

revista

poli

saúde
educação
trabalho

Ano XII — Nº. 69 — mar./abr. 2020



O PESO DA CARNE

Os custos ocultos por trás da cadeia industrial de produção

ENTREVISTA

Cristiane Cabral fala sobre a gravidez precoce no Brasil

REFORMA DO ESTADO

Efeitos do 'Pacote Guedes' sobre a saúde e a educação 25 anos depois da Reforma Bresser Pereira



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 69 - mar./abr. 2020

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

Coordenadora de Comunicação, Divulgação e Eventos

Maíra Mathias

Editores

André Antunes / Cátia Guimarães

Repórteres

Ana Paula Evangelista / André Antunes / Beatriz Mota / Cátia Guimarães / Júlia Neves / Maíra Mathias / Viviane Tavares

Estagiária de Jornalismo

Bianca Bezerra

Projeto Gráfico

José Luiz Fonseca Jr.

Diagramação

José Luiz Fonseca / Marcelo Paixão / Maycon Gomes / Thiago Oliveira

Capa

Maycon Gomes

Mala Direta e Distribuição

Valéria Melo / Tairone Cardoso

Portal EPSJV

Viviane Tavares

Mídias Sociais

Ana Paula Evangelista

Comunicação Interna

Júlia Neves / Talita Rodrigues

Editora Assistente de Publicações

Gloria Carvalho

Assistente de Gestão Educacional

Solange Maria

Tiragem

12.000 exemplares

Periodicidade

Bimestral

Gráfica

Imprimindo Conhecimento

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 / Karol Kobi / Marise Ramos / Raquel Moratori / Sergio Ricardo de Oliveira



CAPA

O custo (oculto) da carne 2

ENTREVISTA

Cristiane Cabral - 'Há várias formas de diminuir a gravidez na adolescência, mas nenhuma delas é deixar de fazer sexo' 10

SAÚDE MENTAL

Quando o trabalho vira sofrimento 14

ESPECIAL EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Educação para a indústria 18

REFORMA DO ESTADO

Impactos da nova Reforma do Estado na saúde e educação 22

RADAR DOS TÉCNICOS

28

PANORAMA

30

O QUE É, O QUE FAZ?

Delegacia da Mulher 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

O CUSTO (OCULTO) DA CARNE

Alta nos preços traz à pauta debate sobre a necessidade de rever o modelo industrial de produção de carne, que tem graves impactos socioambientais

André Antunes

Boa parte dos consumidores brasileiros que foram aos supermercados para comprar carne no final do ano passado tomou um susto na hora de pagar. Isso porque o preço do produto elevou-se de maneira acentuada ao longo de poucos meses. Sob manchetes como ‘Preço da carne bovina aumenta mais de 30% em um mês no Rio de Janeiro’ e ‘Preço da carne atinge maior nível dos últimos 30 anos’, alguns dos principais meios de comunicação do país explicavam que o fenômeno se deu por conta do aquecimento da demanda na China, o maior consumidor de carne bovina do mundo e maior importador da carne produzida no Brasil, que teve sua criação de porcos dizimada pela chamada peste africana, doença que assolava os criadouros do país desde agosto. O aumento da demanda chinesa gerou então uma reação em cadeia: primeiro foram os preços da carne bovina no mercado interno brasileiro que dispararam; em seguida, vieram as altas nos preços da carne de frango e de porco. Em janeiro, segundo a Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA), os preços sofreram uma queda de 10%, mas que não foi suficiente para que retornassem ao patamar do primeiro semestre de 2019, antes do aumento puxado pelo crescimento da demanda chinesa.

O aumento no preço da carne expôs uma contradição central de um modelo de desenvolvimento que, ao mesmo tempo em que alçou o país à condição de um dos maiores exportadores mundiais de carne bovina, de frango e porco contribuiu para tornar o preço desses produtos proibitivo para grande parte dos cidadãos brasileiros.

Mas o preço real da carne vai muito além do que é praticado nas gôndolas dos supermercados, e mesmo os brasileiros que não comem proteína animal estão pagando pelos custos ocultos embutidos nesse processo. E não é de hoje que entidades da sociedade civil têm denunciado esse quadro. Há quatro anos, por exemplo, a Fundação Heinrich Böll lançou a publicação ‘Atlas da Carne: fatos e números sobre

os animais que comemos’, um apanhado dos impactos socioambientais da chamada cadeia industrial da carne. Coordenadora de Programas e Projetos de Justiça Socioambiental da Fundação e organizadora da versão brasileira do Atlas, Maureen Santos resume o problema: “Se a gente colocasse todo o custo daquele produto - a perda de biodiversidade, a quantidade de água utilizada, a quantidade de desmatamento necessária, o subsídio público, as péssimas condições de trabalho nessa cadeia altamente degradante -, seria possível verificar efetivamente como realmente um existe um custo invisível dessa produção de carne, que precisa ser repensada com urgência”.

Impactos ambientais

Os impactos ambientais da produção pecuária no Brasil voltaram ao debate no dia 10 de agosto de 2019, que ficou conhecido como o ‘Dia do Fogo’, quando vastas áreas de Floresta Amazônica foram incendiadas no estado do

Pará. Segundo investigação da Polícia Federal, a ação teria sido orquestrada por produtores rurais para abrir à força novas fronteiras de expansão da pecuária na região amazônica, principalmente em áreas de reservas ambientais e terras indígenas. Não ajudou o fato de, alguns meses depois, o presidente Jair Bolsonaro defender que era preciso “criar boi em terra indígena” para reduzir o preço da carne. “Essas verbalizações do governo federal em relação à redução de áreas protegidas vêm favorecendo o aumento do desmatamento no país. E a pecuária acaba se beneficiando muito dessas áreas desmatadas”, pontua Maureen Santos. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) indicam que o desmatamento na Amazônia foi 85% maior em 2019 do que em 2018. O aumento acendeu um alerta entre ambientalistas, principalmente tendo em vista que a partir de 2020 passam a valer as metas estabelecidas pelo Acordo de Paris, tratado assinado durante a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015, pelo qual os 195 países signatários – entre eles o Brasil – se comprometeram a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa até 2030.

Os dados mostram, no entanto, que o país está caminhando na direção contrária, em grande parte devido ao aumento do desmatamento, principalmente na Amazônia, para expansão de pastagens. As queimadas são a principal fonte de emissão de gases de efeito estufa no Brasil, sendo responsável por mais de 40% do total.

Segundo estimativas divulgadas em novembro do ano passado pelo Sistema de Emissão de Gases de Efeito Estufa (Seeg) do Observatório do Clima, as emissões do desmatamento haviam crescido 3,6% no país entre 2017 e 2018. E o Pará foi o estado com maior taxa de desmatamento, em grande parte ao longo da BR-163, no sudoeste do estado, a mesma rodovia em que se concentraram, em 2019, as queimadas durante o ‘Dia do Fogo’.



PARA PRODUZIR UM QUILO DE FRANGO, SÃO NECESSÁRIOS TRÊS QUILOS DE CEREAIS, E PARA CADA QUILO DE CEREAL PRECISO DE MIL LITROS DE ÁGUA. SÃO TRILHÕES DE TONELADAS DE ÁGUA QUE A GENTE ESTÁ EXPORTANDO EM FORMATO DE PROTEÍNA ANIMAL”

LARISSA BOMBARDI

Mas o impacto ambiental da produção pecuária não se resume ao desmatamento. Para falar de carne é preciso falar também da soja, cultura agrícola que mais cresceu globalmente nas últimas décadas, puxada pelo aumento da demanda por carne em nível mundial. Cerca de 90% da soja produzida no mundo é destinada para a produção de farelo utilizado como fonte de proteína em rações animais. E o Brasil é o segundo maior produtor de soja do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos. Em 2019, segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), o país exportou 78 milhões de toneladas do produto em grãos; na forma de farelo, foram outras 17 milhões de toneladas exportadas. A soja em grãos e o farelo de soja são dois dos dez principais produtos da pauta de exportações brasileiras. “A soja ocupa hoje mais de 30 milhões de hectares no Brasil. É o equivalente ao território da Alemanha”, destaca Larissa Bombardi, professora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP) e autora do atlas ‘Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia’. Ela completa: “Mais de 90% dela é transgênica. Essa dimensão territorial do plantio de soja aliada ao fato de ela ser em grandíssima parte transgênica implica que a soja seja responsável por 52% do volume de agrotóxicos vendidos no Brasil”, diz a geógrafa, que lembra que desde 2008 o país é maior consumidor desses produtos no mundo. “Isso tem uma implicação severa do ponto de vista ambiental e humano, em função do número de pessoas intoxicadas com agrotóxicos no país”, completa. Segundo Larissa, a implicação do avanço da fronteira da soja no território brasileiro é “tremenda”. “Ela significa a supressão de grande parte de biomas, em especial, do Cerrado. E o que vemos é que, enquanto a área de cultivo de soja quase dobrou nos últimos anos, as áreas de arroz, feijão, trigo e mandioca, que são os pilares da alimentação brasileira, diminuíram”, destaca.

Larissa dá destaque também para o milho, que depois da soja e da cana-de-açúcar, é o terceiro cultivo que mais recebe agrotóxicos Brasil. “90% do milho plantado hoje no Brasil é transgênico e utiliza agrotóxicos. E esse milho, junto com a soja, serve de ração principalmente para porcos e frangos, de cuja carne o Brasil é um dos maiores exportadores mundiais na atualidade”, pontua. Larissa completa que, com isso, o país está exportando também uma quantidade enorme de água. “Para produzir um quilo de frango, são necessários três quilos de cereais, e para cada quilo de cereal preciso de mil litros de água. São trilhões de toneladas de água que a gente está exportando em formato de proteína animal”, diz a geógrafa.

Atualmente, segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a atividade que mais consome água no mundo é a agropecuária, que utiliza em média 70% da água doce disponível no mundo. Um terço dessa cota

vai para a produção animal. De acordo um estudo da ONG WWF, são necessários 15,5 mil litros de água para produzir apenas um quilo de carne bovina. “É muita coisa. E grande parte dessa água não é paga porque essas empresas recebem isenções ou têm benefícios para exploração da água nas áreas onde se instalam”, lembra Maureen Santos. O Atlas da Carne, organizado pela pesquisadora, mostrou ainda que o efeito da criação de gado sobre a água não se limita ao consumo dos animais, uma vez que a contaminação de mananciais por nitrato e fósforo contidos no esterco e nos fertilizantes representa hoje um problema em escala mundial nas áreas de produção pecuária.

Um relatório do Instituto Escolhas, ONG voltada para o debate sobre sustentabilidade e políticas públicas, divulgado em janeiro deste ano, calculou a chamada ‘pegada de carbono’ no quilo da carne bovina produzida no país entre 2008 e 2017. Esse é um indicador de contabilização dos impactos ambientais de uma determinada atividade sobre os sistemas ecológicos. Ela representa a quantidade de emissões de gases de efeito estufa e também o carbono que é capturado durante o processo de produção. No caso da cadeia industrial da carne bovina, o cálculo leva em conta não só o desmatamento, mas também itens como as emissões liberadas durante a produção dos insumos agrícolas utilizados, por exemplo, no manejo dos pastos e na produção da soja e do milho usada para ração - como é o caso dos agrotóxicos -, bem como o uso de combustíveis fósseis utilizados ao longo da cadeia logística até a carne chegar ao consumidor final. O relatório apontou que, para cada quilo de carne bovina produzida na região da Amazônia Legal, são liberados 145 quilos de CO₂ para a atmosfera. Já na região do Matopiba, área localizada entre os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, que é vista como a principal área de expansão da fronteira agrícola no Cerrado brasileiro hoje, a pegada de carbono da pecuária é ainda maior: 183 quilos de CO₂ são liberados para a atmosfera

para cada quilo de carne produzida ali. Não é à toa que, em nível mundial, segundo a FAO, a pecuária é responsável atualmente por entre 14% e 18% das emissões de gases de efeito estufa, mais do que o setor de transporte.

Modelo insustentável, sustentado por subsídios públicos

Os críticos desse modelo costumam chamar atenção também para o papel do Estado brasileiro no incentivo a sua expansão. No mesmo relatório divulgado em janeiro, o Instituto Escolhas calculou que o Estado deixou de arrecadar R\$ 123 bilhões entre 2008 e 2017 com benefícios fiscais concedidos à cadeia da carne bovina no país. O valor engloba desde subsídios até anistias e perdões de dívidas, passando por incentivos e renúncias fiscais e concessão de créditos rurais. O valor representa 9,7% do preço médio da carne bovina. Ou seja, quase 10% do valor médio do quilo de carne bovina no período foi de dinheiro público. O relatório apontou ainda que, entre 2008 e 2017, os subsídios corresponderam a 79% do que foi arrecadado em impostos na cadeia da carne bovina: foram concedidas, por ano, R\$ 12,3 bilhões em subsídios, sendo que o valor arrecadado em impostos no setor foi de apenas R\$ 15,1 bilhões ao ano. “Diante da crise fiscal na qual o país vive mergulhado, que sufoca as finanças federal e estaduais e retira a capacidade de o Estado investir em infraestrutura e na melhoria dos serviços públicos para a população, o que justifica o setor da carne bovina receber o atual montante de aporte dos cofres públicos?”, questionam os autores, no relatório.

No caso dos agrotóxicos utilizados massivamente nas culturas de soja e milho que abastecem a produção de ração animal, também é possível destacar o papel do Estado brasileiro na concessão de incentivos fiscais. Segundo relatório publicado em fevereiro pelo Grupo de Trabalho Saúde e Ambiente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), apenas em 2017, os governos federal e estaduais deixaram de arrecadar R\$ 10 bilhões por meio de benefícios fiscais concedidos para a comercialização de agrotóxicos. A maior parte foi de ICMS, de competência estadual, com 63% do total desonerado, seguido pelo IPI, federal, com 16,5%, e pelo Pis/Pasep e Cofins, contribuições sociais federais destinadas ao financiamento da Seguridade Social, com 15,6% do total dos benefícios fiscais concedidos aos agrotóxicos em 2017. “O Estado está mediando o interesse dessas empresas, captando recursos diretamente da sociedade e oferecendo, de graça, para empresas transnacionais. Então o Estado abre mão do dinheiro que lhe é devido por essas empresas, e por outro lado, atrela a concessão de crédito rural pelos bancos públicos à compra de produtos que utilizam agrotóxicos”, destaca Larissa Bombardi. E completa: “Essa política alimenta uma lógica de produção de commodities que impacta o território, impacta o preço dos alimentos, impacta a diminuição da produção de alimentos em si no Brasil. Enquanto isso, 15 pessoas morrem subnutridas por dia no país, que está importando inclusive feijão. O Brasil é o maior exportador mundial de carne, mas o preço da carne no país é absurdo”.

De uma ponta a outra da cadeia, péssimas condições de trabalho

Do pasto ao prato, a cadeia de produção da carne é responsável por uma série de violações de direitos humanos e trabalhistas, que vão desde o trabalho em condições análogas à escravidão até as péssimas condições dos trabalhadores nos frigoríficos e abatedouros.

Segundo dados do Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas, plataforma digital que reúne dados sobre o tema, uma parceria entre a Organização Internacional do Trabalho (OIT) Brasil e o Ministério Público do Trabalho (MPT), a criação de bovinos para corte é o setor econômico com maior

número de trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão no país entre 2003 e 2018. Foram 5.990 trabalhadores da pecuária de corte recuperados no período, 32% do total. O cultivo da soja, por sua vez, foi responsável por outros 257 trabalhadores, cerca de 1% do total.

Em 2019, segundo a Coordenadora Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT, a procuradora Lys Sobral, foram resgatados 1.054 trabalhadores em 111 estabelecimentos, sendo que 87% deles ocorreram no meio rural. A pecuária figurou novamente no topo da lista dos setores com maior número de casos, atrás apenas da produção de carvão vegetal e do cultivo de café. Foram 95 trabalhadores nessas condições encontrados em estabelecimentos de criação de bovinos para corte em 2019. “Já aconteceu de chegar a uma fazenda que tinha até hospital para gado, enquanto em um lugar mais afastado da propriedade verificamos grupos de trabalhadores em condições extremamente degradantes, sem alojamento, sem alimentação, sem transporte”, lembra Lys. Condições degradantes de trabalho, explica, são uma das **quatro modalidades** de trabalho análogo à escravidão previstas pela legislação brasileira, sendo a mais frequentemente verificada. “É quando o meio ambiente de trabalho está de tal forma ruim que fere a dignidade do trabalhador. São alojamentos em péssimas condições ou inexistentes, alimentação de péssima qualidade ou inexistente, trabalhador do campo que não recebe nenhum tipo de alojamento pelo seu empregador, às vezes tendo que dormir em uma palha rearranjada como cama. São alojamentos sem banheiro, sem separação de camas, onde dormem muitas pessoas no mesmo ambiente, em que a cozinha é só uma panela improvisada numa fogueira, e os trabalhadores têm que pegar a lenha”, exemplifica.

Outro problema é que o trabalho de fiscalização e de resgate de trabalhadores não tem sido suficiente para impedir que as empresas flagradas utilizando mão de obra escrava continuem comercializando seus produtos e lucrando. Uma investigação da ONG Repórter Brasil publicada no final do ano passado, por exemplo, constatou que três grandes redes de supermercados – Pão de Açúcar, Carrefour e Cencosud, que têm mais de 2 mil estabelecimentos no país – compraram produtos de frigoríficos que adquirem gado de pecuaristas flagrados utilizando mão de obra análoga à escravidão e incluídos na chamada ‘lista suja’ do trabalho escravo, cadastro do governo federal que identifica empregadores e pessoas que cometeram esse crime. Segundo Lys Sobral, o MPT trabalha atualmente na implantação de um projeto para mapear as cadeias produtivas dos setores mais frequentemente



JÁ ACONTECEU DE CHEGAR A UMA FAZENDA QUE TINHA ATÉ HOSPITAL PARA GADO, ENQUANTO EM UM LUGAR MAIS AFASTADO DA PROPRIEDADE VERIFICAMOS GRUPOS DE TRABALHADORES EM CONDIÇÕES EXTREMAMENTE DEGRADANTES, SEM ALOJAMENTO, SEM ALIMENTAÇÃO, SEM TRANSPORTE”

LYS SOBRAL

Além das condições degradantes, configuram situações de escravidão moderna o trabalho forçado, a servidão por dívidas e a jornada exaustiva. “Trabalho forçado é quando existe coação, seja ela física, psicológica ou moral. A servidão por dívidas acontece quando se imputam aos trabalhadores dívidas ilegais, principalmente relacionadas a transporte e aos instrumentos de trabalho. Já a jornada exaustiva acontece quando, pelas condições daquele trabalho, o tempo durante o qual o trabalho é desempenhado leva a uma exaustão do trabalhador, um desgaste físico extremo que pode impossibilitar que ele tenha convivência social e familiar”, explica Lys Sobral. Segundo a procuradora do MPT, o número de resgatados é apenas a ‘ponta do iceberg’ de um problema que tende a piorar, com um quadro de agravamento da miséria e da extrema pobreza. “Porque a exploração do trabalho escravo nada mais é do que a exploração extrema de pessoas que estão em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Nesse cenário a tendência é que isso aumente, e a gente não tem como alcançar todos os casos. Faltam recursos”, alerta a procuradora. Ela ressalta ainda que embora a área de combate ao trabalho forçado dentro do MPT tenha conseguido manter seu orçamento, o mesmo não pode ser dito dos órgãos do Poder Executivo que operam nessa área. Segundo ela, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel, que encabeça as operações de fiscalização de estabelecimentos suspeitos de utilizar mão de obra escrava e que após a extinção do Ministério do Trabalho passou a estar vinculado ao Ministério da Economia, vem sofrendo um desmonte ao longo dos últimos anos. “O órgão já contou com dez grupos nacionais de auditores em 2015. Atualmente são quatro para atender o Brasil todo”, lamenta.

flagrados. “Está no começo, mas a ideia é envolver todas as cadeias. A sociedade vem cobrando dos órgãos de fiscalização que monitorem as empresas para que não adquiram produtos oriundos do trabalho escravo, e que controlem a cadeia produtiva para que as punições não se deem só lá na ponta”, diz a procuradora.

