, mas também uma mudança econômica porque tão logo se ampliaram as grandes cidades, as mulheres precisaram passar a contribuir numa vida mais mercantilizada. Isso começa a pressionar ainda mais [o mercado de trabalho]. A taxa de desemprego dos jovens era muito elevada, porém com elevação da escolarização. Ampliamos a escolarização, só que o salário se reduziu. Se houvesse um dado histórico, como a gente tem agora com a PNAD [Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio] Contínua, a gente provavelmente veria uma ampliação profunda da subutilização da força de trabalho. Se fizermos um paralelo, nos anos 2000 ocorreu também uma ampliação da escolarização, dada pelo acesso ao curso superior, privado ou público. Mas aconteceu também uma ampliação da renda. O processo mais importante do mercado de trabalho nos anos 2000 foi a elevação da renda, e isso não ocorre por conta da alteração da escolarização. Os jovens reduzem a sua participação [no mercado de trabalho], ingressam nas universidades e o nível dos salários se eleva porque o Brasil estava crescendo economicamente. A ampliação de salários e da política de transferência de renda fez com que a economia também crescesse por conta do

consumo. Vários departamentos da nossa indústria começaram a contratar mais, num ciclo virtuoso. A taxa de emprego deriva do nível de consumo e de investimento de uma economia. O mercado de trabalho não é um dado isolado. A ampliação do salário mínimo gerou efeitos tanto em ocupações informais, quanto nas ocupações formais e [benefícios] previdenciários. Em várias regiões do país, que têm menos dinamismo econômico, a ampliação do salário mínimo e do benefício previdenciário é fundamental para ampliar a atividade econômica naquele lugar. É um processo de transferência de renda. Então, o que ocorreu nos anos 1990 foi ampliação da escolarização, com redução de salário, ampliação do desemprego e da informalidade. Nos anos 2000 ocorre o contrário: ampliação da escolarização, de salários e do nível de emprego. Portanto, se tem alguma coisa que a gente pode dizer sobre a relação entre nível de emprego e nível de salário, é: sempre que houver nível de emprego muito baixo, vai-se construir um processo de redução de salário.

Mas, segundo dados da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico], no Brasil os adultos graduados recebem em média 149% a mais do que aqueles que pararam no ensino médio. Existem dados que comprovem essa relação?

Se você cruzar, vai conseguir uma correlação positiva entre nível de escolarização e taxa de emprego e nível de salário, sobretudo. Em alguns momentos a gente ficou com um desemprego maior entre pessoas com escolarização maior. Isso varia de acordo com cada ciclo econômico. Mas eu acho que o mais importante de se constatar é que deveríamos enxergar a educação como um elemento de constituição da nossa humanidade. Eu acho, de verdade, que estabelecer essa correlação direta [da empregabilidade] com a educação é um equívoco porque inverte causa e efeito. A nossa desigualdade aparece antes de o sujeito ingressar no mercado de trabalho e na escolarização. Quando a gente olha os dados, vê que a desigualdade no começo da juventude é muito menor e se amplia muito no transcorrer da vida. Os jovens dos 20% das famílias mais pobres ganham um salário mínimo. Os jovens dos 20% mais ricos ganham um salário mínimo e meio. Então, você olha e fala: 'nossa! Esse valor é baixo'. Só que esse jovem das famílias mais pobres que entra com um salário mínimo é um repositor de supermercado. O outro jovem é um estagiário de empresa multinacional. Se você olhar pelo salário, vai dizer que são iguais. Mas os jovens mais ricos vão ampliar [o salário] inexoravelmente. O jovem mais pobre pode virar caixa, depois de ser repositor pode ser gerente, se se esforçar muito. A gente acaba reproduzindo a ideia de que a vida dos nossos jovens é um fracasso porque eles não conseguiram ingressar na USP, e por isso não têm um salário de R\$ 10 mil, R\$ 15 mil. A partir disso, começa a surgir esse tipo de correlação, de que a desigualdade é fruto exclusivamente das desigualdades educacionais. A desigualdade educacional é uma expressão da nossa desigualdade de renda.

O Jessé [Souza] fala uma coisa interessante: que a relação que os filhos da classe média estabelecem com a educação, com a leitura, com o pensamento prospectivo é muito distinta das famílias pobres, porque estas têm um senso de urgência muito profundo. Nas famílias mais pobres, muitas vezes se tem uma relação subjetiva com a escolarização como um obstáculo para garantir a subsistência no curto prazo. Então, é fundamental que se consiga ampliar a escolarização e reduzir a desigualdade, mas eu acho que não está na escola nem na universidade exclusivamente a redução da desigualdade. É óbvio que quem conseguiu estudar medicina na USP ou na Unicamp pode ter um salário de R\$ 20 mil, R\$ 30 mil por mês. Agora, qualquer pessoa pode cursar medicina na USP ou na Unicamp?

Dados do Ipea [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada] de dezembro de 2018 apontam que 23% dos jovens brasileiros nem trabalham nem estudam. São os chamados jovens nem-nem. Desses, 31% estão procurando emprego e não encontram, sem contar que 64% dedicam-se a trabalhos domésticos, principalmente mulheres. Por que isso acontece?

A gente tem um processo histórico de desigualdade de gênero no mercado de trabalho muito grande. As meninas, as mulheres, pressionaram para ingressar todo o tempo. E esse problema é maior ainda porque nós não temos um aparato de proteção social como existe em países mais desenvolvidos. Ou seja, o cuidado com os idosos e com os menores recai sobre as mulheres, sobretudo as jovens. Então, tudo isso vai constituindo um tipo de trabalho não remunerado que a gente não contabiliza. A escolarização das mulheres no Brasil é maior desde pelo menos a década de 1970. E mesmo assim o fosso salarial [entre homens e mulheres] e no acesso ao mercado de trabalho sempre foi muito grande. Se a teoria do capital humano é verdade, por que as mulheres não ganham mais do que os homens?

Precisamos ressignificar o conceito do desemprego. As famílias mais pobres não podem se dar ao direito de ficar verdadeiramente desempregadas. O sujeito está tão acostumado com a informalidade que quando perde o emprego pega a caixa de isopor e vai vender água no farol. Temos que fazer mesmo pesquisas com relação aos 'nem-nem', mas devemos evitar comparação como se fossem análogos aos 'nem-nem' da França, da Alemanha ou de Portugal, por exemplo. Porque na Europa esse é um fenômeno da classe média, enquanto no Brasil é eminentemente de pobres que não têm acesso à escolarização nem a um emprego formal.

A geração de emprego para os jovens é preocupação central do governo e argumento para a defesa de mudanças nas relações trabalhistas. Notícias da imprensa, inclusive, disseram que o governo usaria a data de nascimento para especificar quem poderia optar pela carteira verde e amarela. Por que esse foco na juventude?

Quando você imprime uma mudança no mercado de trabalho, em geral isso se dá inicialmente com a juventude. Uma hipótese minha é que, quando a gente quer olhar como vai ser o mercado trabalho para frente, deve olhar como os jovens estão ocupados agora: o tipo de relação, vínculo empregatício, níveis de salário... Porque isso tende a se reproduzir no mercado trabalho como um todo. É por isso que quando você faz reformas em períodos de crise, elas em geral rebaixam muito a média de qualidade da vida das pessoas. Como os jovens estão ingressando agora e precisam de experiência para conseguir ter alguma trajetória na vida profissional, eles aceitam qualquer condição. E assim, num período de muito desemprego, esses jovens se submetem a coisas ainda piores. Na década de 1990 houve país, se eu não me engano a Bolívia, em que o Carrefour colocava jovens para trabalhar em supermercados, com coletes escritos: ‘meu salário é sua gorjeta’. Conforme a pobreza vai aumentando, com a crise, com outros membros da família desempregados, esses jovens são compelidos ainda mais a aceitar qualquer trabalho. E é nesses momentos de crise que surgem propostas de rebaixamento de salário e redução dos direitos trabalhistas visando reduzir o desemprego entre jovens.

O problema é que não existe mercado de trabalho dos jovens, o mercado de trabalho é um só. E quando você reduz as condições de trabalho para os jovens, está indicando para o mercado que vale mais a pena contratar jovens e substituir o trabalhador adulto, que tem compromissos maiores com a manutenção da família. Isso reduz o nível de renda dentro das famílias e a média da remuneração do mercado de trabalho. Não faz sentido achar que reduzir direitos trabalhistas ou salários vai aumentar o número de empregados.

Por que não? Se não é a redução de direitos que resolve o desemprego, o que, de verdade, gera emprego?

