

revista

poli

saúde
educação
trabalho

Ano XII — Nº. 66 — set./out. 2019



Mala Direta
Básica

9912450139/18-DR/RJ
FIOCRUZ

Correios

CRIANÇA NÃO TRABALHA

Um retrato em números,
renda e cor do trabalho
infantil no Brasil

EDUCAÇÃO

Entenda como funciona
o Fundeb e o que deve
mudar com a sua
renovação, em 2020

ENTREVISTA

Jerônimo Rodrigues, presidente
do Conif, fala sobre os problemas
do Future-se para a Rede Federal
de Educação Profissional



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 XII - Nº 66 - set./out. 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

Maíra Mathias

Repórteres

Ana Paula Evangelista / Cátia Guimarães / Katia Machado / Maíra Mathias

Estagiária de Jornalismo

Bianca Bezerra

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

André Antunes

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

Walprint

Conselho Editorial

Alexandre Moreno / Alexandre Pessoa / Anakeila Stauffer / Ana Lucia Soutto / Bianca Borges / Camila Borges / Carlos Maurício Barreto / Daniel Souza / Etelcia Molinaro / José Orbílio de Souza Abreu / Marise Ramos / Pedro Castilho / Raquel Moratori / Sergio Ricardo de Oliveira / Tiago Marques



PANORAMA

2

RADAR DOS TÉCNICOS

4

CAPA

Era uma vez... histórias de infância e adolescência roubadas 6

ENTREVISTA

Jerônimo Rodrigues da Silva - 'Nós, sim, pensamos num Brasil de futuro' 14

SAÚDE E AMBIENTE

Velocidade máxima 18

16ª CNS

Oitava em dobro? Conferências de saúde no túnel do tempo 22

EDUCAÇÃO

Mais recursos para a educação básica 26

DICIONÁRIO

Universidade 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



Crise ambiental

Ainda em junho, os números registrados pelo sistema de monitoramento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o Inpe, apontavam um crescimento de quase 60% do desmatamento na Amazônia naquele mês em relação a 2018. Mais tarde, o mesmo Inpe alertou para um aumento de 82% das queimadas em todo o país entre janeiro e agosto de 2019. Foram 71.497 focos, contra 39.194 no mesmo período do ano passado. Houve um momento de choque quando, em plena capital paulista, a tarde escureceu no dia 19 de agosto, devido ao encontro da fuligem liberada pelas queimadas com o clima frio.

Mas ainda não era o ápice da crise ambiental, que tomou contornos diplomáticos no dia 22, quando o presidente da França, Emmanuel Macron, informou via *Twitter* que havia proposto que o G7 – grupo de alguns dos países mais industrializados do mundo, composto por Alemanha, Canadá, EUA, Itália, Japão e Reino Unido; além da própria França – discutisse o desmatamento na Amazônia. No mesmo dia, e também por *Twitter*, o secretário-geral



Manifestação contra o desmatamento no dia 25 de agosto, em Ipanema

da ONU António Guterres manifestou profunda preocupação com os incêndios na Floresta Amazônica. “No meio da crise climática global, não podemos permitir mais danos a uma fonte importante de oxigênio e biodiversidade”, disse.

Ao longo do período, o presidente chegou a afirmar que ONGs e a demarcação de terras indígenas seriam elementos na equação das queimadas, embora investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal apontem para outro lado. Segundo os órgãos, em 10 de agosto – que ficou conhecido como “Dia do Fogo” – aconteceu uma ação orquestrada entre produtores rurais em diversas cidades da região Norte para incendiar pontos da floresta.

CNPq na UTI

O contingenciamento de recursos no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações teve, em agosto, efeitos bastante concretos. No fim do mês, o CNPq cancelou o apoio financeiro a cerca de 300 eventos científicos no país. Um dos atingidos pela decisão da agência foi o Congresso Brasileiro de Ciências Sociais e Humanas em Saúde, o Abrasquinho, que acontece no final de setembro em João Pessoa. No dia 15, a agência federal de fomento já havia publicado um comunicado sobre a suspensão de 4,5 mil bolsas direcionadas a estudantes de graduação e pós-graduação. As bolsas estavam ‘ociosas’, ou seja, aguardavam a realização de processos seletivos para serem ocupadas.

Até o fechamento desta edição, o pagamento de 84 mil bolsas ativas do CNPq dependia de uma negociação com o Ministério da Economia. Isso porque o Congresso Nacional aprovou a liberação de um crédito suplementar de R\$ 330

milhões para o órgão, mas ainda havia uma decisão a ser tomada. Em entrevista ao jornal *Valor Econômico* (28/08), João Luiz Azevedo, presidente do CNPq, explicou: “Pela lei do teto [Emenda Constitucional 95], para o CNPq receber o aporte, outra área do governo terá de perder”. Ao longo de agosto, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) lançaram, respectivamente, manifesto e carta de apoio ao CNPq.



Surge a carteira de serviços

E se todas as unidades básicas de saúde do Brasil tivessem que seguir uma lista nacional, com serviços considerados essenciais? Essa é a mais nova proposta do Ministério da Saúde, que apresentou a ideia em uma consulta pública, aberta entre os dias 19 e 26 de agosto. A ‘carteira de serviços da atenção primária à saúde brasileira’ foi elaborada pela Pasta a partir da revisão de experiências de seis capitais – Rio de Janeiro, Florianópolis, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte e Natal – e da Espanha. E está dividindo opiniões dos especialistas da área.

Segundo o governo, a definição de um rol mínimo de serviços trará mais transparência ao cidadão, que saberá exatamente o que esperar – e cobrar – das unidades. Isso porque sem a lista, justifica a Pasta, a organização do trabalho das equipes e os serviços que a unidade oferta ficam a critério de cada gestor e dos próprios profissionais.

Mas a proposta vem recebendo várias críticas. Seja por rebaixar as possibilidades de atuação da equipe de enfermagem na atenção básica, seja por propor que médicos perguntem a usuários se eles possuem arma de fogo em casa, seja pelo contexto em que surge. “Precisamos nos debruçar sobre quais interesses estão presentes na formulação da carteira nesta conjuntura de desfinanciamento das políticas sociais e de uma PNAB [Política Nacional de Atenção Básica] que retira a centralidade da Estratégia Saúde da Família e enfatiza o modelo biomédico, o que representa um retrocesso em relação aos princípios garantidos

constitucionalmente no SUS, como a universalidade, a participação social e a integralidade”, argumenta Mariana Nogueira, professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) em entrevista ao Portal da instituição.

No documento colocado em consulta, foram definidos quatro eixos: acesso de primeiro contato; longitudinalidade; coordenação clínica e integralidade ou abrangência do cuidado, que é a carteira propriamente dita, com serviços divididos em atenção à saúde do adulto e idoso, saúde da criança, procedimentos de atenção primária e saúde bucal. O governo recebeu 1.855 formulários com contribuições que serão analisadas pelo Ministério, que pretende divulgar em outubro o documento consolidado.



‘Médicos pelo Brasil’

Depois de meses de expectativa, o Ministério da Saúde apresentou um programa para substituir o ‘Mais Médicos’ e fazer frente ao desafio de prover municípios com esse profissional. Batizada de ‘Médicos pelo Brasil’, a proposta chegou ao Congresso Nacional no dia 1º de agosto – e na forma de medida provisória (890/19), que entra em tramitação com regime de urgência a partir do dia 15 de setembro. Diferente do ‘Mais Médicos’, a MP não prevê o atendimento de todo o país, mas de “locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade” – o que, apontam gestores, pode deixar de fora grandes centros urbanos, cujas periferias também sofrem com falta de médicos.

Outra novidade é a criação da Adaps, a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária, um serviço social autônomo (nos moldes do Sistema S) a partir do qual todo o programa seria gerido e os profissionais contratados. O conselho deliberativo da Adaps seria composto por representantes do Ministério da Saúde, das entidades que representam os secretários estaduais e municipais (Conass e Conasems) e reserva um assento para um representante de entidades privadas do setor de saúde. Especialistas veem aí um risco de privatização da atenção básica, uma vez que cada vez mais as empresas apostam nos cuidados primários para diminuir seus custos e vêm estruturando divisões especializadas nesse nicho.

Chamaram atenção na imprensa os salários propostos, que variam de R\$ 12,6 mil a R\$ 31 mil e o fato de as contratações serem por CLT, em vez das bolsas pagas pelo ‘Mais Médicos’. Contudo, analistas alertam que os profissionais que não forem especialistas em Medicina de Família e Comunidade

serão bolsistas do programa, que vai oferecer uma especialização realizada à distância por “instituição de ensino parceira” (o que também pode abrir a porta para o mercado privado da educação). Como a duração prevista para o curso é de dois anos, o deputado federal Alexandre Padilha (PT-SP) é um dos que aponta que, caso a MP seja aprovada em 2019, conforme os planos do governo, as contratações no regime celetista teriam que ocorrer em 2022 – ano de eleição –, o que é proibido.

As primeiras audiências públicas para discutir a MP aconteceram nos dias 27 e 28 de agosto. Uma comissão especial com senadores e deputados foi criada para debater o texto, que recebeu nada menos do que 366 emendas em sua redação. O relator da MP é o senador Confúcio Moura (MDB-RO) e o presidente da comissão o deputado Ruy Carneiro (PSDB-PB).

TENTATIVA FRUSTRADA X NOVO FÔLEGO

Desde fevereiro de 2019, quando o texto-base da reforma da Previdência (PEC 6/19) começou a ser analisado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, a Confederação Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (Conacs) traçava estratégias. A entidade tentou, por meio de emendas, garantir a permanência do direito à aposentadoria especial para agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias. E também o reconhecimento, para fins da aposentadoria, do tempo de serviço prestado anteriormente à sanção da Emenda Constitucional 51, de fevereiro de 2006, que acrescentou ao artigo 198 da Constituição que os gestores locais do SUS podem admitir de ACS e ACE por processo seletivo público.

Dessa articulação, resultaram três emendas: a 95, do deputado Jorge Solla (PT-BA) e as emendas 98 e 99 de Fred Costa (Patriota-MG), todas protocoladas com mais de 200 assinaturas. No entanto, o texto-base da PEC recebeu inúmeras emendas de diversas classes profissionais com os mesmos objetivos e assim como a maior parte delas, as três ligadas à categoria também foram rejeitadas na votação em primeiro turno na Câmara no dia 7 de julho. Foram 379 votos a favor da rejeição, e 131 contra.

No dia 7 de agosto, o texto-base foi aprovado em segundo turno por 370 votos a 124 e enviado ao Senado sem considerações relevantes à categoria. “Diante desse fato, precisamos frisar que a conjuntura política é de um governo que diz a todo instante que o país está em crise financeira e não sinaliza ao povo brasileiro que segmentos de trabalhadores terão aquisição de direitos”, afirmou Ilda Angélica, presidente da Conacs, em nota publicada em 13 de julho.

Após ser analisado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que é relator da reforma na Casa, entregou no dia 28 de agosto parecer favorável à aprovação da PEC ao presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP). Agora, o texto terá de passar pelo plenário, onde precisa ser aprovado em dois turnos, com 49 votos em cada. A expectativa é que isso ocorra até outubro. Se o Senado mantiver o texto aprovado pela Câmara, a reforma seguirá para promulgação. Se os senadores modificarem a proposta, a PEC voltará à Câmara para nova análise dos deputados. É aí que a Conacs realiza novas articulações, mas sem grandes expectativas. “Sabemos que a dificuldade é ainda maior porque o Senado costuma seguir o que foi votado na Câmara, mas não vamos entregar os pontos antes que a matéria seja concluída”, promete Ilda.

POLI NA FORMAÇÃO DE DOULAS PARA O SUS

A Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) promoveu no dia 24 de agosto a formatura da primeira turma do curso de qualificação profissional de doulas. A formação, inédita no Brasil pelo caráter público e com práticas supervisionadas em hospitais do Rio de Janeiro, foi viabilizada por meio de uma emenda parlamentar e uma parceria com a Associação de Doulas do Rio de Janeiro (AdoulasRJ) e com outra unidade da Fiocruz, o Instituto Fernandes Figueira (IFF). O resultado foi a qualificação de 29 profissionais.

Com carga horária de 240 horas, envolvendo aulas teóricas e práticas, o curso foi destinado a pessoas com ensino médio que desejavam atuar no desenvolvimento de atividades de auxílio físico, informacional e emocional junto a gestantes, parturientes e puérperas. A seleção levou em consideração o ativismo das candidatas em movimentos sociais ou redes ligadas aos direitos das mulheres.

O curso envolveu três práticas supervisionadas realizadas em parceria com o IFF e com a secretaria municipal de Saúde do Rio de Janeiro. De acordo com a professora-pesquisadora da EPSJV/Fiocruz e uma das coordenadoras do curso, Ialê Falleiros, a iniciativa foi um sucesso. “Ficamos muito felizes em contribuir com o currículo inicial do curso, que foi enriquecido com temas estudados na EPSJV, como biossegurança, trabalho em equipe, práticas integrativas e educação popular em saúde”, comemora. Ialê divide a coordenação do curso com José Mauro da Conceição, também professor-pesquisador Escola

Politécnica, Morgana Eneile e Juliana Candido, respectivamente presidente e diretora de Formação e Pesquisa da ADoulasRJ.

Com esta iniciativa, a expectativa é que a formação em breve entre para o Catálogo de Cursos do Ministério da Educação (MEC) – que, para incluir uma nova formação, exige que tenham sido realizadas três experiências na rede pública, com carga horária mínima de 180 horas. Uma iniciativa semelhante já foi realizada pelo Instituto Federal de Brasília, mas sem o formato de práticas supervisionadas. “Esse foi apenas o primeiro passo. A perspectiva é que mais duas turmas sejam criadas entre 2019 e 2020. Além disso, estamos organizando uma especialização docente e material didático para fortalecer ainda mais a formação profissional de doulas”, explica Ialê.



FLICKR PREFEITURA DE BELO HORIZONTE

A LONGA ESPERA

Integralmente vetado pelo presidente, o projeto de Lei 11/16, que cria e regulamenta a profissão de cuidador de idosos, crianças, pessoas com doenças raras e deficiência, tem uma nova chance de ser aprovado. Aprovado pelo Congresso Nacional depois de 12 anos de tramitação, o PL que foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro no dia 8 de julho, volta ao Congresso. No entanto, a votação já foi adiada por três vezes. O veto presidencial deveria ter sido apreciado pelos parlamentares no dia 21 de agosto, mas a votação foi suspensa por falta de quórum. A segunda tentativa aconteceu no dia 27 e, depois, no dia 28 de agosto. Nesta última, apesar de não ter sido votado, o veto recebeu 25 destaques apresentados por parlamentares do PT e do PSDB. Daniel Groisman, professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) e coordenador do curso de qualificação profissional no cuidado à pessoa idosa, avalia que os destaques aumentaram as chances de o veto cair. “Os vetos destacados são votados separadamente e aumentam as chances de anulação, pois a votação é nominal e tem debate antes de cada apreciação”, explica.

A manutenção do veto pode trazer consequências à sociedade. Isso porque, por um lado, a profissão de cuidador é a que mais cresceu no Brasil, segundo dados do extinto Ministério do Trabalho e Emprego. Entre 2007 e 2017, houve uma alta de 547%, chegando a um total de 34.051 profissionais registrados. E, pela ponta da demanda, esse número tem tudo para crescer: de

acordo com a última pesquisa da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil é um dos países que mais vai envelhecer neste século. Em 2020, os idosos devem superar a população de crianças pela primeira vez na história do país. Pessoas acima dos 65 anos vão representar 9,3%, enquanto crianças de zero a quatro anos somarão 8,7% do total de habitantes. Em 2030, essa razão saltará para 11,6% e 7,9%, respectivamente. No meio do século, os idosos já representarão 15% da população brasileira. Em 2100, teremos 180 milhões de habitantes, e os idosos serão 22% desse total.

“O Brasil é um país que envelhece e precisamos nos preparar para isso. Há mais de uma década, instituições acadêmicas e entidades de defesa de direitos dos idosos e também das pessoas com deficiência lutam pela regulamentação da profissão de cuidador. Isso é entendido como uma necessidade urgente para melhorar a formação, as condições de trabalho e também a qualidade dos serviços prestados. Além disso, a regulamentação poderia ser um incentivo para a criação de políticas públicas que ampliassem o acesso aos cuidados para a população que necessita”, resume Daniel.

Associações de cuidadores foram à Brasília mobilizar os parlamentares e fazem intensa campanha nas redes sociais. Cuidadores do país inteiro estão gravando vídeos em que pedem o reconhecimento oficial da profissão. A votação precisa do apoio de, pelo menos, 257 deputados e 41 senadores.

ERA UMA VEZ... HISTÓRIAS DE INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA ROUBADAS

No Brasil, seguem explorados 2,3 milhões de meninos e meninas, o que representa 2% das 152 milhões de crianças e adolescentes entre cinco e 17 anos que estão na mesma situação no mundo. Considerado aqui e por vários países uma prática ilegal, o trabalho precoce é comprovadamente prejudicial ao desenvolvimento físico e psicológico e ao desempenho educacional

Katia Machado

Em agosto de 2017, dezenas de crianças com cinco a 12 anos foram flagradas trabalhando em casas de farinha do município de Cruzeiro do Sul, no interior do Acre. Elas manuseavam facões e carregavam sacos com até 50 quilos do produto.

Uma das dificuldades encontradas pelos assistentes sociais e fiscais que estavam no local foi a resistência das famílias em aceitar que o trabalho infantil era crime. Quase dois anos depois, em julho deste ano, um jovem imigrante boliviano, de 16 anos, foi encontrado em uma oficina de costura na cidade de Guarulhos, na região metropolitana de São Paulo, em situação de trabalho exaustivo e degradante.

Ambos os casos rompem os cem anos de uma das primeiras convenções de combate ao trabalho infantil-juvenil, de número 5, adotada pela Organização Internacional do Trabalho, a OIT. Em 1919, a agência da Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é membro, estabelecia o limite etário mínimo de 14 anos para admissão nos trabalhos industriais. O texto seria atualizado mais tarde pela Convenção 138, de 1973, que recomendou que a inserção no mundo do trabalho não ocorresse antes da conclusão da escolaridade compulsória determinada por cada país, individualmente – e, em qualquer hipótese, não acontecesse antes dos 15 anos.

Em 1959, a ONU também adotou outro importante documento: a Declaração dos Direitos da Criança, que reconheceu a proteção contra toda forma de exploração na infância – embora afirmasse que “a criança deveria estar em condições de ganhar a vida”. Em 1979, as Nações Unidas estabeleceram o Ano Internacional da Criança, com o intuito de chamar atenção para problemas que persistiam em todo o planeta, como subnutrição e falta de acesso à educação, mas também o trabalho na infância. Por fim, em 1989, os países membros da ONU, entre eles o Brasil, assinaram a Convenção sobre os Direitos da Criança. O documento reconhece, em seu artigo 32, o amparo contra a exploração econômica e a proteção da infância dos trabalhos considerados perigosos, que possam trazer riscos à saúde física e mental ou interferir na educação nessa fase da vida. Exatos 30 anos depois, em 2019, o debate em torno do trabalho no contexto da infância e da adolescência ainda divide a sociedade em várias partes do mundo.