Se não chegam a configurar trabalho análogo à escravidão, as condições de trabalho nos frigoríficos, estão longe de ser favoráveis à saúde e segurança do trabalhador. Tanto que os frigoríficos são, já há algum tempo, a atividade industrial que mais gera acidentes de trabalho e doenças ocupacionais no Brasil. E isso mesmo após dez anos de criação do Projeto Nacional de Adequação do Meio Ambiente de Trabalho em Frigoríficos, iniciativa dentro do MPT. “O trabalho em frigoríficos expõe os trabalhadores a uma verdadeira sinergia de riscos, como ritmo excessivo de trabalho, riscos de acidentes de cortes e amputações, ruído excessivo, frio constante, exposição a agentes biológicos, deslocamento excessivo de cargas, vazamento da amônia, força excessiva, dentre outros”, enumeram os procuradores Priscila Schvarcz, Sandro Sardá e Lincoln Cordeiro, coordenadores do projeto, que responderam em conjunto às perguntas enviadas pela reportagem da Poli à assessoria de imprensa do MPT.

Dados do Anuário de Acidentes do Trabalho do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) apontam para um aumento no número de acidentes de trabalho nos frigoríficos: de 18.033 em 2016 para 22.545 em 2018, um crescimento de 25% no período.

Segundo relatório do Instituto Escolhas, Estado deixou de arrecadar 123 bi entre 2008 e 2017 com benefícios fiscais concedidos à cadeia da carne bovina no Brasil. Subsídios públicos representam 10% do preço da carne



O número de Comunicações de Acidentes de Trabalho, as CATs, emitidas no setor de abate e processamento de carnes, por sua vez, cresceu 11% de 2017 para 2018, de 16.328 para 18.102. O mesmo se deu em relação aos benefícios previdenciários concedidos no período: foram 24.531 auxílios doença concedidos a trabalhadores de frigoríficos em 2018, contra 22.866 no ano anterior. Entre 2012 e 2018, segundo os coordenadores do projeto, o setor frigorífico foi responsável por 114.139 CATs envolvendo lesões com cortes, laceração, punctura, esmagamentos e fraturas, e foram concedidos cerca de 31 mil auxílios doença a trabalhadores do setor.

Atualmente, segundo os procuradores, causa preocupação o processo de revisão das Normas Regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho, que vem se desenrolando desde o ano passado em um processo encabeçado pelo Ministério da Economia. Eles temem retrocessos especialmente em uma delas, a NR 36, de 2013, que estabelece requisitos mínimos para avaliação, controle e monitoramento dos riscos à saúde e segurança no trabalho dos empregados da indústria de abate e processamento de carnes, que segundo os coordenadores foi resultado direto do trabalho do Projeto Nacional de Adequação do Meio Ambiente de Trabalho em Frigoríficos do MPT. “Com a aprovação da NR 36 verificamos significativa melhora das condições encontradas anteriormente à edição da Norma. Todavia, sabe-se que atualmente há um processo de revisão das normas. Com efeito, o processo preocupa sobremaneira o MPT, porquanto pode representar retrocessos”, alertam.

O cenário anterior à edição da norma foi denunciado em um documentário produzido pela Repórter Brasil em 2011 chamado ‘Carne e Osso’, que retratou a dura rotina de trabalho nos frigoríficos de abate de aves, suínos e bovinos no Sul e Centro-Oeste do Brasil. Nele há depoimentos sobre problemas como o ritmo acelerado de trabalho, que, segundo os procuradores do MPT, segue sendo o principal fator

de adoecimento entre os trabalhadores de frigoríficos, principalmente aqueles voltados ao abate de aves. Segundo trabalhadores retratados no documentário, em determinadas períodos em que as metas de produção aumentavam em razão de contratos de exportação de frango firmados pela empresa, chegavam a passar pela esteira quase 2 mil carcaças de frango por dia para serem desossadas, a um ritmo frenético em que restavam apenas alguns segundos para os trabalhadores afiarem as facas. Não à toa, à época, dados da Previdência Social indicavam que o risco de um trabalhador de frigorífico desenvolver uma tendinite era 743% maior ao de qualquer outro. Segundo os coordenadores do Projeto Nacional de Frigoríficos do MPT, um dos principais resultados das fiscalizações foram acordos firmados com as três maiores empresas do setor de frigorífico de aves do país – Brasil Foods, JBS e Aurora – para redução do ritmo de trabalho nas plantas. “Um dos grandes focos de atuação no ano de 2019 foi justamente dar efetividade aos acordos firmados. Ainda existe um longo caminho por trilhar. É necessário reduzir o ritmo de trabalho, adotar medidas seguras no uso da amônia, reduzir o deslocamento de cargas, melhorar as condutas médicas e evitar longas jornadas. Qualquer legislação contrária a este resguardo essencial à saúde do trabalhador do setor representa um enorme retrocesso”, alertam.

O que a carne tem a ver com as ‘superbactérias’?

‘Carne de frango tem muito hormônio’. Você já deve ter ouvido uma frase como essa, utilizada com alguma frequência como justificativa para o rápido crescimento dos frangos criados em granja, que chegam a atingir 3kg com mais ou menos 40 dias de idade. Mas, na realidade, a administração de hormônios na avicultura é proibida no país desde 2004 por uma Instrução Normativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). No entanto, outra prática comum da in-

dústria da carne – essa sim utilizada também como forma de promover o crescimento mais rápido não só de frangos, mas de porcos e bois também – segue sendo legal por aqui, assim como em vários países do mundo: o uso de antibióticos na criação animal. E isso a despeito de ter uma relação direta com um dos maiores problemas de saúde global dos nossos tempos, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS): a chamada resistência antimicrobiana, que tem a ver, em parte, com a maneira como a humanidade tem feito uso desses medicamentos.

A resistência antimicrobiana é um processo pelo qual determinados microrganismos (como bactérias, fungos e vírus) desenvolvem defesas aos fármacos utilizados para erradicá-los. Na medida em que são expostos a mais e mais drogas, esses microrganismos passam por um processo acelerado de seleção: morrem os vulneráveis, mas sobram aqueles com predisposição genética para apresentar resistência, que encontram condições ideais para se proliferarem. O resultado é que, em pouco tempo, as drogas utilizadas para matar determinadas espécies de microrganismos perdem sua eficácia. No caso dos antibióticos, o uso intensivo desses medicamentos – inclusive na criação de animais para abate – contribui fortemente para o surgimento das chamadas ‘superbactérias’. Não faltam exemplos na história recente para ilustrar os riscos para a saúde humana do uso indiscriminado de antibióticos na criação de animais. Em 2015, uma investigação conduzida pelo jornal britânico *The Guardian* identificou que vários supermercados do país estavam vendendo carne de porco contaminada por uma cepa da superbactéria conhecida pela sigla SARM (*Staphylococcus aureus* resistente à meticilina). A OMS estima que a SARM seja 64% mais letal do que as bactérias da mesma espécie que não apresentam resistência aos antibióticos. A SARM proliferou-se a partir de fazendas europeias de criação intensiva de porcos, onde a alta densidade de animais mantidos em espaços exíguos tornou-se um terreno fértil para doenças. Nessas condições, a administração de doses de antibióticos aos animais tornou-se essencial para garantir sua sobrevivência. “Isso é bem diferente do uso terapêutico normal, em que você tem um animal doente e o trata com medicamentos”, afirma Mirza Alas, especialista em resistência antimicrobiana e pesquisadora do South Centre, organização intergovernamental que atua no âmbito da ONU como um *think tank* para políticas de cooperação entre países em desenvolvimento. De fato, atualmente, segundo a OMS, mais antibióticos são administrados a animais sadios do que para tratar seres humanos doentes. Segundo Mirza, os antibióticos também vêm sendo usados desde a década de 1960 na criação de animais para abate para aumentar a produtividade, uma vez que os animais tratados com esses medicamentos necessitavam de menos alimentos para atingir o peso para o abate. No caso dos porcos, por exemplo, o uso desses medicamentos reduz essa demanda em até 15%. “Há estimativas de que 60% a 80% dos antibióticos vendidos em alguns países vão para a produção de carne. E a maioria das classes de antibióticos que são usados em animais são também utilizados para tratar humanos. O que significa que os mecanismos de resistência podem atravessar para os patógenos humanos”, explica Mirza. A transmissão para os seres humanos pode acontecer de muitas maneiras: o mais óbvio é pelo alimento, na medida em que as bactérias resistentes colonizam a carne à medida que os animais são abatidos e processados nos frigoríficos, mas o esterco utilizado como adubo agrícola contendo bactérias resistentes pode ainda contaminar rios e lagos. Na medida em que o ciclo industrial da carne hoje se dá em uma escala global, as superbactérias podem rapidamente se espalhar pelo mundo.

Segundo a OMS, uma forma de tuberculose resistente a pelo menos quatro dos principais medicamentos utilizados para o tratamento da doença já foi identificada em 105 países. Em 2014, a entidade estima que tenham surgido 480 mil novos casos de tuberculose resistente a antibióticos no mundo, e o tratamento mostrou-se ineficaz para metade desses casos. A OMS também alerta que em vários países ao redor do globo

A solução é parar de comer carne?

Diante de todos os problemas – ambientais, sociais, sanitários, entre outros – que a cadeia industrial da carne vem acarretando em todo o mundo, para um grupo crescente da população a solução passa por simplesmente deixar de comer proteína de origem animal. Uma pesquisa do Ibope de abril de 2018 identificou que 14% da população brasileira se declara vegetariana, termo que inclui desde aqueles que não comem carne até aqueles que retiram de sua dieta todos os produtos de origem animal, incluindo os ovos, o leite e seus derivados. Em 2012, a mesma pesquisa identificou que em 2012 esse percentual foi de 8%.

Eric Slywitch, médico especialista em nutrologia, que foi diretor do departamento de medicina da Sociedade Vegetariana Brasileira (SVB) por 14 anos e atualmente presta consultoria para a entidade, argumenta que não só é possível como mais saudável substituir a proteína animal por vegetal na alimentação. “A inclusão da carne na pirâmide nutricional se deu devido a erros técnicos do passado com relação à qualidade da proteína. Se achava ainda que proteína de boa qualidade só é obtida por meio de carne, ovos e laticínios. Mas hoje a gente sabe que isso é um mito”, aponta. E completa: “De forma geral, o que a gente observa é que na alimentação vegetariana, quando você tira, inclusive, os ovos e os laticínios, o único nutriente que você não obtém por meio dos alimentos é a vitamina B12. Mas a questão é que a gente encontra deficiência dessa vitamina em cerca de 50% da população vegetariana e em cerca de 40% da população onívora latino-americana. Então tem a ver também com níveis de absorção. Quando a dieta é vegetariana e sem ovos e sem laticínios, a vitamina B12 deve ser obtida por meio de suplementos”, explica.

O consumo de carne, por outro lado, diz Eric, está associado a uma série de riscos à saúde. “A gordura predominante das carnes, dos laticínios e também dos ovos é gordura saturada. Essa gordura tem um impacto muito negativo na inflamação corporal, na incidência de doenças cardiovasculares, no controle da glicemia”, destaca.

Mas não é só do ponto de vista individual que a opção por não comer carne faz sentido, na opinião do consultor da Sociedade Vegetariana Brasileira. Um foco atualmente do discurso em prol do vegetarianismo tem sido a questão ambiental. “Para você poder criar um animal é preciso uma área grande, demora alguns anos para o animal chegar ao tamanho adequado e ser abatido. Do ponto de vista biológico, é um desperdício grande você, ao invés de comer do próprio grão, dá-lo para o animal, que para crescer gasta essa energia, para depois você comer o que sobrou disso por meio da carne. Se nessa mesma área você plantasse grãos, teria toneladas de alimentos contra alguns poucos quilos de carne que o animal consegue fornecer”, destaca. E completa: “Isso sem falar no desmatamento com o avanço das fronteiras para ampliar a criação de animais, que é responsável pela extinção de várias espécies de fauna e flora, e a contaminação de mananciais pela enorme quantidade de dejetos produzidos pelos animais, principalmente no caso da criação intensiva, que causa um enorme desequilíbrio ambiental”.

Para Maureen Santos, da Fundação Heinrich Böll, é importante que a opção dos consumidores pelo vegetarianismo seja feita de forma “consciente”, já que a mudança de modelo depende de uma decisão coletiva, segundo ela. “A ideia por trás do Atlas da Carne foi conscientizar as pessoas sobre os custos ocultos da carne que ele compra no supermercado, sobre o processo produtivo extremamente degradante do ponto de vista do meio ambiente, da biodiversidade, do consumo de água, dos processos de trabalho. Agora, existe o perigo de uma individualização desse debate, do tipo: ‘eu virei vegetariano e agora as coisas estão resolvidas’. Não estão. Tem que haver um debate mais forte e mais profundo em relação a um modelo de produção e de consumo que atinge todo mundo, quer você coma ou não carne. Porque senão nós não conseguiremos alterar esse modelo”, avalia.

o tratamento mais comumente utilizado para tratar infecções urinárias causadas pela bactéria *Escherichia coli*, os antibióticos da classe das fluoroquinolonas, muito utilizadas na avicultura - seja ineficaz em mais da metade dos casos. Além disso, pelo menos dez países (Austrália, Áustria, Canadá, França, Japão, Noruega, Eslovênia, África do Sul, Suécia e Reino Unido) confirmaram casos em que fracassou o tratamento utilizado como último recurso para a gonorreia, antibióticos conhecidos como cefalosporina de terceira geração. “Tanto que a OMS colocou a resistência antimicrobiana como um dos desafios globais para a próxima década”, aponta Mirza, ressaltando que a entidade lançou, em 2014, um relatório de vigilância sobre a resistência antimicrobiana no mundo, instando os países a organizarem sistemas de monitoramento para esse problema.

Segundo ela, no entanto, o progresso tem sido lento, mesmo na União Europeia, que desde 2006 proíbe o uso de antibióticos como promotores de crescimento na criação de animais para corte. Dados presentes no Atlas da Carne da Fundação Heinrich Böll dão conta de que, cinco anos após a proibição, em 2011, foram comercializadas 8,5 mil toneladas de ingredientes antimicrobianos em países europeus, a maior parte na Alemanha. Em outros países, a prática segue sem nenhuma regulamentação, segundo o Atlas. Nos Estados Unidos, segundo a mesma publicação, estima-se que a produção pecuária consuma 80% dos antibióticos comercializados no país; na China, a estimativa é que sejam administrados a animais criados para o abate a cada ano cerca de 100 mil toneladas de antibióticos. “O problema é que se você parar de usar antibióticos, os animais, especialmente nessas condições confinadas, vão ficar doentes, a produção vai despencar. Não podemos apenas proibir tudo de uma hora para outra, mas temos que pensar em maneiras de não usarmos antibióticos que são muito importantes para a medicina humana, e isso é algo que a OMS desenvolveu com regulações

muito boas, tentando empurrar os países nessa direção. Mas tem havido muita reação negativa, especialmente de países que não querem ir tão longe, para proteger sua produção”, afirma Mirza, para quem essa discussão está mais avançada hoje entre organizações da sociedade civil e grupos de defesa dos direitos dos consumidores. “Em geral eles estão apontando que o jeito como estamos produzindo carne em escala industrial é insustentável para o planeta. E que temos de mudar, produzindo menos carne com mais qualidade. Mas no nível internacional, nas grandes organizações, há uma preocupação em não assustar os países, então a aposta é em medidas que podem ser usadas para não usar tantos antibióticos. Ambas têm uma parcela de razão. Mas para realmente mudar o sistema de produção será necessário um investimento enorme”, ressalta.

Transição possível

O pesquisador Luiz Carlos Pinheiro Machado Filho acredita que uma transição para um sistema de produção de carne mais sustentável pode ser feita de forma relativamente rápida no Brasil, principalmente na bovinocultura, que é feita de maneira extensiva no país. “A maior parte dos animais ruminantes no Brasil já vivem no pasto, então você só tem que aperfeiçoar métodos e maneiras para cortar dependência do fertilizante solúvel, principalmente ureia, e também implementar maneiras de pastagem mais racionais, com contenção de pastagem e tempo de repouso. E isso dá para fazer em pouco tempo”, defende. Luiz Carlos é um dos coordenadores do Laboratório de Etologia Aplicada e Bem Estar Animal da Universidade Federal de Santa Catarina (Leta/UFSC), que desde 1987 desenvolve pesquisas relacionadas à produção animal agroecológica no Brasil.

Mas o que seria a criação animal agroecológica? Segundo Luiz Carlos, ela opera sob alguns pressupostos: o primeiro deles é a integração com a produção vegetal. “A ideia é você incluir, onde hoje só tem pasto e gado, o componente arbóreo, espécies nativas daquele ecossistema, não só para



O uso massivo de antibióticos na criação intensiva de porcos foi responsável pelo surgimento de uma superbactéria resistente aos medicamentos conhecida pela sigla SARM, que se espalhou por vários países europeus ao longo dos anos 2000

PIXABAY

que o gado tenha sombra, mas também para se poder produzir madeira, frutos, outros alimentos que podem ser utilizados como fonte de renda. E tudo isso com planejamento do uso das áreas, com rotação de áreas de pastagens, fazendo núcleos arbóreos de diferentes espécies”, explica o pesquisador, para quem a importância da produção animal precisa ser melhor incorporada pelo movimento agroecológico. “Em qualquer ecossistema o componente animal está presente. Eles são importantes para o balanço ecológico, porque são grandes recicladores de resíduos, transformando resíduo vegetal em fertilizante de alta qualidade. Esse conceito é o que deveríamos usar na agroecologia. Então, ao invés de usar fertilizante químico nós podemos utilizar o dejetos animal de maneira racional, que é a melhor forma de regeneração e manutenção da fertilidade do solo”, pontua.

Outro pressuposto da criação animal agroecológica é a adaptação da espécie ao ecossistema. “É muito importante que o animal que você vai criar tenha o mínimo de adaptação às condições ecológicas do ecossistema onde ele vai ser implantado, até porque a produção agroecológica tem que ser, por princípio, no pasto”, aponta. O terceiro pressuposto destacado pelo pesquisador é a preocupação com o bem estar animal. “A agroecologia tem um componente ético muito forte, e pressupõe o respeito aos animais e ao seu bem-estar”, diz Luiz Carlos. E completa: “Isso não seria feito de uma hora para outra, mas se falarmos em um prazo de, digamos, dez anos, é possível sim. A Dinamarca, por exemplo, que é um dos países com melhor padrão de vida do mundo, tomou a decisão de que toda a sua produção agrícola, seja ela vegetal ou animal, será orgânica ou agroecológica”.

A reportagem da Poli entrou em contato com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) solicitando uma entrevista, mas não obteve resposta. ○

'HÁ VÁRIAS FORMAS DE DIMINUIR A GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA, MAS NENHUMA DELAS É DEIXAR DE FAZER SEXO'

Beatriz Mota



Não é a primeira vez que a política de abstinência dá as caras no Brasil. Durante a Copa do Mundo em 2014, por exemplo, o Ministério da Saúde permitiu a distribuição de um manual da Fifa que pregava a abstinência e fidelidade para prevenção do HIV-Aids – orientação em desacordo com a política adotada até então no país. Qual é a origem do discurso de abstinência como medida preventiva em saúde? Em algum momento essa política apresentou bons resultados?