Na base desse pensamento está a ideia de que os trabalhadores só não são contratados porque estão querendo receber salários maiores do que os empresários estão dispostos a ofertar. Essa percepção é tão ultrapassada, que na crise de 1929 – ou seja, daqui a pouco vai fazer um século – já foi constatado que em alguns momentos de crise do capitalismo os trabalhadores estão dispostos a receber qualquer salário e, em situações extremas, até a não receber salário nenhum, trabalhando inclusive por comida. Se funcionasse assim, por essa lógica automática e simplória, poderíamos pensar que em todos os países desenvolvidos, com maior proteção social, o nível de desemprego seria muito maior do que nos países periféricos. É assim que ocorre? Não. No Brasil, o desemprego mais elevado, olhando de 2012 até 2018, sempre foi no Nordeste, ou seja, a região que tem o maior nível de informalidade no país. Mas eu não acho que existe engano teórico e metodológico em relação a essa ideia de que reduzir direitos gera emprego. O que existe é uma pressão profunda do empresariado brasileiro para pagar ainda menos, para garantir uma ampliação ainda maior desse excedente da for-

ça de trabalho, para criar margem de lucro. Todos os dados mostram que a ultraflexibilização gerada pela reforma trabalhista e pela regulamentação da terceirização não resolveu o problema do desemprego.

Mas algumas medidas da reforma trabalhista já aprovada, como, por exemplo, o trabalho intermitente, foram defendidas também mirando os jovens, com o discurso de que, assim, eles poderão trabalhar sem deixar de estudar. Qual a sua avaliação sobre isso?

A ideia de que é melhor algum emprego do que não ter emprego leva facilmente a gente a apoiar, por exemplo, o trabalho escravo. O trabalho intermitente não foi implementado para gerar emprego. De fato, ele pode reduzir a forma como a taxa de desemprego aberto aparece na estatística. Porque o sujeito pode estar empregado num trabalho intermitente, não ter trabalhado nenhuma hora naquele mês e aparecer como empregado. Ele não recebeu nem um real, mas tem que fazer a contribuição previdenciária. Do ponto de vista da estatística, é bom para o governo dizer que reduziu desemprego, porque no final das contas todo mundo pode ser um trabalhador intermitente. Mas não resolve o problema no nosso mercado de trabalho. Foi se vendendo uma ideia, que hoje alguns estudos começam a questionar, de que os jovens buscam ocupações mais flexíveis, que consigam captar o seu empreendedorismo. Só que dados, inclusive da OIT [Organização Internacional do Trabalho], mostram que os jovens querem emprego estável. Querem direito a férias, querem uma ocupação de qualidade, algum tipo de estabilidade. Dizer que o trabalho intermitente vai facilitar a educação também é uma falácia, porque não tem uma jornada estabelecida, o que é pior para a escolarização do que o sujeito saber que vai entrar às 9 h e sair às 18h. Porque o empregador pode chamá-lo para trabalhar no horário da faculdade. Ele tem a opção de ir ou não, mas quanto menor a renda, quanto piores as condições de trabalho, mais ele é compelido de forma contundente a fazer o que o patrão está exigindo.

Que tipo de emprego ou ocupação os jovens mais têm no Brasil?

A taxa de participação dos jovens de 18 a 24 anos tem crescido. A taxa de desemprego desses jovens fechou em 26% no terceiro trimestre de 2018, o que sugere que mais do que um a cada quatro jovens estão desempregados. A taxa de subutilização dessa mesma faixa etária está em 41%. Entre os jovens de 14 a 17 anos, essa taxa sobe para 68%. E existe aqui uma intersecção: eles são os jovens mais pobres, que além de terem que trabalhar muito cedo, também convivem com maior desemprego e pressionam ainda mais o mercado de trabalho. No Brasil também tem crescido muito o nível de informalidade entre a juventude e é por isso que tem ocorrido essa pressão para flexibilizar ainda mais. Os níveis de salário da juventude também têm se reduzido, junto com a ampliação do desemprego. O

O ELO POUCO CONHECIDO

A relação entre aquecimento global, doenças e mortes

Maira Mathias

Dum dia para o outro, 52 ursos polares famintos apareceram em uma cidade na Rússia. Aconteceu em fevereiro, quando ainda é inverno no hemisfério Norte. Após decretar estado de emergência, as autoridades de Belushya Guba fizeram o que estava ao seu alcance: ergueram cercas no entorno de escolas e parques, escoltaram pessoas de um canto a outro. Acuada, os habitantes da cidadezinha, localizada em um arquipélago no Ártico, foram além: tentaram espantar os animais com tiros de advertência e bombas caseiras. A invasão gerou imagens com um quê de ficção científica.

Em novembro do ano passado, a formação de plataformas de gelo no mar aconteceu no ritmo mais lento jamais registrado. Essas plataformas são usadas pelos ursos para caçar focas. As mudanças climáticas que afetam o habitat desses grandes mamíferos também interferem em relações complexas, menos perceptíveis a olho nu. Mas transformações que acontecem na diminuta escala dos mosquitos já estão causando estragos em todo o planeta. Fazem parte de um amplo repertório de consequências do aquecimento global para a saúde humana.

O nexos

Há 18 anos, o vínculo entre as mudanças climáticas e a saúde foi declarado um consenso científico pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês). Em 1990, a relação ainda não era tão clara. O IPCC foi criado apenas dois anos antes pelas Nações Unidas. O Painel, atualmente formado por 195 cientistas, recebe contribuições de milhares de pesquisadores ao redor do mundo. “O IPCC acompanha todos os estudos publicados sobre as mudanças climáticas e compila esse conhecimento em relatórios com o objetivo de subsidiar os governos na tomada de decisões”, explica Carlos Rittl, secretário-executivo do Observatório do Clima.

A primeira tarefa do IPCC foi reunir evidências que convencessem a comunidade internacional de algo que já vinha sendo estudado desde o século 19: a relação entre o aumento das temperaturas no planeta e as atividades humanas. Em 1896, o sueco Svante Arrhenius publicou um trabalho seminal – pelo qual ganhou o prêmio Nobel de química – em que mostrou que a queima de combustíveis fósseis, como carvão e petróleo, liberava gás carbônico, aquecendo a atmosfera terrestre. A metáfora do “efeito estufa” foi criada nessa época para explicar o comportamento de gases capazes de reter calor tal qual o vidro em uma estufa. Rittl destaca a importância de

pesquisas que conseguem retrair milênios de história a partir da análise da composição de camadas de gelo e troncos de árvores, mostrando quais eram os gases prevalentes no meio ambiente em cada período. Em paralelo, estações meteorológicas em todo o planeta vão indicando, ano após ano, alta nas temperaturas médias registradas no globo.

Na segunda metade do século passado, acumularam-se evidências de que a partir da Revolução Industrial houve um expressivo aumento na concentração dos chamados gases do efeito estufa (além do dióxido de carbono, metano, clorofluorcarbonetos, óxido nitroso, etc.). Desde 1880, a temperatura terrestre aumentou 0,8° C, segundo a NASA, a agência espacial dos Estados Unidos. Dois terços desse aumento aconteceram a partir de 1975, em um ritmo que variou de 0,15° C a 0,2° C a cada década. “O aumento da temperatura provoca o derretimento mais acelerado das massas de gelo, o que leva à elevação dos níveis dos oceanos. Mas a mudança também causa eventos climáticos extremos. Assistimos à intensificação seja de chuvas e tempestades, seja de secas e estiagens. As consequências para os seres humanos estão sendo sentidas”, resume Rittl.

O segundo relatório do IPCC, de 1995, já explicava que as mudanças no clima podem afetar a saúde humana tanto de forma direta (como nas mortes causadas por ondas de calor e de frio, furacões, inundações e incêndios florestais, por exemplo) quanto de maneira indireta, quando alterações ambientais têm repercussões capazes de modificar padrões de incidência de certas doenças, ou mesmo impactar a disponibilidade e a qualidade de comida e de água. Mas foi em 2001 que o tema entrou definitivamente na agenda. “Acima de tudo, a mudança climática vai aumentar ameaças à saúde humana, especialmente nas populações de baixa renda, predominantemente nos países tropicais e subtropicais”, alertou o terceiro relatório do IPCC, com 1.166 menções à saúde, três vezes mais do que o documento anterior.

Desde então, o nexos entre clima e saúde foi reforçado. Em 2004, a Organização Mundial da Saúde (OMS) conferiu às mudanças climáticas o *status* de fator de risco quantificável, assim como problemas investigados há muito mais tempo pela epidemiologia, como deficiência de vitaminas, colesterol alto e tabagismo. Dez anos depois, foi possível divulgar os primeiros números graças aos avanços nos modelos estatísticos. Separar o joio do trigo é o diferencial dessas complexas equações, que levam em conta dados ambientais, socioeconômicos e sanitários.

Levando em consideração fatores que também impactam a saúde, como PIB e escolaridade, a OMS estima que as mudanças climáticas serão a causa principal de 250 mil mortes anuais entre 2030 e 2050. Esses cinco milhões de óbitos, porém, são uma projeção considerada conservadora pelo próprio organismo, já que decorrem de apenas quatro problemas de saúde para os quais há modelos globais: desnutrição infantil (95 mil mortes por ano), malária (60 mil), diarreia em menores de 15 anos (48 mil) e exposição de idosos às ondas de calor (38 mil). “Para desenvolver um modelo climático é preciso dispor de uma série histórica com medidas da temperatura, velocidade do vento, umidade relativa do ar, pressão atmosférica, etc. Para fazer as previsões de doenças, porém, é preciso dispor de outras informações. Os bancos de dados de mortalidade são os mais confiáveis. Por isso, até agora, as previsões se limitam a projetar mortes e não adoecimentos”, explica Sandra Hacon, pesquisadora da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (Ensp/Fiocruz). Em 2016, um novo estudo publicado no periódico *The Lancet* concluiu que 529 mil adultos podem morrer até 2050 em consequência da redução na disponibilidade de comida decorrente das mudanças climáticas.