Panorama assustador

A OIT estima: no mundo, há 73 milhões de menores de idade que trabalham em ocupações perigosas, como agricultura, mineração, construção civil e fábricas. O número representa quase metade dos 152 milhões de jovens que têm entre cinco e 17 anos e estão envolvidos em alguma atividade produtiva. E o Brasil?

Entre 2004 e 2015, foram retirados 5,3 milhões de crianças e adolescentes da situação de trabalho, segundo cálculos do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) feitos com base na Pnad, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2016, com informações colhidas em 2015 – referência para instituições e especialistas que atuam no combate ao trabalho infantil (ver box). Contudo, estima-se que aproximadamente 2,7 milhões de meninos e meninas exerçam algum tipo de ocupação, o que representa 6% das 40,1 milhões de pessoas nessa faixa etária.

Desse universo, 2,3 milhões estão trabalhando sem a proteção especial a que têm direito, seja porque estão abaixo da idade mínima indicada para a entrada no mercado de trabalho, seja porque atuam em ambientes perigosos ou insalubres, sem carteira assinada no mercado de trabalho informal. Apenas 406 mil adolescentes estão ocupados de forma legal. Ou seja, a partir dos 14 anos na condição de aprendiz. A maior parte da mão de obra de indivíduos entre cinco e 17 anos segue explorada de forma indiscriminada na cidade e no campo; nas ruas, nas indústrias, nos comércios e em casa.

A situação de trabalho precoce e ilegal pode ser melhor dimensionada a partir de uma divisão por faixa etária. Há 79 mil crianças entre cinco e nove anos trabalhando. O número sobe para 333 mil na faixa que compreende os dez e 13 anos. E 1,9 milhão entre 14 e 17 anos.

Também ajuda a compreender o quadro a separação por região do país. O maior contingente de crianças e adolescentes trabalhando está no Sul: são 224.100 na faixa etária dos cinco aos 17 anos – ou 8,3% dos 2,7 milhões registrados pelo IBGE em situação de trabalho, legal ou não. Depois, vem o Centro-Oeste, com 194.400; o Norte, com 191.700; o Nordeste, com 180.900; e o Sudeste, com 151.200.

“São crianças e adolescentes que estão deixando de viver suas infâncias, fase em que se constituem como sujeitos plenos, para assumir responsabilidades de pessoas adultas. E isso tem um preço: esses indivíduos sofrerão lesões físicas, psíquicas e sociais. Terão seus desenvolvimentos emocional e educacional comprometidos”, caracteriza Patrícia Sanfelici, coordenadora nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Tânia Dornellas, representante do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), que congrega diversas entidades envolvidas com políticas e programas de prevenção e erradicação desse tipo de trabalho no Brasil, chama atenção para o problema de desigualdade racial que se revela nesse contexto. Um estudo da FNPETI, também feito com base na Pnad 2015, calcula que meninas e meninos negros (a soma entre quem se declara preto e pardo) totalizam 1,7 milhão, o equivalente a nada menos do que 62,5% das pessoas nessa situação.

“A cultura escravocrata é tão arraigada na nossa sociedade que boa parte das pessoas não enxerga erro nem ilicitude no fato de ter milhões de crianças e adolescentes – sendo a maioria negra – trabalhando para ajudar no sustento das famílias. E ainda se locupleta disso, valendo-se do processo de exploração de uma força de trabalho barata”, acrescenta a professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), Marise Ramos.

As garantias brasileiras

Muita gente não sabe, mas o Brasil antecedeu a própria Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU quando garantiu, na Constituição Federal de 1988, proteção integral a esse grupo, solidificando o que seria a base para o combate ao trabalho infanto-juvenil. Pouco tempo depois, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, popularmente conhecido como ECA, proibiu qualquer forma de trabalho para menores de 14 anos, passando a considerar para fins de aplicação da lei que “criança é a pessoa com até 12 anos de idade incompletos” e adolescente “aquela entre 12 e 18 anos de idade”. Além disso, o ECA garantiu diversos direitos, entre eles, à educação, à profissionalização, à dignidade e à convivência familiar e comunitária.

Mais tarde, em 1998, a emenda constitucional nº 20 estabeleceu o marco legal de 16 anos como a idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho. Mas previu algumas exceções: o jovem pode atuar, a partir dos 14 anos, na condição de aprendiz. Desde que não haja prejuízos à formação, ao desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e à frequência escolar. A EC 20 estabeleceu os 18 anos como a idade a partir da qual o jovem pode enfrentar situações de trabalho noturno, perigoso ou insalubre, que são aquelas que se dão em ambientes com exposição a agentes nocivos à saúde devido à presença de ruídos intensos, calor, radiação, agentes químicos e biológicos acima do limite de tolerância, poeiras minerais e elevado nível de umidade. Enquadram-se nessas condições as profissões de soldador, bombeiro, químico e dos profissionais de ramos como metalurgia, construção civil e mineração. O conteúdo desta emenda foi também abrigado pela Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT, e reafirmado por um decreto presidencial assinado em 2002 (nº 4.134), que promulgou a Convenção 138 da OIT.

Em 2000, a Lei da Aprendizagem (nº 10.097) reafirmou a condição de aprendiz. A definição é a seguinte: “aprendiz é o jovem que estuda e trabalha, recebendo, ao mesmo tempo, formação na profissão para a qual está se capacitando”.

“Toda essa legislação, porém, acaba se tornando inócua quando parte da sociedade perversamente enxerga no trabalho infanto-juvenil uma forma de ganhar dinheiro, sem reconhecer os prejuízos ao desenvolvimento físico, psicológico e educacional dessas crianças e adolescentes”, lamenta Marise Ramos.

Mesmo com o arcabouço conceitual e jurídico que envolve o tema, o Brasil enfrenta dificuldades para colocar em prática medidas efetivas de combate ao trabalho infantil. “Se o ritmo de combate ao problema continuar lento, o país não conseguirá alcançar o compromisso que assumiu internacionalmente”, alerta Tânia Dornellas, referindo-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, estabelecidos pela ONU em 2015. No contexto do acordo global, o Brasil se comprometeu a erradicar as piores formas de trabalho infantil – entre elas as atividades agrícolas, domésticas, informais urbanas, no lixo e com o lixo, na produção e tráfico de drogas e de exploração sexual de crianças e adolescentes – até 2020. E todas as formas de trabalho infantil até 2025.

Em 2006, o país já havia assumido o compromisso de erradicar, até 2016, as piores formas de trabalho infantil, por meio de um acordo global com a OIT, mas precisou renegociar os prazos.

Se, por um lado, o Brasil tirou, entre 2004 e 2015, 5,3 milhões de crianças e adolescente da condição de trabalhadores, por outro, desde 2013, vem registrando aumento dos casos de trabalho entre crianças de cinco a nove anos. Em 2015, havia quase 80 mil pessoas nessa faixa etária em situação de trabalho infantil. Segundo a Pnad daquele ano, cerca de 60% delas – ou 48 mil – viviam na área rural das regiões Norte e Nordeste, atuando em atividades agrícolas.

No ano de 2000, o país promulgou o decreto 3.597, ratificando outra Convenção da OIT, de número 182, aprovada em 1999. O documento trata das piores formas de trabalho infantil. Mais tarde, em 2012, por meio do decreto 6.481, o Brasil assumiu o compromisso de adotar, em caráter de urgência, medidas de combate a essas atividades. Entre um decreto e outro, o governo federal lançou ainda, em 2004, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador. Isso ocorreu na esteira da criação de outra estrutura importante nessa história: a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti).

Mas na avaliação de Patrícia Sanfelici, o Plano – que está em sua terceira edição (2019-2022) – corre risco de não avançar na prática. “Isso porque o decreto 9.759, editado em abril pelo presidente Jair Bolsonaro, extinguiu a Conaeti, a quem cabia a elaboração e o acompanhamento das ações de combate ao trabalho infantil, junto com outros colegiados da administração pública federal”, explica.

Ela realça outra iniciativa que foi impulsionada pelo ECA e contribuiu para que o país avançasse até 2015: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Lançado em 1996 com o objetivo de retirar crianças e adolescentes menores de 16 anos do trabalho precoce, o Peti assegurou transferência direta de renda às famílias. A contrapartida era que crianças e adolescentes apresentassem boa frequência escolar e frequentassem serviços de orientação e acompanhamento.

Inicialmente, o programa foi projetado para combater o trabalho infantil nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, prática que levou a milhares de denúncias na ocasião. Segundo um relatório do FNPETI, somente em 1996 foram atendidos 1,5 mil crianças e adolescentes que trabalhavam em fornos de carvão e na colheita de erva-mate. Destinado às famílias atingidas pela pobreza e pela exclusão social, com renda per capita de até meio salário mínimo e com filhos na faixa etária de sete

a 14 anos, o Peti foi posteriormente estendido aos canaviais de Pernambuco, à região sisaleira da Bahia e aos estados de Amazonas e Goiás. Em 2003, o programa foi integrado ao Bolsa Família. O benefício é condicionado, entre outras coisas, à obrigação de crianças e adolescentes entre seis e 17 anos estarem matriculadas e frequentando a escola.

“Houve avanços na proteção à infância nos últimos anos, e eles aconteceram porque se ampliou o acesso à escola e às creches, mas também porque tivemos políticas de transferência de renda relacionadas à frequência escolar”, sublinha a diretora do Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas (Ceipe/FGV), Claudia Costin, que foi secretária municipal de Educação do Rio de Janeiro entre 2009 e 2014. Ela acrescenta: “Isso vai na mesma direção de países que resolveram problemas sociais pelos quais o Brasil passa hoje em dia, pois condiciona o benefício que ajuda muitas vezes a aplacar a fome ao fato de a criança estar frequentando a escola”.

Subversão de papéis

A legislação internacional define o trabalho infantil como aquele em que crianças ou adolescentes são obrigados a efetuar qualquer tipo de atividade econômica regular, remunerada ou não, que afete seu bem-estar e desenvolvimento físico, psíquico, moral e social. Ou seja, é quando o mundo de aprendizados, sonhos, brincadeiras e proteção é substituído por uma rotina de responsabilidade, exposição a perigos e risco de traumas.

“O trabalho infantil é ilegal e priva crianças e adolescentes de uma infância normal, impedindo-os não só de frequentar a escola e estudar normalmente, mas também de desenvolver de maneira saudável todas as suas capacidades e habilidades”, orienta a OIT. Segundo a agência da ONU, trata-se de uma grave violação dos

direitos humanos e dos direitos e princípios fundamentais no mundo do trabalho, “representando uma das principais antíteses do trabalho decente”.

A infância, que vai do nascimento à puberdade, ou seja, de zero a 12 anos de idade, remete ao sentido figurado do início do mundo. É nos primeiros anos de vida – até três anos de idade – que há o aumento do interesse por outras crianças, e a compreensão e a fala se desenvolvem rapidamente. Nessa etapa da vida, as crianças desenvolvem a autoconsciência, explicam os especialistas da infância. Entre os três e seis anos, habilidades como força, independência, coordenação motora e autocontrole aumentam. A criança pode se tornar egocêntrica nesse período, mas as brincadeiras se tornam mais elaboradas e ideias lógicas sobre o mundo surgem. Entre os seis e 12 anos, passam a desenvolver a autoimagem e seu egocentrismo diminui. Nesse período, as crianças pensam com mais lógica e sua memória e habilidades linguísticas aumentam. Os amigos passam a ser fundamentais. Crescem menos, porém sua força e habilidade física aumentam.

Já a adolescência é o período compreendido entre os 13 e os 18 anos. A transição entre a infância e a idade adulta se caracteriza pelos impulsos do desenvolvimento físico, mental, emocional, sexual e social e pelos esforços do indivíduo em alcançar os objetivos relacionados às expectativas culturais da sociedade em que vive. É uma fase marcada por mudanças corporais da puberdade, que termina quando o indivíduo consolida seu crescimento e sua personalidade.

Por esses motivos, a infância e a adolescência merecem cuidados e proteção especiais. Trabalhos manuais em lavouras, fazendas de corte ou madeiras – considerados de alta periculosidade para adultos – são física e emocionalmente prejudiciais nessas duas



fases da vida. São atividades que provocam doenças musculares e ósseas, como tendinite ou curvaturas anormais na espinha. E também ferimentos, mutilações, males respiratórios, problemas de pele e envelhecimento precoce, lista a Rede Peteca, plataforma lançada em 2016 a partir de uma parceria entre a Associação Cidade Escola Aprendiz, o Ministério Público do Trabalho e a Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará.

Apesar disso, a atividade na agricultura faz parte da realidade de 864 mil crianças e adolescentes entre cinco e 17 anos, o que representa 32% do total de trabalhadores nessa faixa etária, de acordo com a Pnad 2015.

O relatório da Fundação Abrinq sobre trabalho infantil nas atividades agrícolas, divulgado em 2017, com base nos dados da mesma Pnad, faz um alerta: o número de pessoas entre cinco e 17 anos trabalhando de maneira irregular no campo e na cidade declinou 19,8% e nas atividades não agrícolas caiu 22%, enquanto o ritmo foi menor nas atividades agrícolas, com redução de 17%. O estudo estima que, se o número de crianças entre cinco e nove anos trabalhando em todas as atividades aumentou em 12,3%, passando de 70 mil para 79 mil entre 2014 e 2015, foi porque o trabalho no campo nessa faixa etária, sozinho, cresceu 15,4%, atingindo 67.125 em 2015, contra 58.188 em 2014. E desse montante, 8.771 crianças não sabiam ler ou escrever.

Um estudo do FNPETI, em parceria com o Ministério Público do Trabalho (que também tem como base a Pnad 2015), confirma cenário parecido: a atividade agrícola predominou na faixa etária de cinco a 13 anos, representando 64,7% dos ocupados, índice maior do que em 2014, quando foi detectado 62,1%. A prevalência diminuiu nas faixas etárias mais avançadas, que passam a realizar outros tipos de atividades. Ainda sim, 37,5% trabalham na agricultura com 14 ou 15 anos, e 21,4%, entre 16 ou 17 anos. “Trata-se de uma necessidade, mas também de uma prática cultural, que faz parte da lista das piores formas de trabalho infantil, por conta da exposição a agentes agressores presentes no ambiente rural, como os agrotóxicos, e do contato com maquinários perigosos”, lamenta a procuradora Patrícia Sanfelici.

Soraya Franzoni Conde, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), explica por que o trabalho infantil na agricultura é bastante comum na região Sul. “Trata-se de uma cultura do trabalho no campo, além de uma necessidade econômica. As crianças recebem de presente uma pequena enxada, porque isso faz parte da



AGÊNCIA BRASIL

obra em si, seja na restauração, reforma ou nos processos de demolição. Tudo isso provoca, de acordo com a plataforma, doenças de músculo e ossos, mutilações, traumatismo, intoxicação por poeira, doenças de pele e até episódios depressivos. Não por acaso, a realização dessas atividades só é permitida por lei aos 18 anos. Mas, de acordo com o Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador do Ministério da Saúde, desde 2007 quase 40 mil crianças e adolescentes sofreram algum tipo de acidente

prática daquele grupo social. Mas é preciso saber que essa cultura, em geral, faz parte das famílias de classes sociais mais baixas. Pois não há hábitos culturais dissociados do lugar social de uma família que tem múltiplas necessidades”. Em Santa Catarina, estado onde realiza boa parte de suas pesquisas sobre trabalho infantil no campo, a prática aumenta consideravelmente aos nove anos. Não por acaso, é a partir desta idade que o tempo de dedicação aos estudos diminui.

“Há um grande número de crianças que, ao concluir os anos finais do ensino fundamental, por volta dos 13 anos, abandona a escola e passa a trabalhar somente no campo”, afirma Soraya. E compara: “Os filhos dos grandes latifundiários e empresários, embora estejam no campo, vão se formar nas melhores escolas das capitais para depois administrar as fazendas e as empresas dos pais. Já os filhos dos pequenos agricultores do Sul do país vão estudar ali por perto, e por vezes abandonam a escola para ajudar seus responsáveis em suas pequenas propriedades agrícolas”.

As atividades urbanas correspondem a 68% do universo de crianças e adolescentes de cinco a 17 anos em situação de trabalho. São 1,8 milhões de indivíduos nessa faixa etária trabalhando em residências, empresas de confecção – como a do jovem imigrante que abre esta reportagem –, na construção civil ou no comércio informal de produtos, como no caso de camelôs.

Soraya Conde, por exemplo, denuncia o caso de crianças e adolescentes que estão nos ateliês do município catarinense de São João Batista, onde se instalou um polo calçadista. “Eles estão invisíveis, trabalhando no processo de colar, costurar e bordar com miçangas e linhas os calçados de marcas conhecidas que serão finalizados nas fábricas”, afirma.

No contexto urbano, a Rede Peteca destaca os perigos representados pelo trabalho na construção civil, seja na

enquanto trabalhavam na construção civil. Mais da metade das ocorrências foram graves – o que inclui amputação de mãos e braços, e até mortes.

Outro exemplo dado pela Rede Peteca é a atividade doméstica, que envolve tanto o trabalho para terceiros, quanto dentro da própria casa. “Ele afeta em geral meninas de origem humilde, que não somente prestam serviços em casas de terceiros, sujeitas a todo tipo de violência, mas também dentro da própria casa, o que pode caracterizar uma jornada dupla de trabalho”, detalha a instituição. Segundo a Rede Peteca, o trabalho doméstico traz risco de doenças por esforço repetitivo – como tendinite –, contusões, ferimentos, queimaduras e deformidade na coluna vertebral. Além de alterar a dinâmica familiar, provocar ansiedade, transtorno de sono e neurose profissional. Embora a lei proíba o trabalho doméstico antes dos 18 anos, estima-se que 175 mil crianças e adolescentes se enquadrem nessa situação.

Do universo de crianças com o nariz puído de solventes e mãos calosas de limpeza, 164.850 (94,2%) são meninas. O dado é do levantamento da FNPETI realizado em 2014 – ou seja, dois anos depois do decreto 6.481, por meio do qual o país assumiu o compromisso de adotar, em caráter de urgência, medidas de combate às piores formas de trabalho infantil, entre elas o doméstico. Dessas meninas, 73,4% (121 mil) são negras e 83% (136.825) realizam, concomitantemente, afazeres domésticos em sua própria casa.

“Diferentemente de outras formas de trabalho infantil, os serviços domésticos não têm fim, pois há sempre algo a ser limpo ou alguém a ser alimentado. Além disso, crianças que trabalham em casas de terceiros geralmente realizam tarefas em suas casas e estudam, em uma jornada tripla que tira qualquer possibilidade de brincar e se desenvolver normalmente”, caracteriza Tânia Dornellas.

Não é qualquer trabalho

Na avaliação de Patrícia Sanfelici, o trabalho no contexto da infância e da adolescência não pode ser confundido com o ato de uma criança ajudar nas tarefas domésticas ou um jovem ajudar no comércio da família. “É diferente uma criança ser responsável por arrumar a sua cama ou um jovem ajudar no comércio de seus pais em seu tempo livre de uma criança ser responsável por cuidar dos seus irmãos menores, por arrumar toda a casa e cozinhar ou de sair para a rua à procura de trabalho para ajudar no sustento de casa. São realidades opostas: a primeira faz parte da vida social, a segunda é desumana”, especifica.