A política de abstinência como uma estratégia de prevenção tem origem numa proposta de combate à epidemia do HIV da virada dos anos 1980 para os 90. Foi a política ABC, criada nos Estados Unidos e exportada para outras regiões, principalmente a África, como sendo a grande chave do combate à Aids. Ela pregava abstinência, fidelidade, parceiro único, espera do casamento – como se casamento significasse parceria única – e, por fim, o uso da camisinha. À época, poucos países adotaram a política, que não deu certo. A ideia caiu por terra, pois, em paralelo, havia outras formas de combate ao HIV que foram bem mais efetivas: as políticas baseadas em direitos humanos, principalmente na camisinha universal, como a gente fez no Brasil. Tempos depois, no governo Bush [2001 a 2009], a ideia voltou para tentar diminuir a gravidez na adolescência nos EUA – um tema que incomoda bastante por lá porque, entre os países ditos de economia desenvolvida, eles têm uma taxa altíssima de gravidez na adolescência e não conseguem baixar. Então, vira e mexe, eles ressuscitam a política da abstinência – no contexto de um país bastante protestante, nós não podemos esquecer. Com o governo Obama [2009-2017], a abstinência perdeu força novamente e a política tomou a direção da educação sexual para os jovens. Com a chegada do Trump, em 2018, entretanto, nós

CRISTIANE CABRAL

Uma canção de ninar embala cenas de jovens estudando e se divertindo, até que uma narração corta o clima, abruptamente: “Gravidez não combina com adolescência e traz consequências para toda a vida. Informe-se. Reflita. Converse com sua família. Planeje seu futuro e procure orientações numa unidade de saúde. Adolescência primeiro. Gravidez depois”. A peça publicitária, veiculada estrategicamente no início de fevereiro, mês do carnaval, faz parte da campanha contra a gravidez na adolescência ‘Tudo tem seu tempo’ e abre o Plano Nacional de Prevenção à Iniciação Sexual Precoce, encabeçado pelo ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e pelo ministério da Saúde. O material não faz menção ao uso da camisinha ou de qualquer outro método contraceptivo – não à toa. Como pano de fundo da campanha, ressurge uma política tão improvável no comportamento quanto infundada na teoria, como mostram experiências anteriores: a abstinência sexual. Embora o termo tenha sido evitado pelos ministros à ocasião do lançamento, os indícios são claros. Uma nota técnica da Pasta comandada por Damares, produzida no início do ano para orientar a publicidade, afirmava que o início precoce da vida sexual leva a “comportamentos antissociais ou delinquentes” e “afastamento dos pais, escola e fé”. Para esmiuçar a origem e consequências de tal medida e tentar compreender o contexto atual da abordagem sobre sexualidade na juventude, conversamos com Cristiane Cabral, professora do Departamento de Saúde, Ciclos de Vida e Sociedade da Universidade de São Paulo (USP) e vice-coordenadora do Grupo Temático Gênero e Saúde da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, a Abrasco. Pesquisadora das áreas de juventude, gênero, família, contracepção, reprodução e sexualidade, ela é taxativa: “É um pensamento reducionista achar que a iniciação precoce leva à gravidez não planejada”. E revela que o Brasil está há quase 15 anos sem realizar estudos aprofundados sobre reprodução e sexualidade que pautem as políticas públicas: “Estamos num mato sem lanterna”.

sabemos que os direitos sexuais estão sob ataque no mundo inteiro. Criou-se um inimigo comum, chamado ideologia de gênero, e falar de sexo, sexualidade e gênero começou a ser muito mal visto. E aí nos pegamos resgatando ideias ultrapassadas, como esta que chega ao Brasil. Se é verdade que virá um Plano Nacional de Prevenção à Iniciação Sexual Precoce, como a Damares anunciou, a abstinência será, sem dúvida, o carro-chefe. Por mais que sua equipe tenha recuado em falar esta palavra. Eles são muito habilidosos em vender o projeto deles a partir de argumentos nossos – que recomendam a dimensão dos direitos: do direito à informação, do direito a decidir quando iniciar a vida sexual... Mas a partir de um contexto de preparação para sexualidade e não do tabu.

No mundo, temos hoje uma média de 46 nascimentos para cada mil adolescentes e mulheres jovens. A taxa no Brasil é alta, chegando a 68,4. Os números do Ministério da Saúde, entretanto, mostram uma queda nas gestações entre os 15 e 19 anos. Em 2000, foram 721.564. Em 2018, último ano da série, foram 434.573. Apesar do alarmismo em torno do tema, esses números podem indicar efetividade das políticas de combate à gravidez precoce no país?

Há vários elementos que influenciam a taxa de fecundidade de uma população. Primeiro, temos que entender a magia dos números. Nos anos 90, tivemos um *boom* de grávidas adolescentes, quando houve a onda jovem – um contingente populacional juvenil muito grande e inchado. Quando essa onda acabou, a quantidade de jovens diminuiu e, portanto, o número de adolescentes grávidas também. Um outro ponto é que nós temos uma taxa menor de gravidez e de partos porque há um elemento novo no cenário: a contracepção de emergência, que entrou no Brasil em 1999 – ainda que seja de difícil acesso no SUS, mais adquirida nas farmácias privadas. É um dispositivo legal e seguro para prevenir uma gravidez imprevista – muito embora a ministra tenha demonizado a contracepção de emergência, o que é escandaloso. Damares disse que o uso é indiscriminado, “como água”, mas a verdade é que essa é uma fantasia, pois não temos dados científicos neste sentido.

Em que dados se pautam as campanhas sobre sexualidade realizadas hoje no Brasil? Como estão os estudos sobre o comportamento reprodutivo dos brasileiros, no âmbito do governo federal? Sabemos como está o uso de camisinhas e outros preservativos pelos jovens, por exemplo?

A gente não tem nenhum estudo populacional neste sentido desde a PNDS [Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde] de 2006. Esse é um estudo na área de comportamento reprodutivo que deve ser feito a cada dez anos, mas

não foi realizado em 2016... Não se fala mais sobre Aids no Brasil. Saiu da pauta, saiu das campanhas. Temos um silenciamento a respeito das ISTs [infecções sexualmente transmissíveis], a tudo que diz respeito à sexualidade. Tanto é que temos hoje uma explosão de sífilis. Os últimos dados disponíveis que temos a respeito do uso de camisinha são da PeNSE [Pesquisa Nacional de Saúde Escolar], realizada pelo IBGE em 2015. [A pesquisa mostra que, dos estudantes que já tiveram relação sexual, 61,2% usaram preservativo na primeira vez, sendo maior o uso pelas meninas (68,7%) do que pelos meninos (56,8%). Quando se considera a última relação sexual, o percentual de estudantes que usaram preservativo aumenta para 66,2%. No entanto, observa-se queda em relação a 2012, quando esse percentual foi de 75,3%.] O problema é que a pesquisa só trabalha com dados escolares, quando existe um contingente imenso de jovens fora da escola que não é questionado... Nós estamos em um mato sem lanterna.

Historicamente, quando a gravidez de adolescentes se tornou um problema social, uma questão de saúde pública?

O debate sobre a gravidez na adolescência se torna um problema de saúde pública nos anos 90, quando os números crescem por causa da onda jovem. É quando a taxa de fecundidade de 20 a 24 anos e de 25 a 29 foi caindo, e 15 a 19 se mantendo, chegando até a subir. Isso causou alarme e contribuiu para a ideia de gravidez na adolescência como problema social, mas não foi a única causa. Nos anos 2000, se dá uma concepção de juventude – na qual a gente aposta até hoje – como esse momento de preparação para a vida adulta, que tem que ser dedicado aos estudos, à escolarização para conseguir melhores postos de trabalho e, então, produzir a autonomia financeira que permitirá uma autonomia em relação à família e à própria constituição do núcleo familiar. É a trajetória idealizada dos jovens. Então, quando há uma gravidez no meio dessa trajetória, quando ela não era para acontecer, perturba. Mas quando colocamos lente para olhar estas juventudes, vemos como são heterogêneas, como existem várias formas de ser jovem, de se preparar para a vida adulta. De 1999 a 2006, realizamos a pesquisa Gravada [Gravidez na Adolescência: Estudo Multicêntrico sobre Jovens, Sexualidade e Reprodução no Brasil, feita pela UFBA, UFRGS e Uerj], que até hoje é o único estudo populacional com jovens pensando sobre comportamento sexual e reprodutivo do Brasil. Os estudos foram realizados diante do contexto do *boom* da gravidez na adolescência e quebraram muitos mitos. Há núcleos de casais constituídos com 15, 16, 17 anos que já viraram adultos. Esse jovem que já começou a trabalhar antes e não tem nenhuma possibilidade de se escolarizar, ou que considera a escola muito chata para ele, que foi trabalhar para ajudar dentro de casa... É um grande problema, portanto, quando se pensa a juventude de forma linear: crescer, estudar, arrumar um bom trabalho, sair de casa... Não necessariamente é isso que vivem os jovens de contextos sociais

distintos. Então, em algumas trajetórias, a gravidez vai ser um problema? Vai. Em outras trajetórias, a gravidez vai ser uma solução? Vai ser acerto de rota e não desvio de rota, como sempre se preconiza.

O quanto o contexto socioeconômico interfere nas percepções e estudos sobre a gravidez não programada?

Parece que foi proibido falar em pobreza na campanha de agora. Nós sabemos que temos questões estruturais que precisam ser enfrentadas. Então, o contexto social importa muito: a pobreza é causa e consequência, ao mesmo tempo, porque faltam equipamentos sociais, falta uma educação de qualidade, falta um bom serviço de saúde com profissionais competentes para orientar aquela moça, quando for procurar uma contracepção de emergência. A campanha do governo diz ‘Procure uma unidade de saúde’, mas os profissionais estão prontos para receber os jovens? Fizeram algum tipo de treinamento para as equipes das unidades básicas de saúde? A gente vê jovens na unidade de saúde? Não, e quando os jovens entram eles são recebidos com um ‘Você não deveria estar aqui’.

Em 2016, o projeto ‘Nascer no Brasil’, coordenado pela Fiocruz, mostrou que 66% das gestações em adolescentes não eram desejadas. Há um senso comum que aponta para falta de informação como causa da gravidez na adolescência. Essa conclusão procede?

Temos que tomar cuidado com o termo gravidez indesejada. Uma gravidez inesperada, imprevista, pode se tornar desejada no percurso. Pensando nas gravidezes imprevistas, também é importante lembrar que esse não é um fenômeno da mulher jovem. ‘Nascer no Brasil’ mostrou também que 55% de gestações são imprevistas também para mulheres adultas. Assim como esse não é só um fenômeno juvenil, ele também não ocorre só no Brasil. Na França, por exemplo, quase 50% das gestações também são imprevistas, um percentual alto. E o que isso mostra? Que não basta ter informação para possuir um bom manejo da capacidade reprodutiva. Há vários fatores para que aconteça uma gravidez: a começar pelo encontro heterossexual, vários tipos e níveis de negociação no âmbito desse par... Nós precisamos desenvolver autonomia, informação, ter autodeterminação, para poder estar nesse relacionamento... E não conversamos sobre isso! É como se todo mundo já nascesse sabendo como lidar com as questões afetivo-sexuais. Precisamos tocar nessas dinâmicas e nas tensões desses encontros. Numa relação amorosa, afetiva – como a gente quer supor que é de onde partam a maioria das gestações –, há negociações de diversas ordens, do tipo, ‘Eu quero ter um filho agora’, ‘Me dá um filho como prova de amor’, ‘Eu quero ser pai do teu filho’... Tudo isso está misturado no conceito de gestação imprevista.

A questão comportamental, portanto, precisa estar na equação tanto quanto a informação, assim como o uso de métodos contraceptivos. E aí entramos em outra conversa, já que as mulheres não são um conjunto homogêneo. Há métodos mais apropriados para determinados perfis e estilos de vida do que para outros, e nós precisamos ter um leque à nossa disposição – o que raramente acontece. Embora o SUS diga que tem todos os métodos, nós continuamos focados na pílula anticoncepcional... Enfim, para ter controle reprodutivo não basta a dimensão individual: tem também a dimensão relacional e a dimensão de políticas públicas de saúde – acesso à informação, acesso a métodos, boa formação, políticas educacionais... É muito importante chamarmos a atenção para o fato de que essa não é uma ‘escolha’ a partir de processos apenas individuais.

A campanha do governo propõe reflexão aos jovens (“Refleta”, “Planeje seu futuro”), o que sugere sua autonomia – argumento que permeia essa e outras políticas para a juventude, não só na Saúde. São liberdades questionáveis, geralmente, pois a autonomia (neste caso, sobre o próprio corpo) de escolha pressupõe informação, oportunidade e todas essas premissas traçadas por você...

A produção da autonomia juvenil tem vários meandros. Se eles desejam a promoção da autonomia, a escolarização é fundamental. Bem como a perspectiva de futuro. Mas qual é perspectiva de futuro dos nossos jovens? Quem são esses jovens? Muitas vezes, a perspectiva de futuro dele ou dela é realmente ter logo um filho para casar e ter sua casinha e sua autonomia naquele par conjugal. Precisamos olhar também com cautela para as gestações nas meninas de dez a 14 anos, com uma considerável proporção delas sendo frutos de violência sexual dentro de casa. Nós já aprendemos, nessas décadas, que a violência sexual acontece por pessoa conhecida. E o Ministério da Saúde não toca nesse assunto. Então precisamos entender que há muitos contornos para além dessa construção da autonomia juvenil. Outra coisa que me chama atenção nessa campanha é a fala de ‘Converse com a sua família’. Mas quem são essas famílias? Imagino que a ministra tenha apenas um modelo de família na cabeça, mas nós temos uma diversidade fantástica de famílias e possibilidades. E, diante desse clima conservador que vivemos, o sexo é ainda um grande tabu nos seios das famílias. Eu imagino que aquela máxima que eu ouvi quando era jovem ‘Segure suas cabras que os meus lobos estão soltos’, ou outras frases absurdas como essa, ainda vigorem... As famílias têm dificuldade de conversar e de fazer essa preparação para sexualidade.

Além de jogar para a família a responsabilidade da conscientização, o governo tem recuado no sentido de disseminar informações. Uma nota técnica produzida pelo Ministério da Mulher, da

Família e dos Direitos Humanos para orientar a campanha sustenta que ensinar métodos contraceptivos para essa população “normaliza o sexo adolescente” e desaprova a educação sexual nas escolas. Em 2019, o presidente Bolsonaro atacou a Caderneta de Saúde do Adolescente – que teve mais de 32 milhões de exemplares distribuídos em unidades básicas de saúde ao longo de dez anos e contém informações sobre puberdade, sexo seguro e prevenção da gravidez precoce...

Isso se pauta em uma outra representação equivocada que volta: a de que falar sobre sexo e sexualidade vai incentivar o início da vida sexual. Falar sobre sexo não tem o propósito de retardar ou não a relação sexual, mas acaba favorecendo um início com proteção. Trata-se de estar menos interessado na idade em que se vai iniciar, mas que se inicie com segurança e proteção. Deixar de falar não vai diminuir a curiosidade, ainda mais hoje, com tanta rede social, informação na web. Nós precisamos de informação qualificada em todos os lugares possíveis. Há várias formas de diminuir a gravidez na adolescência, mas nenhuma delas é deixar de fazer sexo.

Existe relação entre a idade da iniciação sexual e a taxa de gravidez não planejada na adolescência?

Sou taxativa: nenhuma. Gosto de citar, para isso, um estudo realizado na virada dos anos 2000 comparando os EUA com a Holanda, explicando as formas diferentes de conceber e lidar com a sexualidade juvenil pelos pais e pela política do Estado. Os dois países têm idade da iniciação sexual semelhante e o mesmo tipo de desenvolvimento econômico. Mas a taxa de gravidez na adolescência na Holanda era oito vezes menor do que nos EUA. E qual é a interpretação da pesquisadora Amy Schalet para isso? A concepção diferenciada sobre sexualidade, a possibilidade de educação sexual que começa muito cedo na Holanda, o modo como os pais lidam com essa discussão e o apoio das unidades de saúde e da escola nesse contexto da sexualidade juvenil. É um pensamento reducionista achar que a iniciação cedo leva à gravidez não planejada. Achar que A leva a B. Porque há vários outros elementos em que A não leva diretamente a B. Não é porque o jovem começou a vida sexual que, portanto, está exposto e irá engravidar. O intervalo entre o início da vida sexual e uma primeira gestação varia em função de vários contextos: onde temos menos recursos, o intervalo entre o início da vida sexual e a gravidez é menor; onde temos mais recursos, esse intervalo é maior e a gravidez nem chega a acontecer.

A exemplo deste caso da Holanda, e no contexto brasileiro de pós-verdades como o kit-gay, é importante esclarecer: o que abrange a educação sexual nas escolas? Por que é importante que esta educação se dê desde a infância?

Tem algo que é inevitável: em algum momento, o corpo muda. E aí surgem questões, dúvidas. Mas, para além das mudanças fisiológicas e biológicas, precisamos entender as aproximações entre as pessoas: o que é uma vivência afetiva, o que é um relacionamento amoroso... Coisas sobre namoro, aproximação entre os pares, o despertar do afeto em relação ao outro – independentemente do sexo. O respeito ao corpo e ao limite do outro. As tramas da interação, o entendimento das emoções, sentimentos e experiências pelas quais o jovem esteja passando. Tudo isso é educação sexual. O primeiro beijo é educação sexual? Sim, mas não do jeito moralista que fala que se você beijar vai pegar sapinho. Tem outras formas de abordagem porque haverá o desejo, sim. O jovem vai querer explorar o próprio corpo, sim. Vai ter interesse no corpo do outro, sim. As infecções sexualmente transmissíveis existem, sim. Em um encontro heterossexual a gravidez pode acontecer, sim. Então a dimensão da prevenção tem que estar presente. O jovem tem que saber que existe, como fazer, onde ter acesso ao método contraceptivo... Idealmente, ter acesso ao alcance da mão, não é mandar pegar um ônibus para ir lá longe buscar uma camisinha... Isso nunca vai dar certo.

Nas redes sociais, as principais críticas à campanha abordam o fato de ela ser restrita a padrões heteronormativos, e, além disso, ter discurso voltado para as mulheres, apenas...

Eles estão pensando apenas no sexo vaginal e a sexualidade é muito mais do que isso. Existem outras formas de prazer, bastante disseminadas. Você tem o sexo anal, a masturbação, o sexo homossexual... Tudo bem, a gravidez – foco da campanha – precisa do sexo heterossexual, mas se o discurso fosse um pouco mais amplo abrangeria esse tema e muitos outros sobre a sexualidade juvenil... Se falarmos em sexualidade com prazer, entendendo que isso implica responsabilidade consigo e com o outro, já englobamos todas as questões sexuais mais importantes. Inclusive, tirando o peso das costas apenas das meninas, pois embora apareça um rapaz na publicidade, fica muito claro que o discurso é construído só para as mulheres. Na nossa sociedade, ainda paira essa ideia de que a responsabilidade sobre a gravidez é sempre feminina. Até mesmo em casos envolvendo violência sexual – ‘ela não deveria estar na rua com aquela roupa, naquele horário’. Está no senso comum. Temos, nos últimos 30 anos, tentado dizer: ‘Olha, o tema da reprodução afeta os homens’, desde a Conferência do Cairo [da ONU, sobre População e Desenvolvimento], em 1994]. Nós temos que conversar que essa responsabilidade é de ambos e que esse aprendizado – o que eu chamo de manejo da capacidade reprodutiva –, também tem que ser de ambos. Não adianta fazer políticas nacionais genéricas, os homens têm que ser colocados dentro dessa conversa, chamados de forma clara e específica. Eu até hoje não vi isso em campanha de saúde relacionada à gravidez. ○

QUANDO O TRABALHO VIRA SOFRIMENTO

Pesquisas recentes sinalizam a tendência de uma piora na saúde mental dos trabalhadores brasileiros em meio a um cenário marcado pela perda de direitos e pela precarização

André Antunes

“Você não sabe como vai pagar suas contas do mês que vem. Você tem um dinheiro, e consegue guardar, não compra tudo, mas chega uma hora que esse dinheiro acaba e não entra outro. E aí começa a crise emocional, você começa a se sentir inútil, acordar e não ter o que fazer”. Extraída da publicação ‘Trabalho e Sofrimento Psíquico: histórias que contam essa História’, a frase é parte do depoimento de uma trabalhadora desempregada de 43 anos, mas é emblemática. Segundo o livro, diante da crise que marca o mundo do trabalho atualmente no país – com seus altos índices de desemprego e desalento associados a um aumento da informalidade e da subocupação – existe hoje uma tendência preocupante de piora na saúde mental dos trabalhadores brasileiros.