No Brasil

Mesmo com números alarmantes, especialistas se preocupam com o fato de a saúde ainda não ser uma vertente importante da cobertura da mídia sobre o aquecimento global. Mas os esforços para que essa relação seja cada vez mais conhecida estão crescendo. Lançado em 2016, o projeto *Countdown*, promovido pelo *Lancet*, pretende monitorar as evidências que relacionam mudanças climáticas e saúde humana até 2030. Para atuar como uma espécie de IPCC da saúde, a revista envolveu 27 instituições acadêmicas espalhadas pelos cinco continentes, além da ONU e de outras agências intergovernamentais. Na última edição, lançada no final de novembro de 2018, foram divulgados os 41 indicadores que serão acompanhados pelos próximos anos. “A saúde das nações nos próximos séculos depende, fundamentalmente, da resposta às mudanças climáticas”, alerta o relatório.

O Brasil foi um dos nove países que mereceu um resumo especial, escrito por pesquisadores da Fiocruz, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade. Tanto no relatório global quanto no brasileiro, o problema das ondas de calor mereceu grande destaque. Sandra Hacon, que foi uma das editoras do texto, explica que uma onda de calor é quando a temperatura se mantém, por alguns dias, acima da média histórica dos últimos 30 anos. “Esse fenômeno, que está se tornando mais frequente, provoca reações no organismo humano”, diz. Estudos mostram que essas ondas estão associadas à piora das condições cardíacas e problemas no fígado decorrentes da desidratação. No ano passado, foram a causa de 1,5 mil mortes na França, que registrou o segundo verão mais quente de sua história. Contudo, o exemplo mais extremo aconteceu no verão de

2003, quando 44 mil pessoas morreram na Europa. O relatório do *Lancet* mostra que as ondas de calor estão se espalhando. Entre 2000 e 2017, 157 milhões de pessoas passaram a ficar expostas a elas. No Brasil, os últimos dados são de 2015 e mostram que as ondas de calor foram mais longas do que em anos anteriores. A temperatura do verão brasileiro vem ultrapassando a média mundial, e chegou a um pico de 1° C a mais naquele ano.

A variação da temperatura foi responsável por 3,5% das internações hospitalares no país no período que vai de 2000 a 2015. O achado é de um estudo publicado no ano passado na revista científica *Environment International* citado no relatório brasileiro. Os pesquisadores coletaram dados de internações e variações na temperatura de 1.814 municípios. Os problemas respiratórios foram os mais frequentes. As crianças abaixo de cinco anos, as mais afetadas: houve o dobro de internações nessa faixa etária em comparação a idosos e cinco vezes mais do que em adultos. As cidades mais atingidas ficaram no Centro-Oeste e no interior do Nordeste do país.

Pequenas variações nas temperaturas e nos padrões de chuvas podem resultar em grandes mudanças para a saúde pública, alerta o *Lancet*. Exemplo disso é a dengue. A combinação de calor e chuva que favorece o ciclo de vida dos vetores da doença, os mosquitos *Aedes aegypti* e *Aedes albopictus*, está presente em mais lugares. Além disso, esses insetos viram sua capacidade vetorial aumentar nesta década devido à mudança de temperatura. Isso quer dizer que eles têm tido mais sucesso em transmitir a dengue para humanos. O ápice desse processo se deu em 2016, mas a tendência deve continuar, de acordo com os pesquisadores. Desde que a doença começou a ser monitorada, em 1950, houve um aumento de 9,1% na capacidade vetorial do *Aedes aegypti* e de 11,1% na do *albopictus*. No Brasil, esse aumento foi de 5,8% e 11,2%, respectivamente.

O relatório brasileiro inclui um alerta sobre os impactos para a saúde da destruição da Amazônia. Em 2016, metade do total das emissões brasileiras de gases de efeito estufa teve origem no desmatamento da maior floresta tropical do mundo, que tem 60% de sua área em território nacional. A pecuária tem sido o principal motor desse processo. Entre 1990 e 2016, a criação de gado cresceu 6,7% ao ano na Amazônia brasileira, quando o crescimento médio no resto do país ficou bem abaixo disso, em 0,57%. Além disso, as queimadas geram internações hospitalares devido a problemas circulatórios e respiratórios, especialmente entre pessoas acima de 60 anos e crianças abaixo de cinco.

Hoje, os cientistas estimam que entre 15% e 17% da área da floresta foi desmatada. Projeções indicam que a região amazônica pode ficar de 1° C a 2° C mais quente do que a média mundial no período que vai de 2060 a 2080. “O aumento de temperatura vai exacerbar os efeitos da poluição atmosférica no organismo humano”, diz Sandra.

De acordo com ela, o SUS não tem se mostrado preparado para lidar com os problemas relacionados às mudanças

climáticas. A começar pela coleta de informações. A notificação compulsória de doenças respiratórias no período de queimadas só foi implementada em Rio Branco, no Acre, nota a pesquisadora, que prepara o texto sobre saúde da 4ª Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. “Estamos elaborando modelos estatísticos mais robustos, vamos trabalhar com febre amarela, dengue, leishmaniose, doenças cardiovasculares e respiratórias. Mas ainda é pouco. Para ampliar o leque, precisamos de mais informações”, diz. E questiona: “Os profissionais dos serviços de saúde precisam ser capacitados para registrar as informações, precisam compreender a importância de fazer esse registro, que é fundamental para que avancemos no diagnóstico dos impactos das mudanças climáticas. Mas estamos assistindo a um sucateamento da atenção básica. Como avançar diante dos retrocessos?”

Pane nos sistemas

Um artigo publicado em janeiro deste ano no periódico *New England Journal of Medicine* (NEJM) destaca o impacto do aquecimento global sobre os sistemas de saúde. Isso porque os países terão de lidar, a um só tempo, com um aumento na carga de doenças (e, conseqüentemente, com o incremento da demanda por atendimentos e tratamentos) e com problemas de infraestrutura.

Isso ficou claro no ano passado, durante o grande incêndio florestal que castigou a costa oeste dos Estados Unidos em novembro. O hospital *Feather River* foi atingido pelo fogo, colocando pressão sobre outras unidades de saúde. No hospital da Universidade da Califórnia, que normalmente admite dois pacientes por dia, chegaram 12 pessoas extremamente feridas de uma só vez. “A disrupção do sistema climático, outrora uma preocupação de ordem teórica, está acontecendo diante dos nossos olhos – com um custo crescente cobrado por inundações, secas, incêndios florestais e aumento dos casos

de infecções transmitidas por insetos”, resumiu o editorial do NEJM. Além de 85 mortes decorrentes do incêndio, o saldo negativo também incluiu o fechamento temporário do *Feather River*, anunciado em meados de fevereiro deste ano.

Mas o que se pode fazer diante do aquecimento global? A primeira linha de ação diz respeito à redução da emissão dos gases causadores do efeito estufa e é objeto de grandes negociações internacionais, como o Acordo de Paris. Lançado em 2015, o tratado tem como meta evitar que interferências humanas sobre o sistema climático global ultrapassem os chamados limites perigosos. O compromisso, que já foi assinado por 185 países, entre eles o Brasil, fixou o aumento da temperatura até 2100 “bem abaixo” dos 2º C e, se possível, a 1,5º C em comparação com os níveis pré-industriais.

Mas tão importante quanto a limitação desses poluentes, conhecida como mitigação, é a adaptação para lidar com as mudanças climáticas. Isso porque os efeitos adversos do aquecimento serão sentidos mesmo se as emissões de gases do efeito estufa cessarem hoje. Só o dióxido de carbono pode ficar na atmosfera por muitos séculos. “As atuais políticas de saúde não foram criadas à luz das mudanças climáticas. Precisam ser modificadas”, diz o editorial do NEJM.

Em 2008, a Organização Mundial da Saúde aprovou uma resolução em que os países-membros se comprometeram a proteger a saúde humana das mudanças climáticas. “O risco apresentado diante da intensidade do evento e das vulnerabilidades, além de comprometer seriamente os resultados já obtidos na saúde pública, pode ultrapassar a capacidade de resposta e recuperação do Sistema Único de Saúde”, alertou, por sua vez, um relatório da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) em 2009.