Claudia Costin explica que o trabalho infantil faz com que crianças e adolescentes, que deveriam ser protegidos pelo Estado e pela família, estejam muitas vezes provendo o sustento de sua casa, seja cuidando dos irmãos menores, seja nas ruas vendendo doces ou pedindo esmolas, seja na colheita, na realização dos trabalhos domésticos, nas oficinas de costura, nos semáforos ou mesmo expondo-se à exploração sexual e ao tráfico de drogas. “Mas isso significa que uma fase da vida crucial ao seu desenvolvimento está sendo roubada”, afirma. O trabalho, segundo a pesquisadora da FGV, faz parte da vida humana, mas exclusivamente da vida adulta. “As crianças têm duas coisas muito importantes para fazer: aprender, o que se faz na escola; e brincar, mecanismo também de desenvolvimento e aprendizagem”, defende.

O combate ao trabalho infantil estabelecido em diversas leis nacionais e convenções internacionais parte da noção de que a infância e a adolescência são uma fase da vida que não se mistura com trabalho. Mas essa consciência social nem sempre existiu. Soraya realça que a prática de submeter crianças e adolescentes ao trabalho é antiga. “Mas isso tinha outra conotação: relatos históricos da Idade Média mostraram como muitas crianças ficavam responsáveis, por exemplo, por carregar algodão, por amassar a uva, entre outras atividades da vida agrícola, com respeito aos limites do corpo físico da criança pequena, pois eram atividades associadas à subsistência da família”, elucida. “É o que chamamos nos estudos do mundo do trabalho de ‘satisfação das necessidades da família’”, detalha. E continua: “A família produzia para o próprio consumo – com a ajuda das crianças – e uma pequena parte do que era produzido depois era comercializado, pois o foco da produção não era vender o produto, mas a subsistência”.

A pesquisadora da UFSC ensina que a exploração do trabalho infantil nasceu com a exploração do trabalho adulto, que se dá com o advento do sistema capitalista de produção. “As pessoas passam a trabalhar não somente para satisfazer as suas necessidades. Elas trabalham para produzir, vender e saciar suas necessidades”, realça. Isso significa, segundo ela, que o produto tem que ser produzido em larga escala e com preço competitivo – “contando para isso com a exploração da força de trabalho infanto-juvenil”.

Descaminhos e caminhos do trabalho

O fato é que o trabalho infanto-juvenil afeta especialmente as famílias de baixa renda. Um estudo da Fundação Abrinq de 2017 estima que 17,3 milhões (40,6%) de quem tem entre zero e 14 anos no Brasil vivia em domicílios de baixa renda. O IBGE, por sua vez, aponta que 49,8% das famílias brasileiras com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil têm rendimento mensal per capita menor do que meio salário mínimo, que hoje é de R\$ 998. O rendimento médio mensal domiciliar per capita das pessoas de cinco a 17 anos ocupadas, segundo a Pnad 2015, é de R\$ 630.

Por conta da situação de pobreza, a saída é o trabalho. Uma das consequências é que crianças e adolescentes trabalhadores dedicam pouco tempo aos estudos e, por vezes, abandonam a escola. A Pnad de 2015 estima que 20% das pessoas entre cinco e 17 anos que estão situação de trabalho – ou seja, 540 mil crianças e adolescentes – estão bem longe dos espaços escolares.

O problema afeta especialmente a população de 15 a 17 anos, responsável por mais da metade (58%) de todo o trabalho infantil urbano no Brasil: eles são 140 mil jovens. Trata-se de um índice superior à média nacional dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos que estão longe do ambiente escolar que, em 2016, soma-





MÍDIA NINJA



vam 1,3 milhão. “Estamos falando de jovens que deveriam estar na escola, por vezes em contexto de formação profissional. Mas por necessidade econômica, suas famílias abrem mão de um futuro decente”, diz Marise Ramos.

A professora-pesquisadora da EPSJV/Fiocruz completa: “A lei determina a obrigatoriedade da educação escolar e imputa aos responsáveis e ao Estado essa obrigação. Mas entre o benefício da renda imediata e o benefício futuro da escolaridade, essas famílias escolhem a primeira opção. Uma família nessa situação certamente diria: ‘Se eu tiver que ser responsabilizada pelo fato de meu filho não estar na escola, eu serei. O que adianta ele estar na escola e a gente não ter o que comer?’”.

Para Patrícia Sanfelici, a concentração do trabalho infantil nas maiores faixas etárias é atemorizante pelo fato de o país contar com uma avançada legislação sobre o tema, caso da Lei da Aprendizagem. Se cumprida, diz ela, o Brasil estaria ofertando o primeiro emprego e qualificando milhares de jovens ao mesmo tempo, bem como servindo de instrumento de combate ao trabalho infanto-juvenil.

Isso porque, explica a promotora, a lei obriga as empresas de médio e grande porte (com faturamento anual acima de R\$ 4,8 milhões) a preencher de 5% a 15% de seus quadros de funcionários com jovens aprendizes, que podem ter entre 14 e 24 anos. E a ofertar, paralelamente ao

Realidade mascarada?

De acordo com a edição de 2016 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgada pelo IBGE no ano seguinte, cerca de 1,8 milhão de pessoas entre cinco e 17 anos trabalhavam no Brasil naquele ano – o equivalente a 4,6% do total da população nessa faixa etária. Desse universo, 54,4% (998 mil) estavam em situação de trabalho infantil.

Para o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), os números reais são bem maiores, na ordem dos 2,5 milhões. A contestação acontece por que o IBGE teria mudado a metodologia na Pnad 2016, passando a usar a metodologia da Pnad Contínua, excluindo das contas crianças e adolescentes que trabalham para o próprio consumo – que foi de 716 mil.

“A partir dos dados da Pnad Contínua, o IBGE divulgou que, em 2016, cerca de 1,8 milhões de crianças e adolescentes exerceram alguma forma de trabalho. Acrescidos daqueles que exerceram atividades na produção para próprio consumo ou na construção para próprio uso, o montante de crianças e adolescentes trabalhadoras aumenta para aproximados 2,5 milhões de pessoas”, calcula o estudo ‘O trabalho infantil no Brasil: uma leitura a partir da Pnad Contínua (2016)’, elaborado pelos colaboradores do FNPETI Júnior César Dias e Guilherme Silva Araújo.

Para a procuradora do Ministério Público do Trabalho Patrícia Sanfelici, os números da Pnad 2016 não retratam o que de fato acontece no país e, por este motivo, confirma também usar como referência a edição de 2015 da pesquisa. “Se somarmos os dados do trabalho infantil explorado por terceiros com os do trabalho infantil para o próprio consumo ou próprio uso, chegaremos a 2,5 milhões, mais ou menos, número próximo ao que foi identificado em 2015”, elucida.

trabalho, qualificação profissional, por meio de contratos de, no máximo, dois anos – sem que os aprendizes abandonem o ensino regular.

“As empresas são obrigadas por lei a contratarem aprendizes, o que levaria a um montante aproximado de um milhão de vagas, considerando o percentual mínimo de 5%. No entanto, temos atualmente cerca de 400 mil vagas ocupadas com jovens aprendizes. Ou seja, sobram 600 mil vagas. Elas poderiam ser destinadas a centenas de milhares de jovens que estão, hoje, nas ruas vendendo todos os tipos de produtos, na agricultura, cooptados pelo tráfico ou explorados sexualmente”, calcula Patrícia, com base no levantamento realizado pelo extinto Ministério do Trabalho e Emprego entre janeiro e setembro de 2017, quando foram contratados 310,9 mil jovens entre 14 e 24 anos.

“Portanto, não houve redução expressiva do trabalho infantil de 2015 para 2016, apenas uma mudança de metodologia para seguir orientações internacionais estatísticas, proposta pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)”, explica, anunciando que, em outubro deste ano, devem sair dados mais precisos, “com essas considerações mais esclarecidas”.

“Quando estudamos a fundo as formas de produção das famílias, veremos que não existe mais produção exclusivamente voltada ao próprio consumo”, critica Soraya Conde, pesquisadora da UFSC. Segundo a especialista, todo mundo, hoje em dia, trabalha para o mercado, direta ou indiretamente. “Você é filha de pequenos proprietários agrícolas, que produz fumo, frango ou qualquer outro produto. Seus pais vão para a roça trabalhar. Você fica em casa, porque trabalho na agricultura faz parte da lista das piores formas de atividade laboral na infância e na adolescência. Mas no domicílio, você fica cozinhando, lavando, passando roupa, fazendo todas as tarefas que os seus pais necessitam, mas que não dão conta de realizar. Você, neste caso, não está sendo diretamente explorado por terceiros, no contexto da produção da mais-valia. Mas, a realização de atividades no interior da casa é fundamental para que os seus pais consigam trabalhar integralmente na pequena empresa agrícola familiar, que está submetida à lógica de mercado, ou seja, ao sentido do trabalho explorado por terceiros”, exemplifica. E finaliza: “Na prática, parte das crianças e dos adolescentes submetidos ao trabalho infantil não está ligada diretamente à produção de um produto, mas sua atuação em atividades domésticas, caracterizada muitas vezes como uma ‘ajuda em casa’, é essencial para que a produção de uma mercadoria que vai ser comercializada no mercado se realize”.

Ainda que este tenha sido o maior contingente de aprendizes registrado em uma década, o número de contratos equivaliu a um terço das 939,7 mil vagas que poderiam ter sido abertas, caso todas as empresas cumprissem a legislação. “E a lei não está focada no trabalho, e sim no aprendizado, orientando que o adolescente não está empregado apenas para cumprir uma tarefa, que ele não é simplesmente mão de obra. Ele está ali para aprender um ofício e para se reconhecer cidadão de direitos, inclusive de direitos trabalhistas”, complementa a procuradora.

Mas a falta de fiscalização contribui para que as empresas não cumpram com as cotas determinadas, nem com o objetivo principal da lei, de oferecer aprendizado profissional. “Os fiscais do trabalho infanto-juvenil são poucos, não dão conta de chegar a todos os lugares. Não se sabe o que, de fato, estão fazendo os aprendizes legais”, diz Soraya Conde.

O fato é que, independente nos números, criança e adolescente que trabalham estão comumente fora da escola. Cenário semelhante a 2015, a Pnad 2016 estima que 18,6% das crianças de cinco a 17 anos ocupadas estavam longe dos espaços escolares. São quase 335 mil crianças e adolescentes frente a 1,4 milhão que estavam estudando. E esta situação de ocupação tende a interferir mais na escolarização das crianças mais velhas: dos meninos e meninas trabalhadoras de cinco a 13 anos, 98,4% estavam na escola. Já no grupo entre 14 e 17 anos, apenas 79,5% estudavam.

O tipo de atividade também variou conforme a idade. Quem tinha entre cinco e 13 anos de idade, no levantamento de 2016, trabalhava principalmente na agricultura, que concentrou 47,6%, ou 90.440. Já para os ocupados de 14 a 17 anos, a principal atividade identificada foi o comércio, concentrando 27,2%, ou 219.776.

Além disso, enquanto 66% do grupo de 14 a 17 estavam ocupados na condição de empregado, 73% das crianças de cinco a 13 anos eram trabalhadores familiares auxiliares, em situação análoga ao exemplo dado por Soraya Conde. Neste caso, foram encontradas 138.700 adolescentes.

A pesquisa revela que são as crianças pretas ou pardas a maioria entre as ocupadas, representando 64,1%. Ou 1.153.800, contra 646.200 trabalhadores não negros. De acordo com o levantamento, o Norte e Nordeste concentraram o maior número de crianças de cinco a 13 anos em situação de trabalho explorado por terceiros: foram 47 mil, ou 1,5% do total de crianças identificadas nessa faixa etária, e 79 mil crianças, ou 1%, respectivamente. Já o trabalho entre quem tinha 14 e 17 anos foi proporcionalmente maior na região Sul, representando 16,6% da população desta faixa etária.

A pesquisadora pondera, no entanto, que não cabe às empresas a formação integral dos adolescentes, mas, sim, sua inserção no mundo do trabalho: “Quem deve formar os jovens é a escola, que está, na verdade, preparando-os para serem ‘executores de tarefas simples’ porque essas são as necessidades do sistema capitalista de produção. Cada vez mais a produção do conhecimento vai sendo cooptada pelas grandes empresas, reservando aos jovens de classes mais altas as melhores formações e deixando para os jovens de classes baixas as tarefas mais simples”, lamenta. Marise Ramos, que afirma não ter uma profissão mais adequada que outra para o adolescente, completa: “Ao jovem deverá ser garantido por meio de políticas sociais o direito à educação, permitindo-o exercer a profissão que escolher na idade legal”. ○

'NÓS, SIM, PENSAMOS NUM BRASIL DE FUTURO'

Maíra Mathias

CONIF DIVULGAÇÃO



Como e quando o Conif ficou sabendo da criação do Future-se?

O Future-se foi lançado pelo MEC no dia 17 de julho. A informação do lançamento chegou no dia 12 de julho, mas na forma de convite aos reitores [das universidades e institutos] – não ao Conif. Até esse momento, basicamente a cinco dias do lançamento, não tínhamos conhecimento do programa. Nos pegou de surpresa. Alguns reitores tiveram condições de participar, mas julho é mês de recesso acadêmico. Consequentemente, alguns reitores tiram férias no período – eu mesmo. Acompanhamos de longe. E da mesma forma que o Conif não foi convidado nem para participar das discussões, nem para o lançamento, outras entidades, como a Andifes [Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior], também não. Não houve uma prévia discussão a respeito do programa.

Ficou claro, da parte do MEC, por quanto tempo essa proposta foi debatida?

Não tenho certeza mas acredito que algumas questões presentes no Future-se estavam sendo discutidas pelo governo anterior. O atual ministro, em três meses de cargo, pegou as contribuições anteriores e deu a cara do governo [para lançar o programa]. Imprimiu o que eles pensam sobre o financiamento e a autonomia das nossas instituições. Não vejo como algo criado de uma hora para outra. Há também a perspectiva de importar modelos de outros países, que têm uma cultura totalmente diferente, sem considerar as particularidades brasileiras. E isso também não é algo novo: em outros momentos já se pegou modelos de educação superior e profissional e importou para o Brasil. Na minha visão, é algo importado de países como Austrália, e talvez até do governo americano.

Como o Conif gostaria que tivesse sido o processo de discussão do Future-se?

O Future-se foi feito para o ensino superior. E como os institutos federais trabalham com a educação superior – com ensino, pesquisa, extensão e inovação –, de uma certa forma fomos colocados nesse projeto, na perspectiva de adesão. Gostaríamos que o governo tivesse ouvido as instituições. Para o Conif, falar de educação profissional é a referência.

Jerônimo Rodrigues da Silva

Depois de duas semanas de intensa especulação, quando chegaram até a circular rumores de que o Ministério da Educação (MEC) poderia instituir a cobrança de mensalidades nas graduações oferecidas pelas instituições federais, foi lançado em 17 de julho o “Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras”, o Future-se. De acordo com o MEC, o objetivo é “promover maior autonomia financeira em universidades e institutos federais ao incentivar a captação de recursos próprios e o empreendedorismo”. O governo ressalta que a adesão é voluntária e promete um aporte de “recursos adicionais” quase “instantaneamente”, através de diversas fontes, como a transferência de patrimônio da União – imóveis, por exemplo – para fundos do programa. Depois do lançamento, contudo, a poeira esteve bem longe de baixar. A essa altura, dezenas de análises saíram na imprensa, eventos acadêmicos foram organizados e debates promovidos com o intuito de compreender as implicações da medida. A maioria dos esforços, contudo, se volta para os efeitos do programa sobre as universidades. E isso tem deixado uma lacuna no debate sobre a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que reúne 41 instituições, sendo 38 institutos espalhados por todo o país, dois centros (Cefets) e o Colégio Pedro II, com *campi* localizados no estado do Rio. Para compreender melhor essa realidade, a Poli entrevistou Jerônimo Rodrigues da Silva, presidente do Conif, o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal, que analisa: “O Future-se foi feito para o ensino superior”. Nesse sentido, muito das características da Rede não se encaixam no programa que, de todo modo, na avaliação do presidente do Conif, não foi devidamente debatido, nem responde às dificuldades de financiamento vividas no presente pelas instituições.

A Rede Federal tem hoje mais de 950 mil matrículas e uma política de destinar metade das vagas à educação técnica de nível médio. Quais são as especificidades da Rede que não cabem no desenho do Future-se?

Nós, por obrigação da lei que nos criou [11.892/2008], temos que ofertar no mínimo 50% [das vagas] para o ensino técnico de nível médio e 20% para a formação de professores. Ficamos com 30% para graduação e pós-graduação *stricto e lato sensu*. Então, vamos supor que um Instituto adere ao Future-se: como vai ficar essa lógica? É verdade que, em função da verticalização do ensino que implementamos, nossos alunos do nível médio participam de pesquisas juntamente com os estudantes da graduação e da pós. Mas como ficaria esse financiamento? Além disso, 75% dos nossos alunos têm renda familiar *per capita* de, no máximo, um salário mínimo e meio. Temos que nos preocupar com a permanência e o êxito desses alunos, então precisamos de assistência estudantil. E não está claro como isso vai ser financiado. Outra preocupação é com a formação de professores, que não está ligada ao atendimento da indústria e, sim, das redes estadual e municipal de educação. Então, o foco do Future-e na educação superior e no atendimento à indústria não nos atenderia.

E eu vejo também que o empreendedorismo e a inovação já são realizados nas nossas instituições. Nós temos nove polos de inovação [voltados para o desenvolvimento de pesquisa aplicada, ampliação da produtividade e competitividade da indústria nacional]. Na verdade, estamos aguardando o governo lançar um novo edital – a promessa é de mais três a cinco polos – para participarmos. E o relato que temos do presidente da Embrapii [Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial] é que os institutos fazem bem essa integração.

Os institutos são mais próximos à comunidade, no dia a dia do desenvolvimento regional. Mas o Future-se não pensa nessa dimensão de Brasil, nas particularidades das regiões, na capilaridade que mais de 600 *campi* espalhados pelo país têm. Talvez um IF de São Paulo tenha mais facilidade para fazer a adesão porque está mais próximo dos polos industriais. Um instituto da região Norte, por outro lado, pode não ter essa proximidade.

O modelo dos institutos pensa no desenvolvimento regional. Nós temos que promover o desenvolvimento regional primeiro para que, depois, as indústrias possam chegar até essas localidades e, conseqüentemente, termos condições de que essas indústrias mais próximas possam ser atendidas pelos profissionais que nós formamos. Nós, sim, pensamos num Brasil de futuro. Não num Brasil do agora para o presente imediato.

O programa promete “o fortalecimento da autonomia administrativa e financeira” das instituições de ensino superior por meio de “parceria com organizações sociais” e do “fomento à captação de recursos próprios”. Mas as OSs não trazem mais dinheiro, só administram recursos públicos, de modo que todas as fichas estão na captação de recursos próprios. Haveria interesse da iniciativa privada

em investir em uma rede que oferece metade das matrículas no ensino técnico de nível médio?