O trabalho vai ao encontro de estudos científicos publicados no ano passado que também sugerem essa tendência. Pesquisas que apontaram, por exemplo, que o número de notificações de transtornos mentais relacionados ao trabalho no SUS tem crescido. São trabalhadores e trabalhadoras diagnosticados com problemas como ansiedade, depressão e **estresse pós-traumático** relacionados ao trabalho. Chama atenção ainda o alto número de pessoas com a chamada Síndrome do *Burnout*, caracterizada como uma exaustão emocional e física em decorrência do trabalho.

Quatro em cada cinco sofrem devido ao trabalho

Fruto de uma pesquisa realizada pela consultoria 4CO ao longo do ano passado, com suporte técnico e metodológico do sociólogo do trabalho Ruy Braga, professor do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), a publicação ‘Trabalho e Sofrimento Psíquico: histórias que contam essa História’ contribuiu para dar voz à angústia de um conjunto cada vez maior de brasileiros que, pelas mais variadas razões, enxergam no trabalho não uma fonte de realização pessoal, mas de sofrimento mental.

Contribuíram para a pesquisa várias pessoas, dos mais variados perfis de inserção profissional e idades – desde trabalhadores formais exercendo cargos gerenciais até autônomos, passando por terceirizados, informais, profissionais liberais e servidores públicos, bem como desempregados, desalentados e até aqueles afastados do trabalho por transtornos mentais. Na condição de anonimato, vários dos depoimentos ilustram a publicação originada a partir da pesquisa. Nela há, por exemplo, falas como a de uma trabalhadora autônoma de 44 anos, que descreveu a pressão emocional que sente por conta da natureza de seu trabalho. “Todo o mau momento que vivo está voltado ao financeiro. Quando você vai para o lado do autônomo, você tende a fazer o que deseja fazer. Mas a gente paga o preço por isso. Você tem que fazer mais, ganhar mais do que ganhava antes porque, senão, você pode ser visto como alguém que tá dando errado, um perdedor”. Ou então um trabalhador formal terceirizado de 38 anos, que deu destaque para o papel que a deterioração das condições de trabalho exerce sobre a saúde mental: “As empresas hoje cobram muito, querem que você faça muito. E é visível que você é coagido [...] Por exemplo, eles não aumentam o salário. Mas, para não mandar embora, eles começam a agregar serviço [...] E isso não é negociado, falado antes. Ou seja, ou você aceita, ou você aceita”.

Os depoimentos compõem a parte qualitativa da pesquisa, para a qual foram ouvidas 80 pessoas ao longo de dois meses, por meio de 25 grupos focais e cinco entrevistas. Outras 754 pessoas responderam a um questionário online correspondente à etapa quantitativa. E os resultados impressionam: para 78% dos que responderam, o trabalho contribui de forma expressiva para seu adoecimento. Entre os principais sintomas apontados estão a ansiedade, a dor nas costas e o estresse, que apareceram em pelo menos 75% das respostas. Outros problemas também figuram com bastante expressão entre os ouvidos pela pesquisa: 65% responderam ter ‘desânimo’ com o trabalho; 45% disseram sofrer de insônia; 41% afirmaram já terem tido depressão; problemas de libido e desejo sexual apareceram como sintomas para 30% dos entrevistados.

“Tanto a pesquisa quantitativa quanto a pesquisa qualitativa revelaram uma forte conexão entre o trabalho e o sofrimento destes indivíduos”, indica o professor da USP Ruy Braga, que destaca ainda outras duas conclusões que chamaram sua atenção: “A primeira é a forte conexão entre trabalho e sofrimento no grupo de mulheres negras, que está acima da média do que seria nossa amostra global: 85% delas responderam afirmativamente esta conexão com base no nosso questionário”. A outra conclusão diz respeito aos trabalhadores jovens, que estão ingressando no mercado de trabalho. “Percebe-se nitidamente a desconstrução daquilo que seria uma noção de cidadania salarial para os setores mais jovens da classe trabalhadora. Eles entram no mercado de trabalho sem uma perspectiva de trajetória ocupacional. Estão presos praticamente em um presente contínuo, no interior do qual não há, por exemplo, perspectiva de progresso sócio-ocupacional, de incremento da renda, de aposentadoria, de emancipação em relação aos ‘bicos’”, assinala.

Segundo Braga, os depoimentos colhidos durante a etapa qualitativa da pesquisa permitiram identificar o ano de 2016 como central na deterioração das condições de ocupação e de renda. “O contexto da crise econômica achata os rendimentos do trabalho, deteriora os vínculos trabalhistas e isso tudo vai ser coroado em 2017 com a reforma trabalhista. Mas isso já estava sendo sentido de maneira bastante aguda por esses indivíduos em 2016, que foi um ano em que houve uma mudança de patamar em termos de uma guinada em relação ao aumento do desemprego e da informalidade”, pontua. E completa: “Este contexto mais macro, que define as grandes balizas do que eu estou chamando de uma mudança estrutural do mercado de trabalho brasileiro, evidentemente repercute na vida íntima das pessoas. [Vêm] a queda da libido e os problemas familiares - desde violência doméstica até questões ligadas ao estresse, à depressão, pensamentos suicidas, abuso de drogas, abuso de álcool”, lista.

Transtornos mentais relacionados ao trabalho no SUS

Outra pesquisa que relacionou saúde mental e trabalho foi publicada em abril do ano passado pelo Programa Integrado de Saúde Ambiental e do Trabalhador, do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (Pisat/ISC/UFBA). O boletim epidemiológico ‘Transtornos Mentais Relacionados ao Trabalho no Brasil, 2006-2017’ apontou um aumento dos casos de transtornos mentais relacionados ao trabalho notificados no Sistema de Informação de Agravos de Notificação do SUS, o Sinan. Foram 8.474 casos de entre 2006 e 2017, período no qual o número de notificações aumentou “exponencialmente”, segundo a publicação, que identificou que esse número vem crescendo ano após ano, tanto entre homens quanto entre mulheres. Para as pesquisadoras da UFBA, esse aumento pode estar relacionado a “possíveis incrementos do risco de adoecimento psíquico” entre os trabalhadores brasileiros. Em todos os anos, o número de mulheres foi maior do que o de homens: no total, 59,7% das notificações de transtornos mentais relacionados ao trabalho feitas ao Sinan foram do sexo feminino. “A desvantagem das mulheres vem sendo descrita como resultante de iniquidades de gênero no trabalho, como o assédio moral e sexual dentre outras formas de violência”, explica a publicação.

Vilma Santana, coordenadora do Pisat e professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA), explica que o boletim foi uma tentativa de trazer à luz a realidade dos transtornos mentais relacionados ao trabalho também entre os empregados informais, já que os dados com “melhor qualidade e cobertura”, segundo ela, são os de benefícios de auxílio-doença concedidos pela Previdência Social, que abrangem apenas os trabalhadores com carteira assinada. “O SUS criou um sistema de informação em saúde do trabalhador que não é vinculado ao fato de ter contrato de trabalho, mas

O estresse pós-traumático é caracterizado por um estado de desequilíbrio emocional crônico que ocorre após a pessoa vivenciar uma situação traumática, que tanto pode ser uma violência física – como no caso de um assalto à ônibus, por exemplo – ou psicológica – como no caso de um assédio moral ou sexual.

sim de viver em um determinado território. É a lógica da atenção básica de saúde”, diz a pesquisadora, que ressalta que, no entanto que, ainda assim, há um predomínio do vínculo formal entre as notificações analisadas pelas pesquisadoras. O levantamento identificou que mais de 90% dos registros foram de trabalhadores formais, o que contrasta com a realidade da força de trabalho em atividade hoje no país, que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem atualmente mais de 41% de trabalhadores na informalidade, o que sugere uma subnotificação dos trabalhadores informais. Na publicação, as pesquisadoras da UFBA especulam que essa distorção pode ser resultado de “autosseleção”. “Isto é, por contarem com a cobertura de benefícios acidentários da Previdência, trabalhadores formais demandariam mais os serviços de saúde do SUS, para

“Eu tive um gestor que praticava assédio moral mesmo. E não era só comigo. Era terrível, terrível. E, ao invés de eu me rebelar, eu comecei a me fechar. Eu trabalhava em uma salinha e me trancava lá, porque eu não queria ver ele. Aí o meu trabalho apagou, não entregava nada mais direito, porque estava apavorada todo dia, odiava olhar para ele, mas morria de medo de ser demitida”

Trabalhadora formal de 33 anos.

Fonte: Trabalho e sofrimento psíquico: histórias que a História não conta'

obter o reconhecimento do nexos causal ocupacional. É possível também que portadores de transtornos mentais encontrem mais frequentemente dificuldades no reconhecimento desse nexos em outros serviços de saúde ou mesmo a perícia da Previdência”, diz o documento.

Vilma Santana complementa: “O SUS, mesmo com essa ocupação de cobrir os trabalhadores informais, não registrados, de alguma forma, tem espelhado aquilo que a Previdência Social não está pegando”. Faltam dados, segundo ela, para identificar a prevalência dos transtornos mentais entre os trabalhadores informais. “Esses não vão ter auxílio-doença, nem pensão por incapacidade, por causa do trabalho. Não existe uma compensação social universal pela doença e pela incapacidade para o trabalho. Só tem para os contribuintes”, aponta a pesquisadora da UFBA.

Entre os trabalhadores com vínculos formais, os dados mais recentes indicam que nos últimos anos o número de auxílios-doença concedidos pelo INSS em decorrência de transtornos mentais relacionados ao trabalho vinha em trajetória de aumento em relação aos anos anteriores. Em 2018, último ano em que os dados estão disponíveis no site da Secretaria da Previdência do Ministério da Economia, foram concedidos, no total, 219.542 benefícios desse tipo, 23% a mais do que em 2017, quando foram concedidos 178.268. Em 2016, foram 164.107. Os números de 2018, no entanto, indicam o retorno a um patamar de anos anteriores a 2015: em 2014, 221.721 segurados do INSS recebiam auxílio-doença em decorrência de transtornos mentais relacionados

ao trabalho; no ano seguinte, esse número caiu para 170.830, uma redução de 23% no número de benefícios concedidos.

Diagnósticos mais comuns incluem estresse, ansiedade e depressão

Embora o Sinan tenha sido criado no início da década de 1990, foi apenas a partir de 2004 que uma resolução do Ministério da Saúde incluiu os transtornos mentais entre os agravos à saúde do trabalhador que são de notificação compulsória no sistema. A notificação toma como base uma lista de doenças relacionadas ao trabalho elaborada no início da década de 2000 pelo Ministério da Saúde com base na CID-10, a Classificação Internacional de Doenças, documento da Organização Mundial da Saúde (OMS) que busca padronizar a codificação de enfermidades, e cuja 11ª versão foi lançada em 2018. A lista de transtornos mentais relacionados ao trabalho do Ministério da Saúde inclui, entre outros, problemas como o alcoolismo crônico relacionado ao trabalho, episódios depressivos, estresse pós-traumático, a neurastenia – também chamada de síndrome de Fadiga -, transtorno do ciclo vigília-sono – que inclui sintomas como insônia ou sono excessivo por decorrência do trabalho – e Síndrome do Esgotamento Profissional, hoje mais conhecido como Síndrome do *Burnout*.

O levantamento realizado pelas pesquisadoras da UFBA identificou que, entre 2008 e 2017, as reações ao estresse grave e transtornos de adaptação (dificuldade de lidar com um acontecimento emocionalmente disruptivo, como uma demissão, por exemplo) foram os diagnósticos mais comuns notificados ao Sinan, com 47% dos casos. “As reações ao estresse grave e transtornos de adaptação podem ser provocadas por um acontecimento estressante ou uma alteração marcante na vida do trabalhador, consequência de uma piora das condições de trabalho, exposição a fatores estressores e ao aumento da violência urbana”, explicam as pesquisadoras no documento. Episódios depressivos perfizeram 24% dos casos; os transtornos ansiosos, 17%; e os transtornos depressivos recorrentes, 5%.

O estudo identificou também as ocupações mais comuns entre as notificações de agravos à saúde mental de trabalhadores no Sinan e os mais comuns em cada grupo. Entre as mulheres, o estresse pós-traumático é o transtorno mais prevalente entre cobradoras de ônibus, operadoras de telemarketing, operárias, trabalhadoras da enfermagem e de instituições financeiras; os transtornos de humor, depressão e mania aparecem com força entre as faxineiras, operárias e professoras do ensino fundamental.

Já entre os homens, o estresse pós-traumático é o transtorno mais frequente para a maioria das ocupações presentes nas notificações feitas ao Sinan: motoristas urbanos e rodoviários, motoristas de caminhão, vigilantes, agentes de segurança e penitenciários, carteiros, gerentes comerciais e trabalhadores de instituições financeiras. Já os operários apresentam com mais frequência os transtornos de humor, depressão e mania.

Tanto entre os homens quanto entre as mulheres, a grande maioria dos casos notificados de transtornos mentais relacionados ao trabalho apresentava incapacidade temporária

para o trabalho: o afastamento do local de trabalho foi a resposta obtida à notificação no Sinan em 70% dos casos entre as mulheres e em 75% para os homens.

Um em cada cinco sofre com a Síndrome do *Burnout*

Já outro levantamento, realizado na Faculdade de Medicina da USP, em parceria com o laboratório farmacêutico Cristália, identificou que o chamado *burnout* tem se tornado cada vez mais comum entre os trabalhadores brasileiros. Classificado como uma síndrome pela OMS no ano passado, o *burnout* reúne sintomas de transtornos como ansiedade, síndrome do pânico, estresse pós-traumático e depressão, porém relacionados diretamente ao trabalho. “A Síndrome do *Burnout* é bastante caracterizada por uma exaustão, um esgotamento, uma total incapacidade de reagir, mas isso sempre relacionado ao trabalho”, explica a professora do Departamento de Psiquiatria da Faculdade de Medicina da USP e coordenadora da pesquisa, Carmita Abdo.

O estudo, que ouviu 6.070 pessoas entre 21 e 65 anos em várias cidades do país, identificou que um em cada cinco trabalhadores sofre com o *burnout*. A pesquisa identificou ainda, segundo Carmita, que em torno de metade dos entrevistados tem algum comprometimento na sua saúde mental em decorrência do trabalho. Isso porque, segundo ela, o *burnout* é um processo que se desenrola ao longo do tempo, por etapas. “Em um primeiro momento a pessoa se sente exaurida devido a uma dedicação muito acima da sua capacidade. A segunda etapa é chamada de despersonalização, porque a pessoa fica indiferente àquilo que acontece à sua volta, não se conecta com o que está acontecendo em torno de si, não dá importância, até porque está tão esgotada que não consegue reagir adequadamente. E um terceiro momento, chamado de impotência, é quando a pessoa se sente completamente incapaz de qualquer tipo de mudança, de reação”, lista a psiquiatra. E completa: “Somando todos aqueles que estão em etapas intermediárias ou na etapa final da Síndrome do *Burnout*, nós temos 51% da população com algum comprometimento”.

Segundo a psiquiatra, o estudo apontou ainda que as pessoas com piores condições de trabalho são mais acometidas. “Pessoas que moram longe do trabalho, que levam mais tempo entre o trabalho e a casa, que têm piores condições internas para o trabalho, ou seja, falta estrutura no local em que trabalham - faltam materiais, falta segurança - ou então aquelas pessoas que têm um trabalho que demanda muito esforço físico e intelectual vão ter mais predisposição ao *burnout*”, indica Carmita.

A tendência é piorar?

Para Luciana Gomes, pesquisadora do Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana (Cesteh) da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp/Fiocruz), os indícios de que há uma tendência de piora no quadro de saúde mental dos trabalhadores brasileiros podem ter relação com um processo de precarização das relações de trabalho que hoje se dá em escala global. “Esse processo não é de hoje no Brasil, mas o que temos atualmente é um agravamento,

“A ansiedade me pegou muito. Insônia, muita insônia, não é pouco não. Todos os dias acordar de madrugada. Hoje não mais, mas eu tinha todos os dias. No dia seguinte, acordava quebrada para trabalhar. Aí fui fazer meditação, tomei antidepressivo. Uma coisa que foi difícil pra mim é que eu fiquei com a responsabilidade da minha casa, meu marido começou a ficar muito mal, ele é autônomo e ficou muito tempo sem trabalho no passado”

Trabalhadora formal de 43 anos.

Fonte: ‘Trabalho e sofrimento psíquico: histórias que a História não conta’

uma renovação desse quadro de precarização. A expansão das políticas neoliberais mundo afora tem levado os trabalhadores a uma situação cada vez mais forte de vulnerabilidade”, lamenta a pesquisadora, e alerta: “O que vem acontecendo nos últimos anos é que essa precarização e essa vulnerabilidade não são momentâneas, e sim permanentes, em um processo que está se intensificando. E isso vai atingindo várias dimensões, entre elas a saúde mental”, afirma.

Expressão dessa intensificação no Brasil, continua ela, foi, por exemplo, a reforma trabalhista aprovada em 2017. Embora considere ser muito cedo para análises sobre seus impactos do ponto de vista da saúde do trabalhador, Luciana não tem dúvidas de que ela deve se mostrar prejudicial em relação ao quadro de saúde mental dos trabalhadores brasileiros. “Com a reforma será ainda pior, porque é como se ela tirasse a margem de manobra dos trabalhadores para lutarem pela sua saúde”, diz a pesquisadora da Ensp/Fiocruz. “Os adoecimentos no trabalho estão relacionados com fatores psicossociais que têm a ver com a organização do trabalho, têm a ver com como as pessoas se relacionam, que condições elas têm para trabalhar”, diz Luciana, destacando que a reforma teve como consequências, entre outras, o enfraquecimento dos trabalhadores perante empregadores, a intensificação das jornadas de trabalho e a multiplicação de formas de contratação precárias, sem acesso a direitos trabalhistas. “Tudo isso enfraquece muito os trabalhadores e os deixa em situação muito vulnerável do ponto de vista da saúde mental”, avalia.

Ruy Braga concorda. Ele avalia que nos últimos anos houve um rebaixamento da proteção do trabalhador garantida pela formalização do vínculo, aproximando-a do patamar encontrado entre os trabalhadores informais. “E isso tudo articulado a uma desconstrução dos mecanismos de fiscalização do trabalho e redução do acesso dos trabalhadores à Justiça do Trabalho”, enumera o sociólogo e professor da USP, lembrando ainda do papel que a reforma teve para o enfraquecimento dos sindicatos e da organização coletiva dos trabalhadores de maneira geral, com medidas como, por exemplo, a que diz que o negociado predomina sobre o legislado. “Tudo isso levará, fatalmente, a uma deterioração ainda maior das condições de trabalho”, avalia, e completa: “Está surgindo uma sociedade altamente fragmentada, individualizada, altamente competitiva, em que as pessoas vão se matar por uma oportunidade de trabalho em condições cada vez mais duras e mais exíguas”. ○

EDUCAÇÃO PARA A INDÚSTRIA

Com o incentivo à industrialização nas décadas de 1930 e 1940, educação profissional ganha um novo papel e nova organização no país. Principal marco dessa mudança é a criação do Senai

Cátia Guimarães



Roberto Simonsen,
ex-presidente da Fiesp



Getúlio Vargas e o ex-presidente
da CNI, Euvado Lodi

“Agora não se trata mais de fazer caridade com a educação profissional: trata-se de formar trabalhadores e técnicos para atender à demanda da indústria em expansão”. Assim o professor José Geraldo Pedrosa, professor do mestrado em educação profissional do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (Cefet/MG), resume a política de formação para o trabalho desenvolvida no Brasil nas décadas de 1930 e 1940. “Não há nenhuma continuidade entre a medida dos republicanos no início do século que criaram as Escolas de Aprendizes Artífices e a mudança que acontece em 1942, com a criação do Sistema S”, compara. O professor se refere ao surgimento do Serviço Nacional Autônomo da Indústria, Senai, principal marco da educação profissional da era Vargas, que ‘inventou’ um novo modelo de financiamento, de gestão e de pedagogia. E que sobrevive, firme e forte, até os dias atuais.