Naquele ano, foi lançada por aqui uma Política Nacional sobre Mudança do Clima. Nela, o Brasil estabeleceu o compromisso nacional voluntário de reduzir as emissões de gases do efeito estufa entre 36,1% e 38,9% até 2020. “A movimentação do país – que fazia parte do grupo de nações em desenvolvimento, para o qual não havia metas de redução – foi fundamental para o avanço das negociações que levaram ao Acordo de Paris”, lembra Carlos Rittl. E a saúde foi uma das quatro áreas contempladas (as outras eram indústria, mineração e transporte).

Em 2013, foi lançado o Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima. Orçado em R\$ 767,5 milhões, visava fortalecer a capacidade de resposta dos serviços de saúde a partir de quatro eixos de intervenção: vigilância; atenção; promoção e educação; e pesquisa. O documento tinha vigência até 2015 e deveria ser revisto de dois em dois anos, até 2020, quando deveria ser implementado por estados e municípios. A Poli perguntou ao Ministério da Saúde se havia um balanço da implementação do Plano e se o documento tinha sido revisto ou atualizado. Através de sua assessoria de imprensa, a Pasta respondeu que as evidências científicas e ações propostas no documento de 2013 serviram de base para a elaboração, em 2016, do caderno setorial da saúde no âmbito do Plano Nacional de Adaptação à Mudança



do Clima, e que este é o documento de referência mais atual do Ministério. Ainda de acordo com a Pasta, a revisão do Plano Nacional está prevista para acontecer em 2019.

No âmbito internacional, o elo entre saúde e mudanças climáticas está mais forte do que nunca – apesar de o contexto não ser favorável de muitas formas. Em 2017, ao mesmo tempo em que o presidente Donald Trump anunciou a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris, os médicos de lá responderam com a criação de um consórcio para debater a saúde e o clima que reúne 500 mil profissionais. Um ano antes, foi fundada a Aliança da Saúde para a Mudança Climática no Reino Unido, congregando entidades profissionais e instituições de saúde. Aliás, o NHS, sistema público de saúde do Reino Unido, já conseguiu reduzir suas emissões de gases do efeito estufa em 11% entre 2007 e 2015.

“Hoje, somando todas as contribuições voluntárias de redução de emissões aprovadas pelos países que já ratificaram o Acordo de Paris, a gente chegaria ao final do século com emissões em torno de 2,7° C em comparação com níveis pré-Revolução Industrial”, diz Carlos Rittl. Como desde 2017 as emissões de gases de efeito estufa voltaram a subir (a previsão é que atinjam o maior recorde em seis décadas em 2019), não estão descartados cenários piores, com altas de 3° C, 4° C e até 5° C em 2100.

Em outubro do ano passado, o IPCC lançou um relatório para mostrar que há grandes diferenças mesmo entre os cenários ‘otimistas’ do Acordo. Segundo o documento, que afirma que a janela para atingir a meta de 1,5° C está se fechando, um aumento de 2° C apresenta maiores riscos para a saúde humana, com mais mortes e doenças relacionadas às mudanças climáticas, como aquelas transmitidas por vetores. O *Aedes aegypti* e *albopictus* – que transmitem além da dengue, zika, chikungunya e febre amarela – são citados como exemplo no relatório. Os cientistas afirmam que a diferença de meio grau é suficiente para aumentar consideravelmente o número desses insetos, além de franquear ao *Aedes* ainda mais territórios compatíveis com suas necessidades. Em 2020, os países terão oportunidade de rever suas metas. “Para cima”, frisa Rittl.

Em dezembro passado, a OMS lançou, com entidades que representam cinco milhões de médicos, enfermeiros e outros profissionais espalhados por 120 países, um relatório especial sobre a saúde na Conferência das Partes da Convenção do Clima das Nações Unidas, a COP 24. Nele, o setor é considerado estratégico para pressionar pelo alcance das metas de redução na emissão de gases do efeito estufa presentes no Acordo de Paris. Até por razões econômicas. “É mais barato implantar as medidas de mitigação do que arcar com os gastos para tratar doenças”, destaca o documento, que afirma que o tratamento de enfermidades relacionadas à poluição do ar custará duas vezes mais do que a transição para um modelo de desenvolvimento alternativo aos combustíveis fósseis. O

O '\$' DA QUESTÃO

O que é e para onde vai o dinheiro transferido às instituições que estão na mira da equipe econômica do governo

André Antunes

O calendário ainda marcava 2018 quando os empresários reunidos na sede da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) para uma palestra no dia 17 de dezembro ouviram do então futuro ministro da Economia Paulo Guedes a frase que dali a pouco estamparia as manchetes de jornais do país: “tem que meter a faca no Sistema S”.

No mesmo dia, jornalistas repercutiram falas do economista Marcos Cintra, que viria a ocupar a Secretaria Especial da Receita Federal, responsável por administrar a parcela do orçamento do Sistema S que vem dos cofres públicos. Cintra afirmou que pretendia cortar até 50% destes recursos, defendendo ainda que as atividades desenvolvidas pelo Sistema S podem ser feitas “pelo mercado de forma competitiva”.

A questão permanece em compasso de espera. Até o fechamento desta edição, nenhuma proposta havia sido apresentada pelo governo. Nesse ínterim, no entanto, os jornais voltaram a estampar uma manchete que caiu como uma bomba sobre o Sistema S: no dia 19 de fevereiro, em uma operação em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU), a Polícia Federal prendeu o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Robson de Andrade, sob acusação de integrar, desde 2002, um esquema de desvio de dinheiro por meio de contratos firmados entre o Serviço Social da Indústria (Sesi), organizações não governamentais e empresas de fachada que, somados, chegariam a quase R\$ 400 milhões.

Se até agora o foco do governo foi uma suposta necessidade de desonerar a folha de pagamentos das empresas – sobre a qual incidem as contribuições compulsórias que financiam o Sistema – sob a justificativa de dinamizar a geração de empregos, o argumento do combate à corrupção deve, daqui para a frente, ganhar força. Pelo menos é o que acredita o professor e pesquisador da Universidade Feevale, no Rio Grande do Sul, Gabriel Grabowski. “A denúncia tem que ser apurada, claro, mas eu temo, dado nosso contexto, que o combate à corrupção sirva de pretexto para emplacar o sucateamento do Sistema S e o direcionamento dos seus recursos para a esfera financeira”, assinala.

Especialista em financiamento da educação profissional e porta-voz de inúmeras críticas dirigidas ao Sistema S ao longo dos últimos anos – que vão da falta de transparência à



priorização de cursos de curta duração por um sistema que recebe bilhões em recursos públicos – Grabowski defende ponderação. “O Sistema S possui um patrimônio do qual o país não pode prescindir, e que foi financiado pela sociedade brasileira”, destaca o professor da Feevale, que defende que seus serviços sejam ofertados em escala maior, gratuitos e para trabalhadores. “É necessária maior transparência e prestação de contas”, cobra Grabowski. “Mas é preciso evitar seu sucateamento”.

Mas do que – e de quanto – estamos falando quando o assunto é Sistema S? Que papel essas instituições têm hoje no país? E qual seria o impacto de uma medida como a que foi sinalizada pela equipe econômica do governo?

O que são e o que fazem?

O Sistema S é composto por nove instituições de direito privado criadas pela União e financiadas por contribuições compulsórias cobradas sobre a folha de salários das empresas. Vinculadas às confederações patronais de vários setores econômicos – indústria, comércio, agropecuária, transportes e cooperativismo –, as entidades, algumas criadas na década de 1940, prestam serviços considerados de interesse público, em áreas como formação profissional, educação básica, esporte, cultura e lazer e também de apoio à micro e pequenas empresas.

Integram o Sistema S o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Sesi, vinculados à CNI; o Serviço



Nacional de Aprendizagem e o Serviço Social do Comércio (Senac e Sesc), vinculados à Confederação Nacional do Comércio (CNC); o Serviço Nacional de Aprendizagem e o Serviço Social do Transporte (Senat e Sest), vinculados à Confederação Nacional do Transporte (CNT); o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), ligado à Confederação Nacional da Agropecuária (CNA); o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), vinculado à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); e por fim o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

Juntas, elas contam hoje com milhares de unidades espalhadas por todo o país, e desenvolvem ações de formação profissional e assessoria técnica em diversos ramos econômicos: caso do Senac (comércio), do Senai (indústria), do Senar (agropecuária), do Senat (transportes), e do Sescoop (cooperativas). Outras enfocam as atividades culturais, de lazer e esporte – como o Sesc, o Sesi e o Sest, ligados, respectivamente, ao comércio, à indústria e ao transporte. Por fim, há o Sebrae, que presta assessoria técnica e oferece cursos voltados para micro e pequenos empresários.

Financiamento

As entidades do Sistema S administram orçamentos anuais que somados chegam à casa de dezenas de bilhões de reais. Boa parte composta por recursos públicos, chamados de parafiscais. São tributos que não entram no orçamento

da União cuja arrecadação é destinada ao custeio de atividades de interesse público, mas que podem ser exercidas por entidades privadas. No caso do Sistema S, eles vêm de contribuições compulsórias (veja box na página 28) pagas pelas empresas sobre a remuneração de seus trabalhadores.