É incerto. Como dizem, o nome do programa é até interessante: Future-se – o futuro é incerto. Nós não temos condições de dimensionar se as empresas vão querer investir nessa perspectiva. Nós não temos essa cultura de investir em educação – até mesmo as empresas, como acontece em outros países. Além disso, o mercado investe e o investidor quer dividendos.

A Rede possui 75 mil servidores efetivos, entre docentes e técnico-administrativos. O Future-se propõe uma organização diferente do processo de trabalho ao prever, por exemplo, que os professores exerçam cargos na OS, recebam por fora de seus pagamentos valores de programas desenvolvidos no âmbito do programa, explorem direitos de propriedade intelectual, dentre outros. Nesse sentido, como o Future-se impactaria?

Hoje, a maioria dos nossos professores são contratados em regime de dedicação exclusiva e se dedicam às ações de ensino, pesquisa, extensão e inovação nas instituições. O governo abre a possibilidade de esses professores conseguirem aumentar os seus salários em função de pesquisas, de registros de patentes, etc. Mas a nossa instituição não é só de pesquisa, inovação e empreendedorismo; ela tem o ensino. Há a possibilidade de prejudicar essa atividade diante das outras frentes. O professor não vai querer dar aula, vai querer fazer sua pesquisa para ganhar dinheiro extra. E este é o ponto do projeto que pode chamar atenção de alguns profissionais. Mas isso não vai ser para todos. Você cria um diferencial, seja porque alguns têm mais afinidade com a captação de projetos, seja porque têm profissionais da área de Humanas que ficariam de fora. E a gente tem que pensar os institutos e as universidades de modo mais uniforme, não criando uma disputa entre os profissionais. Isso não é saudável. Além disso, a gente percebe que novas contratações seriam feitas por outro regime, através das OSs.

A Rede Federal foi instituída em 2008. Muito se fala da situação de universidades federais novas, como a do Sul da Bahia, que é a mais afetada do país pelos cortes do MEC. Imagino que há vários Institutos com o mesmo problema, recém-criados, com *campus* ainda em fase de implantação. Pode falar sobre esse cenário?

A Rede Federal é nova. Tem mais de 600 *campi*, muitos ainda estão por ser consolidados. E aí não só em termos de equipamentos e infraestrutura, até mesmo com pessoal docente e técnico-administrativo. Quem vai querer investir em algo que não está consolidado, não está em funcionamento real? Mal comparando, quem investiria em uma estrada que o governo não tivesse terminado e colocado para funcionar? No meu Instituto [Federal de Goiás], existem 14 *campi*. Desse total, só os quatro mais antigos estão consolidados e dispõem de infraestrutura adequada. Os demais não têm laboratórios e equipamentos adequados. Esses fundos [do Future-se] não rendem de

um dia para o outro. A pergunta é: como ficam as instituições que aderirem a um programa como este? Qual é a expectativa?

Na nota oficial, o Conif argumenta que “nenhuma ação de futuro deve preceder o ato de sanar a grave situação financeiro-orçamentária vivenciada pela Rede, cujo funcionamento se encontra seriamente ameaçado pelos bloqueios então processados”. No decreto de contingenciamento de R\$ 29,5 bilhões do orçamento federal, em termos absolutos, a área mais afetada foi a educação, com um bloqueio de R\$ 5,83 bi. Como o funcionamento da Rede Federal está comprometido?

Nossa matriz orçamentária do ano passado, onde fazemos uma projeção das nossas necessidades de investimento e custeio, chegou a um valor de R\$ 4 bilhões. Recebemos [na LOA] R\$ 2,9 bi. Desse total, foram contingenciados R\$ 865,5 milhões.

Hoje, a Rede Federal está trabalhando com um orçamento de custeio quase igual ao de 2015 [R\$ 2,8 bi]. Mas, de lá para cá, tivemos um aumento significativo de oferta – mais 400 mil alunos e também criação de 32 *campi*. Houve um decréscimo de orçamento e um aumento do número de matrículas e *campus*. Isso é gestão. Diminuímos basicamente serviços com terceirizados, imprimimos eficiência aos gastos e chegamos à situação última: não dá mais para cortar nada. Hoje, com o que o governo liberou, dá para fechar o mês de setembro. Nosso *deadline* é setembro. A maioria das instituições suspendeu visitas técnicas, bolsas [internas] de monitoria e pesquisa; outras reduziram essas bolsas e visitas pela metade. Além disso, somos impactados pelos cortes do CNPq [Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico], que projeta que também não tem como pagar as bolsas que financia depois de agosto. Isso tudo é em relação ao custeio.

Se eu falar em investimento, ele não está acontecendo. Daquilo que foi aprovado na LOA, até agora foi liberado 20%. Em um instituto com 20 *campi*, dá 1% para cada um se você for fazer uma disposição linear. Com isso não se compra equipamento, nem faz obra. Está tudo parado. Não temos condições de equipar as obras que conseguimos terminar.

Aí nós ficamos na expectativa e sem a possibilidade de fazer o planejamento de 2019. O governo disse que vai descontingenciar – mas até hoje não sabemos quanto, nem quando. E o nosso futuro é incerto também em 2020. Estamos caminhando para o final de agosto e, até agora, não sabemos quais são os valores do PLOA [Projeto de Lei Orçamentária Anual]. O governo não nos informou. Em suma, estamos impossibilitados de fazer planejamento para fechar 2019, e também para 2020.

No próprio discurso do governo sobre o Future-se, os recursos do programa seriam “adicionais”. E aí a gente volta para a questão do presente: com um contingenciamento de 30% nas verbas, bloqueios e tudo o mais, o cenário adicional é outro. Seria adicional se nossas instituições estivessem todas consolidadas e funcionando normalmente.

Os processos seletivos ficam na berlinda?

Exatamente. Novas turmas, novos cursos, novas ofertas... Praticamente a gente para com essa perspectiva.

Houve um segundo bloqueio no orçamento federal no dia 22 de julho, de R\$ 1,44 bi. O MEC foi afetado com um contingenciamento de R\$ 348,47 milhões. E anunciou que o corte seria na produção, aquisição, distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos da educação básica. A Rede Federal oferece ensino médio integrado à educação profissional, portanto, educação básica. Isso tem impacto?

Qualquer corte que aconteça dentro de um orçamento já defasado – e que ainda por cima foi contingenciado em 30% – tem impacto significativo.

Finalmente, em 7 de agosto, o governo apresentou um projeto de lei que determina a anulação de mais R\$ 3 bilhões de verbas, e 114 ações diferentes de funcionamento e reestruturação das universidades e institutos federais podem ser afetados com um corte definitivo de R\$ 462 milhões. Quanto desse valor impacta a Rede Federal?

Ainda não tenho esse valor. Mas houve também corte de emendas parlamentares que atenderiam nossas instituições, o que acontece de tempos em tempos. E esse PL pode trazer esse outro corte.

O secretário de Educação Superior do MEC, Arnaldo Lima Junior, anunciou que a Pasta estuda atrelar a distribuição de recursos às universidades federais a critérios como inovação, empregabilidade e governança. Neste último quesito, que segundo ele poderia entrar em vigor já em 2019, seria usado o *ranking* de governança do Tribunal de Contas da União (TCU). Há algum apontamento de que os institutos federais poderiam ser incluídos? Qual é a leitura sobre uma mudança como essa?

Eu realmente tenho escutado essa possibilidade, mas não sentaram conosco para conversar. A gente pergunta: por que não se discutem esses critérios? Fazer uma mudança de regras de uma hora para outra? Para valer a partir de 2019... Essa não é uma lógica boa. Nos institutos, o recurso é baseado no número de alunos, no tipo de curso que esse aluno faz, se tem laboratório, quantos laboratórios, se é curso na área agropecuária, que tem aluno que é interno, logo, um custo maior. Existem critérios.

O MEC ressalta que a adesão ao Future-se é voluntária, e “não pretende diminuir os repasses da União para as instituições, apenas promover uma complementação nos recursos”. O senhor já disse que o programa aponta para a diminuição gradativa da participação da União no orçamento da Rede Federal. De que forma?

Vamos analisar o porquê de o governo estar demorando a definir o orçamento para 2020. Pelas informações que obtivemos, esse orçamento seria menor do que 2019. Bom, se o governo solta uma perspectiva dessas, ele já acabou com o Future-se. Porque fica claro que não é adicional, é buscar lá fora o que não tem [de recursos do Tesouro]. Então acredito que o governo vai lançar um orçamento no mínimo igual ao de 2019, senão não se discute o Future-se – porque ficaria claro que o discurso apresentado caiu por terra. Com a Emenda Constitucional 95, as demandas vão aumentando, mas existe um teto de gastos; obviamente o fato que nós temos que trabalhar é a perspectiva de a educação ficar fora disso daí. E aí nós podemos arrecadar e gastar além da EC, investir nas nossas instituições. Mas esse perigo existe. Nós estamos disputando: o Ministério da Educação disputa recursos com a Saúde, a Segurança, etc.

Qual é a leitura política que o Conif faz desse programa diante desse contexto, quando além dos contingenciamentos e propostas de cortes em ações, houve três manifestações, a primeira delas bastante grande, contra a política educacional do governo e os cortes?

Essa leitura nós estamos fazendo agora. É tudo muito novo. Fizemos uma reunião extraordinária no dia 31 de julho, de onde saiu a nota oficial divulgada em 1º de agosto. E, agora, estamos ouvindo as entidades. Fomos ouvir o presidente do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior [Confies]. Também estamos convidando pessoas do mercado imobiliário para entender essa linguagem usada pelo programa. Houve talvez um discurso precipitado do governo – em relação não só à educação – que provoca um tumulto. Acho que o que está faltando no governo é a decisão de governar o país. E para governar, precisa sentar e conversar. Não dá para ser um governo que fica atirando de um lado e recebendo pedrada do outro. O país vai parar não só na área de educação. A gente tem que ouvir o contraditório. O ideal seria o MEC chamar as entidades e discutir a melhor forma de financiamento. Nós estamos dispostos. O entendimento do Conif é que queremos participar das discussões.

Há algum indicativo de que, após a consulta pública, o MEC vá debater a proposta final com os reitores antes de enviá-la ao Congresso?

Não existe nenhum indicativo. O ideal seria que o governo pudesse esperar que as instituições e entidades pudessem fazer um outro tipo de contribuição. Estamos à disposição para fazer o debate. De qualquer forma, o projeto vai chegar ao Congresso. E antes mesmo de chegar, os debates já estão acontecendo.

Quais são os planos em relação à atuação no Congresso, já que o projeto – pelo menos, por enquanto – precisa alterar 17 leis diferentes?

Há audiências públicas acontecendo, outras já marcadas. Algumas entidades apresentarão substitutivos ao projeto. A participação e a articulação com parlamentares já estão acontecendo. Agora, não sabemos se o projeto vai passar pelos trâmites normais, por todas as comissões. Ele envolve mudan-

ças de 17 leis, acredito que não é algo rápido. Logicamente, o governo pode querer caminhos mais curtos. Neste momento, nossa preocupação é que esse caminho não seja encurtado, que realmente [o projeto] passe por todas as comissões para que tenhamos tempo de debate. Estamos fazendo uma conscientização junto aos parlamentares. Queremos educação de qualidade e precisamos debater a função social das universidades e dos institutos federais. E esse debate não pode ser resumido a um entendimento voltado ao mercado. É mais amplo. Nós, logicamente, temos que formar profissionais para atender o mercado, fazer pesquisas aplicadas para atender o mercado, fazer extensão tecnológica – e fazemos. Mas há outros tipos de pesquisa que fazem parte da academia e talvez não sejam do interesse da indústria embora sejam do interesse do desenvolvimento do país como um todo.

Qual é a avaliação que o Conif faz do Future-se e dos maiores riscos que o programa traz?

Tenho participado de eventos e audiências tentando entender o Future-se e me parece que o projeto não tem nada de novo. Com exceção de dois pontos: o financiamento e a autonomia, quando se fala das OSs. Não estamos entendendo como isso se dará. No fundo, os perigos moram naquilo que não está descrito. O PL deveria ser mais explicativo. Ele fala que o programa vai ter um comitê gestor. Mas como vai ser esse comitê? Não sabemos. Como vai ser a relação da OS com a gestão?

Os institutos têm uma estrutura democrática de discussões, com conselho superior, departamentos. O reitor trabalha com as instâncias, que fazem o debate para que, coletivamente, possamos definir uma política para nossa instituição. E a cada quatro anos temos um plano de desenvolvimento institucional que aponta os rumos que queremos tomar. Isso é orgânico. Como entraria a OS nessa perspectiva? Existe o perigo de sermos verdadeiros fantasmas, existir a figura do reitor, mas não ser ele a conduzir essa discussão. Está certo que a OS pode trabalhar na questão do empreendedorismo e da inovação, mas não podemos desligar essas duas ações, que nós já fazemos, do restante das ações ou do tripé ensino-pesquisa-extensão.

Pode ser até algo muito bom. Mas não tem respostas. Precisa escrever e detalhar como vai ser essa relação. O Conif entende que há necessidade de sentar numa mesa, verificar o que o governo tem proposto. Porque não adianta fazer uma proposta sem aqueles que vão executá-la. Tem que haver a participação na condução. Não somos contra qualquer possibilidade aditiva de financiamento à educação. Não somos contra a aproximação com as indústrias – e nós somos próximos a elas, naquilo que é possível. As instituições têm esse papel também de promover o desenvolvimento regional, econômico e social. O difícil é chegar algo novo, importado de outros países que têm uma cultura e trajetória diferente, universidades que têm centenas de anos, quando no Brasil a educação superior é algo novo. E os Institutos Federais são algo mais novo ainda. Mas a Rede Federal é estratégica para o Brasil, em função da sua capilaridade, da sua verticalização do ensino. Acredito que qualquer governo que entender o modelo dos institutos tem condições de definir boas políticas públicas. ○

VELOCIDADE MÁXIMA

Como funciona o processo de liberação dos agrotóxicos no Brasil e em que pé estamos em comparação com outras partes do mundo

Katia Machado

No dia 18 de julho, marco dos 200 dias do governo do presidente Jair Bolsonaro, o país já havia liberado mais agrotóxicos do que a União Europeia em um período de oito anos. Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável pelo registro dos pesticidas, até aquele momento, 262 produtos receberam sinal verde para uso nas lavouras brasileiras. O número supera o total dos anos de 2015 (139), 2014 (148), 2013 (110), 2012 (168), 2011 (146) e 2010 (104). E já chega bem próximo ao total de 2016, quando foram liberados 277 produtos, dando início a uma “escalada” dos agrotóxicos no Brasil.

Trata-se de uma quantidade inédita, que deve superar o ano passado, quando se atingiu um recorde de 422 produtos liberados. Para muitos especialistas no tema, o cenário preocupa diante dos riscos que os produtos usados em larga escala representam para o meio ambiente, os animais e os seres humanos. “Há tempo que o país, na escala mundial, tornou-se o principal produtor e consumidor de agrotóxicos. Mas de 2016 para cá, isso só vem aumentando, o que é bastante preocupante por duas questões: do ponto de vista da saúde humana, quanto maior o consumo de agrotóxicos, maiores são os riscos de desenvolver doenças, como os cânceres; e do ponto de vista dos trabalhadores, quanto mais agrotóxicos em circulação, maiores são os riscos de contaminação”, explica o professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), Raphael Guimarães, um dos organizadores do Atlas do Câncer Relacionado ao Trabalho no Brasil, publicado pelo Ministério da Saúde em 2018.

O grau de toxicidade dos agrotóxicos liberados em 2019 também chama atenção: quase metade (43%) dos produtos é “altamente” ou “extremamente tóxico” quando inalados, ingeridos ou em contato com a pele. De acordo com o *Greenpeace*, que desenvolveu um “observatório dos agrotóxicos”, 31% dos pesticidas liberados este ano foram proibidos na União Europeia (UE). É o caso do inseticida tiodicarbe, banido da UE em 2007. Comumente usado para o controle de pragas em plantações de algodão, milho e soja, esse ingrediente é classificado como letal se inalado e altamente tóxico aos organismos aquáticos. Outros sete produtos à base da substância hexazona, banida por lá em 2002, também foram liberados por aqui nesta leva, apesar de causar danos quando ingerida, provocar irritação ocular grave e ser muito tóxica a organismos aquáticos.

No rol dos últimos produtos liberados – um total de 51 –, em 27 de julho, está o sulfoaxflor, responsável por exterminar, entre os meses de janeiro e março deste ano, quando o ingrediente ainda estava em fase de testes, mais de meio bilhão de abelhas em quatro estados brasileiros – Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul –, segundo apicultores locais. O perigo que o inseticida representa para os animais polinizadores já havia sido abordado em agosto do ano passado por pesquisadores da Universidade de Londres. Eles demonstraram que o sulfoaxflor, em certas condições, impactava negativamente a organização reprodutiva da colônia de abelhas, reduzindo em 54% o tamanho das colmeias. Ainda conforme a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), 75% dos cultivos destinados à alimentação humana no mundo dependem diretamente das abelhas.

A polêmica em torno da substância também envolveu os Estados Unidos. Em 2015, o produto teve seu registro cancelado por lá, após uma decisão da Corte de Apelações de São Francisco indicar que a Agência de Proteção Ambiental (EPA, na sigla em inglês) falhou em considerar os impactos da substância sobre os insetos polinizadores. Um ano depois, a EPA voltou a conceder o registro, mas com abrangência limitada.

Velhas novidades

O governo argumenta que a quantidade de substâncias novas aprovadas é mínima e que os químicos são seguros se forem usados corretamente. De acordo com o MAPA, dos últimos produtos liberados, 44 são “genéricos”. Ou seja, equivalentes de princípios ativos já autorizados no país. Segundo a Pasta, a aprovação de novos pesticidas tem como objetivo “disponibilizar alternativas de controle mais eficientes e com menor impacto ao meio ambiente e à saúde humana”. Já a aprovação de produtos ‘genéricos’ tem o propósito de “promover a concorrência no mercado de defensivos, o que faz cair o custo de produção”.

No fim de abril, quando já haviam sido autorizados 166 novos agrotóxicos – ou 42% a mais do que os 117 pesticidas liberados no mesmo período do ano passado –, a ministra da Agricultura, Tereza Cristina, garantiu ao portal G1 que o número de registros aumentou porque o sistema ficou mais eficiente, sem perder o rigor de avaliação. “São produtos ‘genéricos’, cujas moléculas principais já estão à venda, que vão trazer diminuição de preço, para que os produtores possam



ter viabilidade nos seus plantios”, esclareceu. E completou: “Não se tem nenhuma insegurança na liberação desses produtos, que estavam lá numa fila enorme e que eram represados por problemas ideológicos”.

Mas vários especialistas no tema discordam. Marina La-côrte, coordenadora da Campanha de Agricultura e Alimentação do *Greenpeace*, afirma que o governo segue apostando em um “cardápio de velhas novidades”. Ela cita como exemplo o 2,4-D, ainda classificado como “extremamente tóxico” pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Anvisa, órgão do governo responsável pela avaliação toxicológica e ambiental desses produtos, e considerado pela Agência Internacional de Estudo em Câncer, a Iarc, órgão vinculado à Organização Mundial da Saúde (OMS), como “provável carcinogênico”.