O principal motor dessa mudança de perspectiva na educação profissional era a aposta que o país fazia na industrialização. Razões não faltavam. Afundada até a cabeça na 2ª Guerra Mundial – que durou de 1937 a 1945 –, a Europa não conseguia mais fornecer boa parte dos produtos que o Brasil comprava. “A guerra criou dificuldades de importação de produtos industriais básicos como o alumínio, por exemplo. O Brasil teve que passar a produzir, o que provocou um certo crescimento na indústria nacional. E o país passou a ter também uma certa demanda de exportação, por exemplo, de minério de ferro. A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi criada em 1946 para produzir produtos industriais básicos para exportação”, contextualiza José Geraldo. Essa industrialização, por sua vez, cria a necessidade de trabalhadores com uma qualificação que, naquele momento, o país quase não tinha.

Aqui, no entanto, a palavra “quase” faz toda diferença. Porque, se é verdade que, como política do governo federal, a formação profissional voltada para a indústria só vai ganhar um gás na era Vargas, não se pode ignorar que, muito antes, isso já era realidade em algumas províncias, principalmente em São Paulo. Independentemente das demandas que a guerra traria mais tarde, lá, diferente da maior parte do país, já havia se desenvolvido uma “certa burguesia” que tinha interesses específicos a ponto de tentar competir com o capital estrangeiro que chegava por essas bandas. Quem destaca e explica essa conjuntura é Carmen Sylvia Moraes, professora da Universidade de São Paulo (USP): “A Província de São Paulo, no final do século 19, vai congrega um tipo de atividade econômica – a cafeeira – que leva à produção de um grande excedente econômico. E os latifundiários, conseguiram – por meio da produção e comercialização do café – aplicar esses excedentes em outras dimensões da economia”, explica Carmen. E complementa: “O sujeito econômico, o cefeicultor representante do grande capital cafeeiro, reúne na mesma criatura o latifundiário e o empresário industrial. Eles foram responsáveis, aqui na província, pelo desenvolvimento dos primeiros ramais ferroviários, competindo com a indústria ferroviária inglesa, investiram na indústria têxtil e de alimentos, criaram os bancos com o capital acionário, por meio de ações, e investiram nas companhias de distribuição de eletricidade e produção de energia elétrica”. E isso, diz, tem influência direta sobre o pioneirismo de São Paulo também na educação profissional: já no final do século 19, antes mesmo da criação das Escolas de Aprendizes e Artífices pelo

governo Nilo Peçanha, a então província criou o Liceu de Artes e Ofícios para, segundo Carmen, “contemplar a demanda da indústria de construção”, formando marceneiros, carpinteiros e outros profissionais. “Aqui em São Paulo, já no final do século 19, há um discurso e uma preocupação de formar uma mão de obra que viesse a contemplar as novas necessidades do desenvolvimento urbano, industrial e comercial”, conta.

É bem verdade que a primeira tentativa foi trazer de outros países trabalhadores já familiarizados com a indústria, que eram entendidos também como “agentes civilizadores”, como conta Carmen. “Eles já sabiam trabalhar na fábrica, conheciam os trabalhos, vamos dizer assim, mais modernos daquele momento urbano... E vão ser escolhidos por isso, inclusive para desenvolver um certo mercado interno de consumo”, diz. Mas houve percalços. “No começo do século [20], as greves, os conflitos dos trabalhadores por melhores condições de trabalho vão fazer com que esses empresários percebam a necessidade de limitar o número de trabalhadores nas fábricas e de construir medidas como as leis Adolfo Gordo, que expulsaram os trabalhadores e limitaram sua presença nas fábricas. Ao mesmo tempo, eles começaram a criar mecanismos para constituir a força de trabalho com os [trabalhadores] nacionais. E uma das mediações foi a organização de escolas profissionais, oficiais, onde se daria a institucionalização da formação dessa força de trabalho”, completa.

Carmen destaca que, também no início do século, portanto muito antes do processo de industrialização nacional das décadas de 1930 e 1940, o Brasil ampliava o uso de máquinas estruturadas em metal, substituindo os instrumentos de madeira, e a manutenção dessas máquinas exigia um trabalhador com formação em metalurgia. Segundo a professora, entre 1911 e 1912, a importação desses bens chegou a quintuplicar. Não por acaso, diz, foi em 1911 que São Paulo criou suas escolas profissionais. Inauguradas apenas dois anos depois das Escolas de Aprendizizes e Artífices, que foram iniciativa do governo federal, na criação das instituições paulistas o objetivo declarado já era formar mão de obra para atender ao processo de urbanização e “modernização da economia”, como explica Carmen. “Não há o discurso do assistencialismo aos necessitados, aos pobres e desassistidos da sorte, tal como aparece no discurso do governo federal”, compara, e exemplifica: “A Escola de Aprendizizes e Artífices que foi criada em São Paulo tinha curso de marcenaria, carpintaria e até de mecânica. Mas é estranho que ela não desenvolvesse cursos de metalurgia, por exemplo, voltados para as necessidades industriais. Quem vai fazer isso são as escolas profissionais criadas pelo governo de São Paulo”. Já em regiões como Norte e Nordeste, que não viviam o processo de industrialização, lembra a professora, as instituições da Rede criada pelo governo federal “floresceram com mais propriedade”, conseguindo responder melhor às demandas locais.

Especificamente no campo da educação profissional, José Geraldo cita também a experiência precoce de escolas de engenharia em outras regiões brasileiras, como as

de Porto Alegre (RS), Ouro Preto (MG) e Rio de Janeiro (RJ). Carmen explica que a importância de descrever essas especificidades regionais está em reconhecer que, mesmo que não tivesse atuação nacional, já existia no país, naquele momento, um “agente social com interesses econômicos e políticos próprios”. A preocupação da professora, portanto, é combater a ideia de que só a partir dos anos 1930 surgiram por aqui “escolas profissionais no formato burguês de atender às necessidades de formação e qualificação da mão de obra para o mercado”. “Isso é um equívoco histórico”, diz.

“Industrialistas”

Todo esse movimento pioneiro, que tem São Paulo como berço principal, fez com que, nas décadas de 1930 e 1940, quando a guerra pressionava pela substituição de importações, o país já tivesse um conjunto de empresários que apostavam nesse caminho e que estavam dispostos a influenciar a política nesse sentido. “A guerra não foi o único fator no desenvolvimento da indústria nacional. Com a chegada do [Getúlio] Vargas ao poder, ele vai abrir espaço no governo para os chamados ‘industrialistas’”, explica José Geraldo. Entre eles, um nome de destaque é Roberto Simonsen - professor da Politécnica de São Paulo, que foi deputado, senador e fundador da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), que José Geraldo considera um “intelectual esclarecido” do governo Vargas. Outro é João Luderitz, da Escola de Engenharia de Porto Alegre, que, ainda na década de 1920, elaborou um projeto de remodelação das Escolas de Aprendizizes e Artífices que, no entanto, foi engavetado. “Os engenheiros industrialistas eram figuras que já acreditavam que a perspectiva de futuro do Brasil seria a industrialização”, explica o professor.

E aqui se trava um debate sobre quem protagonizou a política de educação profissional adotada pelo governo central nas décadas de 1930 e 1940, especialmente a partir dos contornos que ela tomou com a criação do Sistema S. No livro ‘O ensino profissional na irradiação do industrialismo’, que compõe a famosa trilogia sobre a história da educação profissional, Luiz Antônio Cunha afirma que, num primeiro momento, os empresários foram contrários à legislação que levava a formação profissional para o setor produtivo. Segundo ele, nesse caso, o governo Vargas foi mais visionário, conseguindo antecipar uma necessidade que nem o próprio empresariado percebia. O autor chega a dizer textualmente que “ao invés de criar dos industriais, o Senai foi-lhes imposto pelo Estado”. Sobre isso, no entanto, há quem faça ponderações. “Havia uma demanda da indústria”, diz José Geraldo, lembrando que, desde os anos 1920, esse segmento econômico dava “sinais de crescimento” e isso se expressava na concepção de formação. Ele exemplifica contando que, ainda em 1927, um deputado industrialista chamado Fidelis Reis criou uma lei que obrigava as empresas a investirem na formação profissional. “Foi ‘letra mor-

Como ficaram conhecidas quatro leis aprovadas a partir de projetos apresentados por Adolfo Gordo, que foi deputado e senador pelo estado de São Paulo no início do século. Entre elas estão duas leis de expulsão de estrangeiros, uma promulgada em 1907 e modificada em 1913 e outra de 1919.

ta', não aconteceu nada. Mas essa ideia de formação industrial vai ganhando corpo", diz. E completa: "Por isso eu não acho que o presidente Vargas seja esse elemento, digamos, visionário que vai anteciper a educação profissional". O professor reconhece que o empresariado brasileiro, "tal qual hoje", era refratário à organização desse sistema, apostando que a indústria poderia crescer mesmo sem uma formação mais estruturada dos trabalhadores. "Mas havia dentro da indústria lideranças que defendiam a educação profissional como um sistema nacional", pondera.

Ele lembra que, em 1931, os industrialistas criaram o Instituto de Organização Racional do Trabalho (Idort), uma entidade empresarial com patrocínio da Fiesp, que tinha a formação dos trabalhadores como um dos seus principais objetivos. E aqui é clara a influência da teoria de Frederick Taylor – conhecida como **taylorismo** – sobre a organização científica dos processos de trabalho, que já ganhava espaço no Brasil desde a década de 1920. Em seu livro, Cunha destaca o papel de alguns engenheiros, especialmente o suíço Roberto Mange, que ensinava na Politécnica de São Paulo, na disseminação dessas ideias. Tratava-se de um conjunto de medidas que visavam melhorar o desempenho das empresas, incluindo a produtividade dos trabalhadores. Carmen lembra que esse processo é também uma resposta dos empresários à redução da jornada de trabalho para oito horas, que foi instituída por Getúlio Vargas em 1932 como resultado de muita pressão dos trabalhadores organizados. A ideia da racionalização, afirma a professora, visava também garantir que os operários produzissem em menos o tempo o mesmo que produziam antes.

Padronização do ensino

O fato é que uma parte disso deveria ser responsabilidade da formação. "No mesmo sentido, o ensino sistemático de ofícios apressaria e baratearia a formação profissional, assim como aumentaria o rendimento físico", diz Cunha, no livro, ressaltando que, para isso, foram adotadas as chamadas "séries metódicas", que o autor caracteriza como "a espinha dorsal de uma pedagogia que se mostrou eficaz na formação de operários" adequados ao projeto de racionalização do trabalho. Também aqui, o processo se inicia em São Paulo, especialmente nas escolas ligadas às ferrovias, mas depois se dissemina pelo país a partir do Senai.

As séries metódicas foram, segundo José Geraldo, uma espécie de "transformação do taylorismo em pedagogia". Carmen lembra que, no mesmo 'pacote' da racionalização do trabalho expressa no ensino profissional, foram introduzidos os exames psicotécnicos, que se baseavam na ideia de 'vocações', e começaram a ser aplicados manuais de organização do

trabalho, traduzidos de outras línguas para o português. Essas mudanças pressupunham uma padronização do processo de ensino para o trabalho, por exemplo, com a adoção de materiais didáticos e a definição de sequências de aprendizagem.

Pedro Daniel Weinberg, ex-diretor do Centro Interamericano para o Desenvolvimento do Conhecimento e da Formação Profissional (Cintefor), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), diz que as séries metódicas, baseadas na ideia de aprender fazendo, foram a grande "inovação" pedagógica que fez com que o Senai se tornasse, de certa forma, um modelo também para outros países da América Latina. Segundo ele, instituições parecidas foram criadas, por exemplo, na Argentina, embora não se possa afirmar que lá se tenha "copiado" o modelo brasileiro, porque já havia professores de escolas técnicas pensando sobre o tema. Além disso, diz, esse modelo foi "exportado para Colômbia e Venezuela" um pouco mais tarde, nos anos 1950. "O papel do Senai foi muito decisivo", afirma.

No Brasil, no entanto, a criação do Sistema S trouxe outras novidades além da pedagogia, impactando toda a organização da educação profissional.

Mas, afinal, o que é o Sistema S?

O que se chama hoje de Sistema S é composto por onze entidades administradas por confederações empresariais, mas nem todas são voltadas para a educação profissional. A primeira, o Senai, foi criada em 1942, ligada à Confederação Nacional da Indústria (CNI). Quatro anos depois, em 1946, ainda no governo Vargas, nasceu o Senac, vinculado à Confederação Nacional do Comércio (CNC). "A industrialização e a urbanização desenvolveram significativamente o comércio, que, também, como agente empregador, gerou suas demandas. Eu entendo Senai e Senac como complementares e uma resposta às demandas do processo do capital e à baixa escolaridade da população brasileira frente as novas exigências de trabalho", explica Gabriel Grabowski, professor da Universidade Feevale, do Rio Grande do Sul.

Essas duas iniciativas existem ainda hoje e, de lá para cá, outras entidades semelhantes ganharam um 'S' para chamar de seu: voltados para a educação profissional, existem o Senar, de aprendizagem rural, ligado à Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA); o Senat, vinculado à Confederação Nacional dos Transportes; e o Sescop, da Confederação Nacional das Cooperativas. "Cada setor preocupava-se somente com o seu processo sem uma visão sistêmica das necessidades de educação e qualificação para todos. O fato de hoje existir mais de uma dezena de Sistemas de Aprendizagem demonstra que cada setor busca soluções próprias e corporativas, inclusive, competindo uns com os outros. Os interesses do capital são convergentes, mas as estratégias e os programas são segmentados por setor econômico e fragmentados enquanto processos formativos. Infelizmente continuamos assim em 2020", lamenta Grabowski.

Todas as instituições do Sistema S são privadas embora tenham sido criadas pelo governo. E a confusão não para por aí: sua principal fonte de recursos é uma contribuição compulsória que todas as empresas pagam sobre a folha de pagamento, é recolhida pelo Estado e depois entregue às Confederações. Estudiosos da área têm insistido que esse dinheiro é público porque, como as empresas embutem o valor dos impostos e contribui-

Modelo de gestão do trabalho que se caracteriza principalmente pela intensificação da divisão do trabalho – daí muitas vezes sua imagem ser associada ao 'apertador de parafusos' presente, por exemplo, nos filmes de Charles Chaplin. Ganhou espaço nos Estados Unidos do início do século passado, principalmente nos anos 1920, com o incremento da indústria automobilística. Foi 'aperfeiçoado' pelo Fordismo (por isso muitas vezes se fala em taylorismo-fordismo), que organizou a linha de montagem de modo a controlar o trabalhador de mais de perto, aumentando sua produtividade.

ções no preço dos produtos, em última instância, quem paga por esse ‘caixa’ são os consumidores. “Os fundos do Sistema S são públicos, pois são pagos pela sociedade e recolhidos pelo Estado, que repassa às confederações empresariais”, explica Grabowski. De acordo com relatório da Receita Federal, em 2019 o Estado arrecadou R\$ 1,46 bilhões de contribuição para o Senai. Para o Senac foram R\$ 2,96 bilhões e R\$ 1,17 bilhão para o Senar, que vem ampliando sua participação no bolo nos últimos anos. Do total desses valores, deve ser diminuído o equivalente a 1% para o Senai e Senac, referente à taxa administrativa cobrada pela Receita – que, no caso do Senar, varia de 0,2% a 2,5%. Todo o resto é repassado diretamente para as respectivas confederações. “E o Estado complementa esses recursos com mais fundos públicos mediante programas, convênios e parcerias”, afirma Grabowski, referindo-se a exemplos como o Pronatec, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, criado em 2011, pelo qual o governo federal repassa recursos a instituições de ensino públicas e privadas para ofertarem educação profissional. E o Sistema conta ainda com uma terceira fonte de recursos: a cobrança de mensalidades, uma possibilidade que não existia na década de 1940 quando Senai e Senac foram criados. “Era para ser gratuito, porém foram inúmeras as modificações na legislação que gradativamente foram flexibilizando isso, [permitindo que] o Sistema S oferecesse dois serviços: cursos curtos de qualificação gratuitos e a maioria de cursos técnicos e tecnológicos superiores pagos”, explica Grabowski, que completa: “Toda a história da educação brasileira é uma relação promiscua entre privado e público, entre pago e gratuito”.

Embora muito atual, essa polêmica sobre as relações público-privadas estava presente já na origem do Sistema S. José Geraldo conta que em 1934, portanto quase dez anos antes da criação do Senai, o ministro da Educação e Saúde Pública do governo Vargas, Gustavo Capanema, montou uma comissão para pensar a reestruturação da educação profissional no país, pensando já no incremento do ensino industrial. Compunham esse grupo, de acordo com o professor, representantes de três segmentos principais: os industriais, profissionais que já atuavam na educação profissional e os chamados “intelectuais do Capanema”, que trabalhavam no Ministério da Educação e Saúde Pública. Segundo ele, a comissão funcionou até 1941, mas “não conseguiu chegar a um acordo”.

Eram duas as divergências principais: sobre a “institucionalidade” do sistema a ser criado e sobre o financiamento. “Vargas dizia o seguinte: ‘vamos criar um Sistema Nacional de Educação Profissional, então isso significa uma despesa diferenciada e portanto temos que criar uma receita diferenciada’. Os empresários, liderados pelo Simonsen, diziam o seguinte: ‘se tem que criar uma despesa, então a gente quer fazer a gestão do sistema’. Esse era o eixo da disputa”, descreve o professor do Cefet. Diante desse cenário, Vargas “bateu o martelo” e criou o Senai um ano depois de desfeita a comissão. “Foi uma vitória da Fiesp e dos empresários organizados, com o apoio do Ministério do Trabalho”, conclui Carmen Sylvania. Saiu derrotado o projeto defendido pelo Ministério da Educação. “A proposta dos intelectuais do Capanema era de criar um sistema único, uma escola que incorporasse tanto a formação geral quanto a formação para o trabalho”, afirma José Geraldo. Carmen explica a diferença:



“Separaram a qualificação profissional dos aprendizes e dos trabalhadores da educação básica regular”.

José Geraldo detalha: “Com a criação da primeira instituição do Sistema S há uma mudança significativa: transformam-se as Escolas de Aprendizes e Artífices em escolas técnicas, que ficam com o Ministério da Educação e Saúde Pública, e o Senai fica sob gestão da CNI. Aí [se reafirma] a dualidade porque essa divisão vai ser um reflexo da divisão social do trabalho”. Lucília Machado, professora titular aposentada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), completa: “O papel da indústria ou do setor produtivo nesse processo, pode-se dizer, sem dúvida, que foi e tem sido de disciplinamento para adaptar os trabalhadores às suas demandas, um condicionamento prático-instrumental destituído de conhecimento científico e subordinado às regras de maximização do uso da força de trabalho”.

Na prática, essas entidades funcionam como um sistema paralelo à rede pública e autônomo em relação ao Estado que o criou. “O Ministério da Educação não teria nenhuma ingerência na organização e no acompanhamento e avaliação dos processos de educação [profissional do Sistema S]. Isso ficou totalmente nas mãos dos empresários. A aprendizagem industrial ficou separada do Ministério da Educação e livre da ingerência da tutela estatal”, descreve Carmen. Essa é, inclusive, uma característica que diferencia as experiências desenvolvidas em outras partes da América Latina a partir do modelo do Sistema S. De acordo com Pedro Daniel, do Cintefor/OIT, países como Argentina e Colômbia implementaram uma espécie de “Senai corrigido”, nas suas palavras, exatamente porque a gestão não ficou a cargo apenas do empresariado, contando também com a participação do Estado, principalmente o Ministério do Trabalho.