A Receita Federal administra o repasse das contribuições às confederações patronais de cada setor e retém uma taxa de administração de 3,5%. As confederações nacionais, por sua vez, também ficam com uma parte do dinheiro a título de taxa de administração, que pode chegar a até 10%, como no caso do valor que o Sest/Senat destina à CNT. As confederações então descentralizam o restante dos recursos para as federações estaduais, que os repassam para as entidades.

Nos últimos três anos, as entidades receberam da Receita Federal cerca de R\$ 50 bilhões: foram pouco mais de R\$ 17 bilhões em 2018, R\$ 16,5 bi em 2017 e outros R\$ 16 bi em 2016.

A variação dos montantes repassados pela Receita Federal a cada entidade nos últimos anos fornece alguns dados sobre o papel de cada setor no mercado formal de trabalho. Entre 2015, último ano disponível no site da Receita Federal, e 2018, a entidade cujo repasse de contribuições compulsórias mais cresceu foi o Senar, do setor agropecuário. A entidade passou de R\$ 628,3 milhões para R\$ 1,1 bilhão no ano passado, um aumento de cerca de 75%. O Sesc, por sua vez, passou de R\$ 4,4 bilhões em 2015 para R\$ 5,058 bilhões em 2018. O Senac também viu seus recursos crescerem no período, passando de R\$ 2,483 bilhões em 2015 para R\$ 2,834 bi no ano passado.

Já Sesi e Senai, vinculados ao setor industrial, viram seus repasses diminuir no período. Em 2015, o Senai recebeu da Receita R\$ 1,623 bilhão; em 2018, R\$ 1,466 bi. Já a arrecadação do Sesi via contribuições compulsórias caiu de R\$ 2,33 bi em 2015 para R\$ 2,084 bi em 2018.

Outras fontes de recursos

O orçamento anual das entidades conta ainda com outras receitas. Em 2018, as três que mais receberam recursos de contribuições compulsórias da Receita Federal foram o Sesc (R\$ 5 bilhões), seguido pelo Sebrae (R\$ 3,3 bi) e pelo Senac (R\$ 2,8 bilhões). O Sesc, via e-mail, respondeu que seu orçamento em 2018 foi de R\$ 7,578 bilhões. Segundo a assessoria, 11% do orçamento da entidade em 2018 – R\$ 833 mil – veio da receita com a “prestação de serviços”.

Também procurado pela reportagem, o Senac enviou link para a seção “Transparência” da entidade na internet para consulta de seu orçamento. A entidade contabilizou, em 2017, último ano disponibilizado para consulta online, quase R\$ 858 milhões em receitas oriundas de “serviços educacionais”, e outros R\$ 349 milhões referentes à “remuneração de depósitos bancários”.

Já o Sebrae divulgou, em seu site, que seu orçamento em 2018 foi de R\$ 3,96 bilhões. Além da receita com as contribuições compulsórias, a entidade contabilizou outros

R\$ 622 milhões em “receitas de capital” e outros R\$ 200 milhões em receitas oriundas de “juros de título de renda”.

“O Sistema S tem uma receita própria tão expressiva quanto a que é recolhida do fundo público”, estima Gabriel Grabowski, citando as cobranças de cursos e as parcerias com sistemas municipais e estaduais de ensino como importantes fontes de receitas das entidades. “Em todos os estados o sistema hoje tem parcerias de alto valor financeiro com secretarias de Educação, de Trabalho, de Desenvolvimento, e também com ministérios”, afirma. Segundo Grabowski, as consultorias para empresas privadas representam outra fonte de receitas. “O Sistema S possui grande potencialidade tecnológica para prestar consultoria e serviços para a indústria e o comércio. E eles fazem isso nas mais diversas formas”, diz o professor, que acrescenta ainda como fontes de receitas outros empreendimentos. “São, por exemplo, hotéis e clubes, construídos com recursos públicos repassados ao Sistema, e que hoje geram receitas para as entidades”, diz.

Acordo de gratuidade: um balanço

O fato de o sistema contar com receitas próprias foi um dos argumentos usados pelo professor da Feevale para avaliar uma medida que, há mais de dez anos, procurou garantir que os recursos públicos destinados ao Sistema servissem para financiar cursos gratuitos. Em julho de 2008 o governo federal assinou acordo que previa a ampliação progressiva da parcela dos recursos das contribuições compulsórias que deveriam financiar cursos gratuitos no Senai, Senac, Sesi e Sesc. Segundo matéria da Poli produzida à época, antes do acordo, o percentual da contribuição compulsória investido em cursos gratuitos era de apenas 5% no Sesc, 6% no Senai, 20% no Senac e 50% no Senai.

O acordo de gratuidade definiu que progressivamente, até o ano de 2014,

Senai e Senac deveriam aplicar na oferta gratuita de cursos técnicos de nível médio e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores 66,66% da receita líquida das contribuições compulsórias pagas pelas empresas (o valor total das contribuições subtraído os percentuais retidos pelo governo e pelas confederações nacionais). No caso do Sesc e do Sesi, o percentual deveria ser de 33,3%.

Entrevistado pela Poli na época, Gabriel Grabowski considerou os termos do acordo “um avanço, embora tímido”. Para ele, se os recursos das contribuições compulsórias são públicos, 100% deles deveriam custear cursos gratuitos, ainda mais tendo em vista que o Sistema S possui fontes próprias de receitas.

Passada mais de uma década desde sua implementação, o professor lamenta que nos anos posteriores não se tenha dado sequência a uma política de ampliação da gratuidade na educação profissional, ainda que via Sistema S. “O acordo de gratuidade foi uma primeira iniciativa do MEC de aproximar-se do Sistema S para a oferta pública. O problema, como sempre acontece nas políticas educacionais brasileiras, e na educação profissional em especial, é que não houve continuidade”, lamenta.

Segundo dados remetidos pelas próprias entidades ao Tribunal de Contas da União, tanto Senai quanto Senac cumpriram o percentual previsto no acordo de gratuidade em 2014, tendo investido, respectivamente, 68,3% e 72,4% da receita

Quem deve pagar e quanto?

Cada setor econômico segue uma legislação específica que estabelece quem deve contribuir para qual entidade e a alíquota incidente sobre cada setor. O Senai, por exemplo, criado em 1942, recebe o equivalente a 1% do total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos seus empregados. As empresas que contribuem para o Senai contribuem também para o Sesi, de acordo com a lei de criação deste serviço, de 1946. O Sesi recebe 1,5% do total da remuneração paga pelas empresas aos seus empregados. Em 2018, Senai e Sesi receberam, respectivamente, R\$ 1,5 bilhão e R\$ 2,084 bi em recursos das contribuições compulsórias.

Empresas do comércio atacadista e varejista, entre outras, recolhem contribuições compulsórias destinadas para o Sesc e para o Senac, também criados em 1946. Enquanto o Senac recebe anualmente 1% do incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas, o Sesc recebe 1,5%. Em 2018, as contribuições compulsórias repassadas pela Receita Federal somaram pouco mais de R\$ 5 bilhões para o Sesc e outros R\$ 2,8 bi para o Senac.

No caso do Sebrae, criado em 1990, as alíquotas variam entre 0,3% e 0,6%, e incidem também sobre a folha de salários de todas as empresas que contribuem para o Sesi, Senai, Sesc e Senac. Dos R\$ 17 bilhões repassados ao sistema S via Receita Federal em 2018, o Sebrae ficou com R\$ 3,3 bi.

Criado em 1991, o Senar, por sua vez, recebe o valor equivalente a 2,5% do total da remuneração paga pelas empresas industriais e comerciais que atuam no setor agropecuário. Em 2018, R\$ 1,1 bilhão foram repassados pela Receita Federal à entidade.

Criados em 1993, o Serviço Social do Transporte (Sest) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) recebem as contribuições compulsórias incidentes sobre a remuneração paga pelas empresas de transporte. O Senat recebe o equivalente a 1% desse valor, e o Sest, 1,5%. Em 2018, esses valores foram, respectivamente, R\$ 334 mil e R\$ 531 mil.

Ainda integra o Sistema S o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), que recolhe 2,5% do total da remuneração paga aos empregados de cooperativas. Foram R\$ 374 mil repassados à entidade em 2018.

compulsória líquida em cursos gratuitos. A reportagem da Poli solicitou às duas entidades dados sobre a gratuidade, mas apenas a assessoria do Senac respondeu. A entidade deu destaque para os cursos oferecidos na área da saúde. Segundo a assessoria, foram 440 mil matrículas realizadas nos cursos da área entre 2013 e 2017, sendo 39% de habilitação técnica de nível médio. “Anualmente, o Senac oferta mais de 930 tipos de cursos nas três modalidades da educação profissional: formação inicial e continuada, educação profissional técnica de nível médio e ensino superior”, informou ainda a assessoria da instituição.

As informações referentes aos investimentos em gratuidade do Sesi, por sua vez, não se encontram disponíveis no site da entidade. No endereço onde elas deveriam constar há uma mensagem solicitando que os interessados entrem em contato com a instituição para obterem mais informações. Até o final desta edição, contudo, o Sesi não respondeu às perguntas enviadas pela reportagem.