Liberado para uso em nove produtos, segundo o levantamento da ONG, esse herbicida é lembrado como um dos ingredientes do desfolhante ‘agente laranja’, utilizado como arma química pelos EUA na guerra do Vietnã, entre 1961 e 1971. Combinado com outro ingrediente – o 2,4,5-T –, ele provocou enfermidades irreversíveis, sobretudo malformações congênitas, câncer e síndromes neurológicas em crianças, mulheres e homens daquele país.

Marina realça que o cenário inédito de liberação já era esperado. “Trata-se de um direcionamento político. O presidente Jair Bolsonaro, ainda nas eleições, se disse a favor de alguns aspectos que estavam no ‘Pacote do Veneno’. Isso ficou ainda mais evidente quando ele nomeou para ministra da Agricultura a Tereza Cristina, que foi a principal defensora do projeto na Câmara”, opina, lembrando o projeto de lei 6.299/02, aprovado no ano passado por uma comissão especial presidida pela ministra do MAPA, então deputada do Democratas. O projeto, que hoje se encontra parado à espera de votação, ficou conhecido como “PL do Veneno”, por flexibilizar a lei vigente dos agrotóxicos (7.802/1989), considerada bastante avançada pelos especialistas, uma vez que proíbe o registro no país de produtos que possam causar câncer, mutilação, que sejam desreguladores endócrinos – ou seja, que possam interferir no sistema endócrino –, teratogênicos – que são aqueles que podem gerar malformações congênitas – ou mutagênicos – que afetam a molécula de DNA –, entre outros problemas de saúde.

Pesquisadora e vice-coordenadora do Grupo de Trabalho sobre Agrotóxicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), instituição que há anos vem alertando para os riscos que esses produtos representam à saúde e ao meio ambiente, Aline Gurgel também critica o fato de o Brasil seguir um modelo

baseado fundamentalmente em *commodities* agrícolas e minerais, atendendo às pressões do mercado internacional, em detrimento da saúde humana e do meio ambiente. Segundo ela, de fato, todos os produtos liberados em 2019 já tinham registro no Brasil. “Mas isso só evidencia que não estamos incorporando ingredientes mais modernos. Ao contrário, nós estamos usando produtos que os países europeus e os Estados Unidos não têm mais interesse em utilizar e que já estão tirando do mercado”, afirma.

Exemplo clássico desse contexto é o glifosato, agrotóxico mais utilizado no Brasil, em especial nas lavouras transgênicas – que são aquelas modificadas geneticamente para desenvolverem tolerância e suportarem pulverizações com essa substância. O pesticida, classificado pela Anvisa como “altamente tóxico” para a saúde humana e “extremamente perigoso” para o ambiente, representa mais de 30% do volume de agrotóxicos comercializado no país.

Em nome do “princípio de precaução”, ele foi proibido recentemente, no mês de julho, pelo Parlamento da Áustria, fazendo do país o primeiro da UE a frear por completo o seu uso. Como as agências científicas da Comissão Europeia, órgão executivo da UE, não classificaram ainda a substância como “provavelmente carcinogênico para seres humanos”, como fez a Iarc em 2015, o glifosato teve seu registro renovado na Europa também em 2015, mas por apenas cinco anos – e não pelo tempo usual de 15 anos para moléculas com longo tempo no mercado.

Aqui, 11 anos depois de iniciado o processo de reavaliação toxicológica do glifosato no Brasil, a Anvisa colocou este ano o ingrediente sob consulta pública e, ao fim do processo, encerrado em julho, afirmou que o herbicida “não apresenta características mutagênicas e carcinogênicas”, na contramão de várias contribuições que recebeu, dentre elas, da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco). Em parecer técnico, pesquisadores do Grupo Temático de Saúde e Ambiente da entidade destacam a gravidade de se “dissociar as análises dos impactos sobre a saúde dos danos ambientais que não somente podem promover alterações que interferem no ciclo biológico das doenças, como se relacionam à inserção do homem como parte dependente da biodiversidade”. E continuam: “Mais grave ainda é considerar que um agente químico deve ser liberado, privilegiando setores econômicos específicos, desconsiderando que a sociedade dispõe de feramentas para a produção de alimentos sem agrotóxicos”.

A despeito dos estudos científicos, que comprovaram que o glifosato está associado ao aparecimento de problemas

hormonais, renais, tumores, câncer, dentre outras doenças graves, o ingrediente foi liberado pelo MAPA este ano em nove produtos, incluindo a marca comercial mais conhecida, o *Roundup*, da Monsanto, que no ano passado passou a fazer parte do grupo alemão Bayer. A marca chegou a ser associada nos EUA, em agosto de 2018, ao aparecimento de um câncer – o linfoma não-Hodgkin –, o que levou a uma decisão judicial inédita: a Monsanto foi condenada a indenizar em US\$ 289 milhões o jardineiro Dewayne Johnson, por conta da exposição prolongada ao produto e sua associação ao linfoma. Em março de 2019, a Bayer também foi condenada a pagar US\$ 80 milhões a outro americano, Edwin Hardeman, por não alertar sobre os riscos da formulação química. “A maioria dos produtos classificados como ‘extremamente perigosos’ e ‘altamente tóxicos’ pode provocar a morte de espécies que são muito importantes, como os polinizadores, responsáveis por uma maior biodiversidade. E à saúde humana pode provocar efeitos agudos, que são aqueles que aparecem mais imediatamente após uma exposição, ou efeitos crônicos, como câncer, mutação, alteração no material genético, má formação congênita, entre outros. Mas os órgãos reguladores não têm considerado esses fatores”, detalha Aline.

A pesquisadora da Fiocruz realça que o cenário poderá ser ainda mais devastador, caso o PL do Veneno avance no Congresso. Primeiro porque ele propõe que não exista mais a proibição de um produto na primeira fase de avaliação do risco e classificação do perigo. Segundo porque retira da Anvisa a competência de realizar a reavaliação toxicológica e ambiental desses produtos. Hoje, para ser liberado para uso nas lavouras, um agrotóxico precisa do aval da agência reguladora, que avalia os riscos à saúde, bem como o reavalia, conforme a necessidade. Também precisa passar pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, o Ibama, que analisa os perigos ambientais, e finalmente pelo MAPA, que vê se o produto é eficaz para matar pragas e doenças no campo. É a própria Pasta que formaliza o registro, desde que o produto tenha sido aprovado pelos dois primeiros órgãos.

Fragilidades do registro

A toxicologista do Instituto Nacional do Câncer (Inca), Márcia Sarpa, afirma que o processo de liberação dos agrotóxicos tem se mostrado bastante frágil, apesar de uma legislação eficiente. “Diante dos apontamentos dos riscos que um agrotóxico pode causar à saúde humana, ele entra em processo de reavaliação. Mas essas reavaliações podem perdurar por anos, como aconteceu com o glifosato, cujo processo de iniciou em 2008, terminando recentemente”, sublinha.

Ela adverte sobre o perigo da liberação de “velhos produtos” usando como parâmetro o registro por equivalência. “Para conceder o registro de um produto ‘genérico’, o governo compara as características físico-químicas de um ingrediente ativo que já tem registro com o do produto que ele quer registrar, partindo da premissa de que o perfil toxico-

lógico e os efeitos tóxicos seriam equivalentes. Mas existem efeitos que são inerentes a um só produto, não estão presentes em outro”, explica. Para ela, é um grande risco liberar um agrotóxico sem que sejam realizados todos os testes toxicológicos com muito rigor.

Luiz Cláudio Meirelles, pesquisador do Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Cesteh/ENSP/Fiocruz), denuncia existir uma pressão política e de mercado sobre os órgãos reguladores. “A Anvisa vem adotando uma postura mais cartorial do que regulatória”, observa, assegurando que isso se dá em nome do agronegócio. O pesquisador, que durante 13 anos foi coordenador-geral de toxicologia da Anvisa, explica que a regulação precisa considerar todos os aspectos técnicos de um produto perigoso à saúde e ao meio ambiente. E que mesmo um produto ‘genérico’ pode se comportar de maneira diferente quando combinado com outros ingredientes. “Não é a mesma coisa que registrar um alimento, o que também exige cuidados técnicos. Quando se trata de um agrotóxico, os dados são muito mais complexos, tanto que a União Europeia vem tratando isso com muito mais cuidado, segue uma série de protocolos, inclusive depois da autorização”, compara.

Ele lembra que, em 2011, a UE chegou à conclusão de que era muito difícil estimar o risco numa população dispersa. Dando mais rigor a seus protocolos de avaliação dos agrotóxicos, passou a adotar o mesmo modelo usado pela legislação brasileira, considerada pelo pesquisador bastante eficaz, a despeito das fragilidades no cumprimento da lei. “Quando um produto, durante o estudo experimental, mostrar-se carcinogênico, teratogênico ou mutagênico, ele simplesmente está impedido de ser registrado. Produtos que provoquem distúrbios hormonais e danos ao aparelho reprodutor de acordo com os procedimentos científicos atualizados, também não são registráveis. Produtos que se revelem mais perigosos para o homem, comprovados em modelos animais, também não são registrados, bem como produtos cujas características provoquem danos ao meio ambiente. O europeu avançou nesse sentido, de buscar identificar o perigo e proibir o registro de um produto quando interfere com a saúde e o meio ambiente, e nós aqui estamos querendo afrouxar a lei”, lastima, referindo-se à avaliação do perigo prevista pela legislação brasileira. “A avaliação do perigo é parte da avaliação do risco. Ela avalia o perfil da substância, com testes em ratos, para saber se pode causar câncer, se é teratogênica ou mutagênica. Se o animal desenvolve um dos problemas, a substância não é liberada”, explica.

Diferentemente do Brasil e da UE, a EPA, responsável pela avaliação dos agrotóxicos nos EUA, não segue critérios proibitivos de registro em função da identificação do perigo, ou seja, da avaliação do perfil da substância. A agência vale-se de um processo de quatro fases: identificação do risco; avaliação de dose-resposta; avaliação de exposição; e caracterização do risco. Segundo Meirelles, não significa que lá o processo é menos rigoroso. “De fato, a EPA não é tão restritiva, mas nos EUA há muitas discussões internas

que são respeitadas em grande medida e levam à proibição de produtos que possam trazer riscos à saúde, causar câncer, malformação ou até matar”, garante. Ele esclarece que a EPA costuma estabelecer limiares para os produtos com risco de causar câncer.

O que não quer dizer que a agência americana não sofra interferência do mercado. Em agosto, por exemplo, a EPA informou que não aprovaria mais rótulos de advertência que afirmassem que o controverso herbicida glifosato poderia causar câncer. A iniciativa partiu do estado da Califórnia, em 2017, e foi qualificada pela agência como “falsa e enganosa”, agradando a Monsanto e sua matriz alemã, a Bayer, afetados por uma onda de processos contra seu principal herbicida, o *Roundup*.

O pesquisador da ENSP também lembra que a OMS e a FAO, agências das Nações Unidas, recomendam que produtos classificados como “extrema” e “altamente tóxicos” sejam restringidos em todos os países, principalmente naqueles em desenvolvimento, onde as condições socioeconômicas e de vulnerabilidade são maiores. “A recomendação, seguida em grande medida por países da Europa, deveria ser também respeitada por nós. Não há o que justifique um produto ser proibido nos países europeus e não ser proibido aqui. Não existe diferença biológica ou fisiológica entre o europeu e o brasileiro”, reprova o pesquisador.

Novo marco, mais riscos

Na esteira do ritmo acelerado de liberação dos pesticidas, a Anvisa anunciou mudanças na classificação toxicológica dos agrotóxicos, passando a adotar o Sistema de Classificação Globalmente Unificado (conhecido pela sigla em inglês GHS). Atualmente, essa classificação é feita com base na portaria 3 do Ministério da Saúde, de 1992, que permite a categorização em quatro faixas: extremamente, altamente, medianamente ou pouco tóxicos. Com a mudança, passam a existir seis categorias: extremamente tóxico, trazendo uma faixa vermelha no rótulo; altamente tóxico, com faixa vermelha; moderadamente tóxico, com faixa amarela; pouco tóxico, com faixa azul; improvável de causar dano agudo, também com faixa azul; e não classificado, com faixa verde.

Segundo a Anvisa, o método internacional, que foi proposto pela primeira vez em 1992, é mais restritivo do que o usado no Brasil atualmente. Durante o anúncio, realizado no dia 23 de julho, a agência explicou que no sistema atual um agrotóxico pode ser classificado como “extremamente tóxico” caso cause lesões que não necessariamente matariam. Agora, essa expressão só será usada para produtos cuja ingestão, contato com a pele ou inalação seja fatal.

Os especialistas ouvidos pela Poli lamentam a mudança. “A nova classificação representa uma grave ameaça à saúde humana e oculta os riscos associados à exposição a diversos agrotóxicos com uso autorizado no Brasil”, caracteriza Aline Gurgel. Isso porque os resultados dos estudos toxicológicos de irritação dérmica e ocular e de sensibilização dérmica e inalatória deixarão de ser usados para fins de classificação

toxicológica, estabelecendo apenas uma comunicação do perigo dos produtos. “Assim, produtos que hoje são classificados como ‘extremamente tóxicos’, por provocarem corrosão ou serem irritantes cutâneos ou oculares, serão reclassificados, considerando apenas o risco de morte”, assinala. Ela também adverte: “Agrotóxicos considerados nocivos se ingeridos, inalados ou em contato com a pele não apresentarão mais a caveira com duas tibias cruzadas, apenas uma exclamação seguida da palavra de advertência ‘cuidado’. Já os agrotóxicos que podem ser perigosos se ingeridos, inalados ou em contato com a pele não apresentarão mais qualquer símbolo de alerta, sendo classificados como ‘improváveis de causar dano agudo’”. E ela explica o porquê, na prática, as mudanças representam uma ameaça à saúde: “A exposição a esses produtos pode provocar danos severos e irreversíveis, como lesões oculares que podem levar à cegueira, dificuldade respiratória, que pode levar à morte celular por hipóxia, e alergias e queimaduras graves na pele”. O sistema começou a ser adotado pela comunidade europeia em 2008. Além disso, 53 países já implementam totalmente o GHS e 12 de forma parcial. O Brasil terá um ano para se adequar ao novo padrão. Mas Meirelles pondera: “Não é porque países da Europa e outros Estados já usam o sistema, total ou parcialmente, que ele atende à realidade brasileira. Isso aqui não é regra para norueguês. Nossa realidade é bem diferente”. O pesquisador argumenta que é comum que o agricultor brasileiro não use equipamentos de proteção, por não ter acesso a eles. Além disso, continua, não há o hábito de ler os rótulos. “Se é para seguirmos os países mais desenvolvidos por que então não proibimos o que eles já proibiram há anos?”, questiona, sugerindo que o país use o GHS parcialmente, aproveitando “o que ele tem de bom”.

Meirelles revela que a proposta de mudança já havia sido feita quando esteve à frente do setor de toxicologia da Anvisa, mas que o GHS nunca foi considerado adequado para rotulação dos agrotóxicos. “Ele sempre foi mais voltado para explosivos, substâncias químicas de uso industrial, ou seja, para classificar produtos que não são amplamente distribuídos”, diz. E alerta: “Um produto que pode provocar cegueira ou danos severos na pele continua sendo altamente perigoso, mesmo que não leve à morte”.

Segundo uma resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa, a RDC 294 de 29 de julho, empresas poderão solicitar a aprovação do produto se apresentarem “justificativa técnica fundamentada” sem qualquer estudo toxicológico. A norma prevê ainda que os relatórios dos estudos poderão ser substituídos por “cópias de estudos científicos indexados e publicados em revistas científicas com política editorial seletiva”. “Não deveríamos nem chamar a proposta de ‘novo marco regulatório’. Regular é muito mais do que classificar produtos. Trata-se de um processo bem mais amplo, que começa no nascimento da substância, na molécula, e segue até o fim, ou seja, no comportamento da substância em interação com a água, os alimentos, o ambiente e a saúde da população”, garante Meirelles. O

FLICKR CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE

OITAVA EM DOBRO? CONFERÊNCIAS DE SAÚDE NO TÚNEL DO TEMPO

Trabalhadores, usuários e militantes do SUS que estiveram na 8ª e na 16ª Conferência Nacional de Saúde revivem lembranças, traçam semelhanças e apontam diferenças entre a situação de saúde, a conjuntura política e a mobilização social em 1986 e 2019

Cátia Guimarães

Quando ia ao hospital com a mãe no interior de Pernambuco, o que mais chamava atenção de Conceição Silva era o amontoado de gente que ficava “num canto”, “sentada no chão”. “Era a indigência. E aquela imagem de criança para mim foi muito forte. Eu não entendia por que tinha banco para uns sentarem e outros não”, conta. Essa memória foi determinante para que ela se tornasse militante e, mais tarde, aos 22 anos, como estudante, se juntasse a outras quatro mil pessoas no Estádio Nilson Nelson, em Brasília, para decidir que, em relação às necessidades de saúde, no Brasil ninguém mais seria indigente. Era a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que definiu saúde como direito de todos e dever do Estado. Foi para garantir a sobrevivência dessa conquista, inscrita na Constituição Federal por força de um movimento social efervescente que, em 2019, aos 55 anos e como representante do Movimento Negro no segmento de usuários, Conceição esteve presente também na 16ª Conferência Nacional de Saúde, batizada afetiva e politicamente de “8ª + 8”. “Fazer esse resgate chama as pessoas para a luta”, diz.

Conceição não está sozinha. Apesar da presença de uma juventude que foi saudada e comemorada em muitas falas, a ‘velha guarda’ do direito à saúde estava lá: um chamado meio informal para uma foto de veteranos durante a 16ª conseguiu reunir quase 30 pessoas que tinham participado também da 8ª. Mas havia muitos mais, anônimos, espalhados entre os quase 5,5 mil participantes desta última edição do maior espetáculo do controle social do país. “Foi com orgulho que eu reconheci e tive oportunidade de rever as pessoas que estavam lá atrás na luta inicial com a gente e que agora estão aqui. Olha que maravilha!”, comemora Cleuza Miguel, cadeirante, de São Paulo, representante do segmento de usuários pelo movimento dos portadores de esclerose múltipla.

Antes e depois do SUS

Foi também uma experiência pessoal – e traumática – que levou Gracinda Magalhães a deixar de ser uma ‘simples’ usuária e se tornar militante da área da saúde. Era final da década de 1970 quando sua irmã adolescente engravidou. “Ela não trabalhava e naquele momento

acontecia uma greve dos médicos da Santa Casa”, conta, referindo-se às instituições onde eram atendidos aqueles que não tinham acesso à saúde pública. A irmã de Gracinda passou 56 horas com a bolsa rompida e o bebê entrou em sofrimento. “Então eu precisei fazer uma coisa que não era correta mas que eu fiz para salvar a vida da minha irmã: tirei a foto da minha carteira profissional que era assinada e coloquei na dela, que não era. Com isso consegui interná-la na maternidade do povo”, lembra. A irmã sobreviveu. O sobrinho também, embora com sequelas. “Por conta disso eu comecei a entender que aquele sistema estava errado, que nem eu nem minha família éramos indigentes e que nós deveríamos ter direito à saúde. A saúde foi minha bandeira de luta maior durante todos esses anos”. Na 8ª Conferência, ela descobriu que “não estava só”. “Havia um Brasil imenso que comungava a mesma coisa que eu”, diz.