Por aqui, há mais de 75 anos a inovação trazida por esse modelo alimenta o debate pedagógico e financeiro. Lucília Machado resume: “A criação do Sistema S pelo governo federal abriu polêmicas. A primeira com a reação dos empresários à proposta de lhes transferir a responsabilidade pela qualificação da força de trabalho necessária à expansão da industrialização. A segunda derivou do modelo de financiamento adotado para esse sistema, a gestão privada de recursos públicos. A terceira polêmica decorre do questionamento da decisão de colocar a formação dos trabalhadores submetida à lógica dos interesses empresariais. Tais questões vêm atravessando, até hoje, a história da educação profissional no Brasil”.○

ROQUE DE SA / AGENCIA SENADO



Impactos da nova Reforma do Estado na saúde e educação

Vinte e cinco anos depois da Reforma Bresser Pereira, Plano Mais Brasil quer extinguir municípios, reduzir carga horária e salário de servidores e flexibilizar as vinculações de políticas sociais

Cátia Guimarães

“Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal”. O resultado é que “a Constituição de 1988 [promoveu] um retrocesso burocrático sem precedentes”. Se a frase parece familiar, não é por acaso. Com pequenas variações, ela tem sido frequentemente ouvida na voz de representantes do governo e do Congresso que denunciam o peso das contas públicas no Brasil. A sentença, no entanto, foi escrita num documento chamado ‘Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado’, que está completando 25 anos em 2020. Trata-se de um conjunto de medidas propostas e (algumas) instituídas durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, que ficaram mais conhecidas pelo nome do seu idealizador e coordenador: o então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (veja entrevista na pág. 26). Embora só aprovadas três anos depois, foi nesse momento que nasceu, por exemplo, a ideia das Organizações Sociais (OS), hoje tão utilizadas na área da saúde, como modelo para substituir a ação direta do Estado.

Passadas duas décadas e meia, não foi só o discurso que voltou aos holofotes. Tramitam no Congresso três Propostas de Emenda Constitucional (PECs) que, juntas, compõem o ‘Plano Mais Brasil’, reconhecido como uma verdadeira nova Reforma do Estado. Para Bresser Pereira, no entanto, não há comparação possível entre o pacote atual e as mudanças que ele tentou emplacar nos anos 1990.

“Eles não oferecem nada de novo em termos de eficiência e qualidade no serviço público, estão apenas preocupados em cortar despesas. Essa uma reforma fiscal, não uma reforma administrativa”, diz.

O que mudaria?

A parte do pacote que já se conhece está dividida entre as PECs 186, 187 e 188 – batizadas, respectivamente, de PEC Emergencial, PEC dos Fundos e PEC do Pacto Federativo – que, no momento em que esta reportagem foi finalizada, estavam sendo discutidas no Senado. Entre as propostas mais polêmicas, e que atingem mais diretamente as áreas de saúde e educação, estão a extinção dos municípios com menos de 5 mil habitantes cuja arrecadação própria seja menor do que o total da receita; a autorização para que governos utilizem os recursos mínimos vinculados à saúde em educação e vice-versa; e a redução de até 25% da carga horária e salário dos servidores públicos em caso de “emergência fiscal”. Atingida essa situação, são previstas ainda outras medidas de economia, como o congelamento das despesas obrigatórias – por exemplo, os benefícios de auxílio-doença. Fica proibida ainda a criação de novas despesas enquanto não houver previsão orçamentária.

O governo federal também não pode mais ajudar financeiramente e mesmo de ser fiador de estados e municípios com dificuldades em empréstimos realizados junto a bancos. Em compensação, o texto propõe a descentralização dos recursos do pré-sal e a destinação de toda a arrecadação do salário-educação direta e exclusivamente para estados e municípios.

Propõe-se, por fim, a extinção dos fundos orçamentários que tenham sido criados por outras leis que não a Constituição. Entre eles está, por exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que hoje é responsável por gerir programas como o de Alimentação nas Escolas e Transporte Escolar, que atendem as redes municipais e estaduais de educação básica.

O tamanho da ‘máquina’: tem Estado demais no Brasil?

Diferente das declarações que viram manchetes de jornais e memes nas redes sociais, nos textos oficiais o governo tem economizado nos números sobre a situação do funcionalismo público no Brasil. Observando-se a justificativa das três propostas apresentadas ao Congresso, o máximo que se encontra, na PEC 186, é a informação de que o pagamento de pessoal é “a maior despesa primária dos entes da federação, à exceção da União, cuja maior despesa é de benefícios previdenciários”. E o próprio texto reconhece, na sequência, que essa “magnitude reflete, em grande medida, a prestação de serviços à população, sendo relevantes os servidores públicos nas áreas de segurança, saúde e educação”. Já na apresentação oficial do Ministério, há um único *slide* sobre o tema, apontando que, em 2018, a despesa do governo com a “máquina” do Estado representou 49,2% do Produto Interno Bruto (PIB).

Não faltam, no entanto, pesquisas que questionam esse diagnóstico. Dialogando diretamente com as propostas do Plano Mais Brasil, a Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, com apoio de várias entidades, acaba de publicar um estudo sobre ‘O lugar do funcionalismo estadual e municipal no setor público

nacional, abrangendo o período de 1986 a 2017. Lançada antes dessas propostas, mas com dados ainda mais detalhados, a pesquisa ‘Três décadas de funcionalismo brasileiro’, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que abrange o mesmo período, também traz um retrato revelador do serviço público no Brasil.

Juntando o vínculo com municípios, estados e União, o Brasil tem hoje 11,7 milhões de servidores públicos, segundo esses estudos. Em 1986, eram 5 milhões, o que significa um aumento de 130% em 31 anos. É comum se considerar que esse foi um aumento substantivo já que, no mesmo período, a população brasileira cresceu bem menos. O que essas pesquisas apontam, no entanto, é que a comparação mais adequada deve ser em relação à população *economicamente ativa* do país a cada ano. Isso significa considerar que, nesse período, a demanda por produtos e serviços aumentou e, portanto, todo o mercado de trabalho, que inclui o setor privado, também cresceu – mais precisamente 97%, de acordo com o estudo do Ipea, assinado pelos pesquisadores Erivelton Guedes e Felix Lopez, este último também autor da publicação da Frente Parlamentar junto com Braulio Cerqueira e José Celso Cardoso Jr. A pesquisa do Ipea deixa claro que, embora tenha crescido em número absoluto, na maior parte desse período o percentual de servidores em relação ao total de vínculos existentes se manteve estável. A curva se modifica a partir de 2015, quando a crise econômica afeta diretamente o mercado de trabalho privado, gerando a perda de mais de 10 milhões de postos. Nesse intervalo, segundo o estudo do Ipea – que inclui civis e militares –, a quantidade de servidores públicos no mercado de trabalho brasileiro subiu de 15,3% em 1986 para 17,3% em 2017. “Esses números globais apontam uma expansão em ritmo similar entre os vínculos de trabalho nos setores público e privado”, conclui o texto.

Também na comparação com outros países o tamanho do funcionalismo brasileiro não se destaca. O relatório do Banco Mundial que trata do tema, ‘Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público: o que os dados dizem’, informa que a relação entre o número de servidores e o total da população é bem menor por aqui do que a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): 5,6% contra 9,5%. O presidente do Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Rudinei Marques, ressalta que, no nível federal, houve inclusive redução do número de servidores civis: eram 651 mil em 1991 e hoje são 600 mil. Desses, de acordo com os cálculos da entidade, 20% estão em abono permanência, ou seja, já podem se aposentar mas optam por continuar trabalhando, em troca da devolução do que pagariam como contribuição previdenciária. Ele acredita que se esse pacote de medidas for

aprovado, haverá uma corrida desses servidores para a aposentadoria, o que poderia gerar a perda imediata de 120 mil trabalhadores.

Se sobre esse número ainda incidir o corte de 25% da carga horária previsto nas PECs, na prática será como se reduzisse para 360 mil o volume de servidores federais. “Isso anuncia um apagão no serviço público”, opina.

**11,7
milhões**

Número de
servidores
públicos
no Brasil

A pergunta sobre quanto isso custa para os cofres públicos também aponta para uma guerrilha de números. Na polêmica fala em que chamou os servidores de “parasitas”, o ministro da economia Paulo Guedes afirmou que “o governo gasta 90% da receita com salário”. Checagem feita pela Agência Lupa a partir dos relatórios resumidos de execução orçamentária, do Tesouro Nacional, mostra que, na última década, o gasto do governo federal com servidores variou entre 30,6% e 38,6% da Receita Corrente Líquida. Se a referência for a receita tributária, que é muito menor, esse número sobe para 57%. Já se se considerar a receita total, bruta, ele cai para 12%.

Já o estudo da Frente Parlamentar calculou o consumo dos governos nos três níveis da federação a partir das “contas nacionais publicadas pelo IBGE” e chegou a 20% do PIB. O texto lembra ainda que mesmo o Fundo Monetário Internacional (FMI) calculou a despesa brasileira com pessoal em 38,1% do PIB em 2018, portanto bem abaixo dos 49,2% que vêm sendo divulgados pelo governo. “Todos nós queremos um serviço público mais eficiente, que atenda bem o cidadão, onde os servidores públicos ganhem salários justos. Ninguém é a favor de parasita, marajá, vagabundo. Mas não é isso que realmente está por trás [dessas propostas]. Trata-se de um processo de desmanche do Estado brasileiro, do pouco que se conseguiu construir”, opina Luiz Alberto dos Santos (veja entrevista na pág. 27), professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A reportagem entrou em contato com o Ministério da Economia, via assessoria de imprensa, para esclarecer os cálculos utilizados e questionar sobre os impactos do pacote nas políticas de saúde e educação, mas a resposta foi de que, como as perguntas abrangiam diferentes áreas técnicas da Pasta, não seria possível responder no prazo estabelecido, mesmo após prorrogação da data.

O que tudo isso tem a ver com saúde e educação?

Dois dados destacados no estudo da Frente Parlamentar parecem os mais importantes para o debate do Plano Mais Brasil. O primeiro é que o crescimento do funcionalismo ao longo dos anos se deu principalmente nos municípios que, desde a Constituição de 1988, têm assumido mais responsabilidades na oferta de serviços à população. Não por acaso, as áreas que concentram mais servidores são exatamente saúde e educação. Hoje as cidades brasileiras empregam 57% dos servidores do país, enquanto 32% estão nos estados e 10% vinculados ao governo federal. Em 1986, os municípios eram responsáveis por apenas 34% do total.

E lá na ponta, onde está concentrada mais da metade do funcionalismo brasileiro, a média salarial dos servidores é de R\$ 2,8 mil, pouco mais de 2,5 salários mínimos, segundo o estudo da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. No nível estadual, esse valor sobe para R\$ 5,1 mil e no governo federal alcança R\$ 9 mil. Se considerarmos só o Norte e o Nordeste, o salário médio dos servidores municipais cai para R\$ 1,6 mil e R\$ 1,3 mil respectivamente. E aqui há mais variáveis a se considerar: segundo a pesquisa, os maiores salários – com uma média de R\$ 13 mil – e o maior crescimento real acumulado de 1986 a 2017 – de 96% – são os do Poder Judiciário.

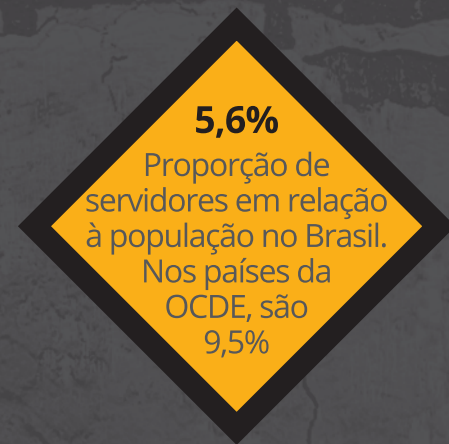
O fato é que os números não deixam dúvidas: nada menos do que 40% dos servidores municipais trabalham no que o estudo do Ipea chama de “núcleo duro dos serviços de educação e saúde”, englobando portanto professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. Esse percentual, aliás, é muito próximo também do que se encontra nos estados, onde, acrescentando-se os profissionais da área de segurança pública, chega-se a 60% do funcionalismo. “O que demonstra que grande parte da ocupação no setor público, sobretudo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, está diretamente e positivamente associada à expansão das políticas de bem-estar social oferecidas pelos entes subnacionais ao conjunto da população brasileira”, afirmam os pesquisadores no texto.

Isso explica por que os gestores municipais das áreas de saúde e educação não querem nem ouvir falar em reduzir carga horária dos servidores, como propõe o pacote de reforma. “O impacto seria enorme”, diz o presidente do Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (Conasems), Alberto Beltrame. “Com a diminuição da carga horária, nós vamos restringir a porta de entrada, ou seja, diminuir a oferta, a quantidade de procedimentos, de consultas. Seria terrível para nós se essa proposta fosse aprovada”.

Na educação não é diferente. “Quando se tira um professor [da rede], fecha-se a porta de uma sala de aula”, diz Luiz Miguel Garcia, presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). “A população vai sentir lá na ponta, com salas de aulas com um número maior de alunos porque teremos que distribuir os professores. Ela vai sentir com um número menor de atividades que complementam a sala de aula como, por exemplo, as aulas de reforço”, detalha. “É a indução da paralisação dos serviços públicos”, completa Salomão Ximenes, da Ação Educativa, defendendo que o objetivo é ir paulatinamente substituindo a educação pública por outro padrão de oferta, privada. Na saúde, o professor da Universidade de São Paulo (USP) Áquilas Mendes aposta que essas medidas produzirão um “efeito em cascata”, ampliando ainda mais a contratação indireta, via entidades como as Organizações Sociais pelos municípios. Luiz Alberto dos Santos resume o drama: “Os trabalhadores da área privada estão passando por uma fase complicada de desemprego, precarização, redução de direitos. A pessoa pensa: ‘Eu estou pagando a conta sozinho?’. Aí ela joga no lixo toda a estrutura que o Estado construiu. Mas se isso deixar de existir, na verdade, o primeiro penalizado vai ser ele”.

Mexe no dinheiro da educação e da saúde?

O problema, diz o presidente do Conasems, é que, na saúde, as gestões municipais são “reféns do subfinanciamento”, entre outras razões porque o modelo tributário brasileiro concentra quase 60% da arrecadação no governo federal. E isso tem diretamente a ver com outra proposta da Reforma em tramitação: a extinção dos municípios pequenos com baixa arrecadação. Segundo cálculos da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) com dados de 2018, pelas regras estabelecidas na PEC do Pacto Federativo, mais de 1,2 mil cidades deixariam de existir. “A União é que precisa abrir mão da sua arrecadação gigantesca e repassar mais para os municípios”, defende o presidente do Conasems, que arrisca um palpite: “Não acredito que isso vá passar. Para a saúde seria um desastre”. O presidente da Undime também



antevê problemas para a educação. Ele lembra que cada cidade tem um projeto pedagógico próprio e, mais recentemente, um Plano Municipal de Educação. “A fusão dessa legislação seria muito complexa”, diz. E alerta: “Não é um processo meramente contábil”.

E aqui chegamos à medida que mais diretamente nomeia – e atinge – as políticas de saúde e educação. Trata-se da proposta que unifica os mínimos de aplicação nessas áreas. Hoje, a Constituição obriga que municípios apliquem pelo menos 15% da receita em saúde pública e 25% em educação; para os estados o montante deve ser de 12% e 25%, respectivamente, e para o governo federal, 15% de receita líquida para saúde e 18% de impostos arrecadados para educação. Em várias declarações, membros do governo defenderam o fim dessas vinculações, sempre em nome da flexibilidade na utilização dos recursos do orçamento. E aqui o argumento se aproxima da reforma dos anos 1990. “Eu não sou a favor de acabar com as vinculações porque a gente tem que ir aos poucos, gradualmente. Mas o gasto social tem que ser estimulado pela sociedade”, defende Bresser Pereira, que completa: “Quando você quer desenvolver um país, tem que ter práticas orçamentárias e fiscais civilizadas e não pode ser tudo na base da vinculação”.

O texto oficial do pacote de reforma não foi tão ousado, mas o resultado final não tranquiliza em nada os pesquisadores e gestores dessas áreas. “O Conasems tem uma posição clara de que os percentuais de aplicação na saúde sejam separados dos percentuais aplicados na educação”, afirma o representante dos secretários municipais. O presidente da Undime é ainda mais contundente: “Essa questão é a mais grave”, diz. Segundo ele, em nenhum município brasileiro os serviços de educação – e nem os de saúde – custam menos do que o míni-



NADA MENOS DO QUE 40% DOS SERVIDORES MUNICIPAIS TRABALHAM NO NÚCLEO DURO DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE, ENLOBANDO PORTANTO PROFESSORES, MÉDICOS, ENFERMEIROS E AGENTES DE SAÚDE”

mo estabelecido pela Constituição. “Essa conta não fecha”, conclui, explicando que, com esses recursos, não há como priorizar uma área em detrimento da outra. E ele expressa uma preocupação adicional com a posição desprivilegiada que a educação ocuparia na disputa que se instalará no interior do orçamento caso a PEC seja aprovada. “Entre adquirir uma ambulância e fazer uma reforma e ampliação do acervo de uma biblioteca, dificilmente um gestor vai ter condição de optar pela biblioteca. E ambos são fundamentais”, exemplifica. E completa: “Trata-se de um equívoco histórico trocar o estratégico pelo emergencial”.

Na avaliação de Áquilas Mendes, a PEC do Pacto Federativo não mexe em nada do que é realmente essencial. O debate, diz ele, deveria se dar sobre a participação de cada ente federado no bolo que financia essas políticas sociais. “A gente só assistiu à redução da participação do governo federal no gasto total da saúde. O que cresce é o gasto dos municípios, que são responsáveis pelas políticas sociais, mas sem nenhuma medida efetiva de alteração na arrecadação”, diz. Na educação não é diferente. “Quer-se reduzir o problema à ideia de falta de autonomia dos municípios”, critica Áquilas, que completa: “A arrecadação fiscal caiu de forma abrupta, inclusive nos municípios, onde a situação está no limite. Dizer que a PEC do Pacto Federativo vai tirar amarras para que se possa ter melhor investimento é ficar falando de trocos em vez de se mexer na questão basilar”. E nem a promessa de descentralização dos recursos do pré-sal alivia a queixa: “Estamos falando de um recurso que está por vir. Precisamos também mexer na distribuição do que já existe”, opina Alberto Beltrame, do Conasems.

Outra medida anunciada como desconcentração dos recursos, segundo a PEC do Pacto Federativo, seria a destinação do salário-educação diretamente para estados e municípios. Mas aqui, também, está longe de existir um acordo. O presidente da Undime afirma que não vê grandes problemas nessa mudança desde que esse recurso não passe a ser vinculado ao Fundeb, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, como prevê a última versão do relatório da PEC 15/15, de autoria da deputada Professora Dorinha, que foi lido no Congresso no dia 18 de fevereiro e deve ser votado em março. Na ocasião, a deputada afirmou que só incluiu essa mudança na proposta do novo Fundeb exatamente por causa da PEC do Pacto Federativo. Na avaliação de Luiz Miguel, no entanto, isso reduzirá a flexibilidade que hoje os gestores têm na utilização dos recursos do salário-educação.

Salomão Ximenes questiona inclusive o caráter redistributivo da proposta que compõe o pacote de reforma já que o salário-educação é um tributo nacional, mas não é dinheiro do governo federal. Além disso, segundo ele, o montante que seria repassado diretamente para estados e municípios com a aprovação da PEC representaria uma parcela mínima do total da arrecadação, que hoje já é bem distribuída. Mas ele identifica ainda outros problemas. “Eliminar a parcela do governo federal [no salário educação], na prática, é desmontar os programas redistributivos mais importantes que nós temos”, opina, referindo-se a iniciativas como a de alimentação escolar, transporte e livro didático. “São programas em que o governo federal em alguma medida cumpre o propósito constitucional de estabelecer padrões mínimos de qualidade da oferta de ensino”, analisa.

Outra preocupação do pesquisador é com a “escala”. E aqui o melhor exemplo é o Programa Nacional do Livro Didático, que envolve compra, produção e avaliação dos materiais educativos. Ele cita como importantes e legítimas as críticas que parte do campo da educação tem à padronização de materiais didáticos para todo o país, mas ressalta que a pulverização de todo esse processo para cada estado e município abriria muita margem para a ineficiência. E pior: ele acredita que, em função das dificuldades, a tendência seria a substituição do programa público como existe hoje pela terceirização e privatização dessa produção, com impacto direto sobre a qualidade.