Procurada pela Poli, a assessoria de comunicação do Sesc respondeu, via e-mail, que aplicou, em 2018 no Programa de Comprometimento e Gratuidade cerca de R\$ 2,5 bilhões, em torno de metade do valor bruto repassado no ano passado pela Receita Federal à entidade, portanto, mais do que estabelece o acordo. “O Sesc é uma instituição aberta a toda a sociedade brasileira e sempre ofereceu uma grande variedade de serviços gratuitos, em todas as áreas, como forma de atender a população que não dispõe de recursos”, complementou a entidade.

A outra instituição que respondeu à Poli foi o Senar, que ressaltou que todos os seus atendimentos são gratuitos. De acordo com a entidade, em 2018 participaram de “ações de formação profissional rural” quase 700 mil pessoas. A entidade informou que realizou 13,6 mil matrículas em “formação técnica” e outras 104 mil em 61 cursos ofertados à distância. O Senar informou ainda que em 2018, por meio de parcerias com secretarias municipais, estaduais, associações e sindicatos da área da saúde, facilitou a realização de quase 26 mil exames entre produtores rurais.

Números questionados

Entretanto, há quem defenda que a prestação de contas realizada pelas entidades do Sistema S tem sido insuficiente. Tramita no TCU um processo que envolve a auditoria das contas das entidades, a pedido do ex-senador Ataídes Oliveira (PSDB-TO), que concorreu à reeleição em 2018, mas não foi reeleito. Oliveira vinha sendo um dos principais críticos do Sistema S dentro do Congresso, e é autor de um projeto de lei de 2016 que propõe destinar 30% dos seus recursos para a Seguridade Social. O projeto foi arquivado ao final da legislatura passada, que terminou em dezembro de 2018.

O ex-senador pediu ao TCU a realização de uma auditoria sobre todos os rendimentos e despesas das entidades que compõem o Sistema S nos anos de 2015 e 2016. Em sessão

realizada em outubro de 2017, o TCU solicitou extensão do prazo em 360 dias para que conseguisse atender a solicitação, citando o grande número de entidades, a complexidade da solicitação e o fato de envolver as unidades do TCU em todos os estados como obstáculos ao cumprimento do prazo original. Em sessão no dia 20 de fevereiro de 2019, o tribunal decidiu novamente estender o prazo para o atendimento da solicitação por mais 90 dias.

Outra auditoria, dessa vez sobre os dados apresentados por Senai e Senac relativos ao cumprimento dos acordos de gratuidade, realizada pelo TCU em 2016, concluiu que o modelo utilizado pelas entidades para o cálculo do dispêndio “não permite concluir, com razoável segurança, que as despesas apropriadas refletem as despesas reais com gratuidade”. O relatório concluiu ainda que “é grande a probabilidade” de que os gastos com a gratuidade divulgados pelo Senac e pelo Senai “não estejam refletidos em patamares razoavelmente próximos aos reais”.

“A dificuldade de identificação da real execução dos recursos foi pensada de forma inteligente pelo Sistema”, avalia Gabriel Grabowski. “É difícil para um pesquisador investigar a execução desses fundos públicos, pela própria autonomia dos estados na sua aplicação e na prestação de contas, que é feita no tribunal de contas de cada estado, ainda que os recursos sejam recolhidos pela União e repassados pelas confederações nacionais”, explica o pesquisador, que acrescenta ainda que a diversidade das atividades do Sistema hoje é outro fator complicador nessa tarefa. “Dentro desta autonomia dos estados e desta diversidade das atividades, há sim denúncias históricas de que o Sistema S tem financiado com recursos públicos ações que fogem da sua finalidade. Desde o pagamento de salários nas federações estaduais até o uso de aviões e o patrocínio de concurso de miss”, afirma. E complementa: “Então, sim, o Sistema S precisa ser mais transparente. E isso pode se voltar contra ele neste contexto”.

O Sistema S no Pronatec

Os dados da gratuidade no Sesc e no Sesi não foram objeto da auditoria do TCU em 2016, que se restringiu apenas às matrículas gratuitas realizadas pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Criado em 2011, o programa agregou várias iniciativas na área de educação profissional que já existiam anteriormente, entre elas o acordo de gratuidade. As matrículas gratuitas realizadas por Sesc e Sesi não integraram o Pronatec, no entanto, uma vez que não faziam parte dos Catálogos de Cursos de Formação Continuada ou Cursos Técnicos do MEC.

Neila Drabach, pedagoga no Instituto Federal Farroupilha no Rio Grande do Sul, defendeu no ano passado uma tese de doutorado na Universidade de São Paulo (USP) que levantou alguns dados sobre a participação do Sistema S no Pronatec. Intitulada “O ‘desvio de rota’ na política de Educação Profissional: uma análise do processo de construção e

da oferta pública e privada do Pronatec”, a pesquisa aponta que, de 2011 a 2016, foram realizadas 3,274 milhões de matrículas no Sistema S através do acordo de gratuidade. Destas, apenas 8,9% foram em cursos técnicos. O restante foi nos chamados cursos de formação inicial e continuada, com duração média de 160 horas.

Os dados corroboram a crítica feita por pesquisadores da educação profissional de que as políticas não têm contribuído para a elevação da escolaridade média dos brasileiros, a despeito da transferência massiva de recursos públicos para entidades privadas, como o Sistema S. “O Pronatec não teve nenhuma responsabilidade em produzir uma elevação de escolaridade. O que também nunca foi uma preocupação para o Sistema S”, pontua o professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Jorge Alberto Ribeiro.

E o acordo de gratuidade não foi a única forma pela qual as entidades do Sistema S participaram do Pronatec. Segundo a pesquisa de Neila Drabach, quase metade das matrículas registradas pelo programa entre 2011 e 2016 foi na modalidade Bolsa-Formação, única iniciativa efetivamente criada pela lei 12.513, que instituiu o Pronatec em 2011. Foram 4,647 milhões de matrículas nessa modalidade, sendo que 66,72% foram realizadas pelo Senai, Senac, Senar e Senat. Destas, 88,6% foi de cursos FIC, e apenas 11,4% de cursos técnicos.

O Pronatec Bolsa-Formação significou um aporte significativo de recursos públicos para essas entidades no período entre 2011 e 2016. Mais precisamente, R\$ 8,155 bilhões, segundo Neila. O Senai abocanhou a maior parte desse montante, ou pouco mais de R\$ 5 bi; seguido pelo Senac, que ficou com R\$ 2,6 bi, pelo Senat, com pouco mais de R\$ 294 milhões e pelo Senat, com quase R\$ 249 milhões.

Jorge Alberto Ribeiro sintetiza: “Temos no Brasil um gigantesco grupo privado que dá conta do oferecimento de serviços públicos, mas que o faz marcando fundamentalmente a sua política pedagógica, ou seja, de não dar para o trabalhador uma formação integral, e sim uma formação focalizada, destinada apenas a capacitá-lo para ocupar determinado posto de trabalho”. E completa: “E que por outro lado não abre mão do controle das estruturas educativas da educação profissional”.

O professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF) José Rodrigues lembra que durante o processo constituinte, na década de 1980, discutiram-se propostas para tornar pública a gestão do Sistema S. “Isso era o que defendia o Fórum em Defesa da Escola Pública, que propôs isso aos constituintes. A ideia era que o controle destas entidades fosse, se não estatal, pelo menos com a participação dos integrantes organizados da classe trabalhadora”, relembra. “Mas fo-

mos derrotados. Os empresários conseguiram bloquear todo tipo de proposta de democratização da gestão do Sistema S”, lamenta.

Mesmo hoje o professor Gabriel Grabowski tem dúvidas se o governo conseguirá apoio político no Congresso Nacional para fazer cortes no Sistema S, que, segundo ele, possui “denso apoio empresarial, político e também legitimidade social”. “Será uma queda de braços muito forte”, opina.

Ainda que concorde com as limitações do acordo de gratuidade e às críticas ao papel do Sistema S no Pronatec, ele lamenta a falta de políticas e programas para a educação profissional atualmente. “O governo atual, até o momento, não apresentou propostas para a educação profissional. O que se aponta apenas é o corte de recursos e o ataque aos fundos públicos. E me parece que o Sistema S seja a bola da vez”, diz Grabowski.

O professor da Feevale teme que os cortes não se restrinjam ao Sistema S. Ele explica que existem atualmente fundos e instituições que também recolhem contribuições compulsórias das empresas, mas cuja gestão é pública, ao contrário de Senai, Sesc, Senar, etc. É o caso do salário-educação, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que em 2018 distribuiu às secretarias estaduais de educação mais de R\$ 20 bilhões. “Ano passado o Rio Grande do Sul, por exemplo, recebeu R\$ 600 milhões só com salário-educação. É um dinheiro do qual os estados não podem prescindir”, ressalta. “Se a lógica é desonerar a tributação das empresas – que para mim no fundo é um pretexto para repassar o fundo público para o capital –, certamente o corte não ficará só no Sistema S, e pode cortar recursos importantes para a educação”, argumenta Grabowski.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é outra instituição financiada pelas contribuições compulsórias que incidem sobre as empresas, que no ano passado recebeu R\$ 1,5 bilhão da Receita Federal. “Há o risco de mais cortes nos recursos para a pequena agricultura, para assentamentos da reforma agrária, afetando as escolas do campo”, alerta o professor da Feevale.