Cearense que há muitos anos mora na região do Xingu, no Pará, Gracinda participou de todas as etapas de discussão até chegar à 16ª Conferência Nacional de Saúde. Sempre como usuária, em 1986 ela representou a Pastoral da Saúde da Igreja Católica; agora, em 2019, foi delegada pelo Conselho Municipal de Saúde de Altamira. “Eu confesso que às vezes fico desanimada mas não desesperançada. Porque me vejo ainda lutando para garantir direitos pelos quais eu lutei naquela época, na 8ª. Só que agora tem uma questão que me fortalece mais: eu provei o Sistema Único de Saúde. Como usuária, eu integrei o SUS que erradicou a poliomielite, que me deu a oportunidade de fazer o primeiro exame de PCCU [preventivo do câncer de colo uterino] na Transamazônica”, emociona-se.



O QUE A 16ª MOSTROU FOI QUE, PARA TRABALHADORES, GESTORES E USUÁRIOS, A PRINCIPAL TAREFA AGORA É EVITAR RETROCESSO EM CONQUISTAS QUE VÊM DESDE A 8ª



FLICKR CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE

De fato, os entrevistados desta reportagem são unânimes em reconhecer que não se pode comparar a situação de saúde que mobilizou a 8ª Conferência e a que se tem hoje, quando aconteceu a 16ª. Entre uma e outra, a construção de um sistema universal fez toda a diferença. “Foi um ganho na estrutura de um sistema que torna possível dar respostas concretas às necessidades de saúde da população”, resume Ary Miranda, pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), da Fundação Oswaldo Cruz, que foi membro do comitê assessor da 8ª e participou como convidado da 16ª. Entre uma fala e outra, no entanto, ninguém nega que alguns problemas persistem. “Tínhamos uma assistência que não era universal. Nós aprovamos, está na Constituição como direito, mas na prática não conseguimos efetivar completamente”, lamenta Célia Chaves, delegada do Rio Grande do Sul, representante do Sindicato dos Farmacêuticos na 16ª e da Confederação Nacional das Associações de Moradores na 8ª.

A relação entre as questões ambientais e a saúde – que se expressou fortemente no documento final aprovado na 16ª – é, na avaliação de Ary, também devedora da 8ª Conferência, que instituiu o debate sobre o conceito ampliado de saúde e sua determinação social.

E a recorrência de propostas nessa área, principalmente denunciando o crescimento do uso de agrotóxicos no Brasil e seus impactos na saúde, mostram que o desafio revelado em 1986 permanece ainda em 2019 (ver matéria na p. 18). A professora Maria Inês Bravo, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e da Frente Nacional contra a Privatização da Saúde, que representou o Conselho Federal de Assistentes Sociais, como trabalhadora, no encontro de 1986 e, também como delegada, o Conselho Federal de Serviço Social na última conferência, lembra que essa ênfase que a 8ª deu à determinação social do processo de saúde e doença se deve, em grande medida, a um diagnóstico de aguda desigualdade social no Brasil. E isso, na sua avaliação, permanece. De acordo com o primeiro relatório da Oxfam publicado em 2017, entre a promulgação da Constituição – dois anos depois da 8ª – e 2015, o país reduziu as desigualdades “a partir da base”: caiu de 37% para menos de 10% a parte da população que vivia abaixo da linha de pobreza, embora a concentração de renda entre os mais ricos tenha se mantido estável. Mesmo assim, o texto ressalta que o Brasil continuava sendo um dos piores países do mundo no quesito igualdade. Agora, relatório da FGV Social mostra que, do final de 2014 a junho de 2019, a renda per capita do trabalho da parcela de 1% mais ricos da população cresceu 10%, enquanto a dos mais pobres caiu 17%. O índice Gini, que mede a distribuição de renda e tinha sofrido redução nas décadas anteriores, também apontou piora. De acordo com o Relatório da Desigualdade Global, produzido pela Escola de Economia de Paris, entre as democracias, o Brasil é hoje o país com maior concentração de renda entre os 1% mais ricos. “Na 8ª havia uma motivação muito grande pelo processo de democratização. Nesta conferência, a gente está no desespero pela regressão dos direitos sociais”, resume Maria Inês.

De fato, o que a 16ª mostrou foi que, para os trabalhadores, gestores e usuários que votaram as propostas do documento final em todas as etapas da Conferência, a principal tarefa agora é evitar retrocesso em conquistas que vêm desde a 8ª. É o caso, por exemplo, da atenção básica, que junto com a recusa aos agrotóxicos e a exigência de mais financiamento, foi uma das pautas mais destacadas no documento referendado em Brasília. Apesar da contradição de se aprovar, no mesmo relatório, propostas de revogação e de revisão, o recado claro da 16ª foi contra a ‘nova’ Política Nacional de Atenção Básica (Pnab), instituída em 2017 sob protestos de entidades científicas e do próprio Conselho Nacional de Saúde.

Público e privado

Também é fato que, mais de 30 anos depois, alguns fantasmas que se tentou expulsar no momento de criação do SUS continuam assombrando. E o mais citado pelos entrevistados desta reportagem são as contradições entre a garantia do direito à saúde e os interesses privados. Destacada como única grande ‘polêmica’ da 8ª, lá atrás a proposta de estatização progressiva do sistema de saúde venceu a defesa da estatização total imediata. “Foi um erro”, diz Eni Carajá, coordenador estadual do Morhan, Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase, em Minas Gerais que participou da 8ª como delegado pelo Movimento Popular de Saúde, o Mops. Maria Inês concorda que o SUS está pagando o preço da concorrência com o privado, mas ameniza o peso sobre a Conferência. Segundo ela, a divergência naquele momento era tática e o debate principal girava em torno da possibilidade, ou não, de se garantir assistência imediata sem contar com a estrutura privada existente, composta, principalmente, por hospitais. Segundo ela, na 8ª ainda não havia divergência sobre o objetivo final, que era ter um SUS inteiramente estatal. Foi só um pouco mais tarde, na Comissão Nacional da Reforma Sanitária, que fez os ajustes para o debate na Assembleia Constituinte, diz Maria Inês, que a estatização progressiva se transformou em complementaridade do setor privado como parte do SUS. Hoje, ela avalia que a posição assumida na 8ª, embora plenamente justificável, foi “ingênua” porque não levou em consideração a crise mundial do capitalismo, que se refletiu fortemente no Brasil, trazendo, já no início dos anos 1990, obstáculos aos direitos conquistados na Constituição Cidadã. “Todo o nível de tecnologia ainda hoje está na mão das entidades privadas, principalmente os níveis mais finos. E nós permanecemos cada vez mais reféns disso”, lamenta Eunice Guedes, delegada do Pará, que participou da 8ª como usuária, representando o movimento de mulheres.

A decisão do setor privado de atuar só na Constituinte não foi por acaso. Rompendo com a tradição das sete conferências anteriores – que só reuniam os “burocratas do Ministério da Saúde”, na descrição de Ary

Miranda –, a 8ª abriu as suas portas para a sociedade civil, inaugurando o formato de participação que sobrevive ainda hoje, com 50% de usuários – a outra metade se divide entre trabalhadores e gestores. Já desde aquela época, os gestores poderiam ser públicos ou privados, mas o fato é que, apesar dos apelos da organização da Conferência, que apostava na conciliação de interesses de toda a sociedade civil, o setor privado de prestadores de serviço de saúde simplesmente não compareceu à 8ª. “A grande maioria das pessoas que participaram da 8ª eram a favor da mudança, da construção de um outro sistema. Os que eram contrários talvez não tenham se mobilizado”, explica Célia Chaves. E essa é, segundo ela, uma diferença importante em relação às conferências que vieram depois e também à 16ª. “A indústria está aqui. O comércio varejista de medicamentos e de tecnologia em geral está aqui, até porque eles estão dentro do próprio Conselho”, diz a delegada, que hoje representa o Sindicato dos Farmacêuticos do Rio Grande do Sul. Ela ressalta ainda que, de lá para cá, as disputas entre público e privado assumiram formas mais sutis, como a da gestão privada de serviços públicos. E, na sua avaliação, a defesa desse tipo de “privatização” esteve bem presente na 16ª, por meio de propostas que visavam, por exemplo, melhorar a contratação em hospitais filantrópicos ou mesmo privados lucrativos. “Toda proposta que vem no sentido não de tornar público mas de melhorar o funcionamento do privado contratualizado é favorável ao privado”, opina. Entre as quatro únicas propostas recusadas na 16ª, nenhuma era sobre esse tema. Para Célia, esse é um desafio ainda pendente para o controle social porque, de modo geral, diz, o segmento de usuários luta por um serviço bem prestado e gratuito, mas não se importa muito se ele é oferecido pelo Estado ou por instituições particulares.

A verdade é que, entre as 329 propostas aprovadas, não houve grandes mudanças na relação entre público e privado que se construiu no SUS ao longo dos últimos 31 anos. Mas os temas priorizados no eixo relativo ao financiamento talvez indiquem que o fundamental dessa disputa está sendo travado em outro lugar, fora dos espaços da saúde. “Hoje, aqui em Brasília, qual é o nosso foco? É quebrar e derrubar a Emenda Constitucional 95”, resume Miguel Jacob, delegado da 16ª que participou da 8ª como convidado pelo Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, referindo-se à legislação que estabeleceu um teto de gastos para o governo federal nos próximos 20 anos.

Proposta pelo então presidente Michel Temer e aprovada no Congresso Nacional, a EC não fala especificamente de saúde e não foi definida nos espaços de controle social ou mesmo de gestão do SUS. Mas foi contra ela, sem dúvida, que a 16ª Conferência Nacional de Saúde lançou seu recado maior. “Ela está judiando do SUS”, diz Miguel, que completa: “A gente vai mobilizar o Brasil para exterminá-la”. No relatório aprovado, as estratégias para isso foram diversas: mobilização no Congresso, apoio a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade já apresentada ao Supremo Tribunal Federal, realização de um plebiscito para que a população decida, entre outros. O objetivo final, em todos os casos, é revogar a medida que, segundo cálculos da comissão de financiamento do Conselho Nacional de Saúde, fez o SUS perder R\$ 12,3 bilhões em valores atuais entre 2016 e 2019, sendo R\$ 4,4 bilhões apenas este ano. As propostas aprovadas nos municípios, estados e referendadas na etapa nacional mostram um desejo de mudança em todo o modelo de financiamento do SUS, reivindicando, principalmente, a ampliação da participação da União. Mas refletem também a clareza de que, num sistema subfinanciado desde a origem, a EC 95 pode funcionar como uma pá de cal.

A 16ª como resposta

A um modelo privatista e excludente, que não era capaz de garantir o mínimo de assistência à população brasileira, a 8ª Conferência Nacional de Saúde respondeu com o desenho de um sistema de saúde universal, integrado, descentralizado e de responsabilidade do Estado. Além disso, respondeu com uma mobilização social tão forte que ultrapassou os muros da Conferência e chegou até a Assembleia Constituinte, onde, embora com negociações, foi possível inscrever na Constituição o texto sobre saúde discutido e aprovado num espaço de participação social. Seu relatório final continha 48 propostas com sub-itens, divididas em



três eixos temáticos – direito à saúde, reorganização do sistema de saúde e financiamento –, orientados por um tema transversal: ‘Democracia e Saúde’.

Pensada como ‘8ª + 8’, a 16ª repetiu os mesmos temas e eixos da conferência de 1986, mudando apenas a “reorganização” por “consolidação”. Após quatro dias de debates, aprovou um documento com 329 propostas sem muita polêmica – apenas 17 foram para votação na plenária final e somente quatro foram reprovadas, ainda no trabalho de grupos. Ao final, a maior divergência pública acabou se expressando na votação das moções – das 56 que chegaram à plenária, apenas uma foi recusada: a que pedia apoio ao projeto de lei do Estatuto do Nascituro.

Sobre sua capacidade de mobilização, as respostas são variadas. O único consenso é sobre a dificuldade da comparação entre dois momentos tão distintos na conjuntura brasileira e mundial. “Foi o conjunto da sociedade que construiu o SUS”, destaca Ary, lembrando a “mobilização nacional gigantesca” que antecedeu a 8ª. Conselheira nacional de saúde hoje e delegada também presente na 8ª pelo Rio Grande do Sul, Maria Laura Bicca destaca o esforço que o CNS fez agora para atingir e envolver a sociedade de forma mais ampla – por exemplo, promovendo conferências livres que, inclusive, elegeram delegados. Mas ela reconhece os limites do resultado. “Quem está aqui são os militantes do SUS”, diz, lamentando a distância em relação ao conjunto da população.

“Nós temos uma característica do movimento social hoje totalmente distinta dos anos 1980”, explica Ary, citando o enfraquecimento dos sindicatos – derivado, entre outras coisas, do processo de desindustrialização do país, agravado pela recente reforma trabalhista – como um dos elementos importantes dessa mudança. Para ele, no entanto, isso não quer dizer que não houvesse movimento social na 16ª. “As conferências sempre foram forte fator de mobilização de segmentos sociais no Brasil inteiro. Indígenas, mulheres, representantes das religiões, sindicalistas, profissionais de saúde: estão todos aí”, enumera. Maria Laura destaca também a presença de novos grupos que não participaram com força da 8ª, como o Movimento LGBTQI e o Movimento de Moradores de Rua. Eni Carajás cita ainda a atuação dos militantes da Educação Popular em Saúde, “puxados pelo Mops”, o mesmo Movimento Popular em Saúde que ele representou na 8ª, entre outros. “Eu posso afirmar que a 16ª é completamente popular em relação à participação da sociedade”, garante. Miguel Jacob, delegado de São Paulo, vê inclusive um movimento de ascensão: “O povo voltou para essa Conferência. Eu participei da passada e não foi assim tão árdua, como está sendo essa”, opina.

Maria Inês tem dúvidas sobre essas análises: embora presentes, ela avalia que os movimentos sociais não estavam articulados na 16ª e isso, aponta, é uma diferença importante em relação à 8ª. “Você vê que o povo está aqui”, ressalta também Eunice, concordando, no entanto, que isso não é suficiente. “Fortalecemos o controle social. Garantimos a representação, mas não a participação popular de fato no sentido de fortalecer a base”, analisa. Para a psicóloga, o problema é que, para além da conferência, “a estrutura está muito burocratizada”. “Não estou negando a importância

dos espaços institucionalizados, só estou dizendo que hoje a gente precisava de um outro movimento que desse sustentação a isso”, diz.

Se a conjuntura impõe tantas diferenças, de fato faz algum sentido falar em 8ª + 8? “É porque a 16ª já nasceu como resistência”, justifica Eni. “O fio condutor é a democracia”, explica Jussara Cony, convidada na edição atual e delegada da 8ª pelo Sindicato dos Farmacêuticos, argumentando que a importância maior da 16ª será o ‘dia seguinte’: “Essa conferência terá um papel estratégico porque cada pessoa que sair daqui vai voltar para as suas bases para reconquistar, para conversar com outras pessoas e exercer a pressão do controle social do SUS”, aposta. Também para Joaquina Amorim, do Sindicato de Odontologia da Paraíba, além de barrar a EC 95, a principal tarefa atual é contribuir para que o povo seja mais “consciente como cidadãos” e “lute por seus direitos”. “Não podemos deixar morrer esse movimento”, apela, lembrando que, na 8ª, “nós éramos mais destemidos”.

Mais destemidos e mais esperançosos, ressaltam praticamente todos os entrevistados. Com todas as contradições de uma conferência que contou com a presença de um presidente da República eleito pelo voto indireto mesmo depois de um movimento tão forte como as ‘Diretas Já’, em 1986 o caminho que se seguia era em direção à democracia, após mais de duas décadas de ditadura. Apesar da sobrevivência do aparato militar, inclusive de repressão, o momento era de esperança. “A gente sabia que tinha possibilidade real de fazer diferença”, lembra Eunice. E agora? “Tem que ser dado um pontapé inicial. Se não tivesse sido dado na 8ª, não chegaríamos a esta conferência. Então, eu acho que este é um momento histórico”, aponta Cleuza. “A única saída é a possibilidade de mobilização popular. É que essas frentes e movimentos que estão vivos hoje assumam o protagonismo desses processos. A única perspectiva que a gente tem de conter esse retrocesso anunciado é os movimentos das mulheres, dos negros, LGBTQI, da periferia, dos próprios sindicatos, junto com a militância dos profissionais de saúde, estarem engajados no SUS”, defende Ary. Do alto dos seus 71 anos, Gracinda não se sente com toda a energia que esbaldava na 8ª, mas não titubeia: “Eu ainda tenho força para modificar essa situação”, garante. O

MAIS RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

Cátia Guimarães

Se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) fosse o único mecanismo de financiamento desse segmento no Brasil, seria possível dizer que, hoje, um aluno de Roraima ‘custa’, em média, R\$ 4.888,97 por ano enquanto, no Maranhão, os estudantes ‘valem’ cerca de 66% desse valor: mais especificamente, R\$ 3.238,52. A diferença é grande, mas seria ainda maior se o Fundeb, que em 2019 concentrou mais de R\$ 140 bilhões, não existisse. Isso porque a grande inovação desse mecanismo, criado em 2006 com vencimento previsto para dezembro de 2020, foi atacar as desigualdades regionais, garantindo uma complementação de recursos do governo federal aos estados que, a cada ano, tiverem a menor arrecadação proporcional ao seu número de matrículas. Para se ter uma ideia, sem essa complementação, este ano o Maranhão teria meros R\$ 1.772,08 por aluno para investir em creche, ensino fundamental e médio, educação de jovens e adultos e educação profissional. Na outra ponta, se considerarmos a arrecadação de tributos vinculados à educação que não entram na cesta do Fundeb, São Paulo sobe para o primeiro lugar no *ranking*, com cerca de R\$ 7.500.

As desigualdades, portanto, ainda são chocantes. Pelo Fundeb, os estudantes da educação básica de Minas Gerais, por exemplo, contam com R\$ 3.419,37 anuais, um valor que corresponde a menos de 70% do de Roraima. Mesmo assim, em 2019, Minas não recebeu nenhum centavo da União pelo Fundo. Este ano, o dinheiro do governo federal só foi suficiente para complementar os recursos de nove estados: Pará, Amazonas, Piauí, Bahia, Ceará, Alagoas, Pernambuco e Paraíba, além do Maranhão. “Um brasileiro no Maranhão é tratado de forma diferenciada de um brasileiro que está em São Paulo ou no Distrito Federal”, exemplifica Luiz Araújo, professor da Universidade de Brasília (UnB) e especialista em financiamento da educação.