Para o pesquisador, esse não é o único caminho aberto para a privatização no pacote de medidas. Em outra proposta, a PEC 188 amplia as possibilidades de compra de vagas em instituições privadas. Hoje, a Cons-

tituição Federal autoriza que os governos paguem por vagas de ensino fundamental e médio em instituições privadas sem fins lucrativos, de forma temporária enquanto resolvem os obstáculos para garantir a oferta pública. O texto da PEC, no entanto, amplia essa possibilidade para toda a educação básica e exclui do texto constitucional a restrição a “quando houver falta de vagas”. “Se autorizado, isso permitiria que o Brasil criasse o maior sistema de *vouchers* do mundo”, diz o pesquisador. O presidente da Undime concorda. Ele avalia que até hoje o MEC não conseguiu fazer uma boa avaliação da qualidade das universidades privadas. “Imagina se vai ter capilaridade e condição de fazer isso no âmbito da educação básica”, diz, garantindo que pelo menos os municípios não têm estrutura para fazer essa fiscalização. “Faz parte da nossa luta histórica que o recurso público deve ser destinado à educação pública”, conclui.

Para que tudo isso?

A promessa do governo, de acordo com a apresentação oficial do Plano, é que, com a aprovação das medidas, o Brasil vai “voltar a receber o chamado grau de investimento”, o que permitirá a “retomada do crescimento econômico e a queda do desemprego”. “Quando aprovada a Reforma da Previdência – eu até era a favor –, eles prometiam o paraíso. Foi aprovado o teto de gastos, que é um escândalo, e também nós teríamos o paraíso. Então nós já estamos no paraíso!”, ironiza Bresser Pereira. E completa: “Esse tipo de raciocínio liberal é desonesto. Para ter o paraíso, está muito longe. Precisa ter um bom governo que faça uma política econômica decente. E não é o caso”.

Áquilas Mendes também lembra que essa promessa de garantir mais dinheiro para investir e gerar emprego já foi feita várias vezes para justificar outras reformas, como a trabalhista e a previdenciária. “Não tem milagre”, diz. E contextualiza: “Nós temos 27 milhões fora do mercado de trabalho. Essas pessoas acabam não pagando seus impostos. Ninguém fala, nesse governo, de uma intensa reforma tributária, não para ficar mudando a lista de impostos sobre consumo, mas para ir aonde está a riqueza, ou seja, ao mercado financeiro”. ○

R\$ 2,8 mil

Média salarial de
57% dos servidores
brasileiros,
que estão nos
municípios

'A REFORMA GERENCIAL DE 1995 TEVE UM GRANDE SUCESSO ACADÊMICO E POLÍTICO'

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA

Passados 25 anos do Plano Diretor, que balanço o Sr. faz da reforma do Estado que tentou implementar?

A Reforma Gerencial de 1995 teve um grande sucesso acadêmico e político porque o número de estados que adotou especialmente as Organizações Sociais foi muito grande. Mas, evidentemente, isso não significa que o Estado brasileiro tenha virado uma maravilha. Também fez parte da reforma a contratação de um número grande de gestores em concursos seguidos. Agora, em termos práticos, não foram muitas as Organizações Sociais que deram certo. Aqui em São Paulo elas deram muito certo no caso da saúde e eu creio que também nas instituições de cultura mais importantes, como a Orquestra Sinfônica e a Pinacoteca. O que é importante entender é que a reforma é apenas um quadro de referência institucional e um conjunto de ideias, mas a administração é o dia a dia. Se você entrega a administração de uma OS a uma organização ineficiente, os resultados serão péssimos. Gestão por resultados, competição administrada por excelência e controle social: esses foram os três pontos fundamentais da Reforma. Especialmente o primeiro foi adotado mais modestamente a meu ver. Geralmente o que se fez foi pagamento por tarefas, que não é a ideia Reforma de jeito nenhum. A ideia é ter objetivos acordados e depois procurar atendê-los de acordo com o seu espírito público. E se você não os atender, o administrador é multado, a Organização Social é mudada, não é um processo de avaliação por pontinhos o tempo todo e muito menos por incentivos econômicos. Isso também andou um pouco, mas não muito. Houve um ponto em que a Reforma fracassou completamente que foi no caso do teto [do salário do funcionalismo], que deveria ser a remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal, mas o próprio Judiciário tratou de interpretar para deixar uma porção de penduricalhos. Ou seja, o objetivo da Reforma era diminuir o abuso, a captura do patrimônio público por altos burocratas. E isso não foi feito. Eu sempre digo que no Brasil tem duas fontes fundamentais de captura do Estado: uma são os rentistas, que capturaram o Estado através de juros escandalosos, e outra são esses altos funcionários públicos. De qualquer forma, a Reforma como ideia é fundamental e vai continuar sendo adotada. Eu também passei a fazer concursos públicos todos os anos e defendi inicialmente salários mais altos para os servidores —porque naquela época os salários dos altos servidores eram baixos. Conseguí algum aumento no governo do Fernando Henrique e o governo Lula exagerou, aumentou excessivamente. Então também há salários excessivos hoje no serviço público federal.

Onde estão esses altos salários?

Eu não tenho o mapeamento disso. Quem fez uma pesquisa alguns anos atrás, mas não está mexendo nisso recentemente, foi o Nelson Marconi, que trabalhou comigo. No serviço público federal, sem dúvidas, os salários que eram menores do que os correspondentes no setor privado ficaram maiores. No caso dos salários dos pequenos, eles naquela época eram maiores e continuaram, mas a política da Reforma Gerencial foi não contratar funcionários de nível baixo. Em princípio só se contratariam funcionários de nível universitário porque as atividades mais simples deveriam ser contratadas por Organizações Sociais, de forma que o serviço público federal ficasse com poucos funcionários muito bem pagos. Essa era a lógica da reforma. Agora, no serviço público municipal, por exemplo, é claro que os salários são baixos, muitos municípios são muito pobres.

O Estado brasileiro tem mais servidores do que precisa?

Eu nunca concordei que haja inchaço [da máquina pública]. Nos níveis estadual e municipal, eu não sei, mas no governo federal não tem. Eu não creio que o excesso de funcionários seja um problema sério.

Mas existe um excesso de gastos do orçamento com a máquina pública na sua avaliação?

Isso é muito relativo. É difícil eu fazer uma afirmação desse tipo porque sempre defendi que o Estado brasileiro deve ser grande em termos de despesa, de participação no PIB e pequeno em número de servidores. Como isso é possível? A ideia é que o Estado deve ampliar, especialmente, a área social. Eu sempre achei que o Estado deve ser grande porque deve ter uma área social muito grande, que são os sistemas universais de saúde e educação. São duas coisas absolutamente fundamentais, que o Estado brasileiro faz muito parcialmente. Agora, eu entendo que as atividades fundamentais nos hospitais ou nas universidades devem ser realizadas por Organizações Sociais e não por servidores públicos estatutários.

Por quê?

Porque o servidor público estatutário não é suficientemente controlado. Um objetivo fundamental da Reforma era não acabar, mas tornar mais flexível a estabilidade, permitindo a demissão não por excesso de funcionários, mas por insuficiência de desempenho. Isso está muito claro na Emenda Constitucional 19. Entretanto isso não está sendo aplicado, pelo menos não no nível federal. No resto eu não sei. Porque não foi feita a lei de avaliação. No dia seguinte à aprovação da Reforma, eu mandei para a Casa Civil um projeto de lei pelo qual o servidor deveria ser avaliado com regularidade e classificado como suficiente ou insuficiente. Mais nada. Sem nota. E o servidor que tivesse três insuficiências seria demitido. Porque a experiência do serviço público brasileiro, mais federal, era de que as avaliações não funcionavam porque o corporativismo era, e continua sendo, muito grande. E o corporativismo é

inimigo da avaliação. Então, dá-se nota máxima para todo mundo. Por outro lado, os servidores públicos são pessoas responsáveis, sérias, geralmente de boa qualidade. Minha única crítica mais grave com eles é o corporativismo, mas, fora isso, são pessoas realmente de muito boa qualidade e com espírito público. Eles sabem que existem entre eles alguns dos seus colegas que não merecem estar lá de jeito nenhum, que são incompetentes, desonestos, que não trabalham. A ideia era dar oportunidade na avaliação para que esses servidores fossem demitidos. Por incrível que pareça, essa lei até hoje não foi aprovada.

Por outro lado, costuma-se dizer que o princípio da estabilidade existe exatamente para impedir que o servidor seja perseguido, por exemplo, por razões políticas...

Isso eu recusei desde o começo. A cultura brasileira tem muitos problemas, muitas dificuldades, é claro, mas a cultura do serviço público brasileiro não permite mais esse tipo de coisa.

Não há perseguição de gestores aos servidores na sua avaliação?

Perseguição política é usar esse sistema de avaliação para demitir alguns servidores que são do partido oposto. Isso é uma coisa tão impensável hoje...

Não necessariamente perseguição político-partidária...

Não importa. Esse argumento para mim absolutamente não serve. Eu passei três anos lutando contra ele. E eu defendi uma reforma em que a estabilidade fosse flexibilizada, mas com muito cuidado, nada de permitir demissão por excesso de quadro, por exemplo. Esse tipo de avaliação é muito responsável.

Embora o Plano Diretor fale muito sobre transparência e participação social como vantagens das OSs, a experiência na saúde mostra um pouco o contrário disso. Por que deu errado?

Eu não aceito isso que deu errado porque em São Paulo deu muito certo, até que eu saiba. E eu não vejo nenhuma razão para dar errado.

Não tem erro no modelo?

Não. Uma Organização Social não é uma bala de prata. Tem que administrar bem e o Estado tem que ter um órgão que esteja permanentemente avaliando o desempenho das Organizações Sociais. Aqui, por exemplo, na secretaria da saúde de São Paulo, funcionou muito bem. A grande diferença das Organizações Sociais de São Paulo é que na lei federal eu estabeleci uma proporção de participação no conselho diretor da OS no qual o Estado tinha uma representação de um terço mais ou menos. Aqui em São Paulo isso foi totalmente abandonado. Foram buscadas instituições já existentes e manteve-se o conselho delas. Talvez isso tenha sido melhor e não pior, porque o Estado continua tendo pleno controle na medida em que, se o serviço está ruim, ele tem que mudar a Organização Social. Tem que haver mecanismos para intervir. Agora, o que se está dizendo é que servidores de saúde, educação ou música não precisam ter estabilidade. São atividades que existem no setor privado também, não há nenhuma razão para terem estabilidade. O

'INFELIZMENTE, A REFORMA NÃO DEIXOU UM LEGADO POSITIVO PARA A GESTÃO PÚBLICA DO BRASIL'

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Passados 25 anos do Plano Diretor, que balanço o Sr. faz da Reforma Bresser Pereira?

Esse Plano Diretor era muito mais um diagnóstico e uma carta de intenções do que propriamente um plano de reforma, embora algumas medidas tenham sido orientadas pelas suas diretrizes, como a Emenda Constitucional 19. Muito do que essa Reforma propôs nunca foi de fato regulamentado. Não houve, digamos, uma adoção real pelo governo Fernando Henrique Cardoso daquilo que eram as premissas ou as propostas de modernização do Estado da Reforma Gerencial que o Bresser queria implementar. Como uma pessoa que tem uma trajetória como economista e pensador de destaque, ele sempre tentou dar um verniz teórico às suas ideias, mas elas foram contaminadas por duas questões. Primeiro, pela conjuntura: naquele momento o mundo vivia ainda sob o comando dos organismos internacionais para implementar o modelo neoliberal de gestão do Estado. E isso é revelado pelo próprio Plano Diretor [nas propostas de] redimensionamento do tamanho do Estado com abertura muito maior de atuação de atores privados na prestação de serviços, a redução do número de servidores e do gasto público com o objetivo de buscar maior eficiência. O segundo elemento é que ela foi constrangida pela crise fiscal do Estado que se revelou durante o governo. O Plano Diretor assume esse fato, fala da falência do Estado como provedor. Então, tivemos vários episódios de crises financeiras no governo que acabaram fazendo com que esse programa de Reforma tivesse um foco muito gritante em permitir a redução do gasto público. Essa discussão ainda teve como elemento muito importante a tentativa de promover a extinção do Regime Jurídico Único [RJU] e permitir a contratação de servidores sem estabilidade. Só que essa mudança não foi aprovada pelo Congresso e, em 2007, o STF reconheceu que a mudança feita para acabar com o RJU não era válida. O governo também adotou um modelo de privatização ampla, de redução do tamanho do Estado como agente econômico. Ao mesmo tempo, na prestação de serviços públicos foi introduzido o modelo privatista de Organizações Sociais. A ideia era de que os serviços públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social e vários outros setores passassem a ser geridos através de um contrato de gestão firmado com uma entidade privada, que passaria a ser responsável por contratar o pessoal, que não seria considerado servidor público. Na esfera federal, esse modelo de OS não foi implementado largamente, embora os estados governados pelo PSDB, basicamente São Paulo, tenham ampliado a prestação de serviço através desses mecanismos, com vários problemas derivados das suas fragilidades, inclusive corrupção, desvio de dinheiro público e carência na prestação

dos serviços. A diferença entre como foi pensada a Reforma e como ela foi implementada revela que a principal preocupação do governo Fernando Henrique não era com a maior qualidade no serviço público. O foco central era, e continua sendo, o ajuste fiscal e a redução e controle de gastos. Tanto que os servidores públicos experimentaram um longo período de arrocho salarial. O governo relutou o máximo que pode em fazer concursos, fez para algumas carreiras – Polícia Federal, Fisco, algumas áreas de atividades exclusivas de Estado – mas as universidades públicas e os institutos de pesquisa, por exemplo, foram completamente sucateados naquele período. Isso gerou, por outro lado, uma fuga para a terceirização. Infelizmente, a reforma não deixou um legado positivo para a gestão pública do Brasil, embora tivesse na sua concepção formulações interessantes, princípios que ela destacava como necessários, como aumentar a transparência, melhorar a qualidade da gestão e a participação da sociedade na gestão pública.

No debate de ambas as reformas, há críticas à estabilidade do funcionalismo, e ao RJU. Por que foram essas as opções tomadas na Constituição de 1988?

Bom, a questão do RJU tem, sobretudo, um caráter isonômico. Durante toda a década 1970 e de 1980, nós tivemos duas categorias de servidores públicos trabalhando lado a lado com direitos diferenciados, gerando constrangimento e situações inexplicáveis. A estabilidade é um princípio importante na medida em que assegura que o servidor público não vai ser sujeito a qualquer perseguição e demissão discricionária, pelo simples fato de não seguir a linha política desse ou daquele governo. Ainda assim, a nossa legislação nunca deixou de permitir a demissão do mau servidor. A questão é que a gestão pública é normalmente muito politizada e acaba contaminando a própria aplicação da normativa que prevê essas possibilidades dentro do que é correto. A Emenda Constitucional 19 passou a permitir que, uma vez descumpridos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, se demitisse até mesmo servidor estável, desde que cumpridas as etapas: primeiro reduzir a despesa com cargo de confiança e os não estáveis. A outra questão é a demissão por insuficiência de desempenho, que foi introduzida também pela EC 19, só que essa regra nunca foi regulamentada.

A estabilidade é uma invenção brasileira?

De forma alguma. Surgiu em 1855 no Reino Unido, a partir de um relatório do parlamento que propôs que fosse estruturado um serviço civil de carreira. Quase 30 anos depois os americanos copiaram. Depois disso o Brasil começou a implantar em alguns setores e, na Constituição de 1946, passou-se a proteger o servidor público com a estabilidade depois de um período mínimo de atuação, o estágio probatório. De lá para cá, todas as nossas constituições mantiveram a estabilidade do servidor público titular de cargo efetivo. Vários países mantêm a estabilidade ainda hoje, até mesmo os Estados Unidos. Mas em muitos ela é limitada a certos servidores.

A máquina pública no Brasil é, de fato, grande e pesada?

Não. É só analisar a proporção de servidores públicos em relação à população economicamente ativa no Brasil. Não há excesso de servidores no Brasil quando comparamos até mesmo com países desenvolvidos. Segundo: o gasto com servidor público não é exagerado. Nós estamos passando agora por uma conjuntura de crise fiscal, encolhimento da economia, queda de arrecadação, então alguns entes de federação, de fato, estão gastando mais do que a Lei de Responsabilidade Fiscal permite com o pessoal. Houve um crescimento grande da despesa com pessoal nos municípios, que são os responsáveis pelo atendimento à população na área de educação e na atenção básica à saúde. Hoje os servidores públicos estão sendo sacrificados ou demonizados por uma perspectiva de enxugamento de um Estado que, no entanto, não é paquidêmico. Como a carga tributária é muito alta no Brasil, o Estado cobra muito da sociedade para funcionar e não dá serviços públicos de qualidade. Nós temos políticas assistenciais importantes e muitos dos serviços públicos dependem fundamentalmente de ter gente para atender. Educação, saúde e segurança não tem como fazer sem pessoas, não adianta colocar robô que não vai funcionar. Mas, sobretudo, nós temos uma despesa financeira muito alta com a dívida pública.

O Brasil tem hoje alto desemprego no setor privado, maior do que na década de 1990. É nesse cenário que vem o discurso do privilégio dos servidores públicos...

Não é verdade que os servidores públicos são todos marajás. Nós tivemos uma política de recomposição salarial, particularmente no nível federal, a partir de 2004, quando o governo Lula começou a promover correções de estrutura e organização de carreira. Foram aumentos para recuperar perdas passadas. A última rodada de negociações aconteceu de 2015 para 2016. De lá para cá, não aconteceu nenhum reajuste para servidor público e agora a inflação está começando a comer esses ganhos.

Bresser Pereira afirma que sua reforma foi voltada para a maior eficiência do serviço público. Que, diferente de hoje, o objetivo não era fazer ajuste fiscal...

Na cabeça dele, mas na cabeça do Ministério da Fazenda era. Eu conheço o professor Bresser Pereira, tenho uma boa relação com ele. Fui adversário das propostas dele durante o tempo em que foi ministro. Combati duramente esse modelo de OS enquanto estive no governo Lula como subchefe da Casa Civil. Mas ele teve de fato algumas ideias interessantes e adotou medidas boas, como fazer concursos públicos em algumas áreas em que não havia. Ele tinha uma preocupação honesta com a melhoria do serviço público. Para justificar as medidas, construiu um arcabouço teórico que a gente pode criticar, mas que fazia sentido naquele momento. Mas pegar o Plano Diretor com um propósito honesto é uma coisa, pegar para justificar ajuste fiscal é outra. Já este governo atual não tem sequer essa sutileza. O

ACERVO PESSOAL



O UNIVERSO DAS DOULAS NO RIO

Saíram os primeiros dados do ‘Mapeamento de Doulas em atuação no estado do Rio de Janeiro’ – uma pesquisa em andamento, produzida pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) e pela Associação de Doulas do estado (Adoulas-RJ). Iniciado em agosto do ano passado, o estudo tem o objetivo de identificar e analisar o perfil das doulas, suas práticas, seus territórios e espaços de atuação, visando à construção de conhecimentos sobre o modelo de atenção no qual estas profissionais estão integradas. Numa primeira fase, foram coletados 195 questionários válidos (50% acima do previsto) no período de 27 de agosto a 6 de outubro de 2019, pela plataforma FormSUS, com 82 questões no total.

Hoje, 100% das doulas em atuação no estado indicaram serem do sexo feminino e 51% têm entre 31 e 40 anos. Além disso, 69% têm nível superior completo e 17% têm ensino superior incompleto. Somente 1% não completou o ensino médio. Há doulas em 34 municípios do Rio – destas, 61% moram na capital e 62% têm renda mensal de até três salários mínimos, sendo 27% responsáveis principais pelas finanças da casa. Setenta e cinco por cento exercem outra profissão. Além das clientes privadas, 50% dessas trabalhadoras atuam como voluntárias. A pesquisa traz ainda outros resultados: 70% das doulas já são mães e 42% se declaram pretas ou pardas.