Para Grabowski, o maior problema hoje na educação é a falta de um projeto nacional que dê conta de articular todas as formas de oferta que hoje existem no Brasil. “Nosso sistema educacional é muito diverso. A educação básica, por exemplo, é comunitária, é municipal, é estadual, é federal, é particular, é empresarial. No ensino superior é a mesma coisa. O Sistema S faz parte desta diversidade, para o bem e para o mal”, afirma, completando: “O que a gente precisa é construir uma articulação deste sistema, mas me parece que essa não foi a tendência dos últimos tempos e nem será nos próximos anos”. O



Projetado por Oscar Niemeyer, o Palácio do Congresso Nacional é um ícone da arquitetura brasileira. Seu design é facilmente reconhecível: no centro do complexo, um edifício semelhante a duas peças de dominó dispostas de pé uma do lado da outra; à esquerda deste, um prédio em forma de cuia, com a boca virada para baixo, espelhando o formato do edifício à direita, que tem a boca virada para cima.

Não é por acaso: Niemeyer quis retratar os papéis distintos das casas legislativas que compõem o Congresso: voltado para cima, o prédio que abriga o Plenário da Câmara simboliza a “abertura” e o caráter popular da Casa onde deliberam os deputados federais; já o prédio que abriga o Plenário do Senado, voltado para baixo, indica que ali é um lugar de amadurecimento e deliberação mais aprofundada dos projetos legislativos. Não à toa, a legislação brasileira diz que para se candidatar a deputado, é preciso ter no mínimo 21 anos, enquanto que para concorrer a senador a idade mínima é de 35 anos.

Instituição quase bicentenária

Chamado de bicameral, esse modelo precede por muito a construção de Brasília, e é anterior até mesmo à República no Brasil. Entre o grito de “Independência ou Morte” de Dom Pedro I às margens do Ipiranga em 1822 e o grito de “Viva a República” do Marechal Deodoro da Fonseca em 1889, o Brasil foi um império, cuja Constituição, promulgada em 1824, já dividia o Legislativo em dois: a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Senadores. Os deputados eram eleitos pelo voto, que na época era direito apenas dos homens acima de 25 anos que comprovassem uma renda mínima anual. Além disso, era indireto: os eleitores das paróquias (com renda mínima anual de 100 mil réis) escolhiam os eleitores das províncias (com renda mínima anual de 200 mil réis), que por sua vez escolhiam os deputados. Os senadores eleitos pelas províncias integravam uma lista tríplice encaminhada ao imperador, que escolhia um nome. O mandato de senador era vitalício.

Era uma descentralização de poderes *pero no mucho*. “No Império havia o chamado Poder Moderador, uma reminiscência do absolutismo no país. Era uma ferramenta para o imperador concentrar poder”, explica Arlindo Fernandes, consultor legislativo do Senado.

Dias atuais

Atualmente, a Constituição de 1988 determina que as vagas no Congresso sejam preenchidas pelo voto universal e direto. Na Câmara, cada estado tem direito a um número de cadeiras proporcional a sua população, definido a partir de uma lei complementar de 1993. A Constituição estabeleceu que nenhum estado pode ter menos de oito ou mais de 70 representantes. Assim, enquanto São Paulo e Minas Gerais são representados, respectivamente, por 70 e 53 deputados, vários estados têm apenas oito, caso de Acre, Sergipe e Mato Grosso, entre outros. No total, são 513 deputados representando os 26 estados mais o Distrito Federal.

Já no Senado, o peso é o mesmo: são 81 senadores no total, três para cada estado. Cada senador tem um mandato de oito anos, o dobro do dos deputados. Arlindo Fernandes afirma que o Senado garante que haja um maior equilíbrio nas disputas federativas, impedindo que os estados mais populosos se aliem para aprovar projetos de lei à revelia dos menores. “Essa é a principal razão de ser do bicameralismo”, diz o consultor legislativo. Na teoria, o modelo bicameral garante mais tempo de debates e de consulta pública à população durante a tramitação dos projetos. “É uma oportunidade de amadurecimento do processo legislativo”, afirma.

O modelo, no entanto, não é consenso. Há quem defenda a necessidade da extinção do Senado no país, como é o caso do jurista Dalmo Dallari, professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Em entrevista ao Portal EPSJV/Fiocruz em 2010, ele contou que o sistema bicameral se

originou nos Estados Unidos e, apesar de expressar a influência de filósofos como Rousseau e Montesquieu, serviu, na prática, para postergar a abolição da escravatura. “No tocante ao legislativo, se verificou que o sistema seria mais democrático se os estados com mais eleitores tivessem o maior número de representantes [...]. Entretanto, logo em seguida, os representantes dos estados do sul perceberam que, como o sul era escravocrata, a maioria da população era escrava e as mulheres não votavam, o número de representantes dos estados do sul seria muito menor e a consequência disso seria a abolição da escravatura por uma lei aprovada pela Câmara dos Deputados”, explicou Dallari, que considera esse sistema como uma “herança negativa”: “A existência das duas casas impede decisões, deforma os projetos. O argumento do debate tem sido uma possibilidade para promover delongas, para impedir decisões. Seria mais democrático uma única Casa aberta ao debate”.

A nossa Constituição diz ainda que deputados e senadores desfrutaram do chamado foro privilegiado, que significa que somente o Supremo Tribunal Federal (STF) tem poder de julgar eventuais crimes cometidos por parlamentares durante seus mandatos. “Ele é importante para proteger o mandato do parlamentar de ações arbitrárias, seja do Executivo, seja dos militares ou do Judiciário”, ressalta Fabiano Santos, cientista político e professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E faz uma ressalva: “Isso é regulado pelo Supremo. O que se pede é que a interpretação que vale para determinados parlamentares valha também para outros”.

Do ponto de vista do trabalho legislativo propriamente dito, tanto a Câmara quanto o Senado têm autonomia para apresentar projetos de lei sobre qualquer temática. No Brasil, a Casa que via de regra dá início ao processo de tramitação é a Câmara. “O grande proponente dos projetos de lei no país é o Executivo. Sua tramitação invariavelmente começa pela Câmara e, se aprovado, vai para o Senado. Caso os senadores alterem o texto, ele volta para a Câmara”, explica Fernandes.

Um projeto de lei precisa ainda da sanção do presidente, que pode fazer vetos. Estes, por sua vez, são analisados no-

vamente pelo Congresso, em sessão conjunta reunindo deputados e senadores. Para derrubar um veto, é preciso que a maioria absoluta de deputados e senadores vote pela sua rejeição.

Já no caso das Propostas de Emenda à Constituição, as PECs, não é necessária sanção presidencial. Mas para aprová-las é preciso o voto de mais de dois terços dos parlamentares, na Câmara e no Senado.

Ambos têm orçamentos próprios, que cada Casa gerencia de maneira independente. Em 2018, o orçamento do Congresso ultrapassou R\$ 10 bilhões: R\$ 6,1 bi para a Câmara e R\$ 3,7 bi para o Senado.

Deputados e senadores têm ainda o direito de apresentar, durante a votação da proposta de lei orçamentária anual – apresentada ao Congresso pelo Executivo –, as emendas parlamentares, alterações no orçamento feitas diretamente pelos congressistas. Com isso, podem acrescentar recursos para uma rubrica específica, remanejar ou suprimir despesas. “Com elas os parlamentares influenciam o processo orçamentário, contemplando determinados segmentos e localidades”, aponta Santos.

Na prática, no entanto, o instrumento é polêmico. Até 2015, o governo federal definia se e quando os recursos para as emendas seriam liberados, o que frequentemente era feito nos momentos em que o Executivo precisava de apoio do Legislativo para aprovar algum projeto. Aprovada em março de 2015, a Emenda Constitucional 86, conhecida como PEC do orçamento impositivo, alterou isso, dando mais poder ao Legislativo: ela estabeleceu um valor mínimo de emendas parlamentares que devem obrigatoriamente ser executadas no ano seguinte. No entanto, o governo federal manteve o poder de ditar o ritmo da liberação das emendas. Em 2017, por exemplo, o governo de Michel Temer bateu recorde na liberação desses recursos: R\$ 10,7 bilhões, quase 50% a mais do que no ano anterior.

Atribuições exclusivas

A Constituição de 1988 lista atribuições exclusivas do Congresso Nacional e de cada uma das casas que o compõem. Compete a ambas, por exemplo, julgar as contas prestadas anualmente pela Presidência da República e também autorizar referendos e convocar plebiscitos.