Além das desigualdades, mesmo os cálculos mais otimistas sobre o custo de uma educação básica de qualidade mostram que, na verdade, além das diferenças regionais gritantes, falta dinheiro para quase todo mundo. O Movimento Todos pela Educação, que reúne principalmente fundações empresariais privadas sem fins lucrativos, toma como referência a definição do Plano Nacional de Educação (PNE) de que, até 2024, o Brasil deve atingir nota 6 no Ideb (Índice de Educação Básica). E calcula que, para isso, todas as redes de ensino devem dispor de pelo menos R\$ 4,3 mil, em cálculos feitos com dados de 2015. Considerando só o Fundeb, em 2019, entre os estados, apenas Roraima estaria nessa situação – o segundo colocado, com maior arrecadação proporcional ao número de matrículas este ano foi o Rio Grande do Sul, com R\$ 4.275,42. Já se tivermos como parâmetro os

Parlamentares, entidades e movimentos sociais debatem a renovação do Fundeb em novo formato e a principal polêmica é sobre quanto deve ser o investimento do governo federal

cálculos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a situação fica muito pior. Aplicando a fórmula do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), a entidade calcula que o mínimo a ser investido por estudante por ano na educação básica brasileira deveria ser R\$ 7.242, portanto, muito acima da realidade atual de todos os estados no Fundeb.

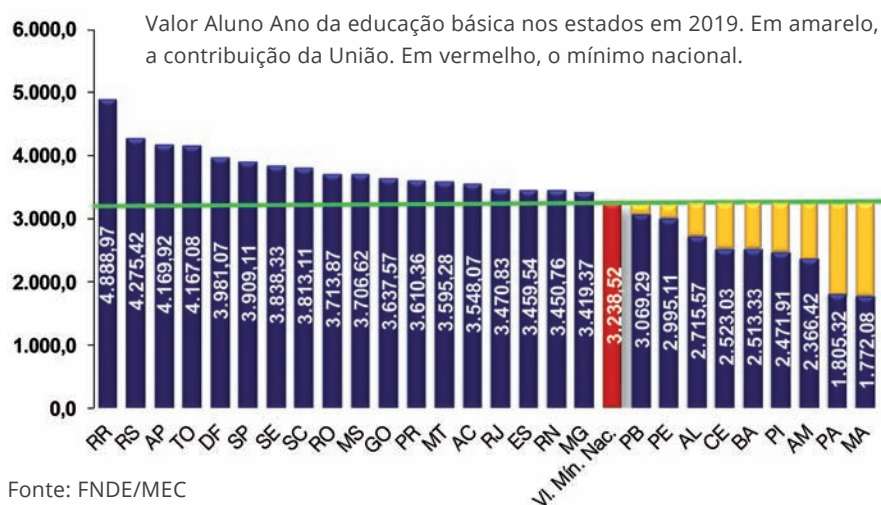
O fato é que, para garantir a permanência do Fundeb – e agora, sem data de vencimento –, foram postas em tramitação no Congresso Nacional três Propostas de Emenda Constitucional (PECs). Mas é consenso neste momento que apenas renová-lo, nos moldes atuais, não será suficiente. A principal mudança, contemplada nos três projetos, é o aumento da participação da União. Sobre isso, até o Ministério da Educação (MEC) concorda. Mas o consenso acaba rapidamente quando se discutem o percentual e a velocidade desse reajuste. “Deve ser saudado o fato de finalmente o governo federal reconhecer que há problemas no Fundeb, apoiar a sua prorrogação e um maior aporte da União. Eu considero isso extremamente positivo. Porém, subir de 10% para 15% é muito insuficiente”, diz Josué Modesto, secretário de educação de Sergipe, indicado como porta-voz do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), referindo-se à proposta que tem sido defendida pelo MEC. A Poli entrou em contato com a União dos Dirigentes Nacionais de Educação (Undime), mas não obteve resposta.

Uma conta difícil

Apesar de ser nomeado no singular, o que se conhece como Fundeb são, na verdade, 27 fundos estaduais. Embora seja o principal mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil, é composto basicamente por recursos de impostos vinculados, em outras palavras, por aquilo que estados e municípios já são obrigados por lei a aplicar nessa área. Não há dinheiro novo, portanto, exceto a complementação da União, que corresponde a 10% do total do Fundo a cada ano e, em 2019, totalizou R\$ 14 bilhões. Logo, o Fundeb não é um programa de incentivo. Sua principal função

Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi)

É um indicador para medir o investimento necessário na educação básica. Para cada segmento, considera elementos como o tamanho das turmas, formação necessária para os professores, instalações da escola – incluindo quadras e bibliotecas –, material didático, laboratórios e outros, e, a partir daí, calcula quanto deve ser investido por aluno para se oferecer um padrão mínimo de qualidade. Está previsto no PNE vigente, mas nunca foi homologado pelo MEC.



Fonte: FNDE/MEC

foi melhorar a distribuição dos recursos dentro dos próprios estados – fazendo com que municípios mais ricos contribuam com as cidades mais pobres – e diminuir as diferenças entre as redes estaduais, contando, para isso, com uma complementação do governo federal. Além disso, é um mecanismo de valorização dos profissionais da educação porque destina pelo menos 60% do valor recebido por cada rede para pagamento de pessoal e opera como um indexador para o reajuste do piso salarial dos professores.

Funciona assim: primeiro juntam-se os 20% da arrecadação de impostos obrigatórios de municípios e estados. Depois, divide-se esse total pelo número de matrículas daquele ente federado em todos os segmentos que compõem a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e médio, EJA e educação profissional. Do resultado dessa conta, extrai-se o Valor Aluno Ano (VAA) de cada município e estado no Fundeb. Trata-se de uma média porque, na prática, aplica-se ainda um “fator de moderação”, uma espécie de ‘peso’, que leva em conta a diferença de custo entre os segmentos: é o reconhecimento de que um estudante da educação profissional ‘custa’ mais do que o do ensino fundamental, por exemplo.

A essa altura, você já deve ter identificado as duas variáveis que definem o quanto cada estado e município recebem a mais ou a menos de recursos do Fundo: quanto maior a arrecadação de impostos e menor o número de matrículas, mais alto o Valor Aluno Ano. E aqui ficam claras duas limitações desse modelo, observadas ao longo de todos esses anos: ele gera uma espécie de ‘concorrência’ entre os segmentos da educação básica, com prejuízo para aqueles que têm o custo mais alto, e não incentiva a ampliação do número de matrículas. José Marcelino Rezende, da Associação Nacional de Pesquisa em financiamento da Educação (Fineduca), explica que o número de matrículas só pesa favoravelmente na distribuição interna ao próprio estado mas, na realidade, se todos os municípios aumentarem o número de alunos e a arrecadação não se alterar, o per capita por estudante cai. Além disso, explica, o VAA é calculado a partir do número de matrículas do ano anterior, o que significa que cada novo estudante só poderá ser revertido em mais recursos dois anos depois. “Prefeitos e governadores descobriram que não é um bom negócio ir atrás do aluno”, resume. O pesquisador ressalta ainda que os fatores de moderação adotados hoje são “irreais”: “Uma creche custa, pelo menos, o dobro dos anos iniciais, mas no Fundeb ela vale apenas 30% a mais”, calcula. “Os gestores estão fechando escola rural. Eles fogem do aluno caro. É uma maneira de fazer o dinheiro render, mas da pior forma possível”, diz o pesquisador, citando ainda a educação especial e a EJA como segmentos que saem prejudicados nessa matemática da escassez. Por tudo isso, Marcelino defende que, no desenho do novo Fundeb, se reserve uma par-

te da complementação da União para ‘remunerar’ a expansão de matrículas, especialmente nesses segmentos que hoje não são incentivados.

E assim chegamos à participação do governo federal. Só que, nesse caso, a conta é um pouco mais complicada. Primeiro, estabelece-se o valor dessa complementação: 10% da soma dos 27 fundos. Em seguida, conhecido o VAA de todos os estados no Fundo, elabora-se um tipo de *ranking*, para identificar aqueles que dispõem de menos recursos e que, portanto, terão prioridade em relação ao dinheiro federal. O objetivo é distribuir montantes diferentes do dinheiro da União pelo máximo possível de estados, de modo que, no final, eles atinjam a mesma cifra, que será considerada o Valor Mínimo Nacional daquele ano. Em 2019, esse piso foi de R\$ 3.238,52.



Uma primeira constatação importante é que esse custo mínimo por aluno em âmbito nacional não é definido pelas necessidades das redes de ensino ou por critérios objetivos de qualidade da educação básica, mas calculado, a cada ano, levando-se em conta apenas os recursos disponíveis. “É preciso estabelecer qual o valor mínimo que o Brasil aceita para a educação básica e suprir a diferença efetiva em relação a esse valor. Essa é a discussão que o CAQi propõe”, analisa Luiz Araújo. Josué

Modesto resumo: “Não necessariamente aportar recursos eleva qualidade, mas o inverso não é verdadeiro. É preciso ter padrões mínimos do quanto cada rede tem que receber *per capita* para garantir o piso salarial dos professores, uma escola habitável etc. É a partir daí que se fazem os cálculos”.

Outra informação relevante é que o número de estados contemplados com o dinheiro da União também varia. Dos nove ‘premiados’ este ano, o último, a Paraíba, recebeu apenas R\$ 169,23 por matrícula, enquanto o Maranhão, já citado nesta reportagem, ficou com R\$ 1.466,54. A divisão, aqui, se dá quase na base da tentativa e erro: este ano, o 10º estado com menos recursos no *ranking*, portanto o candidato a ser o próximo a receber dinheiro da União, era Minas Gerais, com um VAA de R\$ 3.419,37. Mas, se chegasse até ele, a conta não fecharia: o Valor Mínimo Nacional subiria para além dos R\$ 3.238,52 de 2019 e os R\$ 14 bilhões do governo federal não seriam suficientes para distribuir e igualar os dez estados.



A CONTA É COMPLICADA, MAS A CONCLUSÃO A QUE OS ESTUDOS SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO TÊM CHEGADO NÃO PODERIA SER MAIS SIMPLES: FALTA DINHEIRO DA UNIÃO”

Mão no bolso do governo federal

A conta é complicada, mas a conclusão a que os estudos sobre financiamento da educação têm chegado não poderia ser mais simples: falta dinheiro da União. De acordo com José Marcelino, sem considerar o salário-educação, uma contribuição social descontada da folha de pagamentos destinada exclusivamente para essa área, hoje o Brasil investe cerca de 5% do seu Produto Interno Bruto (PIB) em educação. Desses, 1,1% vêm do governo federal e os outros quase 4% ficam a cargo de estados e municípios. “O governo federal contribui muito pouco para a educação em geral. E, com a educação básica, ele contribui menos ainda”, diz. Especificamente no Fundeb, segundo o pesquisador, a União gasta hoje 0,2% do PIB. Ele reconhece que o gasto maior da União deve, de fato, ser com a educação superior, que é sua principal responsabilidade, mas defende que é necessário – e possível – ampliar significativamente esse patamar de contribuição. “O esforço de cada ente federado tem que ser proporcional à sua participação na arrecadação”, diz, lembrando que o governo federal retém cerca de 56% de toda a arrecadação tributária do país.

Pelos cálculos da Fineduca, o ideal seria que a União chegasse a investir pelo menos 1% do PIB na educação básica, o

que permitiria alcançar perto de 50% de contribuição no Fundeb. Trata-se de uma meta tão ambiciosa que nenhum dos projetos de renovação do Fundo que chegaram ao Congresso hoje ousou propor. Mas chegou perto. A PEC 65/2019, apresentada pelo senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) com apoio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, propôs dobrar a complementação da União em 2021 e ampliar 2% ao ano até alcançar 40% em 2031. A PEC 33/2019, do senador Jorge Kajuru (PSB-GO), estabeleceu 12% de complementação no primeiro ano, 15% no segundo e 30% a partir do terceiro. Já a PEC 15/2015, que está sendo discutida na Comissão Especial do Fundeb da Câmara, relatada pela Deputada Professora Dorinha (DEM-GO), propôs aumentar de 10% para 15% no primeiro ano do novo Fundeb e ampliar 1,5% por ano até atingir 30% em 2031. Apesar dessas diferenças iniciais, quando esta matéria estava sendo concluída havia informações de que o relatório da proposta da Câmara, que está mais avançada no debate, deve expressar um consenso em torno de um único projeto, prevendo uma complementação que fique no meio do caminho entre os 30% e os 40%. A reportagem tentou entrevistar a Deputada Professora Dorinha, chegou a enviar perguntas por orientação da sua assessoria de imprensa, mas não obteve resposta. O senador Flavio Arns (Rede-PR), relator da PEC 15/2019, confirmou que o relatório apresentará uma “grande elevação da complementação da União ao Fundeb”, ressaltando que o objetivo “estabelecer um campo político de consenso para agilizar ao máximo a tramitação das PECs existentes em ambas as Casas”.

Perguntado pela reportagem se apoia algum dos projetos, o MEC respondeu, via assessoria de imprensa, que a “tramitação das proposições depende dos encaminhamentos e da agenda de trabalhos do Congresso Nacional”. Sobre a complementação da União, no entanto, o Ministério afirmou, em data anterior à publicação do relatório, que sua proposta coincide com a “redação sugerida para a PEC 15/2015, aliado a uma ampliação sustentável apta a conferir maior eficácia à política pública de financiamento da educação básica”. Em apresentação feita no dia 25 de junho, durante uma audiência pública na comissão especial da Câmara que discute o Fundeb, o MEC usou os cálculos produzidos pelo Movimento Todos pela Educação para defender os 15%. E aqui, casada com uma escolha relativa à complementação da União, aparece uma outra proposta de redistribuição dos recursos.

Dividir que bolo?

O argumento do TPE, que aparece embutido na apresentação do MEC, é de que, além de pouco, o dinheiro é mal distribuído. Como você já leu acima, hoje o Valor Aluno Ano de referência para que se receba ou não complementação da União é o do estado. Uma vez estabelecido, o VAA é o mesmo para a rede estadual e para todas as redes municipais daquele estado, independentemente de quem arrecadou mais ou menos. Isso garante o caráter distributivo do Fundeb entre os municípios de um mesmo estado. O problema é que até as regiões mais ricas têm municípios carentes e vice-versa. “Um estado relativamente rico como o Paraná tem muitos municípios pobres”,

ABR/FÁBIO RODRIGUES



Audiência pública da Comissão Especial do Fundeb na Câmara

exemplifica Caio Callegari, coordenador de projetos do Todos Pela Educação. Por isso, argumenta, seria mais equitativo se o dinheiro da União chegasse aos entes federativos, podendo ser destinado diretamente aos municípios com menor arrecadação, independentemente da posição do estado no *ranking*.

O argumento é que, ao mesmo tempo, isso aumentaria o número de entes federativos contemplados com recursos da União. “Os municípios muito pobres de Minas Gerais, Mato Grosso, Acre, passariam a receber e, portanto, você teria uma redistribuição nacional muito mais potente”, defende Caio.

Entre os entrevistados desta reportagem, ninguém discorda desse cenário desenhado. Mas há divergências principalmente sobre aquilo que se entende como prioritário para atacar o problema. “São Luiz é pobre também”, exemplifica Luiz Araújo. “Não adianta distribuir a miséria”, completa Daniel Cara, coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, defendendo que o “fator distributivo mais estrutural” que se pode alcançar com o Fundeb é ampliar significativamente os recursos do governo federal. “Todo esse debate sobre mecanismo de distribuição é também uma forma de tirar a atenção daquilo que é central: o aumento da complementação da União”, opina. Seu argumento é que, embora haja, de fato, municípios pobres de estados mais ricos que, teoricamente, precisariam mais dos recursos, o dinheiro que existe hoje não é suficiente para ninguém, portanto não é uma boa estratégia retirar recursos mesmo dos municípios mais ricos. É preciso considerar, diz, que esses grandes municípios “já fizeram toda uma previsão de leis de valorização de carreira, de pagamentos de professores, de reformas de escola” contando com os recursos que têm disponíveis. Cortar isso, mesmo em prol das cidades menores, alerta, trará novos problemas. “Todo o setor empresarial fala em combate às desigualdades, só que para distribuir a miséria. Mas, distribuindo a miséria, você não garante direito”, provoca.

Segundo Caio, também é preocupação do TPE que não haja “retrocesso educacional nas redes de ensino”. “Se você faz um processo redistributivo, pode acabar tirando recursos de governos estaduais que hoje não têm a menor condição de desinvestir em educação”, reconhece. E, para evitar isso, eles apostam em dois caminhos principais.

O primeiro é fazer essa mudança lentamente. “Um modelo de transição que mantenha a atual complementação por um tempo e vá decaindo de forma que essa queda lenta seja equilibrada pelo crescimento econômico”, explica Caio. De acordo com as simulações feitas pelo Todos pela Educação, com 15% de complementação da União, seriam necessários nove anos de transição para tornar a distribuição desses recursos mais equitativa com “perda zero para as redes estaduais e capitais”. Com 30% de participação federal, esse tempo cai para seis anos. Essas simulações, no entanto, baseiam-se em dados de 2015 dos estados e municípios. E, o que é mais importante, preveem um crescimento econômico de 2,3% do PIB brasileiro, entre 2020 e 2030, a partir de uma projeção feita pela Instituição Fiscal Independente, ligada ao Senado. Mas não faltam dúvidas sobre a razoabilidade dessa expectativa: a previsão de crescimento para 2019, que chegou a ser de 2%, hoje está em 0,8% do PIB, de acordo com projeções de várias entidades, inclusive o Fundo Monetário Internacional (FMI). A pergunta é: e se não houver crescimento econômico? Caio reconhece que, embora as apresentações públicas disponíveis do TPE falem em 2,3%, eles já estão trabalhando com projeções de 1,3% do PIB. E, nesse “cenário mais pessimista”, o tempo de transição para que não haja prejuízo às redes estaduais e grandes municípios aumenta, segundo ele, para dez anos. O problema é que, se demorar uma década e a complementação da União não subir consideravelmente no curto prazo, esses municípios que mais precisam de recursos não conseguirão chegar a 2024 com o VAA de R\$ 4,3 mil – que é o que o próprio Todos pela Educação considera o mínimo para se atingir o Ideb 6, como manda o PNE. E que, vale registrar, outras entidades, como a ‘Campanha’, consideram muito insuficiente.

Para o representante da Fineduca, o caminho para tornar o Fundeb mais redistributivo sem piorar a situação atual de nenhuma rede é ‘mudar a regra’ apenas para o dinheiro a mais que a União investir. Na prática, isso significa que os 10% de complementação que existem hoje continuariam sendo distribuídos pela regra atual, de modo que nenhum estado ou município, mesmo ‘rico’, seja desfinanciado nem agora, nem depois. Novos desenhos que permitam a destinação de recursos federais diretamente aos municípios mais pobres se dariam somente com o dinheiro a mais que for comprometido pelo governo federal. Josué Modesto concorda, dizendo que esta proposta atende aos interesses e preocupações do Consed ao garantir que “não haverá prejuízo para quem hoje está acima do mínimo”. “É difícil fazer transição brusca porque mesmo entre quem está recebendo recurso *per capita* mais elevado, a maior parte disso está comprometida com pagamento salarial”, argumenta.