Em relação à formação específica, 59% indicaram possuir formação na área de saúde. Destas, 20% afirmaram ser psicólogas, 18% técnicas de enfermagem, 17% enfermeiras e 9% enfermeiras obstétricas. Segundo Morgana Eneile, presidente da Adoulas-RJ, uma das questões que mais intrigavam no início da pesquisa era a porcentagem de doulas com outra formação na área da saúde. “É

muito comum que antes de entrarem no curso de doulas perguntem se é exclusivo para profissionais da saúde. Não é. Quando o estudo aponta que 59% têm formação na área da saúde, isso nos dá uma das características das profissionais que estão em atuação hoje, mas também deixa claro a não exclusividade, uma vez que 40% não viram a necessidade de ter esse tipo de formação”, apontou em entrevista ao Portal EPSJV.

O estudo também desvendou se a formação de nível médio como um critério para exercício da profissão corroborava ou não com a realidade de atuação dessas profissionais. “Ficou explícito que a maior parte das doulas já tem graduação em outras áreas, o que combina com o fato de que elas exercem outras profissões. Isso coloca como possível o recorte de que nível médio é suficiente para o exercício dessa profissão”, avalia Morgana.

VALORIZAÇÃO DOS SABERES DA POPULAÇÃO DO CAMPO

A Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) realizou, em fevereiro, a formatura do Curso de Qualificação Profissional em Saberes e Práticas Integrativas, Tradicionais e Complementares em Saúde para a População do Campo. O evento, que ocorreu na Fazenda Pública Ibiaci, em Maricá (RJ), recebeu os alunos concluintes, que são lideranças e pessoas que atuam na área da saúde nos assentamentos e acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) do estado do Rio de Janeiro.

O projeto, iniciado em agosto de 2019, foi coordenado pela Escola em parceria com o MST, a Associação Sino Brasileira de Acupuntura, Moxabustão e Terapias Holísticas (Asbamtho) e a Prefeitura de Maricá. Foram oferecidos quatro módulos, a partir dos quais os alunos poderiam se transformar em multiplicadores das práticas ensinadas, atendendo mais de 500 famílias que vivem na região. Por isso, ao longo da formação foram desenvolvidas técnicas como massagens, incentivo à soberania alimentar e à criação das hortas medicinais, sempre valorizando os saberes populares. Também foram feitas visitas técnicas a espaços que trabalham com essas práticas, como o Assentamento Dandara dos Palmares, em Campos dos Goytacazes (RJ), e a Horta Comunitária Manu Manuela, em Maricá.

Para a cerimônia de encerramento, os alunos organizaram uma exposição com diversos alimentos, sucos, grãos,

fitoterápicos e fitocosméticos produzidos nos assentamentos. Para Gladys Miyashiro, professora-pesquisadora da Escola e uma das coordenadoras do curso, o principal destaque da formação foi o processo de territorialização. “Foi muito importante que eles conseguissem identificar os problemas e potencialidades do território. Saberem relacionar, por exemplo, como as fábricas do entorno podem estar poluindo, ou quais os riscos do uso de agrotóxicos”, ressaltou em entrevista à Rádio Poli.

O projeto foi viabilizado com recursos de uma emenda parlamentar e já tem perspectiva de continuidade com a aprovação de uma nova emenda. Gladys explica que a segunda fase da iniciativa, com previsão de início para abril, será composta pela organização dos espaços de cuidado, com a realização de visitas técnicas nos assentamentos e de oficinas de plantas e hortas medicinais e de *shiatsu*. Além disso, o grupo de apoiadores irá promover oficinas com a prefeitura para identificar a viabilidade de construção de fábrica de fitoterápicos na cidade de Maricá, facilitando, assim, a disponibilidade desses medicamentos nas Unidades Básicas de Saúde.

O curso foi mais uma iniciativa da parceria entre a EPSJV/Fiocruz e o MST, que teve início em 2005. Desde então, a troca de experiências e conhecimento se dá principalmente através de oficinas, pesquisas e projetos voltados para a saúde no campo.

NOVAS CONTRATAÇÕES

O Ministério da Saúde credenciou cerca de 300 municípios, principalmente no Norte e Nordeste do país, para receber incentivo financeiro para a contratação de gerentes de unidade de saúde. O custeio está previsto pela portaria 3.288, publicada no fim do ano passado. Ao todo, serão cerca de mil vagas nesta função, que exige experiência na área de saúde e dá preferência a quem tenha ensino superior. A novidade é que agora técnicos em gerência em saúde também podem concorrer, de acordo com outra portaria, a 2.979 também de 2019. Segundo a Pasta, serão repassados R\$ 18,5 milhões para financiar a ação ao longo de 2020.

O texto da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) é claro quando especifica a função do gerente da unidade. Seu papel é de garantir o planejamento em saúde, de acordo com as necessidades do território e da comunidade, a organização do processo de trabalho, a coordenação e integração das ações. De acordo com Carlos Leonardo Cunha, professor da Faculdade de Enfermagem da Universidade Federal do Pará e coordenador do Grupo de Estudo e Pesquisa em Atenção Primária à Saúde na Amazônia, apesar de a PNAB ter diversos pontos críticos, a inclusão da figura do gerente é um elemento positivo para o funcionamento das unidades. “Sabe-se que, no Brasil, a gerência de unidades tem sido exercida por enfermeiros por vezes, inclusive, numa sobreposição

de funções com a assistência, com baixo reconhecimento profissional, inclusive relativa à remuneração”, disse em entrevista ao Portal EPSJV/Fiocruz.

De acordo com Cunha, as atribuições do gerente da UBS são complexas e requerem um grande conhecimento da rede de serviços. “Espera-se que o profissional possa contribuir para o aprimoramento e qualificação do processo de trabalho. A flexibilização do cargo para o profissional técnico em gerência em saúde pode ser uma saída, caso o mesmo apresente as competências e habilidades necessárias”, avaliou.

Já Claunara Mendonça, professora do Departamento de Medicina Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ex-diretora do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde argumentou que, via de regra, não há formação específica para essa função. “O aprendizado é informal, tácito, baseado na experiência, e bons gestores podem ter somente nível técnico. Creio que esse financiamento pode apontar mudanças na formação de níveis técnicos e superiores como os profissionais da Saúde Coletiva, por exemplo, para que adquiram as habilidades que serão exigidas nessa função dentro do Sistema Único de Saúde”, refletiu. Entre as competências estão três áreas fundamentais: gestão de pessoas (relações interpessoais), gestão dos processos de trabalho e educação permanente baseada nas necessidades de aprendizado da equipe.



Um placar de R\$ 10 bi a favor dos agrotóxicos

Apenas em 2017, os benefícios fiscais concedidos a empresas produtoras de agrotóxicos chegaram a quase R\$ 10 bilhões. A conclusão é do relatório 'Uma política de incentivo fiscal a agrotóxicos no Brasil é injustificável e insustentável', lançado pela Abrasco, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva. Entre os destaques, está o achado de que, no caso dos agrotóxicos, as isenções fiscais muitas vezes se perpetuam e são renovadas quase automaticamente. Um dos exemplos é o acordo 100 do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) que reduz a base do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o ICMS, em 60% e foi renovado pelo menos 17 vezes desde que foi promulgado em 1997. Com a renúncia do ICMS, quem mais deixa de arrecadar são os estados. Há casos em que a renúncia desse imposto sobre agrotóxicos representa 66,4% do orçamento do SUS estadual, como no Mato Grosso, seguido por Mato Grosso do Sul (39,3%), Tocantins (27,9%), Bahia (28,1%) e Goiás (23,6%). Além do ICMS, há outros tributos na lista: o IPI (Imposto sobre os Produtos Industrializados), com 16,5%; as contribuições sociais Pis, Pasep e Cofins, com 15,6%; e, por último e com o menor montante, o imposto de importação, com 4,8%.

Segundo Guilherme Franco Netto, coordenador do Grupo Temático Saúde e Ambiente da Abrasco e pesquisador da Fiocruz, esse cenário é paradoxal. "De um lado temos a comprovação de que os agrotóxicos são maléficos à saúde e, de outro, isenções desenfreadas dos impostos sobre esses produtos. Em função de interesses econômicos cria-se uma facilitação da circulação e do uso desses produtos", afirmou à Rádio Poli.



Fundeb em pauta

Desde a Poli nº 66, você vem acompanhando a discussão sobre o Fundeb, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, principal mecanismo de financiamento desse segmento no Brasil, mas que tem vencimento previsto para dezembro deste ano. O principal ponto de dissenso dizia respeito ao patamar de complementação da União, que é de 10% hoje. O relatório inicial da PEC 15/15, da deputada Professora Dorinha (DEM-TO), apontava um aumento gradativo até 40%, mas uma nova versão apresentada em fevereiro reduziu para no máximo 20%. Além disso, o texto autoriza o uso dos recursos do salário educação como parte da complementação da União. Cálculos da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca) mostram que, se a PEC for aprovada dessa forma, a "real contribuição da União", com recursos próprios, não chegará nem aos 20% propostos, atingindo, no máximo, 15,8%. A entidade defende a proposta do relatório anterior: "Com a Complementação da União na proporção de 40% (...), 80% das prefeituras brasileiras seriam favorecidas, atingindo, assim, o dobro dos estudantes e dos professores beneficiados pela complementação da União ao Fundeb em seu formato atual. Seria um impacto muito maior do que a Complementação de 20%, que resultaria em saldo positivo para apenas metade das cidades brasileiras e aumentaria em pouco mais de 40% o quantitativo de professores e estudantes que seriam afetados pela redistribuição", diz a nota técnica.



Instituições públicas no enfrentamento ao Coronavírus



A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) está produzindo protótipos de kits de diagnóstico para o coronavírus. Além disso, a instituição vai capacitar laboratórios públicos de vários estados para a realização dos testes. "A Fiocruz vem acompanhando com o Ministério todas as iniciativas dessa emergência. Estamos trabalhando com foco no diagnóstico, mas também atuaremos em todas as frentes necessárias no enfrentamento desse novo vírus, seja na vigilância em saúde, na pesquisa e prospecção de medidas terapêuticas, em medidas educativas de prevenção e, sobretudo, no fortalecimento do nosso Sistema Único de Saúde. Também reafirmamos nosso compromisso com a informação qualificada junto ao cidadão", explica a presidente da Fiocruz, Nísia Trindade, em matéria publicada no site da instituição. A Fiocruz – que é uma autarquia pública, vinculada ao Ministério da Saúde – vai completar 120 anos em 2020. "A entrega do teste Covid-19 em tempo recorde é fruto de competências instaladas e compromisso institucional com a saúde e a inovação", resume o texto.

O sequenciamento do genoma do vírus – que se mostrou diferente de um paciente para outro – também foi resultado da pesquisa em duas instituições públicas brasileiras, o Instituto Adolf Lutz e o Instituto Tropical da Universidade de São Paulo (USP).



O ano era 1976. Em pleno período ditatorial, o Brasil inteiro se deparou com o assassinato da socialite Ângela Diniz, de 32 anos. O agressor era Doca Street, seu namorado, que matou a companheira com três tiros no rosto e um na nuca. O argumento usado pela defesa do autor dos disparos foi o de que ele agiu em legítima defesa de sua honra. Doca foi julgado apenas em 1979 e absolvido em primeira instância. Nesse momento, o movimento brasileiro de mulheres mobilizava-se contra as discriminações de gênero e a invocação dessa tese jurídica nos crimes passionais fez o movimento abrir mais uma pauta: a do enfrentamento à violência contra a mulher. Assim surgiu a campanha ‘Quem ama não mata’.

“Em todos os julgamentos, as mulheres eram desqualificadas. Elas ‘mereciam’ ter passado por isso. E o processo da Ângela é emblemático. A defesa do réu usou todos os estereótipos para subjugar a vítima acusando-a de ser separada do marido e adúltera”, lembra Leila Linhares, advogada e diretora da Cepia (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação), Organização Não Governamental que trabalha com a temática da violência contra a mulher. “Com isso, as feministas se mobilizaram e criaram esse *slogan* que se disseminou pelo Brasil para denunciar que esses crimes não eram de amor e, sim, de ódio. No segundo julgamento de Doca, as feministas fizeram vigília para pressionar o júri. Por fim, quando foi condenado, o advogado de acusação que defendia Ângela Diniz afirmou que essa vitória deveria ser dividida também com as mulheres que se mobilizaram”, conta Leila.

A partir desse momento, em todo o país, em especial no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, mulheres criaram coletivos para pensar propostas, políticas públicas e estruturas para enfrentar a violência de gênero. As Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs) foram as primeiras instituições criadas dentro desse marco. O ano de 1985 foi simbólico para isso: foi justamente quando se comemorou a década da Mulher, declarada pela Organização das Nações Unidas (ONU). No mesmo ano foi criado no Brasil o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), por meio da Lei nº 7.353/85.

“Era um momento de mudança de mentalidade. A necessidade de criar um espaço específico era porque a área de segurança era de extrema omissão. Não era difícil ouvir após um relato de violência a frase ‘minha senhora, volte para casa e se reconcilie com seu marido’. As próprias mulheres não buscavam as delegacias porque sabiam que seriam mal atendidas. Não estavam ainda conscientes e empoderadas para saber que poderiam buscar esse serviço público de segurança”, reflete Leila.

Os inúmeros debates, manifestações de rua e articulações políticas não pararam por aí: surgiram em seguida as casas abrigo para mulheres violentadas; o texto constitucional de 1988 estabeleceu direitos iguais entre homens e mulheres; e em 1990, o estupro passou a ser considerado crime hediondo. De lá para cá, outras conquistas foram surgindo, como a criação dos Juizados Especiais Criminais, em 1995; a Lei 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, em 2006; o disque 180, a Central de Atendimento à Mulher do governo federal além da criação de uma Secretaria de Políticas para as Mulheres com caráter ministerial (que perdeu o *status* de ministério em 2015 e hoje integra o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos) que criou a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, em 2006, bem como a lei do feminicídio em 2015.

Surgimento

O projeto original das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres era que elas fossem um espaço capaz de compreender as complexidades do atendimento da mulher, tanto no acolhimento quanto nas questões mais específicas, como as de saúde, por exemplo. A primeira proposta pretendia que todas as trabalhadoras fossem do gênero feminino e que em cada unidade houvesse serviços como o de assistência social e psicológica. Seguindo este modelo, foi instalada na cidade de São Paulo a primeira unidade, sob o comando da primeira delegada titular, Rosmary Corrêa, conhecida como Delegada Rose.

As DEAMs são vinculadas às secretarias estaduais de Segurança Pública, que integram a Política Nacional de Prevenção, Enfrentamento e Erradicação da Violência contra a Mulher. Em 2006 houve um esforço de diversas áreas, como a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça, as Secretarias de Segurança Pública e as Polícias Civis das Unidades Federadas, além de especialistas na temática da violência de gênero e de diferentes organizações não governamentais para criar a primeira Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs). Em 2010 essa norma foi atualizada e é a que está em vigência até hoje.

O papel das DEAMs e a articulação com outros setores como saúde, educação e direitos humanos vêm sendo constantemente ratificados por uma série de políticas públicas que lembram seu papel fundamental no enfrentamento do combate à violência contra mulher. A importância de sua atuação pode ser encontrada no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas) e no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

“O movimento das mulheres também foi amadurecendo, e assim, pensando em novos instrumentos de política pública que funcionassem em rede. Com o advento da Lei Maria da Penha, enfim temos um instrumento jurídico que homologa as funções de cada serviço e cria outros novos”, explica Aparecida Gonçalves, consultora na área de gênero e políticas públicas e ex-secretária de enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Com a Lei Maria da Penha, as DEAMs passaram, por exemplo, a realizar a expedição de medidas protetivas de urgência ao juiz no prazo máximo de 48 horas.

Como e quando usá-la?

As atividades das Delegacias têm caráter preventivo e repressivo, “devendo realizar ações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal, as quais devem ser pautadas no respeito aos direitos humanos e aos princípios do Estado Democrático de Direito”, de acordo com a Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres. Todas as mulheres **vítimas de violência** de gênero podem ser atendidas por essas unidades.

“A delegacia é a porta de entrada das mulheres no Estado procurando ajuda. Ela é um instrumento fundamental da segurança pública e essa instância precisa enxergar a delegacia com a importância e o papel que ela representa não só no enfrentamento da violência contra as mulheres: porque ela não resolve só o problema da mulher, mas dos filhos, do agressor, da família e da sociedade”, reflete Aparecida.

Expectativa x Realidade

A ideia é que, ao chegar a uma delegacia especializada, a mulher violentada encontre agentes com uma postura de acolhimento. E, para isso, é necessário, por exemplo, um ambiente que separe a vítima do agressor, mantendo a privacidade da mulher e de seu relato.

Na prática, como explica a delegada de polícia e coordenadora das DEAMs de São Paulo Jamila Ferrari, isso está ainda caminhando para acontecer. “Temos avançado muito, mas ainda não conseguimos alcançar o que pretendíamos como, por exemplo, ter uma equipe formada exclusivamente por mulheres, unidades equipadas e abertas 24h”, avalia. São Paulo é o estado brasileiro que conta com mais delegacias da mulher: são 133 unidades atualmente.

Aparecida Gonçalves reflete sobre como o projeto original foi se transformando ao longo do tempo. “O que encontramos recentemente é pouco avanço em relação ao número de unidades e à formação de profissionais especializados. Já recebi relatos de que policiais recebiam a transferência para as DEAMs como forma de punição”. Ela acrescenta: “Mas sempre devemos celebrar a criação desses espaços. O número de unidades ainda é pouco, mas significativo e a figura da delegada foi fortalecida com o surgimento das delegacias”.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicados em 2018, apenas 8,3% dos municípios brasileiros têm delegacias especializadas e 9,7% oferecem algum tipo de serviço especializado de atendimento à violência sexual. “Muitas vezes elas [as delegacias da mulher] não entram na escala de planejamento da segurança pública. Há delegacias sem viaturas, com carros quebrados ou com equipe incompleta. Acaba funcionando muito por vontade política de quem está no comando, no caso, as delegadas”, lamenta Aparecida. O

O artigo 7º da Lei 11.340/2006 define as formas de violência contra a mulher:

I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;

II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;

III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;

IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria.

EUA: UM SÉCULO DE VOTO FEMININO

Há 100 anos, a ratificação da 19ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos garantia às mulheres americanas o direito ao voto em eleições em todo o território nacional. Essa foi uma das conquistas do movimento sufragista que, entre o final do século 19 e início do século 20, lutava pela participação feminina nos espaços políticos em todo o mundo. A Nova Zelândia foi o primeiro país a garantir esse direito às mulheres em 1893.

Nos Estados Unidos, os ideais feministas ganharam musculatura principalmente a partir de 1848, com a formação de um grupo de ativistas liderado por Elizabeth Cady Stanton e Lucretia Mott. Em 1890, nasceu a Associação Americana Nacional para o Sufrágio da Mulher, a NAWSA, responsável por uma campanha pelo direito ao voto das mulheres em todo o país. Como resultado desses movimentos, os estados do Colorado, Utah, Idaho e Wyoming aprovaram leis permitindo o voto feminino em seus territórios ainda no final do século 19.

Finalmente em 1917 – mesmo ano em que a Rússia aprovou o sufrágio universal como uma das primeiras leis promulgadas após a Revolução –, uma Emenda Constitucional de inclusão propôs o direito ao voto das mulheres nos EUA. Ela, no entanto, só foi aprovada três anos depois. No Brasil, esse direito foi conquistado apenas dez anos mais tarde, em 1930, mas não foi universal: era preciso ter no mínimo 21 anos, ser solteira, viúva ou possuir permissão do marido para votar. Por pressão dos movimentos feministas nacionais, em 1932 um Novo Código reformou essa legislação, garantindo a todas as brasileiras o direito de voto e de se candidatar em eleições independentemente do estado civil. Passados quase 90 anos, no entanto, as mulheres ainda ocupam pouco espaço no Congresso Brasileiro. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no pleito de 2016, apenas 13% das vagas do Senado e 15%, da Câmara foram ocupadas por mulheres.

A revista Trabalho, Educação e Saúde está de cara nova!

TES

Trabalho, Educação e Saúde



[@trab.educ.saude](https://www.facebook.com/trab.educ.saude)



[@TrabalhoRevista](https://www.twitter.com/TrabalhoRevista)