O Senado tem como atribuições exclusivas sabatar e aprovar (ou não) a indicação de nomeações ao STF, ao cargo de procurador-geral da República e para presidente e diretores do Banco Central, entre outras, feitas pelo Executivo. Já a Câmara tem a prerrogativa, por exemplo, de tomar providências legais caso as contas do Presidente da República não sejam apresentadas ao Congresso Nacional dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa.

O impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016, serve como exemplo para ilustrar as atribuições de cada Casa: à Câmara, coube a abertura do processo, que, depois de aceito pelo então presidente da Casa, Eduardo Cunha, foi aprovado por mais de dois terços dos parlamentares; ao Senado, coube julgar a ação, já com a presidente afastada de suas funções. Por 61 votos contra 20, os senadores decidiram pela cassação do mandato da ex-presidente.

Foi a segunda vez que o Congresso destituiu um presidente desde a redemocratização. O que, para Fabiano Santos, sinaliza a força que o Legislativo tem no nosso sistema político. “A Constituição transferiu poder substantivo ao Congresso, tanto para atuar no processo decisório, quanto para intervir no processo político, e ele tem feito isso”, pontua.

Renovação a partir de 2019

Embora o presidencialismo conceda relativa margem de manobra para o Executivo, é na relação deste com o Congresso que reside a capacidade de um governo de implementar seu programa. Não será diferente para o governo que se inicia em 2019, que terá pela frente um parlamento bastante diferente: no Senado, das 54 vagas em disputa nas eleições de 2018, apenas oito foram para senadores reeleitos, a maior

renovação desde a redemocratização; já na Câmara, 251 dos 513 deputados que tomaram posse no dia 1º de fevereiro foram reeleitos, menor número desde as eleições de 1998. O PSL, partido de Jair Bolsonaro, foi o que mais elegeu novos nomes para o Congresso, estendendo sua bancada para 52 deputados. Por outro lado, partidos da oposição também ampliaram suas bancadas: o PT, por exemplo, foi o que mais reelegeu deputados, chegando a 56 parlamentares, a maior bancada da Câmara (pelo menos até o fechamento desta revista, já que, entre março e abril, ocorre a chamada janela partidária, quando os parlamentares podem mudar de partido sem perder o mandato). “O Congresso teve uma renovação, mas uma parte importante permanece. E a parte que foi renovada, a meu ver, é desprovida da *expertise* necessária para gerir os conflitos inerentes a um processo decisório complexo. Isso fará com que os parlamentares mais experientes tenham um peso considerável”, opina Fabiano Santos. Aliado a um crescimento de bancadas que devem fazer oposição ao governo, o cenário é tumultuado, especialmente na Câmara. “Contando os partidos de esquerda mais parte do centro que não adere ao governo, a oposição pode ter um número bem significativo, e o esforço do Executivo para conseguir aprovar coisas vai ser custoso”, avalia.

Ainda em 2018, durante sua campanha, Bolsonaro sinalizou que não negociaria com as bancadas dos partidos, e sim diretamente com as bancadas temáticas – que articulam parlamentares para defender interesses específicos dentro do Congresso. As mais conhecidas são a bancada ruralista, da segurança pública e evangélica, popularmente conhecidas como BBB, ou “boi, bala e Bíblia”. Santos explica que elas são importantes hoje no Congresso, mas seu poder é limitado. “Elas não são reconhecidas regimentalmente como capacitadas a tomar decisões vitais no processo decisório, encaminhar voto, fazer discursos... Isso conta muito na decisão que vai ser tomada no Plenário”, argumenta. O

OIT 100 anos

Promover a justiça social como caminho para garantir a paz. Esse foi o objetivo declarado da criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), há exatos 100 anos. Era 1919. A Primeira Guerra Mundial chegava ao fim e os países vitoriosos estabeleceram um 'acordo' de paz, que entrou para a História com o nome de Tratado de Versalhes e que, entre muitas outras coisas, previa a criação de um organismo que promovesse o trabalho decente. O Brasil, além de ser um dos seus membros fundadores, é signatário das convenções e recomendações da OIT.

CONVENÇÃO 98 – SOBRE DIREITO À SINDICALIZAÇÃO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA

De 1952, em vigor no Brasil desde 1953

1 - Os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego.

2 - Tal proteção deverá, particularmente, aplicar-se a atos destinados a:

- a) subordinar o emprego de um trabalhador à condição de não se filiar a um sindicato ou de deixar de fazer parte de um sindicato;
- b) dispensar um trabalhador ou prejudicá-lo, por qualquer modo, em virtude de sua filiação a um sindicato ou de sua participação em atividades sindicais, fora as horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante as mesmas horas.

CONVENÇÃO 105 – SOBRE TRABALHO FORÇADO

De 1965, em vigor no Brasil desde 1965

Após ter verificado que a convenção de 1926, relativa à escravidão, prevê que medidas úteis devem ser tomadas para evitar que o trabalho forçado ou obrigatório produza condições análogas a escravidão, e que a convenção suplementar de 1956 relativa a abolição da escravidão, do tráfico de escravos e de Instituições e práticas análogas à escravidão visa a obter a abolição completa da escravidão por dívidas e da servidão;

Após ter verificado que convenção sobre a proteção do salário, 1940, declara que o salário será pago em intervalos regulares e condena os modos de pagamento que privam o trabalhador de toda possibilidade real de deixar seu emprego;

Após ter decidido adotar outras proposições relativas à abolição de certas formas de trabalho forçado ou obrigatório que constituem uma violação dos direitos do homem, da forma em que foram previstos pela Carta das Nações Unidas e enunciados na declaração universal dos direitos do homem;

CONVENÇÃO 176 – SOBRE SAÚDE NAS MINAS

De 1995, em vigor no Brasil desde 2006

(...)

Considerando que os trabalhadores têm a necessidade e o direito de serem informados, de receberem formação, bem como de serem realmente consultados e de participarem na preparação e na aplicação de medidas de segurança e saúde relativas aos perigos e riscos presentes na indústria mineradora;

Reconhecendo que é desejável prevenir todo acidente mortal, lesão ou menoscabo da saúde dos trabalhadores ou da população, ou prejuízo ao meio ambiente que tenha origem nas operações mineradoras;

CONVENÇÃO 182 – SOBRE TRABALHO INFANTIL

De 2000, em vigor no Brasil desde 2000

Artigo 1º

Todo Membro que ratifique a presente Convenção deverá adotar medidas imediatas e eficazes para assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, em caráter de urgência



TRABALHO EDUCAÇÃO SAÚDE

Através do diálogo entre os três eixos que formam o título, o periódico científico editado pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz busca contribuir para a consolidação da produção científica na área de Educação Profissional em Saúde.

**Trabalho, Educação e Saúde
está em acesso livre nos sites:**

www.scielo.br/tes

www.revista.epsjv.fiocruz.br

**Também se encontra
disponível no Portal de
Periódicos da Fiocruz:**

www.periodicos.fiocruz.br

Informações:

Tel.: (21) 3865-9850

E-mail: revtes.epsjv@fiocruz.br

Confira o conteúdo do volume 17, número 1:

EDITORIAL

Astana reacende disputas sobre o significado da Atenção Primária à Saúde

ENSAIOS

A atualidade da 'Pedagogia do Oprimido' nos seus 50 anos: a pedagogia da revolução de Paulo Freire

Das possibilidades de um conceito de saúde

ARTIGOS

Resistência e práxis na greve dos professores da rede pública municipal do Rio de Janeiro

O retorno da centralidade do hospital psiquiátrico: retrocessos recentes na política de saúde mental

Agentes de combate às endemias: construção de identidades profissionais no controle da dengue

Entre ausência de doença e cuidado possível: a saúde segundo usuárias da Estratégia Saúde da Família

Avaliação do processo de trabalho entre equipes de saúde da família de um município de Minas Gerais, Brasil

O cuidado para pessoas com HIV/AIDS sob a ótica de agentes comunitários de saúde

Processos de aprendizagem de adultos na educação profissional em saúde

O processo de trabalho do Núcleo Ampliado de Saúde da Família e atenção básica

Cartografias do envelhecimento em contexto rural: notas sobre raça/etnia, gênero, classe e escolaridade

Evolução, distribuição e expansão dos cursos de medicina no Brasil (1808-2018)

Por uma sociologia do cuidado: reflexões para além do campo da saúde

Atendimento integral e comunitário em saúde mental: avanços e desafios da reforma psiquiátrica

O PET-saúde como norteador da formação em enfermagem para o Sistema Único de Saúde

A literatura sobre metodologias ativas em educação médica no Brasil: notas para uma reflexão crítica

Programa Mais Médicos e diretrizes curriculares nacionais: avanços e fortalecimento do sistema de saúde

Projovem Urbano: a precarização mascarada sob o signo da formação inicial para o trabalho simples

RESENHAS

Encontros e diálogos entre a saúde e a educação no Brasil

Mercado e formação: uma análise crítica da mercantilização da educação profissional no Brasil