O segundo caminho apontado pelo Todos pela Educação para se atingir o que eles consideram uma maior equidade na distribuição dos recursos passa pelo debate sobre o volume de contribuição de todos os entes federados, e não apenas do governo federal. “A gente então vai só pedir que o governo federal participe mais? Isso é toda a tônica do [caráter] mais redistributivo do novo Fundeb?”, questiona Caio, que completa: “O governo federal também está falando que não tem dinheiro, está em profundo ajuste fiscal”. Uma das “distor-

ções” do atual modelo, segundo o assessor do ‘Todos’, é que não se levam em conta nos cálculos de maior igualdade os recursos tributários que os municípios têm fora do Fundeb. “Alguns municípios têm grandes arrecadações de IPTU, de ISS, de ITBI ou do ICMS – porque nem todo ICMS entra no Fundeb. E esses municípios acabam sendo beneficiados com o Fundeb embora tenham muito dinheiro fora”, argumenta.

O pesquisador da Fineduca discorda. Sua primeira ponderação é que boa parte dos cálculos que tentam mostrar o volume de dinheiro extra-Fundeb dos municípios acabam juntando, no bolo, recursos “carimbados”, que já são de uso obrigatório, como aqueles que vêm do salário-educação, utilizado para gastos como alimentação e uniforme escolar. Segundo ele, muitas vezes entra nessa conta também o reforço que vem do governo federal como, por exemplo, o material recebido pelo Programa Nacional do Livro Didático. “Assim você enriquece artificialmente o município”, diz Marcelino. Mas o principal argumento, segundo ele, é que o número de cidades que, de fato, contam com altos recursos próprios extra-Fundo é muito pequeno. “Quando você olha as propostas de novo Fundeb que estão circulando, percebe que ‘o grande olho’ está sobre a receita própria dos municípios, que é a arrecadação de IPTU, ISS etc. Parece muito dinheiro. Mas por que isso não resolve a questão do Fundo? Porque ele fica restrito a cerca de 500 municípios”, explica. E exemplifica: “Rio de Janeiro e São Paulo arrecadam muito de receita própria, mas 90% dos municípios brasileiros não arrecadam praticamente nada”.

Marcelino não nega que esse seja um elemento importante na discussão do Fundeb, mas alerta que está longe de resolver a questão. E resume: “Dá para colocar mais um pouco de recursos dos municípios no Fundo? Dá, mas isso não refresca”. Sobre os estados, sua posição, como pesquisador, é que não é possível aumentar a participação, primeiro porque eles já bancam as universidades estaduais, e segundo porque, diferente dos municípios, na esfera estadual a cesta que compõe o Fundeb envolve todos os impostos. “Resumindo: ou o governo federal muda o seu papel no financiamento da educação básica ou não tem conversa”, diz.

Mas tem dinheiro?

O debate sobre como e, principalmente, com quanto a União deve participar do financiamento da educação básica não vem de hoje: segundo Luiz Araújo, que acompanhou todo o processo de discussão e aprovação do Fundeb, ele estava presente já na origem da medida. O professor lembra que, naquela época, diferente do que acontece agora, a proposta de criação do Fundo partiu do Executivo – tal como tinha sido antes com o Fundef, que financiava só o ensino fundamental –, mas o projeto original era de que o governo federal participasse com um valor fixo, corrigido pela inflação. Foi no debate no Congresso, e com ampla mobilização social, diz, que se chegou à fixação de um percentual.

Tantos anos depois, em audiência sobre o tema na Câmara dos Deputados, o ministro da Educação, Abraham Weintraub, foi enfático ao afirmar que qualquer aumento da par-

ticipação da União acima dos 15% que o governo propõe só pode ser discutido “mais para frente”, e dependendo da situação fiscal do país. Além disso, uma preocupação manifestada por vários entrevistados desta reportagem é garantir que, para aumentar a sua participação no Fundeb, o governo federal não retire recursos de outros programas que são destinados a estados e municípios. “Trocar seis por meia dúzia não me parece bom. Tirar recursos que hoje são dos programas geridos pelo FNDE [Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação] e repassar direto para o Fundeb não é exatamente o que nós gostaríamos”, alerta o representante do Consed. Embora num cenário de poucos recursos qualquer tostão faça falta, a realidade é que a maior parte do que o governo federal manda hoje para estados e municípios é dinheiro carimbado, referente à parcela do salário-educação que fica na União para ser distribuída, e que não pode mesmo ser desviada para o Fundeb. As iniciativas voluntárias de fomento, como o Pnate, que financia o transporte escolar, existem cada vez em menor número, pondera Luiz Araújo.

O discurso da “responsabilidade fiscal” também está presente no desenho defendido pelo Todos pela Educação, de um aumento escalonado de 1,5% ao ano chegando a 30% em 2031. Ao comentar a PEC 65/2019, que estabelece 40% ao final de dez anos, Caio Callegari reconhece que “quanto maior a complementação, melhor”, mas ressalva: desde que “haja dinheiro”. E há?

Para Daniel Cara, essa é uma “falsa questão” que joga para a sociedade civil e para o Congresso um problema que é do Executivo. Mesmo assim, atores envolvidos nesse debate têm feito o esforço de propor fontes alternativas para essa ampliação de gastos. O uso de dinheiro dos *royalties* do petróleo, da venda de ações do BNDES-Par, das subsidiárias das estatais que eventualmente sejam privatizadas e de um fundo de imóveis da União são algumas das sugestões apresentadas pelo estudo do Todos pela Educação. O problema, diz o coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, é que, embora seja bem-vindo, por exemplo, que o dinheiro de imóveis públicos venha para a educação, esses recursos de patrimônio não são permanentes. E o Fundeb é. Por isso, defende, a saída é aumentar a arrecadação, mexendo no atual modelo de tributação.

Esse é o caminho que tem sido apontado também pelo senador Flavio Arns (Rede-PR). Primeiro, ele alerta que é preciso ter uma maior “eficiência na arrecadação” geral, referindo-se, por exemplo, a municípios que cobram alíquotas muito baixas de alguns impostos. Já sobre a complementação da União, ele tem apresentado uma proposta bem concreta: voltar a tributar lucros e dividendos de pessoa física, o que, pelos seus cálculos, traria em torno de R\$ 120 bilhões por ano aos cofres públicos. “São 500 mil pessoas que têm rendimentos mensais de lucros de R\$ 350 mil ou mais por mês e não pagam imposto de renda! Isso é muito mais importante do que a reforma da Previdência”, argumenta, explicando que essa mudança não requer a aprovação de nenhuma reforma tributária para acontecer. “Basta haver uma decisão política do governo”, diz. ○

UNIVERSIDADE

O papel da universidade é buscar a verdade sem qualquer constrangimento. Por mais atual que pareça, a origem da ideia resumida nessa frase é bem mais remota que o Brasil do século 21: data de 1808, ano de criação da Universidade de Berlim, marco fundador do conceito moderno de ‘universidade’. Com idealização e atuação decisiva do filósofo e diplomata Wilhem Von Humboldt, nascia ali para se espalhar pelo mundo o desenho de uma instituição que tem na indissociabilidade entre ensino e pesquisa a sua grande identidade e na autonomia, principalmente científica, um critério de sobrevivência. “Nessa concepção, a universidade pública é instituída pelo Estado, mas deve ser autônoma em relação a esse mesmo Estado, ao governo, aos credos religiosos e aos interesses particularistas”, resume Roberto Leher, pesquisador da área de educação e ex-reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a pioneira do país.

A experiência alemã representou, de fato, uma mudança de modelo em relação à instituição que tinha surgido oito séculos antes, com a criação da Universidade de Bolonha. Como explica Waldir Caudilla, professor aposentado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), lá a novidade foi uma resposta às necessidades das “corporações” – principal significado da palavra *universitas*. Nascidas na Idade Média, as chamadas corporações de ofício reuniam pessoas que desempenhavam uma mesma função, como os artesãos, por exemplo. E essa é, segundo Caudilla, a grande identidade da universidade ocidental na sua origem: o fato de que nela ingressavam “profissionais”. “Trata-se de uma corporação que vai fazer ‘mentefatos’ em vez de artefatos”, brinca.

Essa característica, inclusive, ajuda a resolver uma certa controvérsia histórica sobre qual teria sido a primeira universidade do mundo. Isso porque há quem localize essa origem numa experiência do Cairo, no remoto ano 998, onde se organizou a instrução de estudantes de uma mesquita. Caudilla explica que as mesquitas, de fato, não são apenas um lugar de oração, mas também de estudo do Alcorão que, por sua vez, era também uma referência para se estudar a natureza e a sociedade. Mas ali não estava presente o objetivo profissional das corporações nem a relação entre ensino e pesquisa que se tornará definidora da universidade. Por isso, diz, “pelo conceito do Ocidente”, não há dúvida de que Bolonha foi a pioneira no mundo.

Disputa pelo pioneirismo no Brasil

Por aqui, a primeira experiência registrada pela historiografia oficial foi a Universidade do Brasil, atual UFRJ, criada tardiamente, em 1920. Mas também sobre isso não há consenso absoluto. “Talvez um amazonense radical vá dizer que a pioneira foi a Universidade de Manaus”, brinca Caudilla, lembrando “experiências efêmeras” que ocorreram em alguns estados antes do marco fundador – a Universidade Federal do

Paraná reivindica, ainda hoje, em texto do seu site oficial, o título de “mais antiga do Brasil”.

Nessa briga pelo pódio, há quem inclua também a USP, nesse caso, mais por rigor conceitual do que por anterioridade. É que a pioneira Universidade do Brasil foi criada por um decreto presidencial que reuniu sob um mesmo nome e uma mesma administração três instituições que já existiam: a Escola Politécnica, a Faculdade Nacional de Medicina e a Faculdade Nacional de Direito. “Mas no dia seguinte, tudo continuou como antes”, conta Waldir Caudilla. E completa: “Só há universidade para valer quando há, além de todos os conjuntos de faculdades e institutos profissionais, um núcleo que realmente dê uma certa unidade”. Foi exatamente essa, segundo ele, a novidade trazida pela USP 14 anos depois, concretizada na criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras como um espaço pelo qual todos os estudantes deveriam ingressar, independentemente do curso. O projeto, muito inspirado no modelo francês, era fornecer uma formação filosófica e o aprendizado de uma “ciência pura” – tanto na área de humanas quanto em exatas – antes de o aluno seguir a trajetória na sua carreira específica.

Mesmo sendo uma “deturpação” da ideia original de universidade ligada à corporação, para o professor, essa é a “essência” da instituição a que se deu o nome de universidade. “A universidade precisa ter um equilíbrio entre cultura geral e conhecimento especializado. A cultura geral sem o conhecimento específico é diletantismo. Já a formação especializada sem a cultura geral faz a pessoa ficar isolada no seu mundinho, esquecendo o resto”, define, lamentando que o “drama” atual é exatamente um pragmatismo excessivo que “implode” essa ideia.

Tentativa semelhante à aposta da USP se deu logo no ano seguinte, 1935, com a criação da Universidade do Distrito Federal, no Rio de Janeiro, um projeto do famoso educador Anísio Teixeira. De acordo com Caudilla, aí se propunha também um ciclo básico de ensino, ancorado na defesa de que o país tinha que se tornar autônomo na produção de ciência básica e aplicada. Durou meros quatro anos: foi extinta por decreto com algumas partes incorporadas à Universidade do Brasil.

Um modelo híbrido

Mas nem só de ensino se construiu essa história. No Brasil, a Constituição Federal caracteriza a universidade a partir de um tripé que inclui também, de forma indissociável, a pesquisa e a extensão. Leher conta que a extensão universitária – que é a articulação do conhecimento produzido no ensino e na pesquisa com a comunidade externa – chegou ao Brasil como influência do Movimento de Córdoba, de 1918, quando estudantes do interior da Argentina se mobilizaram por mudanças que, entre vários outros pontos, exigiam uma universidade aberta ao povo. Essa herança, no entanto, chegou ao Brasil também com atraso, já na década de 1960, vocalizada, principalmente, pelo movimento estudantil que, em plena ditadura empresarial-militar, colocou na pauta a urgência de uma reforma universitária.

Por aqui, o pomo da discórdia foram os chamados “excedentes”. É que, naquela época, o exame para o ingresso dos estudantes ao ensino superior estabelecia como aprovados todos aqueles que alcançassem uma nota mínima. “O drama se deu quando um número de estudantes passou no vestibular, mas não havia vagas. Eles sobraram”, conta Leher, explicando como esse foi o ponto de partida para a luta estudantil que levou o regime militar a implementar uma reforma. Entre outras coisas, o vestibular passou a ser classificatório, o que mantinha o funil de entrada nas universidades, mas acabava com a figura dos excedentes. Outras mudanças reconhecíveis na universidade de hoje também vieram dessa reforma – são exemplos a criação dos departamentos no lugar das cátedras e o sistema de créditos em vez das disciplinas anuais.

Expansão pelo privado

Foi também nessa época, pelas mãos dos militares, que o país adotou uma estratégia de expansão das vagas de ensino superior que duraria até hoje – e a opção foi pela ampliação do setor privado. Para se ter uma ideia, em 1960, 58,6% das matrículas de graduação estavam na rede pública, uma curva que se inverte, fazendo com que em 1970, apenas dois anos após a Reforma, mais da metade (50,5%) já estivesse em instituições privadas. E essa tendência só se agravou: com um pequeníssimo recuo em 1990, a rede particular cresceu até alcançar 73,2% das matrículas em 2010. Mais do que dados estatísticos, essa trajetória informa diretamente sobre o destino da forma universidade no Brasil, já que a maioria das instituições de ensino superior (IES) privadas oferecem formação, mas não são universidades.

É que a legislação brasileira reconhece três tipos de instituições de ensino superior – as universidades, os centros universitários e as faculdades. “As universidades se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. São instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”, define a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, detalhando ainda que, nesse caso, pelo menos um terço do corpo docente deve trabalhar em regime integral e ter titulação acadêmica de mestrado ou doutorado. Os centros universitários – que representam uma progressão das faculdades criadas pelo menos seis anos antes e bem avaliadas pelo MEC – são caracterizados pela lei como instituições com “excelência” no ensino. Devem ter o mesmo percentual de mestres ou doutores que as universidades, mas a exigência sobre a dedicação integral é de apenas um quinto dos professores. Para as faculdades, não há exigência semelhante, embora a titulação do corpo docente seja um critério levado em conta nas avaliações. Diferente das outras duas categorias, elas não têm autonomia, o que significa que precisam submeter ao MEC as propostas de criação de novos cursos.

Mas como isso se expressa em números? Dados do censo da educação superior produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC) mostram

que, em 2017, 87,9% das instituições de ensino superior no Brasil eram privadas. Naquele ano, havia 2.448 IES no país, entre as quais apenas 199, ou 8%, eram universidades. Embora em franca minoria, as universidades eram responsáveis por 53,6% das matrículas da educação superior. E mais: entre as universidades, 53,3% eram públicas. Já no rol das particulares, 87,3% estavam na categoria de faculdades. “Entre as privadas, são muito poucas aquelas que podemos caracterizar como instituições que possuam uma característica propriamente universitária”, opina Leher, destacando, entre as exceções, as universidades católicas (PUCs). “O requisito da indissociabilidade [entre ensino, pesquisa e extensão] requer a existência de pesquisa sistemática e em todas as áreas”, explica, classificando como “frágil” a regulamentação da LDB que estabelece os critérios dessa classificação.

Retrato da universidade brasileira

Mesmo a opção pela expansão privada não mudou o fato de que, ainda hoje, no Brasil, o ensino superior – e ainda mais a universidade – é para poucos. Houve crescimento: entre 2002 e 2012, a taxa líquida de matrículas no ensino superior (que considera apenas pessoas entre 18 e 24 anos, ou seja, na faixa etária correspondente ao nível de ensino) subiu de menos de 10% para 15,4%. Mesmo assim, os números estão muito abaixo de países como México e Argentina, que, em 2012, tinham, respectivamente, taxas de 17,4% e 28,6%. Os dados mais atualizados, de 2017, mostram uma taxa líquida de 17,8%. A meta 12 do Plano Nacional de Educação em vigor estabelece que ela deve chegar a 33% até 2024, mas os estudos que têm acompanhado a evolução do PNE mostram que, pelo menos por enquanto, esse objetivo parece difícil de ser cumprido.

Já na ponta da pesquisa, as universidades – basicamente as públicas – nadam de braçada. Um estudo divulgado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em 2018, e produzido pela empresa norte-americana *Clarivate Analytics* com dados entre 2011 a 2016, mostrou que mais de 95% da produção científica brasileira vêm das universidades públicas. Entre as 20 que mais produzem – com a USP no topo –, 15 são federais e cinco são estaduais.

Outra boa notícia é que a universidade brasileira se diversificou. Dados de uma pesquisa feita pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) em 2018 mostram que hoje mais de 70% dos estudantes das universidades federais são de baixa renda, vivendo em famílias em que cada pessoa ganha no máximo 1,5 salários mínimos por mês. Já na sua 5ª edição, o estudo esclarece também que, pela primeira vez, agora os negros são maioria nas universidades federais: 51,2%. “Com toda a complexidade inerente a esse tema, é pelas cotas [lei 12.711/2012] que nós vamos ter pela primeira vez uma mudança de perfil social dos estudantes. E é uma mudança real”, conclui Leher. ○

WALL ST

CRASH DA BOLSA

1929

A BOLSA DE NOVA YORK REGISTROU ONTEM
UM FORMIDÁVEL DESASTRE FINANCEIRO

24 de outubro de 1929 foi o primeiro dia de pânico em Wall Street, o ponto de partida para o pior período da economia norte-americana, a Grande Depressão.

Aquela quinta-feira deu início à crise de 1929, considerada o período de maior instabilidade econômica do século 20 que persistiu ao longo da década de 1930 e terminou apenas com a Segunda Guerra Mundial. Neste dia, a bolsa de valores de Nova York sofreu uma queda de 11% do seu valor após a venda de 12.894.650 ações.

Durante essa época empresas fecharam suas portas, milhões de pessoas se viram sem emprego e, na maioria das vezes, sem proteção social, incapazes de pagar seus aluguéis, reduzidas à espera das distribuições gratuitas de alimentos e agasalhos, levadas ao despejo e à mendicância.

Além dos EUA, alguns dos países atingidos foram Alemanha, Austrália, Canadá, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido. Em nações pouco industrializadas naquela época, como o Brasil e a Argentina, a Grande Depressão acelerou o processo de industrialização.

Alguns dos motivos causadores da crise foram a forte especulação financeira naquele que foi o ápice do liberalismo clássico dos EUA nos anos 20, em um momento em que o Estado não tinha muitas regulamentações para o mercado. O país conseguiu sair da crise com a criação de um novo plano econômico que modificou o papel do Estado. O *New Deal*, como foi chamado, foi implantado por Franklin Delano Roosevelt em 1933.



8º CONGRESSO BRASILEIRO DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS EM SAÚDE
IGUALDADE NAS DIFERENÇAS
ENFRENTAMENTOS NA CONSTRUÇÃO COMPARTILHADA DO BEM-VIVER E O SUS
26 A 30 DE SETEMBRO DE 2019 - JOÃO PESSOA - PB

REALIZAÇÃO

 **ABRASCO** Fórum de Coordenação
de Pós-graduação em
Saúde Coletiva

